

**ASIA
PACÍFICO
2000**

Programa de Estudios

APEC

**Centro de Estudios
de Asia y África**

EL COLEGIO DE MÉXICO



ASIA

PACÍFICO

2 0 0 0

Programa de Estudios

APEC

**Centro de Estudios
de Asia y África**

EL COLEGIO DE MÉXICO

Portada de Ezequiel de la Rosa Mosco

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISSN 1405-1893

Tipografía y formación: Redacta, S.A. de C.V.
Impresión: Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.
Presidentes189-A, Portales, 03300, México, D.F.

Se terminó de imprimir en junio de 2000

Certificado de licitud de título núm. 8536 y de contenido núm 6016, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas el 20 de abril de 1995. Número de reserva 3662/94

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ASIA PACÍFICO

2000

Publicación anual del Centro de Estudios de Asia y África
Director y editor responsable en turno: Eugenio Anguiano Roch

NÚM. 7

2000

ÍNDICE

Asia Pacífico: los sucesos más relevantes de 1999, <i>Eugenio Anguiano</i>	13
Acontecimientos políticos	15
Situación económica y financiera	18
Cambio estructural en Asia	20
 Diez años del Foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC), <i>Eugenio Anguiano</i>	23
La gestación	26
Los primeros años, 1989-1992: acercamiento por aproximaciones sucesivas	32
Los años de formación, 1993-1996: creación de un régimen abierto	37
Los años de madurez, 1997-1999	46
El futuro	51
Apéndice	54
Bibliografía	59
 Burocracia y transformación económica en Corea del Sur: ¿fin del estado desarrollista?, <i>José Luis León</i>	61
Introducción	61
El desarrollo económico de Corea del Sur (1950-1999)	63
El Estado y el desarrollo económico: una propuesta teórica	71

El Estado desarrollista en Corea del Sur (1961-1993)	79
La autonomía del Estado en Corea del Sur	80
Las capacidades del Estado	83
La transición hacia el Estado posdesarrollista en Corea del Sur (1993-)	93
Consideraciones finales	99
 Crisis y transición de la industria automotriz japonesa, <i>Víctor López Villafañe</i>	101
Crisis y mercado automotriz japonés	102
Los casos de Nissan y Toyota	107
Conclusiones	114
 1999, Timor Loro Sae: año cero, <i>Andrés del Castillo Sánchez</i>	115
Antecedentes históricos	116
La isla donde crece el sándalo	116
"Timor, antesala del infierno"	117
1942: la violación de la neutralidad portuguesa	118
El fin del colonialismo	119
A revolução dos cravos	121
La ocupación indonesia	122
Tim Tim, provincia de Indonesia	123
La resistencia	125
El acuerdo Indonesia-Portugal	126
El proceso de la consulta popular	127
Los protagonistas: la ONU-UNAMET	127
Milicias pro indonesias	128
Consejo Nacional de la Resistencia Timorensa	129
Iglesia católica	130
Ejército y policía indonesia	130
"UNAMET no se va después de la elección"	131
Las fuerzas multinacionales de paz	133
El último día de Indonesia en Timor del Este	133
UNTAET, la nueva administración: ¿un nuevo colonialismo?	134
La República de Timor Loro Sae... ¿Cuándo?	135
 Camboya, <i>John Marston</i>	139
Relaciones internacionales	147

Negocios y economía	152
Trabajo	154
Agricultura y pesca	157
Bienestar social y salud	159
Derecho humanos	161
Apéndice	164
 <i>China, Romer Cornejo Bustamante</i>	 171
Economía	171
Finanzas	173
Industria	175
Empresa privada	175
Empresa estatal	175
Comercio exterior	176
Organización Mundial de Comercio	176
Inversión extranjera	182
Perspectivas	182
Política	183
Relaciones con Taiwan	186
Sociedad	188
Relaciones con el exterior	189
Estados Unidos	189
Rusia	190
Asia Central	190
Resto de Asia	191
Europa	192
Australia	192
África y Medio Oriente	193
América Latina	193
Apéndice	195
 <i>La Península Coreana, Alfredo Romeró Castilla</i>	 203
Corea del Sur: las demandas de la sociedad civil	
en pro de la reforma política	204
¿Una política económica exitosa?	208
Corea del Norte: la crisis sin fin	212
La relaciones intercoreanas y un nuevo movimiento diplomático	
en la región	214

Apéndices	219
Filipinas, <i>Asunción Benítez-Rush</i>	229
Introducción	229
El ámbito sociopolítico	230
Viejas caras, nuevos puestos	230
El escándalo de los libros de texto escolares	232
Amiguismo	233
Oposición a los cambios de la Carta Magna	234
Asuntos del Congreso	236
Campaña de combate a la pobreza	236
Manipulación de los medios	238
Tratado de Fuerzas Visitantes	239
Insurgencia comunista	241
Rebelión musulmana	241
El ámbito socioeconómico	243
Señales de recuperación	244
Déficit presupuestario	245
Éxodo de las multinacionales	245
Relaciones internacionales	247
Reclamo de las Islas Spratly	247
Observaciones finales	249
Apéndice	250
Hong Kong, <i>Marisela Connelly</i>	257
Política	258
Problemas de jurisdicción	258
Estado de derecho amenazado	259
Derecho de permanencia	260
Ambiente político	265
Actuación del gobierno	268
Política económica	270
Economía	272
Comercio exterior	273
Consideraciones finales	276
Apéndice	277
Indonesia, <i>Gabriela Uranga</i>	283

Política	283
Elecciones parlamentarias	283
Elección presidencial	286
Nuevo gabinete	288
Política exterior	290
Independencia de Timor del Este	291
Separatismo en Aceh e Irian Jaya	293
Economía	294
Recuperación macroeconómica	294
Comercio exterior e inversión	295
Deuda pública y privada	296
Reestructuración bancaria	297
Privatizaciones	298
Reducción de privilegios en la economía	299
Turismo	299
Pobreza	300
Perspectivas del país	300
Apéndice	301
 Japón, <i>Juan Felipe López Aymes</i>	309
La encrucijada de Japón	310
La economía japonesa y el proceso deflacionario	313
El problema deflacionario	316
Paquetes financieros	323
Recuperación	324
La situación política y Keizo Obuchi en el ojo del tifón	326
El desastre nuclear en Tokaimura	330
Relaciones exteriores	331
Japón en la economía internacional	332
Seguridad regional	334
Relaciones con Rusia	336
Relaciones Japón-Estados Unidos	337
Apéndice	340
 Macao, <i>Marisela Connelly</i>	347
Antecedentes históricos	347
Instituciones políticas de Macao	350
Transición	351

Economía	355
Perspectivas	356
Apéndice	357
<i>Malasia, Juan José Ramírez Bonilla</i>	
y <i>Vanessa A. Proaño Domínguez</i>	363
Economía	363
Un marasmo gubernamental derivado de conflictos políticos	368
El desafío de Anwar Ibrahim	371
El programa de austeridad tipo FMI “hecho en casa”	371
La cimentación del programa “no ortodoxo” de estabilización y recuperación económica	375
Del establecimiento de controles en los mercados de divisas y de capitales a la estabilización económica	378
La estabilización de los mercados de divisas y financieros	379
La intervención gubernamental y la reactivación económica	385
Política interna	388
El “incidente” Anwar	389
La oposición y la elección general de 1999	391
Política exterior	394
Apéndice	400
<i>Singapur, Juan José Ramírez Bonilla</i>	
y <i>Vanessa A. Proaño Domínguez</i>	407
El desempeño económico	408
Las políticas para la recuperación económica	411
Política interna	414
Política exterior	416
Apéndice	420
<i>Tailandia a finales del siglo xx. La dinámica de una democracia</i> <i>parlamentaria gratuita y su desarrollo tras la crisis asiática,</i> <i>Guadalupe Erika Ibarra Kurka</i>	427
Introducción	427
Antecedentes de los gobiernos “giratorios”	428
El Gobierno de Chuan en 1999: política y economía	430
La política en 1999	431
Ecos del pasado	431

La coalición problemática	432
El peso político del Banco Krung Thai: legado de la crisis asiática	434
Wat Dhammakaya: religión, sociedad y política en los noventa	436
“Atención: maniobras políticas”: PCT, PCP, Sanoh Thienthong y Shinawatra	437
La próxima contienda: violaciones electorales y residentes flotantes	440
Las reformas a la Constitución	441
Relaciones exteriores	444
La economía tailandesa	445
¿De la recuperación al crecimiento sólido?	445
La economía toca fondo	447
¿Y la Banca?	451
Tailandia a finales del milenio	453
Apéndice	455
 Taiwan, <i>Marisela Connelly</i>	463
Política	463
Reducción del gobierno provincial	463
Gobierno	466
Preparativos para las elecciones presidenciales	467
Relaciones con China	468
Relaciones económicas entre China y Taiwan	473
Política exterior	474
Economía	478
Comercio exterior	480
Apéndice	481
 Vietnam, <i>Atzimba Luna Becerril</i>	489
Introducción	489
Política interna	491
Economía	497
Política exterior	502
Conclusión	506
Apéndice	508

ASIA PACÍFICO: LOS SUCESOS MÁS RELEVANTES DE 1999

EUGENIO ANGUIANO ROCH
Coordinador del Programa de Estudios APEC

Lo más sobresaliente de 1999 fue, quizá, el inicio de la recuperación asiática de la crisis financiera y económica que azotó a buena parte de esa región en 1997-1998. El Banco Asiático de Desarrollo calculaba, a fines de noviembre, que Asia creció en 1999, a una tasa de 5.7%, impulsada por la impresionante reactivación del PIB de Corea del Sur (9.8% de aumento), y el crecimiento de la economía china de 7.3%, ligeramente inferior al de 1998. India, Taiwán, Malasia y Singapur también registraron tasas positivas del PIB de cinco o más por ciento, mientras que Australia y Nueva Zelanda obtuvieron un robusto, para economías maduras, tres por ciento de mejoría. Japón, que llevaba una prolongada recesión, con tasas negativas en el PIB durante los dos años anteriores a 1999, logró este año crecer en 0.9%, gracias al gasto público masivo efectuado por Tokio. De las economías grandes o emergentes de la región, únicamente Indonesia continuó en depresión, aunque a un nivel menos dramático: —0.4 del PIB en 1999, contra— 13.2% el año anterior (ver Cuadro 1).

Los análisis que varias publicaciones especializadas en Asia y el Pacífico ofrecieron a fines de 1999, coinciden en identificar al desarrollo del Internet como el factor más sobresaliente del cambio estructural habido en varios países y territorios del área. Japón, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, Taiwán, China e India marcaron avances formidables en el desarrollo de las telecomunicaciones y la informática, pero también lo hicieron Singapur, Malasia y Tailandia. Según Nayan Chanda, editor de la revista *Far Eastern Economic Review*, “historiadores del futuro probablemente identificarán al último año del siglo xx en Asia, como el Año del

CUADRO 1
Situación económica y financiera, 1999
(Porcentajes)

	<i>Crecimiento económico 1999^a</i>	<i>Variación cambiaria^b 5.01.1999 5.01.2000</i>	<i>Tasas de interés a corto plazo al 5 enero 2000^c</i>	<i>Variación bursátil^d 31.12.1998 5.01.2000</i>
Gran China:				
China, R.P.	7.3	s.c.	1.98	+22.8
Hong Kong, R.A.E.	2.0	-0.39	5.67	+57.1
Taiwan	5.3	4.89	5.50	+44.6
Sudeste de Asia:				
Filipinas	3.0	-4.98	10.00	+2.1
Indonesia	-0.4	10.33	12.66	+88.2
Malasia	5.2	s.c.	3.18	+39.2
Singapur	5.0	1.20	2.43	+71.0
Tailandia	3.7	-2.15	4.36	+27.9
Nordeste de Asia:				
Corea del Sur	9.8	2.03	7.35	+85.9
Japón	0.9	8.65	0.01	+45.5
Asia meridional:				
India	5.8	-2.30	9.08	+71.3
Oceanía:				
Australia	3.0	4.61	5.00	+16.2
Nueva Zelanda	3.0	n.d.	n.d.	n.d.

^a Estimaciones de variación real del PIB hechas por *Goldman Sachs* (Asia).

^b Variaciones de cada moneda respecto al dólar estadounidense.

^c Tasas de interés inter-bancarias anualizadas, excepto China que no tiene mercado inter-bancario, y Japón que se refiere a la tasa *over night*.

^d Variaciones de los índices bursátiles de valores expresados en dólares estadounidenses.

s.c. = sin cambio; n.d. = no disponible.

Fuentes: Calculado con base en datos del *Far Eastern Economic Review*, 17 de febrero de 2000, pp. 62 y 63, y de *The Economist*, 8 de enero de 2000, pp. 99 y 100.

Internet".¹ De acuerdo con estimaciones de la empresa International Data Corporation, los usuarios de Internet en Asia, sin contar a Japón, ni a Oceanía, donde Australia y Nueva Zelanda están muy avanzados en esta materia, llegarían al final de 1999 a 21.8 millones de personas, 69% más de lo que había un año antes (12.9 millones). Tal explosión en el uso de la comunicación electrónica ha sido resultado de varios factores, entre otros, la

¹ *Far Eastern Economic Review* (FEER), Dic. 30, 1999-Ene. 6, 2000, p. 20.

desregulación de los principales mercados asiáticos de telefonía y las fuertes inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y en empresas de “software”. Tarifas telefónicas mucho más baratas y la ampliación de redes de conexión han facilitado que el comercio electrónico crezca aceleradamente y que las perspectivas sean excesivamente optimistas; según la empresa Dataquest, establecida en Estados Unidos, el comercio electrónico entre empresas crecerá en Asia de apenas ocho mil millones de dólares en 1993, a 280 mil millones en 2003.

Al margen de las especulaciones sobre el futuro, lo que parece un hecho es la recuperación económica de Asia y su encaminamiento hacia una economía de servicios muy sofisticados. Esto repercute en la sociedad y en la política de la región de una manera directa e irreversible. Ha sido a través del “web” como los opositores del gobierno de Mahathir Mohamad impulsaron su campaña a favor de los derechos humanos; en China, los opositores en el exilio y organizaciones civiles aparentemente inocuas para la vida política, como el Falun Gong, se han valido de la red electrónica para expresar sus posiciones o ganar adeptos, y en Singapur el gobierno toma providencias para poder aplicar las mismas reglas de difamación que ha usado para controlar a los medios tradicionales de comunicación, para el espacio electoral “cibespacio”.

ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS

A pesar de la tendencia positiva que priva en el ámbito económico, los efectos de la crisis de 1997-1998 se hicieron sentir fuertemente sobre la sociedad —aumentó el número de pobres y el desempleo— y sobre la política. Indonesia fue el país más golpeado por la crisis, lo que causó en 1998 la renuncia de Suharto y la designación de Habibí como su sucesor; el mandato de éste fue breve y lleno de conflictos, que desembocaron en 1999 en la dramática separación de Timor del Este, invadido por tropas indonesias en 1975, y en la elección en la Asamblea Legislativa del líder musulmán moderado, Abdurrahman Wahid, como el cuarto presidente de la historia de Indonesia republicana. La violencia étnica y religiosa predominó en diversas partes del archipiélago indonesio, además de Timor, abriéndose peligrosamente la puerta para nuevas secesiones, entre ellas Ambon, en las islas Molucas, en Kalimantan del Oeste y, sobre todo, en Aceh, el corredor noroccidental de Sumatra, donde existe desde hace tiempo un movimiento armado separatista.

Los enfrentamientos entre tropas indias y pakistaníes en la zona montañosa de Cachemira, constituyeron un grave revés a los intentos de reconciliación entre India y Pakistán, impulsados en la cumbre de Lahore (febrero), entre los primeros ministros Atal Behari Vajpayee y Nawaz Sharif; el gobierno de este último fue derrocado en octubre, mediante un golpe militar organizado por el jefe de las fuerzas armadas de Pakistán, general Pervez Musharraf. A las tensiones habidas entre los dos gigantes de Asia meridional, que repercuten en toda la región, se debe agregar el problema de la hambruna sufrida en Corea del Norte, que si bien parece haber menguando en 1999, deja una estela de males sociales que Pyongyang trata de resolver, entre otros medios, aumentando la presión sobre países vecinos; tal fue el caso de la amenaza de lanzar proyectiles de largo alcance como experimentación técnica, pero sobrevolando el espacio aéreo japonés.

El bombardeo "accidental" de la Embajada de China en Belgrado, repercutió en expresiones de nacionalismo chino que hacía tiempo no se veían y afectó las relaciones, siempre difíciles, entre este país y Estados Unidos. Al final, hubo cierta distensión entre ambos gobiernos, con el acuerdo alcanzado en principio para que Washington retirase sus objeciones a la política comercial china y al ingreso de este país a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que no pudo concretarse como se quería, al menos como anunció, en la reunión ministerial de la OMC en Seattle, Estados Unidos. Por otra parte, las declaraciones del presidente Lee Teng-hui de que era tiempo de que Beijing le diera un trato de relaciones de Estado a Estado a sus asuntos con Taiwan, provocaron una dura reacción del gobierno de la República Popular, quien amenazó con el uso de la fuerza militar si en la isla tomara forma un movimiento serio a favor de convertir al régimen taiwanés en una nación Estado, diferente del concepto de una sola China.

Pero no todo fueron fricciones internacionales, ni conflictos internos con implicaciones extra-fronterizas. También hubo acontecimientos favorables a la paz y a la estabilidad política en Asia. El presidente Kim Dae Jung, de Corea del Sur, quien una vez fuera secuestrado del Japón por la dictadura militar a la que se oponía, efectuó una visita oficial de Estado a esa nación y el gobierno japonés le expresó la más formal y completa disculpa manifestada hasta la fecha, por los excesos cometidos durante la ocupación de Corea. También hubo intercambio de visitas entre el primer ministro japonés, Keizo Obuchi, y el presidente Jiang Zemin de China, lo que permitió un mayor entendimiento entre estos dos países que fueron adversarios políticos durante la mayor parte de la Guerra Fría.

Vietnam ingresó en diciembre de 1998 al foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC), junto con Rusia y Perú, y a lo largo de 1999 comenzó formalmente sus actividades en él, incluida su participación en la reunión ministerial y de líderes económicos anual, que se efectuó en septiembre en la ciudad neozelandesa de Auckland. Pero el gesto más sobresaliente de Hanoi, en materia de política exterior, fue la visita del secretario general del Partido Comunista de Vietnam a China, la primera efectuada por Le Kha Phieu desde que asumió en 1997 el cargo mencionado. El y su contraparte comunista Jiang Zemin, se comprometieron a elevar las relaciones sino-vietnamitas, resolver las disputas fronterizas y concluir la delimitación de la línea divisoria entre ambas naciones en el Golfo de Tonkin; hubo otros encuentros entre otros altos funcionarios de ambos partidos comunistas, en un intento por revivir un entendimiento ideológico que, por ahora, se queda en la retórica “marxista-leninista”.

Otro gesto político importante fue el del nuevo presidente de Indonesia, Abdurrahman Wahid, que decidió hacer a China su primer viaje oficial al extranjero. No debe olvidarse que desde el fracasado intento de golpe de Estado organizado por el Partido Comunista de Indonesia en 1965, las relaciones entre Jakarta y Beijing se suspendieron por largo tiempo y aunque se reanudaron en los ochenta, los recelos políticos de Indonesia no han desaparecido completamente. Por su parte, China ha caminado más decididamente hacia un estrecho acercamiento con Indonesia, y con los demás miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA), aceptando incluso abrir un diálogo —no necesariamente negociaciones— colectivo con los países de esa Asociación con los que tiene diferencias en materia de soberanía sobre aguas territoriales y patrimoniales del Mar del Sur de China. Un importante avance de la República Popular respecto a la recuperación de sus reclamos históricos fue la reintegración del ex territorio portugués de Macao a la soberanía de China, en diciembre de 1999; ningún Estado asiático (ni de otras partes del mundo) vio en este acto protocolario riesgo alguno sino que, por el contrario, todos aplaudieron la consumación de un hecho anunciado desde hace años.

El balance político de la región, en el año de la liebre, resultó favorable para la estabilidad y la paz. Salvo el retroceso en la distensión india-pakistaní y la cruenta separación de Timor del Este, cuya marcha a la independencia fue interrumpida por casi 25 años por Indonesia, el resto de los conflictos se quedó en conatos de enfrentamiento. La península de Corea no sufrió ninguna crisis mayor, aunque su pacificación formal sigue ausen-

te, y otros problemas de discordias políticas internas, como las habidas en Malasia y en la propia Indonesia, donde hubo muchos choques violentos, afortunadamente no generaron disputas internacionales mayores.

SITUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

Una combinación de estímulos gubernamentales —a través de gasto fiscal y mayor oferta de dinero— con la recuperación de las entradas de capital extranjero permitió la reactivación de la demanda interna en la mayoría de los países de la región. Los exportadores fuertes, como Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Singapur, revivieron sus ventas al exterior, gracias a las devaluaciones de sus monedas en 1998. En general, los productos asiáticos se hicieron muy atractivos en 1999, para los demandantes estadounidenses y europeos, gracias a los bajos salarios producidos por la deflación económica que se aplicó como correctivo a la crisis de 1997-1998. Por otro lado, las inversiones aumentaron en la mayoría de las economías de Asia y el Pacífico, porque predominaron tasas de interés bajas y se produjeron cambios estructurales muy importantes en el sector empresarial privado.

La fiebre por el Internet se extendió por toda Asia: en Hong Kong un grupo de empresas de multimedia anunció en noviembre la construcción de un parque industrial llamado “Cybeport”, con una inversión de 1 600 millones de dólares estadounidenses; en Malasia continuó el desarrollo de la primera etapa de la construcción de un ambicioso “super corredor de multimedia”, en la llamada “capital de alta tecnología” (Cyberjaya), un suburbio de Kuala Lumpur; en Corea se establecieron unas 700 empresas de “software” y de servicios para Internet, en el sur de Seúl, en la llamada “zona IT”, y casos similares, de magnitud variable en comparación con los mencionados, aparecieron a lo largo del año en India, Tailandia, China, Singapur, Taiwán y hasta en Indonesia, por no mencionar a Japón, que encabeza esta revolución cibernética.

A lo anterior hay que agregar la reforma bancaria en Japón y las “megafusiones” empresariales que se dieron en 1999, y que se repitieron con una magnitud muy diversificada en otras naciones.² Todo esto junto expli-

² Para una descripción detallada de las operaciones financieras y empresariales ocurridas en Asia, ver FEER, números 1, pp. 18-36, y 2, pp. 31-54, del volumen 163, año 2000. También el “Survey: South-East Asia” de la revista *The Economist*, del 12 de febrero de 2000.

ca la tremenda reactivación del crecimiento económico y la recuperación financiera de Asia, la cual se resume en el cuadro 1. Se puede advertir en las cifras de cambio en el PIB que Asia y Oceanía tuvieron un muy buen año, y que las monedas de casi todos los países, excepto el peso filipino, la rupia india, el won sudcoreano y un poco el dólar de Singapur, se revalorizaron frente al dólar estadounidense, después de sus profundas caídas en 1998. Otro elemento que conviene destacar, es el predominio de tasas de interés de corto plazo bajas, con excepción de Filipinas e Indonesia que todavía tuvieron que defender su tipo de cambio ofreciendo un premio extra.

Conviene explicar la situación de tres economías que juegan un papel muy especial. Una es China, cuyo crecimiento en buena parte de los años noventa fue muy acelerado pero comenzó a perder velocidad de 1997 en adelante, como resultado de una política deliberada para enfriar la economía y reducir presiones inflacionarias; el gobierno chino se comprometió en 1998 a mantener sin cambio la paridad del renminbi con el dólar, para ayudar a estabilizar la situación financiera del área, aunque con ello perdió algo de sus mercados en Asia y en otras regiones,³ ante la competencia de los vecinos que sí devaluaron.

El otro país especial es Japón, cuyo papel de locomotora, encargada de arrastrar a otras economías asiáticas al crecimiento, se ha visto mermando en los últimos años por el estancamiento registrado en el PIB japonés. Esta situación cambió en 1999, pues Japón registró un crecimiento cercano al uno por ciento, gracias a un aumento masivo del gasto gubernamental que impulsó al consumo doméstico. Este gasto fue de ¥23.9 billones (US\$ 197 mil millones) y condujo a que el déficit fiscal llegara a 6% del PIB, el más elevado del grupo de los siete países más industrializados del mundo, y a que la deuda pública se acercara al equivalente del 120% del PIB (casi el doble de lo ocurrido en Estados Unidos). Esta fue la única manera de reactivar a la economía, puesto que el uso de la tasa de interés para ese fin ha llegado a su límite: con una tasa de 24 horas de 0.01% o de 0.2% para certificados de depósito a tres meses, no ha sido posible incrementar el gasto privado, aunque el costo del dinero se aproxime a cero.

El tercer caso especial es la asombrosa recuperación de la economía

³ Las exportaciones de China en 1999 fueron de 195 mil millones de dólares, seis por ciento más que el año anterior, pero sus compras al exterior, sobre todo de Asia, aumentaron más rápidamente y, como consecuencia, el superávit comercial chino disminuyó 33% entre 1998 y 1999, para ubicarse en 29 100 millones de dólares.

coreana, que se dio a pesar de que la reforma del sistema bancario y de los conglomerados industriales —*chaebol*— se frenó un poco ante la presión de los grandes empresarios y el temor al desempleo. El caso del gigante Daewoo, que fue declarado insolvente pero el gobierno se decidió entrar a su rescate, ilustra la decisión política de ir más lento en la reestructuración de empresas y bancos, a la que se comprometió el presidente Kim Dae-jung, una vez que ratificó la aceptación de todas las condiciones que el Fondo Monetario Internacional impuso al gobierno que le precedió, a cambio de entrar al rescate de la economía coreana, a fines de 1998. Es claro que Seúl prefiere posponer el cambio estructural, mientras afianza la recuperación económica del país.

CAMBIO ESTRUCTURAL EN ASIA

La región entra al año 2000 en condiciones económicas y políticas favorables, a pesar de que parte de los efectos negativos de la crisis de 1997-1998 todavía perduran. El desempleo y la pobreza, que aumentaron debido a esa crisis, apenas comienzan a recuperarse y llevará todavía algún tiempo restablecer las condiciones de mediados de los noventa y aún superarlas. Indonesia es, sin duda, el país que más problemas enfrenta para recuperar lo perdido, sobre todo porque la crisis económica acentuó conflictos de clase, étnicos y religiosos que estaban latentes en la sociedad. La independencia de Timor Oriental podría no ser el último caso de desmembramiento territorial de Indonesia, en la medida en que el gobierno del presidente Wahid no pudiera controlar las fuerzas internas que están en pugna y de que la estabilización de los agregados macroeconómicos no pueda traducirse, en un plazo corto o mediano, en reducción del desempleo e incremento de los ingresos de las capas más pobres del país.

En el sudeste de Asia prevalece, en general, un clima de transformación económica y política que se infiltra incluso en países más refractarios al cambio, como Myanmar (Birmania), Vietnam, Laos y Camboya. Los conflictos intra-regionales se han minimizado, a pesar de la persistencia de fricciones en zonas colindantes, como Birmania, Tailandia y Laos, en donde minorías étnicas armadas y grupos de delincuencia organizada y bien pertrechada militarmente, chocan con frecuencia con fuerzas gubernamentales de estos países.

El juego geopolítico y militar de toda la región de Asia Pacífico no ha

mostrado cambios significativos. Siguen sin modificarse sustantivamente los puntos de fricción —la península de Corea, el estrecho de Taiwan, el Mar del Sur de China— y solamente en el caso de Cachemira hubo retroceso en cuanto a la posibilidad de un entendimiento político entre India y Pakistán. Respecto al balance de poder, tampoco ha habido cambios fundamentales: Estados Unidos, con su presencia militar y sus acuerdos de seguridad con algunos países de la región, continúa siendo un factor de equilibrio; China es la única potencia regional, aparte de Rusia que tiene la parte menos poblada de su territorio en Asia oriental, con proyección de ser potencia global, y con elementos de conflicto potencial con Estados Unidos y otras naciones de la región; Japón mantiene su posición de potencia subordinada, pero con la capacidad económica y técnica para desarrollar su propia capacidad militar, y Vietnam se acomoda cada vez más a su convivencia e interdependencia con sus otrora adversarios y actuales socios de la ANSEA.

Quizá hayan sido exagerados los pronósticos de varios estudiosos de la política y la economía mundiales quienes todavía en 1997 afirmaban que así como el siglo XIX fue dominado por las potencias europeas, en particular Gran Bretaña, y el XX fue el siglo de Estados Unidos, el XXI vería a Asia oriental prevalecer como el centro del poder tecnológico, económico y hasta militar global. Pero también la posición opuesta parece desorbitada; aquella que considera que la crisis financiera desatada en la segunda mitad de 1997 puso en evidencia las debilidades de Asia y echó por tierra los augurios del siglo asiático, ya que esta región seguirá caracterizándose, por mucho tiempo, por la dispersión de niveles de desarrollo entre sus integrantes, la polarización política y militar entre unos países y otros, y la ausencia de un propósito común.

Como en muchos otros casos, la adopción de una postura intermedia parece más conveniente. La tendencia del desarrollo de los países de Asia ha sido, en los últimos 30 años, de ascenso constante, aunque con obvios altibajos. En 1999 se observó un claro punto de inflexión, de una caída a un nuevo ciclo de avance, en esa tendencia de evolución de largo plazo de Asia, vista como un todo. Dentro de este todo hay diferencias y el progreso se manifiesta en forma desigual, tanto entre unos Estados y otros, como al interior de los países. Si no aparecen otras crisis, sobre todo guerras entre naciones o revoluciones internas, Asia podrá convertirse en una zona de prosperidad y de seguridad parecida a la Europa occidental de hoy.

DIEZ AÑOS DEL FORO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA EN ASIA PACÍFICO (APEC)

EUGENIO ANGUIANO

Coordinador del Programa de Estudios APEC

El foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico, conocido ampliamente por sus siglas del nombre en inglés como APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), cumplió diez años de haber sido establecido en una reunión de ministros de relaciones exteriores y de comercio o su equivalente, efectuada en Canberra, la capital de Australia, en noviembre de 1989. La idea de tal encuentro había sido esbozada desde enero de ese año, por el entonces primer ministro australiano, Bob Hawke, en un discurso que pronunció en Seúl ante las Asociaciones de Negocios de Corea. Lo sorprendente fue que ni el ministro de relaciones exteriores ni otros funcionarios que acompañaban al jefe del gobierno australiano a una visita oficial a la República de Corea, conocían de antemano la convocatoria de éste para crear un foro regional destinado a “desarrollar una capacidad de análisis y consulta sobre temas económicos y sociales”¹ en Asia Pacífico, con la participación de países que explícitamente enumeró Hawke, omitiendo a cualquier nación de fuera de la región y, consecuentemente, a Estados Unidos.

Esta omisión molestó al recién establecido gobierno de George Bush, que inmediatamente demandó aclaraciones sobre la propuesta de Australia y, como era de esperarse, el proyecto fue ampliado, de manera que en la reunión de Canberra estuvieron representados doce países: cinco de ellos economías avanzadas del Norte —tres de la parte occidental del Pacífico (Ja-

¹ Discurso del primer ministro Bob Hawke, en el almuerzo organizado por las Asociaciones de Negocios de Corea, el 31 de enero de 1989. *Australian Foreign Affairs and Trade: The Monthly Record* 60, 1 (January) pp. 5-7.

pón, Australia y Nueva Zelanda) y dos de la ribera oriental (Canadá y Estados Unidos)—; Corea como economía de reciente industrialización no perteneciente a otra organización de cooperación económica asiática, y los hasta entonces seis miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA),² creada en 1976, como representantes del Sur subdesarrollado.

Así comenzó un foro de análisis intergubernamental para buscar la manera de fomentar la cooperación entre naciones desarrolladas y otras en desarrollo que se caracterizaban por llevar varias décadas de acelerado crecimiento económico y cambio estructural. Desde un principio se vinculó la idea de la cooperación con la de la liberalización comercial, y también con la de incorporar a China y a sus dos territorios históricos, separados *de facto*, y convertidos en exitosos casos individuales de desarrollo económico. La represión interna habida en China en junio de 1989, postergó por un tiempo el proyecto de invitar a las economías chinas a formar parte de APEC, pero en 1991, la República Popular, Hong Kong y Taiwan elevaron a quince el número de miembros de este peculiar espacio de diálogo y cooperación transpacífica. Para hacer posible esto, fueron necesarias algunas adecuaciones políticas: Taiwan tuvo que adoptar el nombre de “Taipei chino”, como se había hecho desde 1988 en el Banco Asiático de Desarrollo, para resolver el problema de que dos gobiernos distintos —y adversarios— no pueden representar a una misma nación; el territorio británico de Hong Kong, cuya reintegración a la soberanía de China se había acordado desde 1984, para que ocurriera en julio de 1997, ingresó a APEC como una economía que no estaría representada en las reuniones por funcionarios de la corona inglesa. Por eso, en la jerga de APEC se habla de “economías miembro” y de “líderes económicos”, en vez de países o territorios, y de jefes de Estado o gobierno.

Desde entonces APEC ha evolucionado en varios sentidos. El número de integrantes creció a dieciocho con el ingreso de México y Papua Nueva Guinea en 1993, y de Chile en 1994; luego de congelar por un tiempo la entrada de nuevos socios, en noviembre de 1998 se agregaron Perú, Rusia y Vietnam, y se estableció otra moratoria de 10 años, antes de considerar el ingreso de otros miembros, en adición a los 21 que en la actualidad tiene este foro. Los objetivos, alcances y naturaleza del organismo se definieron con mayor amplitud, ambición y flexibilidad en 1991, y la agenda de trabajo para cumplir con esos objetivos se ha ampliado notablemente —

² Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

no pocos piensan que exageradamente— elevándose a partir de 1993 el nivel del diálogo político, de ministros a jefes de Estado o gobierno (“líderes económicos”), con la excepción de Taipei chino y de Hong Kong, que tiene gobierno propio, pero jurídicamente es una Región Administrativa Especial de China. En suma, se ha logrado una importante institucionalización del foro, a través de las reuniones anuales de los “funcionarios de alto nivel” (*Senior Officials Meeting* o SOM); del encuentro también anual de ministros de relaciones exteriores y de comercio (o similares), que remata con el cónclave de líderes, más la celebración de numerosas otras reuniones de ministros y grupos de funcionarios que atienden asuntos sectoriales como finanzas, comercio, energía, transportes y comunicaciones, turismo y otros. A esto se suma la labor permanente del grupo asesor empresarial de APEC (*APEC Business Advisory Council* o ABAC), los comités de comercio y finanzas, y el económico, más un reducido secretariado con sede en Singapur.

Después de una década de encuentros para discutir sobre cooperación económica en Asia Pacífico, se puede decir que APEC no es un organismo internacional o regional en el sentido estricto de la palabra; mucho menos un bloque económico regional en ciernes, que busque la creación de una zona de libre comercio o un mercado común (de hecho, conviven dentro del foro dos bloques económicos diferentes y un acuerdo especial).³ Ni siquiera se utiliza en APEC la palabra “negociación”, cuando se discuten acuerdos entre los altos representantes gubernamentales, y la naturaleza de estos acuerdos es muy peculiar: son compromisos voluntarios, flexibles y abiertos a países ajenos al foro. En suma, APEC es una institución internacional *sui generis*, sin obligaciones fijas y con muy buenas intenciones; es un conjunto de conferencias de muy alto nivel gubernamental, celebradas en sedes alternantes y de las que se desprende una lista abierta de buenos deseos. APEC es —han dicho sus críticos— “una excusa perfecta para charlar”,⁴ pero también un esfuerzo político de trascendencia mundial por la importancia de los participantes en ese foro.

³ Estos son: la zona de libre comercio de América del Norte (NAFTA); el Área de Libre Comercio de ANSEA (AFTA), y el Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas Cercanas entre Australia y Nueva Zelanda (ANZCERTA).

⁴ Puesta la frase en idioma inglés —“*a perfect excuse to chat*”— las iniciales corresponden a APEC. Stewart Goodings “The next decade of APEC: The need to broaden public engagement”, ponencia presentada en la Conferencia del Consorcio de Centros de Estudios APEC, Auckland, Nueva Zelanda, 31 de mayo a 2 de junio de 1999, p. 1.

Tratando de encontrarle a APEC su naturaleza funcional o institucional, algunos académicos distinguen tres tipos o modelos que lo caracterizarían: el modelo minimalista, que ve a APEC como “un proceso de construcción comunitaria”, más que como una estructura orgánica; el “modelo OCDE” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que es un medio por el cual los gobiernos se intercambian opiniones e información sobre cooperación económica y establecen lineamientos que son o no adoptados por los países, y el modelo de “acuerdo comercial”, que hace de la búsqueda del libre comercio su razón de ser, pero que al no adoptar la forma de bloque comercial o económico, tiene que buscar influir a través de otros organismos formales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC, antes GATT), para lograr sus objetivos.⁵

En las siguientes páginas se presenta un análisis descriptivo del origen, evolución y posibilidades futuras del foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico, siguiendo no tanto un orden cronológico sino uno funcional y operativo. Se presta especial atención a los consensos más significativos, a los principales actores y a los avances y limitaciones de la agenda de APEC. Finalmente, se ofrece un cuadro sinóptico de los resultados de cada reunión ministerial y de líderes.

LA GESTACIÓN

La cooperación regional intergubernamental en Asia se remonta a 1947, cuando se establece la Comisión Económica de las Naciones Unidas para el Lejano Oriente, convertida luego en Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP), cuya función principal es la recopilación de estadísticas y elaboración de estudios regionales. El siguiente antecedente aparece veinte años después, con la formación del Banco Asiático de Desarrollo (ADB). A pesar de esa antigüedad, la confrontación entre capitalismo y comunismo que se extendió en la parte asiática del Pacífico, como derivación de la Guerra Fría, impidió que se avanzara hacia la creación de marcos institucionales verdaderamente regionales, a partir de los cua-

⁵ Para una buena síntesis de estas interpretaciones, véase el trabajo de Vinod K. Aggarwal, “Analyzing Institutional Transformation in the Asia-Pacific”, capítulo dos del libro, *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, coordinado por el propio Aggarwal y Charles E. Morrison, editorial MacMillan, 1998.

les se pudieran canalizar acciones multilaterales de cooperación para el desarrollo. A diferencia de América Latina, donde hasta la llegada de la Revolución cubana había un alineamiento sin grietas de aquella a las políticas de Estados Unidos y al concepto del panamericanismo, una especie de doctrina Monroe actualizada, en el mapa asiático prevalece un rompecabezas de pactos militares, arrebato de áreas de influencia y zonas de contención.

Al Tratado de Amistad y Ayuda Mutua entre China y la Unión Soviética (1950), más los pactos que cada uno de estos países concertó con Corea del Norte, con motivo de la guerra en la península coreana, se contrapusieron la presencia de fuerzas armadas estadounidenses en Corea del Sur y en las bases aéreas y navales en Japón y Filipinas, los pactos de seguridad bilaterales de Estados Unidos con estas tres naciones y con el régimen de Taiwan, el acuerdo militar del ANZUS (Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (SEATO), un mal remedo de la OTAN, la alianza político militar diseñada por Washington para contener la influencia soviética en Europa.

A ese mosaico de tratados y organizaciones beligerantes hay que agregar los conflictos que dividieron a Asia y el Pacífico occidental: la guerra de Corea (1950-1953) y la división de la península en dos países que hasta la fecha no han podido suscribir un tratado de paz; las guerras en la antigua Indochina —Camboya, Laos y Vietnam— que dieron paso a la intervención militar estadounidense directa y masiva (1965-1972), con gastos millonarios que provocaron inflación en Estados Unidos y debilitaron al dólar, pero beneficiaron a algunas economías de Asia, mientras otras se estancaban por causa de la guerra y los conflictos; la inevitable reunificación de Vietnam, luego del contundente triunfo militar en 1975 de Hanoi sobre Saigón, el cual trató de frustrar Estados Unidos por más de 30 años; en fin, los numerosos movimientos revolucionarios, guerrilleros, asonadas militares y otras luchas que se extendieron por toda Asia oriental, del norte y del sur.

Lo que verdaderamente salvó a la parte asiática del Pacífico del caos total y del estancamiento fue la aparición de casos muy exitosos de crecimiento económico. El primero de ellos fue Japón, una nación que se había industrializado antes de la Segunda Guerra Mundial pero que en ésta sufrió una contundentemente derrota, destrucción de buena parte de sus activos y ruina económica; sin embargo, Estados Unidos decidió, durante su ocupación del Japón, ayudar a que este país se reconstruyera y se erigiera en Asia co-

mo un baluarte de la economía capitalista y de democracia representativa (aunque con un monopolio partidista en el poder), frente a la ideología comunista. De 1953 a 1973, la economía japonesa creció a una tasa media anual real de ocho por ciento, “algo nuevo bajo el sol” —según el economista Paul Krugman⁶— que no se había visto antes en la historia económica y que solo unos pocos países emularían. Entre estos está Corea (en adelante, mientras no se especifique otra cosa, este nombre se referirá a Corea del Sur o República de Corea), que en 30 años (1963-1993) incrementó nueve veces su ingreso per capita, y más recientemente el caso de la República Popular China, un país de tamaño continental y con más de mil doscientos millones de habitantes, que en menos de dos décadas logró cuadruplicar su PIB.

Fue precisamente en Japón donde comenzaron a aparecer en los años sesenta, primero en los círculos académicos y después en los gubernamentales, las ideas de crear un marco institucional que permitiera vincular a las dinámicas economías asiáticas en algún tipo de cooperación multinacional. El concepto de que la economía japonesa sería la locomotora —o el ganso dirigente de la parvada— de otras economías regionales que comenzaban su “despegue”, en el estricto sentido rostowiano,⁷ estimuló a la discusión sobre cómo organizar la cooperación multilateral en Asia Pacífico. Como en esta región había, y sigue existiendo, un sentimiento de rencor por los excesos cometidos por Japón en los territorios que ocupó durante la guerra con China y la Segunda Guerra Mundial, que desprestigiaron totalmente al concepto de las “esferas de coprosperidad en Asia”, formulado a fines de los treinta por el régimen militar japonés, Tokio nunca pudo manifestarse abiertamente como el promotor de alianzas económicas regionales. Por otro lado, el carácter de nación industrializada de Japón, pero militar y políticamente dependiente de Estados Unidos, un país extraregional pero con presencia irrefutable en Asia Pacífico, obligó a considerar la participación estadounidense en cualquier esquema de cooperación en el área.

⁶ *The Return of Depression Economics*, N.Y.-Londres: W.W. Norton & Co., 1999, p. 24.

⁷ El profesor W.W. Rostow elaboró una tesis de las etapas históricas del desarrollo, a partir de la teoría dinámica de la producción, que gozó de bastante popularidad a principios de los sesenta y en la que establecía las condiciones que requeriría reunir cualquier economía atrasada para “despegar” (*take off*) hacia el desarrollo. Dicha tesis fue luego criticada por su carácter determinista. W.W. Rostow, “The Stages of Economic Growth”, *Economic History Review*, agosto de 1959. Un buen resumen crítico de este trabajo se encuentra en: Meier, Gerald M. *Leading Issues in Development Economics: Selected materials and commentary*, Nueva York: Oxford University Press, 1964, pp. 3-47.

Se pensaron tipos de integración formal entre los países desarrollados de la “Cuenca del Pacífico” —Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda— pero se desecharon por ser excluyentes de las naciones en desarrollo asiáticas. La creación en 1967 de la ANSEA, que se levantó sobre las ruinas de la inoperante SEATO, constituyó un nuevo avance en la institucionalización de la cooperación regional intergubernamental y abrió el camino para formalizar algún tipo de coordinación entre países desarrollados y en desarrollo. En ese mismo año surgió el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), para fomentar los negocios entre empresarios de ambos litorales, en lo que empresas canadienses y estadounidenses estaban muy interesadas, y atrajeron a representantes empresariales de México, Chile, Colombia y Perú. En 1980, se dio un paso institucional más, al realizarse la primera de una serie de conferencias semioficiales sobre cooperación económica en el Pacífico, auspiciadas por líderes políticos japoneses y australianos, de donde surgió el foro de PECC,⁸ que reúne a representantes empresariales, gubernamentales que participan con carácter personal, y académicos.

A pesar de que al iniciarse la década de los ochenta ya se habían normalizado o establecido las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y China, y entre ésta y todos los países asiáticos que habían sido sus enemigos, y de que la interdependencia comercial y económica en Asia había crecido notablemente, no pudieron avanzar las ideas de establecer algún tipo de integración y/o de cooperación económica oficial en la región. Varios países de Asia y Oceanía mantenían altas barreras proteccionistas y ensayaban acuerdos subregionales de liberalización, al mismo tiempo que muchos de ellos aplicaban con excelentes resultados para su crecimiento el modelo de fomento de exportaciones, que requería de una fuerte intervención del Estado y agresivas políticas de subsidios y otros estímulos a los productores domésticos. Fue hasta finales de esa década, cuando acababa la guerra fría y se derrumbaban los regímenes comunistas europeos, que las condiciones políticas favorecieron la formulación de propuestas como las del primer ministro Bob Hawke, de buscar la cooperación intergubernamental en la zona.

También la convocatoria del GATT para una nueva ronda de negocia-

⁸ El nombre en inglés de esta serie de conferencias era *Pacific Economic Cooperation Conferences*, cuya abreviatura es PECC; cuando se decidió convertir las conferencias en un consejo, la C final de las siglas en inglés correspondió automáticamente a la palabra Council.

ciones multilaterales para liberalizar el comercio, que se inició 1986, más las disputas entre Estados Unidos y las Comunidades Europeas, y de aquel con Japón, que condujeron a amenazas de represalias proteccionistas (como la llamada provisión “super 301”, adoptada por Washington bajo el Acta Comercial de 1988, a manera de garrote contra sus principales rivales comerciales), contribuyeron a empujar a políticos y gobernantes de los países ribereños del Pacífico a buscar opciones de concertación.

Así, en mayo de 1988, Yasuhiro Nakasone, que había dejado el cargo de primer ministro del Japón en el mes de noviembre anterior, propuso la creación de un foro para discutir sobre cooperación económica y cultural regional, y al cual describió como una “OCDE del Pacífico”. Dos meses más tarde, el ex secretario de Estado George Shultz, de Estados Unidos, sugería una serie de intercambios sobre temas sectoriales, entre gobiernos, como parte de un “foro de la Cuenca del Pacífico”, y su paisano, el senador Bill Bradley, hablaba de una “coalición del Pacífico en comercio y desarrollo” para presionar por la liberalización del comercio agrícola y manejar la volatilidad monetaria internacional, con la participación de Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Filipinas, México y Tailandia.⁹

Con estos antecedentes (ver nota 9) y las experiencias de un grupo de economistas australianos que combinaban la academia con el servicio público y actuaban en foros como PECC y PAFAD (*Pacific Trade and Development*), el primer ministro Hawke elaboró la idea de un foro de cooperación económica en Asia Pacífico, la que discutió en privado con el presidente de Corea, Roh Tae Woo, en enero de 1989, antes de hacerla pública en el almuerzo con organizaciones empresariales que se menciona al principio del capítulo. Hawke proponía en su discurso un mecanismo de consultas intergubernamentales para acometer tres tareas principales: mejoramiento de las posibilidades de una conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay del GATT; discusión de los obstáculos al crecimiento del comercio regional, e identificación de intereses económicos comunes y capitalización de la complementariedad económica existente en la región. Mencionó como po-

⁹ Para una revisión completa y detallada de antecedentes de APEC, véase: Evans, Gareth y Bruce Grant, (1991) *Australia's Foreign Relations*. Melbourne: Melbourne University Press; Drysdale, Peter (1988) *International Economic Pluralism: Economic Policy in East Asia and the Pacific*. Sydney: Allen & Unwin; Soesastro, Hadi (1994) “Pacific Economic Cooperation: the History of an Idea”, del libro *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*, coordinado por Ross Garnaut y Peter Drysdale, Sydney: Harper Educational.

sibles miembros de la institución o mecanismo propuesto a los seis estados de ANSEA (ver nota 2), más Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda.

Es claro que la visión de Hawke era la de propiciar entendimientos entre los países de Asia y Oceanía, para luego encarar negociaciones frente a otras regiones, y en el seno del GATT. Como Estados Unidos y Canadá habían concluido un acuerdo bilateral de libre comercio, y el primero amenazaba con cerrar su mercado a socios comerciales que no entraran a una liberalización negociada multilateralmente, el primer ministro australiano colegía que una plataforma de la Cuenca del Pacífico tendría que abarcar solo a países de la orilla occidental, ya que la oriental (Estados Unidos y Canadá) apuntaban hacia una integración excluyente; en última instancia, de acuerdo a esta lógica, el órgano en ciernes se encontraría con sus socios del otro lado del Pacífico en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

En Estados Unidos comenzaba el gobierno de George Bush, y las primeras reacciones de éste a la propuesta australiana fueron, por un lado, de molestia por no haber incluido de nombre al país con mayor presencia en el Pacífico, en un ejercicio de carácter especulativo, y por el otro, de escepticismo sobre la viabilidad de la propuesta australiana. En todo caso, una vez que se hizo evidente la imposibilidad de excluir a Estados Unidos —y en consecuencia a Canadá, por el acuerdo de libre comercio— del proyecto que ya para entonces patrocinaban Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea, Washington tomó la decisión de aguardar la reacción de la ANSEA, antes de decidir si participaría o no.¹⁰ La ANSEA efectuó su 22 reunión ministerial en Brunei, a principios de julio de 1989, y allí se decidió concurrir a la reunión convocada para fines del año por Australia; como inmediatamente después de concluida esa sesión de ANSEA, se llevó a cabo el acostumbrado encuentro con sus llamados “socios de diálogo” (Australia, Canadá, las Comunidades Europeas, Estados Unidos Japón y Nueva Zelanda), allí quedó formalizado que representantes gubernamentales de alto nivel de doce países acudirían a Canberra, para discutir la manera de fortalecer la cooperación económica entre “los países de la Cuenca del Pacífico”.¹¹

¹⁰ Esta posición la articularía el secretario de Estado, James Baker, en un discurso ante la Sociedad Japón, en Nueva York, el 26 de junio de 1989.

¹¹ *Keesing's Record of World Events 1989* (en adelante sólo *Keesing's* y año), p. 36817.

LOS PRIMEROS AÑOS, 1989-1992: ACERCAMIENTO POR APROXIMACIONES SUCESIVAS

Del 6 al 7 de noviembre de 1989 se llevó a cabo la reunión ministerial de los doce países cuya participación se definió, como se explicó, a lo largo del año. Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda, del lado de las economías desarrolladas; Corea como economía de reciente industrialización, y los seis países miembros de ANSEA como PED, aunque allí se incluía a Singapur, una ciudad-Estado cuyo nivel económico no quedaba atrás del de Corea. Hubo también observadores de PECC y de los países de las islas del Pacífico del Sur, más el secretariado de ANSEA, que a partir de entonces participarían, en esa calidad, en todas las reuniones ministeriales de APEC. La agenda de trabajo se había elaborado a través de una serie de consultas entre los anfitriones (el gobierno australiano) y los demás participantes, y cubría tres puntos: discutir la manera de ayudar al fortalecimiento del sistema comercial multilateral y contribuir a mejorar las perspectivas de éxito de la Ronda Uruguay; evaluar las posibilidades, y sus obstáculos, de incrementar los flujos de comercio e inversión en la región de Asia Pacífico, e identificar los intereses económicos comunes prácticos.

Los debates de esos dos días fueron resumidos por el presidente de la reunión, el canciller australiano Gareth Evans, en un texto de 27 párrafos y una lista de elementos para un programa de trabajo, que se anexaron al comunicado ministerial conjunto expedido al concluir el evento. En éste se destacaba que los países participantes se habían apoyado siempre en un sistema comercial multilateral y abierto para lograr su desarrollo económico, por lo que estaban comprometidos a trabajar a favor de una satisfactoria conclusión de las negociaciones de liberalización comercial de la Ronda Uruguay del GATT, que estaban programadas para terminarse en diciembre de 1990. Luego se señalaba, tímidamente, que los ministros habían acordado que, por el momento, era “premature para decidir sobre cualquier estructura particular ya fuera en cuanto a un foro de nivel ministerial o a la necesidad de un mecanismo de apoyo”,¹² para las consultas que se habían efectuado en torno a los puntos mencionados —negociaciones comerciales multilaterales en el GATT, aumento de los flujos de comercio e inversión

¹² *Selected APEC Documents 1989-1994*, Singapur: APEC Secretariat, February 1995, p. 36 (en adelante SD).

regionales y lista de intereses económicos comunes— y las que se efectuarían en julio de 1990 en Singapur y en Corea en noviembre de 1991, por invitación de los respectivos gobiernos.

Se encargó a los funcionarios de alto nivel (*senior officials*) de cada ministerio que, en conjunción con el secretariado de la ANSEA, prepararan en varios encuentros los elementos necesarios para la subsiguiente reunión ministerial, y se señaló la posibilidad de invitar a otros gobiernos de la región a participar en las consultas del grupo. En el resumen de las deliberaciones se puso textualmente que “habiendo notado los ministros la importancia de la República Popular China y de las economías de Hong Kong y Taiwan para la región de Asia Pacífico”, y siendo APEC “un foro informal para consultas entre representantes de alto nivel de las economías significativas”, se consideraba deseable que aquellas “tres economías” se involucraran en el proceso de “Cooperación Económica en Asia Pacífico”.¹³

Así nació APEC, como un cónclave informal de ministros de relaciones exteriores y de comercio o similares, para intercambiarse opiniones sobre la situación del comercio mundial y de la situación de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, cuyo objetivo era avanzar en la liberalización comercial, o al menos evitar el repunte del proteccionismo; de pasada se discutió sobre la posibilidad de incrementar las corrientes comerciales y financieras entre los países que participaron en el evento, cuyas economías se habían beneficiado del comercio y la inversión extranjera, eran muy dinámicas o muy importantes regional e internacionalmente, y tenían una serie de asuntos de interés común (de entrada se destacó la cooperación para el desarrollo de recursos humanos; el intercambio de información en políticas y avances en ciencia, tecnología e industria; comparación de estadísticas en inversiones extranjeras directas, y cooperación en proyectos varios de investigación y desarrollo). La decisión de Singapur y de Corea de auspiciar reuniones parecidas a la de Canberra en los dos años subsiguientes, así como la de invitar a las economías chinas, a pesar del embargo y el vacío político que varios de los iniciadores de APEC le habían aplicado a la República Popular por la sangrienta represión de la Plaza de Tiananmen, permitieron prolongar un experimento que pudo haberse quedado en una sola conferencia internacional, sin mayor trascendencia.

La manera en que arrancó el foro de APEC, determinaría el rumbo futuro en cuanto a procedimientos, objetivos, naturaleza del órgano y desarro-

¹³ *Ibidem* p. 42.

llo de sus funciones. Sobre procedimiento, quedó establecido que una vez al año se repetiría el evento de Canberra —reunión de ministros de relaciones exteriores y los de comercio exterior o similares— en ciudades sede ofrecidas por los gobiernos de las economías participantes; que entre una conferencia y otra funcionarios de alto nivel se encontrarían las veces que fuera necesario, para ir elaborando el documento que adoptarían los ministros y que contendría los avances realizados en cada uno de los acuerdos adoptados y lineamientos sobre acciones futuras. En estas deliberaciones o “Reuniones de Altos Funcionarios” (SOM, por las siglas del nombre en inglés),¹⁴ se tomarían en cuenta las opiniones del secretariado de ANSEA, único organismo que aglutinaba a un grupo de naciones dentro de APEC,¹⁵ y de las de otras dos organizaciones de Asia Pacífico, PECC y el Foro del Pacífico del Sur (SPF), así como las de los grupos especiales de trabajo que se fueron creando para atender temas específicos de una agenda de trabajo en constante formación, los cuales derivarían más tarde en reuniones de nivel también ministerial.

Así, se llevaron a cabo las reuniones ministeriales de Singapur (29-31 de julio de 1990); Seúl (12-14 de noviembre de 1991), y Bangkok (10-11 de septiembre de 1992). Todas ellas con un formato parecido a la sesión inaugural de 1989, consistente en la emisión de un comunicado conjunto, con los anexos necesarios para indicar la adopción de posiciones comunes sobre temas como la Ronda Uruguay del GATT (tres comunicados), cuyas negociaciones en Ginebra se estancaban y obligaban a prolongar la conclusión de la Ronda más allá de la fecha límite (1990); definición de principios y objetivos del foro (“Declaración de Seúl” de 1991), y establecimiento de bases orgánicas (“Declaración de Bangkok sobre Arreglos Institucionales de APEC”). En 1991, se formalizó la participación de la República Popular China, Hong Kong y “Taipei chino” (Taiwan), elevándose a 15 el número de miembros de APEC, y en 1992 se “tomó nota de la emergencia de una economía norteamericana integrada”, cuyos fuertes vínculos económicos con Asia Pacífico hizo que los ministros instruyeran

¹⁴ Debido a que todos los documentos que emanan de los diferentes foros de APEC están en inglés, lo mismo que los nombres e iniciales de los aquellos, se adoptan aquí las siglas en inglés para APEC y sus *ad lateres*.

¹⁵ ANSEA estaba compuesta originalmente por seis miembros, pero en los años noventa se agregaron gradualmente los otros cuatro países que están localizados en el Sudeste de Asia: Vietnam (1995); Laos y Myanmar (Birmania) en 1997 y finalmente Camboya en abril de 1999. Sin embargo, solamente Vietnam pudo incorporarse a APEC (1999).

a sus altos funcionarios (SOM) a examinar la posible participación de México en APEC (SD-1989/1994, p. 74). Por otro lado, la invitación de varios gobiernos a celebrar las conferencias ministeriales en sus países había asegurado, en septiembre de 1992, la existencia de APEC para, por lo menos, los subsiguientes cinco años.¹⁶

Sobre la naturaleza de APEC, en estos años iniciales se definió, con claridad, que sus miembros no intentarían acometer ningún proceso de integración económica formal sino, por el contrario, se mantendrían, en palabras del entonces primer ministro de Singapur, Lee Kuan Yew, como ejemplo de “ciudadanos obedientes del GATT” y del régimen multilateral de libre comercio, “y se opondrían a la formación de bloques económicos” (SD-1989/1994, p. 47). En la declaración de Seúl, se precisaron los principios y objetivos del organismo informal, entre éstos los de fortalecer las ventajas de la creciente interdependencia económica de la región, especialmente de los flujos de bienes, servicios, capital y tecnología; desarrollar un sistema de comercio multilateral abierto, y reducir las barreras al intercambio comercial y de inversiones del grupo, “de una manera consistente con el GATT, cuando resulte aplicable, y sin detrimento de otras economías” (SD-1989/1994, p. 62). En esa declaración también quedaron definidos el campo de acción de APEC, su modo de operación, las bases para participar en la Asociación (economías que tengan fuertes vínculos económicos con la región y que acepten los principios y objetivos de APEC) y su organización.

El mecanismo de cooperación en Asia Pacífico se fundamentó en el diálogo político entre gobiernos de economías muy dinámicas, con creciente interdependencia entre ellas, y bajo la convicción de que liberalizando el comercio y los flujos de capital, y estableciendo un programa de trabajo sobre cooperación sectorial (tecnología, recursos humanos, energía, etc.) en el ámbito de los miembros de APEC, pero abierto al resto del mundo, se contribuiría a la formación de un sistema internacional de libre comercio y de interdependencia económica de alcance global. La aparición en 1992 de dos procesos de integración regional formal, uno en América del Norte, entre México con Canadá y Estados Unidos, los cuales ya tenían un acuerdo de libre comercio, y un área de libre comercio entre los miembros de Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (AFTA), como respues-

¹⁶ A Canbera, Singapur, Seúl y Bangkok, les seguirían las sedes, comprometidas por los respectivos gobiernos, en Estados Unidos (1993), Indonesia (1994), Japón (1995), Filipinas (1996) y Canadá (1997).

ta a la inminente formación de un bloque norteamericano, obligó a que en el foro de APEC se diera cabida a una realidad híbrida. Por una parte, se postulaba la liberalización y la cooperación abierta y contraria al espíritu de los bloques económicos regionales, y por la otra se convivía con el hecho de que miembros de APEC estuvieran constituyendo bloques subregionales: Estados Unidos y Canadá con su zona de libre comercio, más una negociación con México para un tratado trilateral (el texto del proyecto negociado se dio a conocer al público en agosto de 1992); el AFTA, y los acuerdos de cercanía económica entre Australia y Nueva Zelanda, miembros fundadores de APEC.

Otra contradicción habida entre un mecanismo de liberalización abierta y el intento de influir a través de ella en las negociaciones multilaterales de comercio del GATT, donde el método de negociación (no de consenso como en APEC) es el de intercambiarse unas concesiones por otras (*quid pro quo*) entre las “partes contratantes” —como se llama a los integrantes del GATT/OMC, para destacar el carácter de obligatoriedad que tiene este acuerdo sobre comercio y aranceles— es el de la informalidad de acuerdos en oposición a la formalidad que demanda todo regateo internacional, para llegar a soluciones en las que la suma de beneficios menos costos arroje, por lo menos, una suma cero o positiva para los países involucrados. En los años de formación de APEC no hubo tiempo para reflexionar sobre las consecuencias de propugnar por una liberalización abierta y el fenómeno de los beneficiarios gratuitos (*free riders*), porque no se tenía aún claro el futuro del foro.

En suma, en esta segunda etapa de la vida de APEC se lograron los siguientes avances:

- Se estableció un diálogo continuo entre ministros, altos funcionarios gubernamentales, “pastores” de los grupos de trabajo y otras organizaciones de la cuenca del Pacífico, que permitió ir construyendo, por aproximaciones sucesivas de prueba y error, un concepto de interés comunitario, entre países o economías que, compartiendo aguas en el Océano Pacífico, pertenecen a regiones distintas y son muy heterogéneos en cuanto a cultura, antecedentes históricos y nivel de desarrollo;

- Hubo un cierto avance orgánico, definido en la “Declaración de Bangkok sobre arreglos institucionales de APEC” (SD-1989/1994, p. 77-79), en donde, entre otras cosas, se acordó establecer un secretariado compuesto de un director ejecutivo, equipo profesional y equipo de apoyo, cu-

ya sede quedó en Singapur, y se aprobó la idea de crear un presupuesto para cubrir los costos administrativos y de operación de APEC.

- Se estableció un Grupo de Personas Eminentes (que se formaría con un representante de cada economía miembro), para que analizara la situación del comercio y la cooperación en Asia Pacífico y elaborara un pronóstico, o una “visión”, de la región en el año 2000.

LOS AÑOS DE FORMACIÓN, 1993-1996: CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ABIERTO

En 1993 le correspondió a Estados Unidos la sede de la reunión ministerial de APEC, y la nueva administración del presidente William Clinton decidió darle mayor importancia al foro de cooperación en Asia Pacífico, el cual había despertado poco entusiasmo en el gobierno, el congreso y el sector empresarial privado estadounidense. En realidad, las relaciones bilaterales con Japón, las Península de Corea y China centralizaban el interés primordial de Washington en Asia oriental y en el Pacífico; APEC no figuraba entre las prioridades del Departamento de Estado ni de los sectores económicos del país. No obstante, académicos destacados, ciertas universidades, legisladores y algunos empresarios habían venido trabajando la idea de establecer algún tipo de colaboración estrecha con las dinámicas economías del sudeste asiático, además de con las tres áreas de interés vital para Estados Unidos ya mencionadas, y sus aliados de Oceanía, Australia y Nueva Zelanda.

Desde posiciones distintas, dos personas articularon el concepto de que Estados Unidos desplegara una renovada acción política en Asia Pacífico. Uno de ellos, el subsecretario de Estado para Asuntos de Asia Oriental y el Pacífico (1993-1996), Winston Lord, ex embajador de Estados Unidos en la RPCh y hombre de confianza de Clinton para su política exterior en esa región, planteó el 31 de marzo de 1993, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, una estrategia hacia lo que deliberadamente calificó como “una nueva comunidad del Pacífico”, y cuyo elemento central era un enfoque de cooperación multilateral en la zona. Los nuevos elementos que manejó Lord estaban más relacionados con aspectos prácticos de la seguridad política, que con la política económica exterior de Estados Unidos, pero ponía al multilateralismo como eje central para cumplir con los objetivos de la diplomacia en la zona, en vez de trabajar básicamente a través de los vínculos y tratados bilaterales existentes con países de Asia

Pacífico. Fred Bergsten, economista y ex funcionario del Departamento del Tesoro, fue el otro que adoptó el concepto de un acercamiento a los países de Asia oriental manejado en forma colectiva, para lo cual APEC, foro gubernamental multilateral, caía como anillo al dedo, pues desde ese foro se podría impulsar el debate sobre cooperación comercial y financiera.

Clinton abrazó las ideas políticas de Lord y del Departamento de Estado sobre la necesidad de un intenso diálogo político en el seno de la “comunidad transpacífica”, y en un viaje que realizó en julio de 1993 a Asia, introdujo en sus discursos los elementos de una cooperación multilateral, tanto en el orden político como en el económico. Simultáneamente, diplomáticos estadounidenses desplegaban un fuerte cabildeo para poner en práctica la idea de Clinton de que se celebrara una reunión cumbre —jefes de Estado y gobierno— de APEC, a la vez que el Grupo de Personas Eminentes (EPG), mencionado al final del apartado anterior, preparaba su informe bajo la presidencia de Bergsten, la “persona eminente” designada por Estados Unidos, con un enfoque comunitario.¹⁷ Los miembros de ANSEA reaccionaron con frialdad a la propuesta “comunitaria”, y en su reunión anual de ministros de economía en Singapur señalaron que APEC no debería convertirse en un foro de negociaciones comerciales, pero al final ni la Asociación, ni ninguna otra de las economías participantes en APEC, pudieron evadir la convocatoria de Washington y los “líderes económicos”, como se llamó a los jefes de Estado y gobierno, se presentaron a la reunión de la isla Blake del 20 de noviembre de 1993. Solo faltaron los vetados por China — el gobernador de Hong Kong y el presidente o primer ministro de Taiwan— y el primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamad, quien se oponía a elevar el nivel político de las reuniones ministeriales anuales de APEC.

En esa primera reunión de líderes se establecieron ocho iniciativas o “visiones”, que se convirtieron en la dirección del trabajo futuro del meca-

¹⁷ Bergsten encabezaba el Instituto de Economía Internacional, organización privada con sede en Washington D.C. y desde allí impulsaba estudios e ideas sobre cooperación económica en Asia Pacífico; fue designado como representante académico estadounidense al EPG por la administración de Bush, y aunque no hay evidencia de que haya habido un entendimiento abierto con el gobierno estadounidense para elaborar una estrategia multilateral en Asia Pacífico, las posiciones personales de Bergsten y las del Departamento de Estado coincidieron en lo relativo a elevar el nivel político de APEC e introducirle una cierta dosis de institucionalización. Ver: Richrad W. Baker, “The United States and APEC Regime Building”, en Aggarwal y Morrison (1998), pp. 164-189.

nismo de cooperación. La línea de acción incluía: incorporar al sector privado a través de un “Foro de Negocios del Pacífico” y de un programa de voluntarios empresariales dedicados a fomentar el intercambio y el desarrollo de los recursos humanos en Asia Pacífico; la elaboración de un código de inversiones con principios no obligatorios relativos a la liberalización del movimiento de capital; programas para desarrollar la cooperación en materia de educación superior, analizar conjuntamente las tendencias de la macroeconomía y los flujos de capital de las economías de APEC, y para discutir la situación de las pequeñas y medianas empresas (en cada uno de estos tres temas se convocaba a reuniones de ministros encargados de esos sectores). Finalmente se apuntaba la necesidad de vincular los temas de energía, medio ambiente y crecimiento económico —*energy, environment and economic growth*, o triple “E”— en un diálogo político dentro de APEC que llevara a un eventual plan de acción para la conservación de energía, mejoramiento del medio ambiente y el crecimiento sustentable.¹⁸

La modalidad de elevar el diálogo al nivel de líderes significó sacar a APEC de una situación de importancia secundaria y también cambió el procedimiento utilizado en los cuatro primeros años de APEC. A partir de 1993, cada reunión anual de ministros de exteriores y comercio desemboca en un encuentro de dirigentes nacionales de los países y territorios integrantes de APEC, con las excepciones indicadas de Taipei chino y Hong Kong (este último hasta 1996), que se celebra a puerta cerrada y en un solo día al final del cual se emite una declaración conjunta solemne, cuyo texto recoge lo más relevante de lo efectuado en un año de actividades de los numerosos grupos de trabajo que se han ido estableciendo en APEC, y se dictan las orientaciones para nuevas acciones. Corresponde de todas maneras a los ministros revisar los proyectos de declaración de ellos y de los líderes, que entre una reunión y otra van preparando los altos funcionarios con base a los resultados que arrojan los grupos de trabajo, talleres, conferencias y demás instancias del foro de cooperación en Asia Pacífico. Se trata, en suma, de un sistema de consultas multilaterales que “generan consensos” (*building consensus*).

En esta etapa de formación de APEC, se llevaron a cabo cuatro reuniones de la cúspide del sistema de consultas; en cada una de ellas los ministros sesionaron dos días y al tercero se desahogaron las deliberaciones de

¹⁸ Declaración de los líderes de APEC sobre su visión económica y las iniciativas, SD-1989/1994, pp. 1-4.

los ministros. Por mera coincidencia, ya que no está establecida una época específica del año para el cierre de un ejercicio de consultas, todos los encuentros de esta etapa se hicieron en el mes de noviembre y el esquema de presentación de resultados fue más o menos el mismo. Una declaración de ministros describió los resultados del debate sobre las tendencias globales del comercio y la economía — la Ronda Uruguay del GATT fue objeto de declaraciones especiales hasta 1993— seguida de las discusiones y decisiones adoptadas en lo referente a liberalización de comercio e inversiones, y a la cooperación económica en sectores específicos (se comenzó con siete y en 1996 eran trece); el tratamiento de informes especiales, como el del grupo de personas eminentes que actuó durante tres años (1993-1995), y temas operativos como la estructura de APEC, el tratamiento de nuevos miembros y las sedes de reuniones futuras.

Lo más significativo de estos cuatro años (1993-1996) fue que APEC adquirió el carácter de un mecanismo intergubernamental más orgánico y con objetivos reales mucho más ambiciosos que los iniciales de ayudar a destrabar las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, y a prevenir que la Comunidad Europea se desligara del compromiso de avanzar en una liberalización relativamente universal. Después de fijada la línea de acción en Seattle (isla Blake), las reuniones segunda y tercera de líderes (sexta y séptima ministeriales), efectuadas en Indonesia y Japón, fijaron la meta de que las economías de APEC liberalizarían el comercio y las inversiones de todo tipo de obstáculos arancelarios y no arancelarios, a más tardar en 2010 para los socios ricos y 2020 para los en desarrollo, y se elaboró una ambiciosa agenda de acción (Osaka) para poder alcanzar dichas metas.

En cuanto a la liberalización, ésta se plegó al postulado de hacerla en concordancia con la doctrina del GATT/OMC; es decir, extender los beneficios de la eliminación de barreras a países o economías que no sean parte de APEC y de acuerdo a la cláusula de nación más favorecida. Con esto se elimina de APEC la característica de un bloque económico formal y se pretende una integración abierta, pero dentro de la cual coexisten grupos que se otorgan entre sí tratamiento preferente en comercio de bienes y servicios del que excluyen a terceros. Al mismo tiempo, se adoptan criterios de cooperación para el desarrollo que se traducen en acuerdos no obligatorios de integración económica y técnica en proyectos específicos (al finalizar 1996 eran más de 320), con lo cual APEC adquiere el tinte de una comunidad económica, como la europea derivada del Tratado de Roma de 1957,

pero sin compromisos obligatorios ni un calendario específico para avanzar en cada estadio de la integración multinacional, como ha ocurrido con la comunidad europea de los seis, que ahora son 15 y ya superaron la etapa de un mercado común para entrar a la de la integración plena (Unión Europea). Nada de esto figura en los planes de APEC.

La llamada Agenda de “Acción de Osaka”, que pretende ser el medio para llegar a la plena integración comercial y financiera abierta de APEC en el año 2020, constituye, en rigor, una extensa lista de propósitos que teóricamente serán cumplidos en forma voluntaria por los miembros del foro. Ella contiene dos grandes partes, la primera de las cuales cubre la liberalización y facilitación de comercio e inversiones, y comienza estableciendo nueve principios,¹⁹ más el enfoque a seguir (una combinación de acciones unilaterales concertadas, acciones colectivas del grupo APEC y acciones multilaterales que trascienden al grupo). Luego se especifican quince áreas de acción, en cada una de las cuales hay lugar para actividades individuales, colectivas y multilaterales, que son: aranceles; medidas no arancelarias; servicios (telecomunicaciones, transporte, energía y turismo); inversión; reglas y procedimientos; procedimientos aduanales; derechos de propiedad intelectual; política de competencia; compras gubernamentales; reglas de origen, mediación de disputas; movilidad de la gente de negocios; cumplimiento de los resultados de la Ronda Uruguay, y recolección y análisis de información.

La segunda parte de la agenda se refiere a la cooperación económica y técnica, entendida como un medio para reducir diferencias de desarrollo entre las economías de APEC, mejorar el bienestar económico y social de los pueblos de la región, contribuir al proceso de liberalización del comercio y las inversiones, y ayudar al logro de un crecimiento sostenido de las economías involucradas.²⁰ Esta cooperación se debe abordar —señala la agenda— respetándose la autonomía de cada miembro sobre el manejo de su política económica, a través de conceptos de “política común” (no se pudo introducir la palabra “comunitaria”), actividades conjuntas diversas como las realizadas por los grupos de trabajo sectorial o las recomendadas en la propuesta japonesa de “socios para el progreso” (ver: SD-1995, p. 173-

¹⁹ Cobertura total, consistencia con la OMC, comparabilidad, no discriminación, transparencia, *statu quo*, arranque simultáneo, proceso continuo y calendarios diferenciados, flexibilidad y cooperación.

²⁰ SD-1995, p. 26.

177), que endosó la séptima reunión ministerial y aprobó la tercera reunión de líderes, y mediante el diálogo político continuo. Las áreas de cooperación económica y técnica que recoge la agenda de acción de Osaka (AAO), son las trece que se comenzaron a identificar en 1989 y se ampliaron en los años subsiguientes; ellas son: desarrollo de recursos humanos (HRD); ciencia y tecnología industrial (IST); pequeñas y medianas empresas (SME); infraestructura económica; energía; transporte; telecomunicaciones e información; turismo; datos de comercio e inversión; fomento del comercio; conservación de recursos marítimos; pesquerías, y tecnología agrícola.

Una vez establecidas las metas de liberalización y cooperación en Bogor, Indonesia, y la agenda de acción de Osaka para cumplir el objetivo comunitario, se abrió el debate sobre las acciones concretas que deberían adoptar “voluntariamente” los integrantes de APEC, para echar a andar el proceso de integración abierta y sustentado en “tres pilares”: liberalización de comercio e inversiones; facilitación de la libre movilidad de ambos, y cooperación económica y técnica para el desarrollo. Este debate se efectuó a lo largo de 1996, bajo la presidencia *pro tempore* de Filipinas, y concluyó con las reuniones, octava de ministros, en Manila (23 y 24 de noviembre), y la del día 25 de líderes económicos en la antigua base naval estadounidense de Subic, convertida en un centro comercial. De esta última resultó la declaración llamada “de la visión a la acción”, para significar la intención política de los máximos dirigentes gubernamentales de los 18 miembros de APEC, de pasar firmemente a los hechos y poner en práctica los elementos de la agenda de Osaka. Las tres cumbres que precedieron a la de Subic, llevaron como título simbólico de sus respectivos comunicados los siguientes: visión de los líderes, resolución común y declaración para la acción.

El paso de lo declarativo a lo práctico consistió, fundamentalmente, en la adopción del Plan de Acción de Manila para APEC (MAPA), que contiene los planes individuales de acción (IAP) de cada uno de los miembros del grupo (lo que el EPG denominó “pago de un enganche”), en los que se enumeran medidas adoptadas para cumplir con algunas de las medidas de liberalización y facilitación al comercio de mercancías y de algunos servicios, incluidos los financieros, establecidos en la AAO. El MAPA es un extenso y repetitivo documento, que en más de 100 páginas describe los “puntos significativos” del plan, no el texto completo, de las acciones concertadas para lograr: acceso a un mercado más grande (medidas arancelarias y no arancelarias); fortalecimiento del acceso al mercado de servicios; un régimen abierto de inversiones; reducción de los costos de “hacer negocios”;

construcción de un sector de infraestructura abierto y eficiente, y fortalecimiento de la cooperación económica y técnica. Luego, se presenta un resumen del SOM sobre las aportaciones de cada economía individual a la liberalización y facilitación; el resumen de los planes individuales de acción; la síntesis de los planes colectivos de acción (CAP), y de la cooperación económica y técnica (Ecotech).²¹

El ciclo de formación de APEC quedó completo a finales de 1996, luego de haberse efectuado, contando a partir de la primera conferencia ministerial de Canberra, en noviembre de 1989, ocho encuentros de ministros de relaciones exteriores y comercio, y cuatro reuniones cumbre. Además, luego de la convocatoria de los líderes nacionales de 1993, para que se juntaran ministros a cargo de otras funciones distintas a las de exteriores y comercio, proliferaron otras reuniones ministeriales por sectores. Entre 1994 y 1996 hubo 17 de estas reuniones: tres de ministros de finanzas; tres de ministros a cargo de asuntos de pequeñas y medianas empresas; dos de ministros de comercio; dos de telecomunicaciones e industria de información; dos conferencias de ministros de ciencia y tecnología; y una para cada tema de medio ambiente, desarrollo sustentable, transporte, energía y desarrollo de recursos humanos.

Los resultados de todo este esfuerzo de diálogo y concertación son muy generales y ambiguos. Desde el punto de vista institucional, APEC sale de estos años de formación como un régimen de diálogo que no pretende buscar una zona de libre comercio o mercado común, puesto que postula extender los beneficios de su liberalización interna a terceros países. Tampoco es un GATT o una Organización Mundial de Comercio en miniatura, ya que su modo de proceder para lograr la liberalización es mediante la concertación de consensos no obligatorios y evade el método de concesiones negociadas recíprocamente entre las partes involucradas; pretende cubrir un universo mayor que la OMC: comercio de bienes y servicios, más temas de integración económica muy variados (recursos humanos, ciencia y tecnología, capitales, transporte y telecomunicaciones, energía, turismo, pesca, etcétera). En síntesis, APEC se erige en un ámbito de cooperación voluntaria y abierta que permita llevar, a la larga, a la constitución de una comunidad de Asia Pacífico, sin pasar por etapas y calendarios de integración establecidos a priori (esto explica que los “documentos de acción” sean tan prolíficos e imprecisos).

²¹ Ver: “*Highlights of the Manila Action Plan for APEC (MAPA)*”, SD-1996, pp. 9-126.

Entre 1993 y 1994, APEC amplió el número de sus socios, de 15 que eran en los años exploratorios a 18, y se estableció una moratoria de tres años antes de que se decidiera en Manila (1996), que en 1998 se determinaría a quiénes, de los numerosos países que querían ingresar, se aceptaría. Asimismo, se avanzó en este periodo de formación en la creación de una estructura orgánica de APEC, que fortalece al procedimiento de trabajo que había hasta 1992 (grupos y otros foros cuyos resultados son recogidos y sistematizados por el SOM y las reuniones ministeriales anuales que revisaban y adoptaban decisiones; todos ellos apoyados por una incipiente secretaría de APEC). Los dos grupos intergubernamentales *ad hoc* que se ocupaban del análisis de la liberalización del comercio y de las tendencias de la economía, se transformaron en el Comité de Comercio e Inversión y el Comité Económico, respectivamente, constituidos también por representantes gubernamentales de las economías de APEC y presididos por uno de esos funcionarios, que es seleccionado para periodos mayores de un año. Estos dos comités le brindan un fuerte apoyo técnico y analítico a todo el proceso de APEC, y realizan tareas específicas que los ministros o los líderes les encomiendan. También se creó un Comité de Presupuesto y Administración (BAC), como parte de la secretaría permanente, para manejar un presupuesto de apoyo a las actividades de APEC y a la secretaría.²² Finalmente, el establecimiento en noviembre de 1995 de ABAC (Consejo Empresarial Asesor), como órgano permanente de APEC, incorpora al sector privado de una manera más amplia a como lo hiciera su predecesor, el Foro Empresarial del Pacífico.

Desde el punto de vista funcional, APEC concluyó la etapa de formación con una enorme agenda de temas sobrepuestos. Por un lado quedaron los quince elementos de la Agenda de Osaka para la liberalización y facilitación de comercio e inversiones, incluido el comercio de servicios de telecomunicaciones, transporte, energía y turismo, sectores que aparecen también en la parte segunda de la Agenda, que es la relativa a la cooperación económica y técnica. Por otra parte están los conceptos de acción del MAPA, que plantea los planes individuales y colectivos de acción, como una desagregación de las acciones recomendadas en Osaka. A esto se añade,

²² La idea de un secretariado de APEC se aprobó en la reunión de Bangkok de 1992, y comenzó sus actividades en 1994. Singapur asumió los gastos administrativos de este órgano por lo primeros dos años de su actividad y en 1995 se estableció un sistema de aportaciones de cada economía miembro, para financiar parte de los presupuestos que se aprobaron a partir de 1996.

para ampliar la confusión, la propuesta del Comité Económico, endosada por los ministros en 1996, porque de alguna manera ella sirve para “implementar” una de las “visiones” de los líderes de 1993, de acometer el análisis colectivo en APEC del impacto del crecimiento de la población sobre su crecimiento económico, necesidades de energía y situación del medio ambiente en la región (FEEEP, por sus siglas en inglés).

Por último está la resolución ministerial de Manila, adoptada implícitamente por los líderes, de fortalecer la cooperación para el desarrollo en APEC (SD-1996, pp. 144-147), mediante “actividades conjuntas” en seis áreas: desarrollo de capital humano; desarrollo estable, seguro y eficiente de los mercados de capital; infraestructura económica; manejo de tecnologías del futuro; salvaguardia de la calidad de vida a través de un crecimiento ambiental sólido, y desarrollo de las medianas y pequeñas empresas. Muchos de los proyectos listados en la Agenda de Osaka y los trabajos de los trece grupos sectoriales de trabajo cubren buena parte de los grandes temas considerados en esta resolución, lo que puede interpretarse de dos maneras opuestas: una, que se trata de una reorganización del método de trabajo, para orientarlo sobre grandes ejes funcionales de la economía internacional (trabajo, capital, tecnología y medio ambiente; sobraría el tema específico de pequeñas y medianas empresas); la otra es que simplemente se trata de alargar la lista de buenos deseos, para justificar la obtención de resultados de un foro que no es más que mero escaparate retórico (*talk shop*).

En todo caso, los resultados concretos de APEC al concluir 1996 (siete años de operación) eran francamente magros:

- en APEC pudieron ponerse de acuerdo Japón y Estados Unidos, más las economías de rápido crecimiento de Asia y las que luchaban por la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas, para conciliar intereses y ayudar a que la Ronda Uruguay concluyera satisfactoriamente en diciembre de 1993 (tres años de retraso);

- APEC presentó un frente común en la OMC para la adopción del Acuerdo sobre Tecnología de Información (ITA), que interesaba principalmente a Estados Unidos, por tratarse de la eliminación de aranceles al comercio de computadoras y equipo de telecomunicaciones;

- Se adoptó un código de inversiones de doce principios de cumplimiento voluntario, varios de los cuales han sido adoptados por los países de Asia Pacífico en sus acuerdos bilaterales o multilaterales concertados fuera del ámbito de APEC;

- Se establecieron algunas facilidades para los miembros de APEC, como el Centro de Tecnología y Capacitación para PME; Sistema de Información sobre el Mercado de Trabajo; Centro de Investigación de Energía, y el Sistema de Base de datos sobre Comercio e Inversiones;

- Los ofrecimientos de liberalización de cada economía, el llamado enganche para iniciar en serio la eliminación de obstáculos al comercio y la inversión, se deriva, en la mayoría de los casos, de los compromisos de la Ronda Uruguay, o de los que las economías habían adoptado antes de la puesta en marcha de los planes individuales de acción. No obstante, algunos miembros de APEC realizaron un esfuerzo mayor, como Japón que anunció “la mayor liberalización de su comercio exterior de los últimos 16 años”,²³ China prometió reducir en 30% las tarifas arancelarias de 4 000 productos de exportación, y Malasia para 3 364 fracciones arancelarias.

LOS AÑOS DE MADUREZ, 1997-1999

En los siguientes tres años de la vida de APEC, sus miembros afrontaron tres problemas básicos:

- la enorme proliferación de fuerzas de tarea, grupos ad hoc, grupos de trabajo, reuniones ministeriales sectoriales y otros foros más, que generaron una lista inacabable de programas, planes de acción y promesas;

- la urgencia de rendir resultados en cuanto al avance hacia el logro de los objetivos (Bogor) y medios para ello (Agenda de Osaka y MAPA), y

- darle eficacia a la peculiar organización de APEC: trabajo de múltiples foros, concentración de resultados por el SOM, ratificación de la línea de acción por parte de la reunión ministerial anual, y declaración también anual de los líderes económicos. Todo está dentro de un marco de compromisos voluntarios, calendarios indefinidos, un secretariado de apoyo técnico, sin mayor influencia, y una presidencia anual rotativa, que asume la economía que ofrece la sede para la reunión ministerial correspondiente.

Además de esos problemas, y la creciente impaciencia habida dentro de los rangos de APEC y el escepticismo de fuera sobre su trascendencia internacional, la crisis financiera de Asia, que comenzó en julio de 1997 en Tailandia y de allí se extendió, con peculiar virulencia, a Malasia, Indone-

²³ *Asia 1997 Yearbook*, p. 47.

sia y Corea del Sur, puso a prueba, por primera vez, la seriedad de APEC, que se presenta como el foro de cooperación económica por excelencia de la región.²⁴ Por todo ello, se desplegó en los tres últimos años de los noventa un esfuerzo en APEC para hacer del mecanismo de consultas intergubernamentales un foro orientado a la acción, y no sólo a la construcción de una conciencia comunitaria. Los resultados de esta nueva fase, que se puede calificar como la de la madurez de una organización que no pretende erigirse en grupo, son muy ambiguos.

En lo referente a la proliferación de reuniones y foros, se estableció un proceso de revisión crítica de las funciones de los diferentes grupos, para saber cómo reorganizar la dispersa red de actividades y reorientarla de una manera racional, evitando duplicaciones, reiteraciones de principios y declaraciones de carácter demasiado general. En la novena reunión ministerial de Vancouver, se endosó el trabajo de evaluación hecho por el Comité Económico, sobre la cooperación económica y técnica por sectores y por proyectos, y al mismo tiempo se decidió aprobar la propuesta del SOM, de establecer un subcomité de altos funcionarios dedicados a reestructurar y coordinar las actividades de los llamados "Ecotechs". Se designó para presidir las actividades de los dos primeros años de vida del subcomité (1998-1999), al representante mexicano, embajador Jorge Alberto Lozoya, y se estableció que se rindieran informes anuales a partir de 1998. En este mismo año comenzó el trabajo de un grupo de tarea, coordinado colectivamente por Malasia, Nueva Zelanda y Brunei, países sede de las reuniones ministeriales y de líderes de 1998, 1999 y 2000, respectivamente, para plantear una reestructuración completa de APEC — el TILF (liberalización y facilitación de comercio e inversión), ECOTECH y todas las demás funciones— el cual debe concluirse en el 2000 y sus resultados llevarse de inmediato a la práctica.

A pesar de estos esfuerzos por simplificar y racionalizar el *modus operandi* de APEC, en estos años de madurez continuó la proliferación de foros, documentos, declaraciones especiales y planes de acción. Sólo en lo referente a reuniones sectoriales de ministros, se efectuaron dieciocho, una más de las registradas entre 1994, año en que comenzó esta modalidad, y 1996 que se ha escogido para marcar el fin de la etapa de formación. Por lo que respecta a la determinación de corregir el excesivo número de unidades de trabajo y similares, el único avance fue la decisión de eliminar un

²⁴ La vaguedad de lo que finalmente es APEC, se refleja en la dificultad para encontrarle artículo, femenino o masculino, a la expresión "cooperación económica en Asia Pacífico".

grupo —el de revisión de datos de comercio e inversiones— y la de establecer una moratoria para la creación de nuevos grupos, o si acaso fuera imprescindible, aceptar sólo la formación de “fuerzas de tarea ad hoc” (comunicado de la décima reunión de ministros de Kuala Lumpur, 14-15 de noviembre de 1998).

En cuanto a la institucionalización de APEC, se incrementó el número de miembros de los dieciocho existentes a partir de 1994, a veintiuno con la aceptación en 1998, de Perú, Rusia y Vietnam. También se aseguró la continuidad de los encuentros ministeriales, con la aceptación de las ofertas de China para organizar la reunión del 2001; México en 2002; Tailandia en 2003 (será la segunda vez que este país sea sede y tenga la presidencia *pro tempore* de APEC), y Chile en el 2004. Se estableció el subcomité del SOM para ECOTECH; el Comité de Presupuesto y Administración (BAC) se transformó en Comité de Presupuesto y Gerencia (BMC), que tiene mayores responsabilidades y participación en la operación del secretariado y de los distintos proyectos en operación de APEC, financiados total o parcialmente por el foro y, finalmente, se aprobó un presupuesto para el año 2000 de 5 943 026 dólares estadounidenses (un incremento de 92% en relación a 1996) y las contribuciones de las economías miembro sumaron \$ 3 338 000, cantidad que se mantuvo igual para los presupuestos de 1999 y 2000, sin recoger todavía las contribuciones de los tres nuevos miembros; esa aportación cubre un poco más de la mitad del presupuesto aprobado.

Desde el punto de vista funcional, APEC continuó siendo una institución poco estructurada y con cierta similitud a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, que agrupa a 29 países y tiene un secretariado, basado en París, mucho más grande que el de APEC, en cuanto a número de integrantes, responsabilidades y funciones asignadas. En rigor, el foro de Asia Pacífico sigue siendo un mecanismo cuya máxima autoridad colectiva la constituye la reunión anual de ministros de exteriores y comercio; las reuniones cumbre tienen un carácter político y no está previsto que deban celebrarse cada año, como ha ocurrido desde 1993, aunque los observadores coinciden en que la interrupción de esta práctica debilitaría la imagen de la organización.²⁵ Los altos funcionarios (SOM) actúan

²⁵ La convocatoria formal para cada encuentro anual de los miembros de APEC, al nivel gubernamental más alto, está dirigida explícitamente a la reunión ministerial y nada se anticipa sobre el subsiguiente encuentro de líderes.

como si fuera el consejo o junta de administración del foro y desahogan sus responsabilidades de integrar los resultados de los numerosos otros grupos y reuniones ministeriales sectoriales; supervisar la tarea del Comité de Presupuesto y Gerencia; recibir los informes del secretariado y de los comités de comercio e inversión (CTI) y económico (EC); hacer el seguimiento de la cooperación económica y técnica (ECOTECH), a través del subcomité de altos funcionarios, e ir preparando, entre una reunión y otra, los borradores de las declaraciones ministeriales y de líderes económicos.

La Agenda de Acción de APEC tuvo en los últimos tres años varios añadidos y reajustes. En lo concerniente a la liberalización de comercio e inversiones, se hicieron esfuerzos porque los países afinaran e hicieran más claros sus planes individuales de acción (IAP), y que ellos cubrieran varios de los componentes de la llamada facilitación de comercio. A partir de 1998, se puso en práctica la sumisión voluntaria de los IAP a una revisión crítica por parte de los demás miembros de APEC —a esto se le llama “revisión voluntaria entre pares”— y hasta fines de 1999 se habían prestado siete economías a ese ejercicio y otras cinco ofrecieron hacerlo en el 2000.²⁶

Como los avances en la liberalización eran muy lentos —el “enganche”, como se explica en páginas anteriores, resultó muy pobre porque la mayoría de los países simplemente aportaron lo ya comprometido en el GATT/OMC, o por separado a APEC—, en la cumbre de Subic (1996), se propuso que se realizara una desgravación extra y adelantada a una serie de productos que se “concertarían voluntariamente” entre las economías de APEC, a partir de 1997. El experimento resultó un fracaso, que se ha pretendido disfrazar de triunfo (ver comunicados ministeriales de 1998 y 1999), debido a que dos países —Chile y México— no aceptaron el esquema de la llamada “liberalización sectorial voluntaria adelantada” (EVSL), por considerar que un mecanismo discrecional y selectivo de liberalización solo conduce a ofrecimientos poco significativos. Pero, sobre todo, porque al final de cuentas los otros 16 miembros, que identificaron 15 tipos de productos objeto de la liberalización adelantada, de lo cuales nueve²⁷ se “negocia-

²⁶ De 1998 a 1999 sometieron voluntariamente a revisión sus respectivos IAP, Corea, Malasia, Australia, Brunei, Japón, Filipinas y Estados Unidos, y ofrecieron para el 2000, Indonesia, México, Perú, Singapur y Tailandia).

²⁷ Bienes y servicios ambientales, peces y sus derivados; productos forestales; instrumental y equipo médico; reconocimiento mutuo inmediato de los arreglos en telecomunicaciones que se negocian en la OMC; sector de energía; juguetes; gemas y joyería, y productos químicos.

ron” en 1998 para liberalizarse en 1999, mientras los seis restantes se negociarían en este año, no pudieron ponerse de acuerdo y decidieron “lavarse las manos”, remitiendo el paquete de la EVSL a la OMC, para que allá se finiquitara la operación en una eventual nueva ronda de negociaciones que se esperaba fuese anunciada en la reunión ministerial de esa Organización, en Seattle, Washington, Estados Unidos, a fines de 1999, pero esta posibilidad fracasó.

Es en la otra pata del trípode de APEC, la cooperación económica y técnica, donde más han proliferado las reuniones y listas de buenos deseos, donde se han concentrado la mayoría de las propuestas o planes de acción colectiva (CAP). Aquí se reagrupó, a partir de 1998, a los proyectos de los trece sectores de la parte dos de la Agenda de Osaka, siguiéndose las seis grandes líneas de acción del “Marco para el Fortalecimiento de la Cooperación y el Desarrollo” de 1996: desarrollo de capital humano; desarrollo estable, seguro y eficiente de los mercados de capital; infraestructura económica; manejo de tecnologías del futuro; salvaguardia de la calidad de vida a través de un crecimiento ambientalmente sólido, y desarrollo de la PME. Además, queda vigente el tema del FEEEP (alimentos, medio ambiente, energía, crecimiento económico y población), que se entrecruza con las seis áreas del Marco y con otras propuestas, como la hecha por ABAC, de “construir un sistema alimentario regional robusto”.

APEC enfrenta el serio problema de tener que rendir resultados tangibles y de orientar su actividad de la fase declarativa a la de la acción. Pero también tuvo la organización una dura prueba en 1998 y 1999, con la crisis financiera y económica que asoló a varias economías de Asia, y con fricciones políticas que reflejan la existencia subyacente de conflictos potenciales entre miembros del foro. En cuanto al primer tema, la crisis financiera, APEC respondió con una serie de consensos establecidos desde las reuniones de ministros de finanzas, ratificadas por los encuentros ministeriales de Vancouver, Kuala Lumpur y Auckland, y respaldadas por el peso político de las tres cumbres efectuadas en las mismas ciudades; pese a todo esto, lo único efectivo que pudo hacer APEC fue un listado de acciones para mitigar los efectos de las crisis, prevenirlas en lo posible en el futuro y recomendar principios que deban regir la “gobernabilidad” de los intermediarios financieros, refiriendo las soluciones a negociaciones y acuerdos que están por alcanzarse en los organismos internacionales y regionales especializados (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, y otras).

Las divergencias políticas son menos conocidas porque no están recogidas en declaraciones y comunicados conjuntos, pero pueden ser más peligrosas para el futuro de APEC, que la falta de resultados concretos. Una de ellas se presentó en el cónclave de Kuala Lumpur de noviembre de 1998, cuando la delegación estadounidense, encabezada por el vicepresidente Al Gore, en ausencia del presidente Clinton que debió quedarse en Washington para enfrentar la amenaza de un juicio político por parte del Congreso (en 1995 ocurrió algo similar, esa vez el retraso en la aprobación del presupuesto fiscal obligó al presidente de Estados Unidos a suspender su viaje a Osaka) hizo críticas veladas y abiertas al gobierno de Malasia, que enfrentaba las protestas internas y las censuras de sus socios de ANSEA, principalmente Indonesia y Filipinas, por la purga política y el arresto de Anwar Ibrahim, otrora hombre de confianza y segundo en rango administrativo del primer ministro Mahathir Mohamad. Este incidente finalmente no afectó el consenso formal que priva en las cumbres de APEC, pero fue un aviso de lo que puede pasar cuando se atraviesan asuntos políticos similares a los de Malasia en ese año, o incluso de mayor trascendencia.

Eso fue lo que ocurrió en la undécima reunión de ministros de APEC en Auckland, en septiembre de 1999. Por esos mismos días, la crisis de Timor Oriental alcanzaba su punto máximo de tensión, y el gobierno de Estados Unidos ejercía toda la presión posible para que Jakarta pidiera la intervención de una fuerza de paz bajo bandera de la ONU, que pusiera fin al genocidio que se estaba produciendo en la media isla, y no tuviera que tomarse esa decisión intervencionista humanitaria contra la voluntad del gobierno indonesio. La secretaria de Estado Madeleine Albright forzó a una reunión, a puerta cerrada, de sus colegas de APEC, para tratar un tema que no figuraba en la agenda y que por ser netamente político se consideraba ajeno a la naturaleza de las conferencias de APEC. Washington logró plenamente sus propósitos. Indonesia pidió la presencia de los “cascos azules”, cuyos contingentes fueron en su mayoría australianos y el comandante de la fuerza de paz de la misma nacionalidad.

EL FUTURO

Sin duda, APEC ha sido un experimento político de suma importancia, por el mero hecho de haber permitido que funcionarios de muy alto nivel y, a partir de 1993, jefes de estado y de gobierno de una veintena de naciones

se reúnan anualmente a discutir sobre la manera de cómo mantener el alto ritmo de crecimiento económico de la región de Asia Pacífico, y elevar el bienestar de la mayor parte de los pueblos de esa región a través de la liberalización del comercio y las inversiones, y de la cooperación para el desarrollo. Si los resultados prácticos han sido todavía limitados —debido a la naturaleza voluntaria, abierta y flexible del mecanismo adoptado— en cambio se ha creado un concepto de grupo cada vez más sólido y que sin duda está contribuyendo a crear una conciencia de comunidad, donde antes no la había.

Una vez establecidos los objetivos y metas de APEC, sus miembros pretenden entrar a partir del año 2000, a una etapa en la que definitivamente se dejen atrás los grandiosos planes de acción y se discutan anualmente informes de resultados; que se cambie el enfoque de lo general a lo particular, y de lo abstracto a lo real. El lograr esto no será una tarea fácil, sobre todo si se persiste en el método de los consensos voluntarios y de la informalidad en cuanto al alcance y tiempos de ejecución de los casi innumerables compromisos y proyectos adoptados. Pero como cambiar de una cooperación suelta y abierta, a otra de carácter más formal requeriría de una modificación sustantiva de la idea fundacional de APEC, y en ello no hay acuerdo político, entonces lo más que se puede esperar que ocurra, en cuanto a avances concretos hacia una integración comercial y financiera regional abierta a terceros, o hacia una especie de comunidad de Asia Pacífico, es sumamente limitado.

Las posibles vías para obtener frutos importantes son prácticamente dos. Una es vincular los proyectos y planes de acción de APEC con las negociaciones o decisiones de carácter internacional que se toman en organismos estructuralmente bien definidos, como las conferencias especiales de la ONU (medio ambiente, comercio y desarrollo, etc.); con los organismos internacionales y regionales especializados en comercio, asuntos monetarios y financieros, y de desarrollo que ya existen, y a través de una movilización política que involucre a otras naciones y bloques económicos a tomar acciones en torno a temas en los que APEC ha generado acuerdos internos. La otra vía de acción sería por medio de la participación del sector privado empresarial en la ejecución de algunos o varios de los proyectos identificados por los foros intergubernamentales de APEC. El establecimiento del Consejo Empresarial Asesor de APEC ha permitido un diálogo estrecho entre empresarios y funcionarios involucrados en el proceso de formación de la agenda de APEC, con lo que, presumiblemente, están dadas

las condiciones para que en los próximos años vayan apareciendo proyectos específicos de inversión.

Por lo que respecta a la posibilidad de que APEC inicie en el 2000 una profunda reforma de su modo de proceder, de manera que se reduzca y simplifique el número de reuniones, planes y declaraciones, es muy difícil aventurar un pronóstico de lo que en realidad pueda suceder. Si el objetivo es concretar resultados y se suprime la elaboración de más iniciativas, se corre el riesgo de que los temas de conversación se agoten, sin que necesariamente se obtengan mayores frutos específicos, dado que tal como está constituido APEC, sólo tiene capacidad para iniciar y quizá dar ímpetu a proyectos, pero éstos los tienen que llevar a la práctica actores externos. En estas circunstancias, lo mejor para mantener vigente al foro de Asia Pacífico es que éste siga produciendo muchas ideas y propuestas, para que las probabilidades de que algunas de ellas se ejecuten en otras instancias internacionales sean mayores. Otra posibilidad sería que APEC pusiera todo su empeño en la realización de un número limitado de proyectos piloto, a fin de demostrar que además de ser un "talk shop", es un instrumento de orientación y de acción.

Por último, la institucionalización de APEC necesita fortalecerse puesto que no hay una organización central capaz de llevar a su grado de ejecución los compromisos asumidos en materia de liberalización y facilitación de comercio e inversiones, y de cooperación económica y técnica. Tal como opera actualmente el grupo de ministros de relaciones exteriores y comercio, como una especie de junta de gobierno, y el SOM como la junta de directores ejecutivos, no hay manera de "gobernar" la marcha del organismo. Se necesitaría que el SOM dejara las funciones de contralor de resultados del secretariado y del comité de presupuesto y administración, otorgándole al secretariado una mayor independencia y responsabilidad para el manejo de la administración, del presupuesto y de los resultados de operación que arrojen los comités de comercio e inversiones y el económico. Así, el SOM actuaría como una verdadera junta de directores encargada no únicamente de la preparación de borradores de comunicados, sino de coordinar y dirigir (gobernar) la operación sustantiva de todo el sistema de APEC.

Las reuniones cumbre anuales corren el riesgo del desgaste y de que gradualmente vayan faltando a ellas varios jefes de estado o de gobierno. No obstante, es preciso que en APEC persista esa "costumbre" de reunir a los líderes, a fin de mantener el alto perfil de una organización que algu-

nos consideran intrascendente. El atractivo para que estos líderes nacionales mantengan su interés en los encuentros de cada año, es el de conocerse y tratarse personalmente, lo cual no es un valor político deleznable. Para jefes de estado, como el de México, resulta importante aprovechar los dos o tres días que se requieren para participar en los cónclaves de líderes, a fin de entablar conversaciones informales con varios de sus colegas de Asia, a varios de los cuales quizá resulte difícil ir a visitarlos, o recibirlos formalmente en México, para mantener viva la relación bilateral con naciones de la otra orilla del Pacífico. Este caso se aplica a los demás presidentes o primeros ministros de las naciones y territorios que son integrantes del foro de cooperación económica en Asia Pacífico.

APÉNDICE

APEC: Reuniones ministeriales y de líderes económicos

1989

Primera reunión de ministros de relaciones exteriores y de comercio, Canberra, Australia, 24-25 de noviembre. Participaron 12 economías (Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia).

Comercio e inversión: fomento del comercio regional; revisión de prácticas aduaneras; Asia Pacífico como un ejemplo.

Temas sectoriales: elaboración de información comercial y financiera regional; desarrollo de recursos humanos; parques industriales/tecnológicos y necesidades de infraestructura; cooperación en I&D; administración de pesquerías; oferta y demanda de recursos energéticos; turismo regional.

1990

Segunda reunión de ministros, Singapur, 29-31 de julio. Participaron 12 economías.

Comercio e inversión: liberalización del comercio regional y apoyo a las NCM de la Ronda Uruguay del GATT; intercambio de opiniones sobre el desarrollo económico mundial y regional; reducción del proteccionismo comercial; mejoramiento de datos sobre comercio e inversiones.

Temas sectoriales: Inversión y transferencia de tecnología; impulso al desarrollo de recursos humanos; cooperación en energía; conservación de recursos marinos; homogeneización en telecomunicaciones; necesidad de un desarrollo económico sustentable.

Organización: establecimiento de serie de reuniones de un grupo de altos funcionarios (SOM), en estrecho contacto con secretariado de ANSEA, PECC y SPF (South Pacific Forum).

1991

Tercera reunión de ministros, Seúl, República de Corea, 12-14 de noviembre. Participaron la República Popular China, Hong Kong y Taipei chino.

Comercio e inversión: consolidación de principios y objetivos de APEC ("declaración de Seúl"); liberalización de bienes y servicios basada en el sistema multilateral de comercio,

avance comercial en agricultura, textiles y ropa, y servicios; acceso a mercados; inventario de datos sobre comercio.

Temas sectoriales: red de información electrónica de APEC; desarrollo de "tecno-parques"; inversión e información tecnológica; iniciativas sobre desarrollo de recursos humanos; cooperación en energía y Centro de Utilización del Carbón; recursos marinos; información sobre telecomunicaciones; identificación de bancos de peces; proyectos de transporte; mejoramiento del turismo.

Organización: posibilidad de establecer un mecanismo permanente de apoyo y coordinación de actividades de APEC (aparte del SOM).

1992

Cuarta reunión de ministros, Bangkok, Tailandia, 10-11 de septiembre. Participaron 15 economías.

Comercio e inversión: Interdependencia del comercio de mercancías y servicios; políticas económicas abiertas, cambio estructural e integración regional; crecimiento del comercio mundial y la Ronda Uruguay; Globalización y acuerdos comerciales subregionales; establecimiento de un Grupo de Personas Eminentes (GPE) para que elabore la idea comercial; facilitación de procedimientos aduaneros; acceso a mercados; elaboración de datos de comercio e inversión.

Temas sectoriales: red de información electrónica; feria comercial internacional Asia Pacífico (1994); desarrollo de un manual para desarrollo de parques industriales; educación y capacitación; elaboración de base de datos APEC de energía; cooperación en tecnología de energía; conservación de recursos marítimos y acción contra la "marea roja" (algas tóxicas); publicaciones sobre telecomunicaciones; programa de trabajo de pesquerías; estudios de transporte; desarrollo del turismo.

Organización: ingreso de la República Popular China, Hong Kong y Taipei chino; creación de un secretariado con un director ejecutivo y equipo profesional y de apoyo, con sede en Singapur.

1993

Primera reunión de líderes económicos: "declaración de una visión", isla Blake, Seattle, Estados Unidos, 20 de noviembre. Participaron 12 jefes de estado y gobierno, y 3 representantes gubernamentales.

Se pide a los líderes empresariales que establezcan un Foro de Negocios del Pacífico (PBF) y un programa de voluntarios de APEC. Se anuncia "una visión de comunidad" y ocho iniciativas o "visiones" del liderazgo colectivo.

Quinta reunión ministerial, Seattle, Estados Unidos, 17-18 de noviembre. Ingreso de México y Papua Nueva Guinea, y de Chile para 1994. Participaron 17 economías.

Comercio e inversión: primer informe del GPE, que propone liberalización regional y global de comercio, programa de facilitación de comercio, cooperación técnica y cierta institucionalización de APEC; estudio regional de flujos de inversión; eliminación de aranceles y barreras no arancelarias; grupo informal sobre liberalización comercial regional y reducción de barreras al comercio; base de datos de comercio.

Temas sectoriales: interacción con el sector privado empresarial; inversión en ciencia y tecnología industrial; necesidad de recursos humanos para cambiar los patrones de comercio; oferta y demanda de energía; conservación de recursos marítimos; infraestructura en telecomunicaciones y entornos regulados; pesquerías; identificación de necesidades en infraestructura de transporte; desarrollo sustentable en turismo.

Organización: establecimiento del Comité de Comercio e Inversión (CTI), y lineamientos para el trabajo del Grupo Ad Hoc sobre tendencias y temas de la economía. Creación del Comité de Administración y Presupuesto (BAC), y aprobación del primer presupuesto de US\$ 2 000 000.

1994

Segunda reunión de líderes económicos: “declaración de resolución común”, Bogor, Indonesia, 15 de noviembre. Participaron México, Papua Nueva Guinea y Chile: 16 jefes de estado y gobierno y dos representantes gubernamentales.

Satisfacción por la contribución de APEC a la culminación de la Ronda Uruguay, y respaldo al lanzamiento de la OMC, sucesora del GATT. Liberalización del comercio e inversión de una manera que sea consistente con el GATT/OMC. Alcance de esa meta a más tardar en 2020 para las economías en desarrollo, y 2010 para las desarrolladas. El GPE y el PBF continuarán sus actividades de apoyo a APEC.

Sexta reunión ministerial, Jakarta, Indonesia, 11-12 de noviembre. Participaron 18 economías.

Comercio e inversión: segundo informe del GPE, sugiriendo facilitación de comercio e inversión, liberalización comercial y cooperación técnica; primer informe del PBF; avance en base de datos de comercio; fomento del comercio y feria comercial APEC.

Temas sectoriales: cooperación para mejorar la infraestructura pública y comercial; fortalecimiento del desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PME). Iniciativas de los líderes sobre finanzas, educación, inversión y crecimiento económico. Formación de la red de negocios Asia Pacífico. Facilitación de transferencia tecnológica y feria “APEC Technomart”. Nuevas actividades en desarrollo de recursos humanos (DRH). Uso eficiente de energía. Contaminación marítima. Telecomunicaciones y equipo de certificación. Tecnología pesquera y comercio de frutos del mar. Infraestructura de transporte como parte integral del desarrollo regional. Áreas de prioridad en turismo.

Organización: Grupo Ad Hoc sobre tendencias y temas de la economía se convierte en el Comité Económico (EC). Primeros 2 años de actividades del secretariado financiados por Singapur, a partir de 1996 los miembros de APEC aportarán financiamiento. Primer año de operación del BAC, con presupuesto para 1995 de US\$ 2 227 732.

1995

Tercera reunión de líderes económicos: “declaración para la acción”, Osaka, Japón, 19 de noviembre. Asistieron 15 jefes de estado y gobierno, y 3 otros altos funcionarios. Se anuncia la Agenda de Acción de Osaka, documento de 33 páginas que contiene acciones para la liberalización y facilitación del comercio y la inversión, y las medidas de acción colectivas para la cooperación económica y técnica.

Séptima reunión ministerial, Osaka, Japón, 16-17 de noviembre. Asistieron 18 economías.

Comercio e inversión: termina la labor del GPE, con un tercer y último informe sobre la “implementación de la visión de APEC” para un comercio libre y abierto en la región. Documento sobre el papel de la IED en la integración económica de APEC. El CTI enfatiza la desregulación. Base de datos sobre comercio e inversión (TIDDB).

Temas sectoriales: Lanzamiento del programa de voluntarios empresariales. Establecimiento de la Fundación de Educación de APEC. Nuevos proyectos en ciencia y tecnología. Cinco áreas de prioridad en PME. Mejoramiento en infraestructura y sistema regional de transporte. Desarrollo de telecomunicaciones interconectadas e interoperativas. Expansión del turismo. Protección marina y del medio ambiente pesquero. Prioridad a la cooperación en tecnología agrícola. Reunión de ministros de finanzas sobre flujos de capital.

Organización: Presupuesto para 1996, US\$ 3 094 160; contribución de los miembros por un total de US\$ 2 838 000.

1996

Cuarta reunión de líderes económicos: “de la visión a la acción”, Subic, Filipinas, 25 de noviembre. Participaron 16 jefes de estado y gobierno, y otros dos altos funcionarios.

Adopción del plan de acción de Manila para APEC (MAPA). Apoyo al sistema multilateral de comercio y a la culminación del Acuerdo sobre Tecnología de Información (ITA) en la OMC. Cooperación económica y técnica, con la participación de la sociedad (sector privado, jóvenes y mujeres). Alimentación, energía, medio ambiente, crecimiento económico y población (FEEEP). Creación del Consejo Asesor Empresarial de APEC (ABAC). Aprobación del “marco de cooperación para el desarrollo”.

Octava reunión ministerial, Manila, Filipinas, 22-23 de noviembre. Asistieron 18 economías.

Comercio e inversión: Utilización de los planes individuales de acción (IAP) y de los planes colectivos de acción (CAP) para avanzar hacia la meta de Bogor. Elaboración de CAP enfocados a temas de comercio e inversión. Contribución a la reunión ministerial de la OMC (diciembre de 1996).

Temas sectoriales: Temas interrelacionados de largo plazo (FEEEP). Lanzamiento de “Socios para el Progreso” (PPF) para fomentar la cooperación económica y técnica. Reconocimiento de beneficios tangibles derivados de los diferentes centros y sistemas. Especial atención al DRH. “Creatividad y movilidad de investigadores dentro de APEC”. Programa de acción sobre PME. Nuevo enfoque a los varios grupos de trabajo sobre energía, telecomunicaciones, transporte, turismo, comercio e inversión, recursos marinos y pesquerías.

Organización: Presupuesto para 1997, US\$ 8 090 917, con una contribución de los miembros de US\$ 2 947 000.

1997

Quinta reunión de líderes económicos: “Conectando a la comunidad de APEC”, Vancouver, Canadá, 25 de noviembre. Asisten 17 jefes de gobierno y estado, incluido el jefe del Ejecutivo de Hong Kong, China, y un alto funcionario de Taipei, chino. Crisis financiera y sus retos. Aprobación de la liberalización adelantada sectorial voluntaria (EVSL), como método para avanzar en la consecución de las metas de Bogor (Chile y México se excluyen). Avance de la cooperación para el desarrollo, con énfasis en 1997 en infraestructura y desarrollo sustentable. Propósitos para el siglo XXI: interconexión de los instrumentos de APEC; conexión con los electorados; conexión entre las economías; conexión electrónica; conexión de la ciencia y la tecnología; interconexión de los temas (FEEEP); interconexión de respuestas para emergencias, y conexión entre los pueblos de Asia Pacífico.

Novena reunión ministerial, Vancouver, Canadá, 21-22 de noviembre. Participaron 18 economías, por primera vez H.K. con el nombre Hong Kong, China.

Comercio e inversión: mejorar la presentación de los IAP para avanzar a las metas de liberalización del 2010 y 2020. Trabajo del CTI para lograr mayor transparencia y estrecha relación con empresarios. Los planes de acción colectivos piden reducción de barreras a la movilidad comercial en bienes y servicios, de capital y personas (de negocios). Catálogo para modernización de aduanas y otras iniciativas relacionadas con la cooperación aduanera. Iniciativas de APEC en la OMC relativas a políticas de competencia, facilitación de comercio, transparencia y mediación de disputas.

Temas sectoriales: EVSL. Marco para el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo.

Prioridad en áreas que incluyan recursos humanos, mercado de capitales, infraestructura, medio ambiente, PME y tecnología. Reducción de disparidades y mantenimiento de un crecimiento sustentable. Asociaciones de sectores público/privado en grupo sobre desarrollo de infraestructura. Establecimiento de agentes de infraestructura en información, transporte, energía e integración rural. Crecimiento sustentable en producción limpia, y manejo de recursos naturales. Establecimiento de centros y redes de medio ambiente. Propuesta de ministros de finanzas sobre lineamientos voluntarios para los mercados de capitales. Profundización del espíritu comunitario. Nuevas iniciativas relacionadas con jóvenes y mujeres. Vínculos de pueblo a pueblo.

Organización: establecimiento de un subcomité de altos funcionarios para cooperación económica y técnica (ECOTECH); aprobación presupuesto 1998, por US\$ 7 551 139, y una aportación de miembros de US\$ 3 864 000.

1998

Sexta reunión de líderes económicos: “fortalecimiento de los fundamentos para crecer”, Kuala Lumpur, Malasia, 18 de noviembre. Asistieron 17 jefes de estado y gobierno, y un alto funcionario. Retos clave para APEC: crisis financiera; obstáculos al TILF, y retos a ECOTECH. Fortalecimiento en el siglo XXI a los siguientes fundamentos para crecer: redes de protección social contra las crisis; sistemas financieros individuales y colectivos sanos; flujos crecientes de comercio e inversión; sólidas bases científicas y tecnológicas; desarrollo de recursos humanos; infraestructura económica, y vínculos empresariales y comerciales. Programa de acción de Kuala Lumpur sobre desarrollo de capacidades.

Décima reunión ministerial, Kuala Lumpur, Malasia, 14-15 de noviembre. Asistieron 21 economías, con el ingreso a APEC de Perú, Rusia y Vietnam.

Comercio e inversión: liberalización y facilitación de comercio e inversiones, revisión entre pares de los IAP de Corea y Malasia; “avances significativos” (*sic*) en EVSL; endoso a la declaración de ministros de finanzas sobre “iniciativa para construir capacidad de gobernabilidad económica”; crisis financiera y efectos de contagio; papel del mercado abierto.

Temas sectoriales: ECOTECH en capital humano, mercados de capital, tecnología del futuro, crecimiento con medio ambiente sano, y PME. Intercambio de información sobre comercio electrónico. Fuerza de tarea y taller sobre infraestructura.

Organización: Revisión y reestructuración proceso administrativo (3 años); disolución de un grupo de trabajo y prohibición de creación de nuevos grupos (excepto “fuerzas de tarea ad hoc”); el BAC se transforma en BMC (Comité de Presupuesto y Gerencia); presupuesto para 1999, US\$ 6 811 559, contribuciones miembros, US\$ 3 338 000.

1999

Séptima reunión de líderes económicos: “el reto de Auckland”, Auckland, Nueva Zelanda, 13 de septiembre. Participaron 20 jefes de estado y gobierno, y un alto funcionario. Diez años de cooperación sin precedentes para hacer realidad la visión conjunta de estabilidad, seguridad y prosperidad de los pueblos de la región. Ratificación de los principios de APEC para fortalecer la competencia y la reforma de mecanismos reguladores.

Undécima reunión ministerial, Auckland, Nueva Zelanda, 9-10 de septiembre. Participaron 21 economías.

Comercio e inversión: fortalecimiento de los planes individuales y colectivos de acción; revisión entre pares de los IAP de Australia, Brunei, Japón, Filipinas y Estados Unidos; se remite el paquete de EVSL a la OMC; respaldo a la próxima reunión ministerial de la OMC, para el inicio de una nueva ronda de NCM (fracasó).

Temas sectoriales: fortalecimiento del funcionamiento de mercados; ECOTECH; aprobación informes Comité Económico; comercio electrónico; aspectos del "Y2K"; biotecnología. Buscar un apoyo amplio a APEC mediante: integración de la mujer a sus actividades; divulgación de las ventajas de la liberalización comercial; impacto social; participación de empresarios, y revisión del sistema administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aggarwal, Vinid K. y Charles Morrison (coordinadores), *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, Hampshire-London, MacMillan Press Ltd., 1998.
- Bergsten, Fred C. y Marcus Noland (coordinadores), *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993.
- Drysdale, Peter, *International Economic Pluralism: Economic Policy in East Asia and the Pacific*, Sydney, Allen & Unwin, 1988.
- Evans, Gareth y Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations*, Melbourne, Melbourne University Press, 1991.
- Garnaut, Ross y Peter Drysdale (coordinadores), *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*, Australia, HarperEducational, 1994.
- Krugman, Paul, *The Return of Depression Economics*, London-New York, W.W. Norton & Co., 1999.
- McGrew, Anthony y Christopher Brook (coordinadores), *Asia-Pacific in the New World Order*, London & New York, Routledge, 1998.
- Meier, Gerald M., *Leading Issues in Development Economics: Selected Materials and Commentary*, New York-London, Oxford University Press, 1964.

DOCUMENTOS

- APEC Selected Documents: 1989-1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999, Singapur, APEC Secretariat.
- APEC Study Centre Consortium, Conference 1999, Auckland, New Zeland, 31 May-2 June. (Ensayos):
- CURTIS, JOHN M. y CIURIAK DAN, "APEC After Ten Years: Performance and Prospects".
 - GOODINGS, STEWART, "The Next Decade of APEC: The Need to Broaden Public Engagement".

- Li, Kui Wai, "APEC After Ten Years".
- SOESASTRO, HADI, "APEC After Ten Years".

Australia Foreign Affairs and Trade: Monthly Records 1989; 1997.

Far Eastern Economic Review: Asia Yearbooks: 1989 a 1999.

Keesing's Records of World Reports, anuarios de: 1989; 1993; 1997; 1999.

BUROCRACIA Y TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA EN COREA DEL SUR: ¿FIN DEL ESTADO DESARROLLISTA?¹

JOSÉ LUIS LEÓN

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

INTRODUCCIÓN

Si se define el desarrollo como crecimiento económico con equidad social, los países del este asiático —y Corea del Sur de manera destacada— han mostrado en los últimos 50 años un desempeño impresionante. De ser una economía agrícola a la que en los años cincuenta se consideraba un caso perdido, Corea del Sur ha avanzado hasta convertirse, al filo del siglo XXI, en la economía número 12 del mundo, ligeramente por debajo de Rusia y adelante de países como México, Australia, India, Holanda, Argentina, Suiza, Bélgica, Suecia e Indonesia.² En nuestros días, Corea del

¹ Una versión inicial del presente trabajo fue escrita bajo el auspicio del Proyecto América Latina y la Cuenca del Pacífico del Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego (CILAS-UCSD), donde fungí como investigador visitante en 1998. Mis participaciones en el seminario que sobre la Asia del Pacífico organizó el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México en abril de 1999 y el diplomado sobre el mismo tema organizado por el Instituto Matías Romero en julio del mismo año, permitieron afinar algunos puntos de la versión final. El apoyo financiero para el proyecto de la UCSD provino de la Fundación Ford y del Programa de Investigación de la Cuenca del Pacífico de la Universidad de California. Deseo agradecer a Olga Pellicer, Peter H. Smith, Kaewthep Kanoksak, Jorge Álvarez, Eugenio Anguiano, Juan José Ramírez, Patricia González y los participantes en los seminarios por su retroalimentación y/o su apoyo entusiasta. También expreso mi agradecimiento a Jorge Escamilla, quien me asistió en la elaboración de los cuadros estadísticos. Como siempre, los errores y omisiones pasan a engrosar la cuenta del autor.

² Banco Mundial, 1999 *World Development Indicators CD-ROM*, Banco Mundial, Washington, 1999.

Sur ocupa el primer lugar mundial en producción de DRAMS (*chips* de computadoras), el segundo en barcos, el cuarto en artículos electrónicos, el sexto en acero y el séptimo en automóviles; además, goza de una distribución del ingreso propia de un país desarrollado.³ Para explicar este acelerado proceso de desarrollo socioeconómico, el presente ensayo explora una hipótesis weberiana, no en el sentido de vincular la cultura o la religión con el desarrollo económico, sino por considerarse que una burocracia racional, eficiente y bien organizada es una condición *sine qua non* para el desarrollo.

El capítulo I del ensayo compara el desempeño económico de Corea del Sur con otros países y regiones desde 1950 hasta el presente; en la medida en que el desarrollo es un proceso de largo aliento, una comparación adecuada debe tomar en cuenta un periodo considerable. En esta tesitura, se incluyen indicadores como competitividad internacional, evolución del producto interno bruto (PIB), PIB per cápita, distribución del ingreso y calidad de vida. Aunque no ha sido posible obtener series estadísticas para la totalidad del periodo y países que sirven como base de comparación, la evidencia disponible es suficiente para deducir ciertas generalizaciones que superan la coyuntura de la crisis asiática iniciada en el verano de 1997.⁴

El capítulo II revisa brevemente algunas de las explicaciones más comunes en torno al desarrollo económico. Aunque no se rechaza que la elección de la política económica, las condiciones internacionales, la inversión en capital humano, y las ideologías puedan ser variables independientes que expliquen el desarrollo económico, se propone que ninguna de ellas puede capturar, por sí misma, la complejidad característica de un proceso de esta naturaleza. Se postula que, para que este conjunto de variables pueda incidir de manera positiva en el desarrollo económico, es necesario un Estado que funja como filtro, es decir, como una variable interviniente de crucial importancia. Un Estado que participa de manera eficiente en la

³ Mark Clifford, *Troubled Tiger. Businessmen, Bureaucrats, and Generals in Korea*, M.E. Sharpe, Armonk, Nueva York, 1998, p. 9.

⁴ Para efectos de comparación, el artículo se concentra en algunos Países de Reciente Industrialización (NICs, por sus siglas en inglés) tanto en el este asiático como en América Latina. Con excepciones que se harán explícitas en el texto, compararé Taiwan y Corea del Sur (a la que de aquí en adelante llamaré también Corea, con la venia del difunto camarada Kim Il Sung) con Argentina, Brasil y México. En algunos casos se incorporan Guatemala y Japón, como casos polares que pretenden aumentar el alcance de la comparación.

transformación económica se caracteriza no sólo por su autonomía frente a otros sectores sociales, sino también por su capacidad. En este sentido, se propone una clasificación que, tomando en cuenta las dimensiones de autonomía y capacidad, contempla cuatro tipos ideales de Estado: el depredador, el protodesarrollista, el administrador/posdesarrollista y el desarrollista.

La tercera parte del artículo concibe a Corea del Sur entre 1961 y 1993 como un Estado desarrollista, que satisfacía los dos requisitos fundamentales para este ser caracterizado de esta manera. Por un lado, el Estado adquirió importantes márgenes de maniobra con respecto a una élite terrateniente que había prácticamente desaparecido con la reforma agraria de décadas anteriores, a una clase empresarial aún dependiente del Estado en términos de obtención de crédito y regulación de las actividades económicas, y a un movimiento obrero controlado y/o reprimido. Por otro lado, las capacidades del Estado coreano fueron notables en términos de organización burocrática, y de planificación e instrumentación de las políticas públicas. Asimismo, aunque existe un encendido debate en cuanto a los niveles de corrupción en Corea, se considera que este fenómeno no resultó un obstáculo fundamental para el desarrollo económico de ese país.

La última sección considera que, por lo menos a partir de 1993, Corea del Sur se ha transformado paulatinamente en un Estado posdesarrollista. En efecto, la democratización y el propio éxito económico, sumados a las presiones de las instituciones financieras internacionales (IFIs) y a la conversión ideológica de amplios sectores de la burocracia al liberalismo, han limitado los márgenes de autonomía del Estado coreano frente a por lo menos tres actores principales: los conglomerados industriales conocidos como *chaebols*, los trabajadores y, en el ámbito internacional, las propias IFIs. De esta forma, Corea se estaría convirtiendo en un Estado que conserva una administración relativamente eficiente pero que, al perder autonomía, verá limitada en el futuro la posibilidad de llevar adelante políticas industriales y distributivas como las que diseñó e instrumentó a partir de los años sesenta.

EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COREA DEL SUR (1950-1999)

Es común señalar que los países del este asiático, con Corea del Sur como uno de sus principales exponentes, han logrado un impresionante desarro-

llo económico a partir de 1950. Algunos autores van más allá de este reconocimiento, y señalan que la experiencia de esos países en la posguerra representa “la expansión económica más exitosa y el crecimiento más rápido sostenido por un período determinado en la historia de la humanidad”.⁵ La experiencia del este asiático cobra aun mayor importancia en la medida en que esa región agrupa a la mayor parte de los países que, en el siglo xx, logró transitar de la periferia al centro del sistema económico internacional.

Muy pocos analistas podrían haber previsto la impresionante evolución económica de Corea del Sur. En 1960, la mayor parte de los estudios económicos consideraba a este país como un caso perdido, y las perspectivas le auguraban un futuro más gris que el de muchos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Utilizando retrospectivamente la metodología de Robert Barro, en 1960 casi tres decenas de países (entre ellos Guyana, Jamaica, Paraguay y Sri Lanka), se percibían más aptos que Corea para protagonizar un “milagro económico”.⁶ Corea sólo tenía una posibilidad entre 11 de registrar, entre 1960 y 1985, tasas de crecimiento del PIB superiores al 5%, necesarias para calificar como “milagro”. Así recordaba Park Chung Hee su estado de ánimo en los días posteriores al golpe de Estado de mayo de 1961: “Para ser honesto, me sentía como si me hubieran dado una casa en ruinas o un negocio en quiebra. A mi alrededor había poca esperanza. Las perspectivas eran sombrías”.⁷

Evidentemente, los vaticinios pesimistas no sólo no se cumplieron, sino que resultaron exactamente opuestos. Para medir el desarrollo económico coreano en una perspectiva comparada (fundamentalmente con países de América Latina) y de largo plazo (el casi medio siglo que va de 1950 a 1999), en los siguientes párrafos se analiza una serie de indicadores, entre los cuales destacan la competitividad internacional, las tasas de crecimiento del PIB, la evolución del PIB per cápita, las tasas de ahorro e inversión, la estructura del sector productivo, la distribución del ingreso y el índice de desarrollo humano.

⁵ Véase, entre otros, Ajit Singh, “Catching Up With the West: A Perspective on Asian Economic Development and Lessons for Latin America”, en Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1997, p. 223.

⁶ William Easterly, “Explaining Miracles: Growth Regressions Meet the Gang of Four”, en Takatoshi Sato y Anne O. Krueger (eds.), *Growth Theories in the Light of Asian Experience*, University of Chicago Press, Chicago, 1995, p. 269-271.

⁷ Clifford, *op. cit.*, p. 45.

Considerando la *competitividad* como el porcentaje de las exportaciones de un país determinado en proporción a las exportaciones mundiales, los tigres asiáticos fácilmente han superado a América Latina. Tal como se puede apreciar en el cuadro 1, en 1980 las exportaciones de América Latina en su totalidad representaban 5.39% de las exportaciones mundiales; para 1990 esta cifra permanecía prácticamente estancada en 5.06 por ciento. En cambio, los cuatro tigres asiáticos mostraron una trayectoria de vertiginoso ascenso, pues el porcentaje de sus exportaciones se disparó de 3.88% en 1980 a 10.31% en 1997. Cabe hacer notar que, en su conjunto, los cuatro tigres superan la competitividad japonesa en el mercado mundial.⁸

CUADRO 1

Participación porcentual de países seleccionados de América Latina y el este asiático en las exportaciones mundiales, 1980-1997

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1997</i>
América Latina	5.39	5.06
Argentina	0.39	0.48
Brasil	0.99	0.96
México	0.89	2.00
Guatemala	0.07	0.04
Cuatro Tigres	3.88	10.31
Corea del Sur	0.86	2.46
Taiwan	0.97	2.19
Japón	6.41	7.61

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Respecto a la evolución del PIB, el cuadro 2 muestra que tanto en el contexto de Asia como en relación con otros actores de la economía mundial, el desarrollo de Corea del Sur ha sido notable. Es interesante advertir que las tasas de crecimiento del PIB para América Latina eran comparables

⁸ Las comparaciones entre la competitividad de ambas regiones son más impresionantes cuanto más atrasado en el tiempo es el punto de partida. Por ejemplo, en 1963 América Latina en su conjunto representaba el 7% de las exportaciones mundiales, mientras los cuatro tigres sólo alcanzaban 1.6 por ciento. Cfr. Pablo Bustelo, *La industrialización en América Latina y Asia Oriental. Un estudio comparado de Brasil y Taiwan*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, p. 21.

CUADRO 2

El crecimiento de Corea del Sur en el contexto mundial, 1950-1999
(tasa media anual del crecimiento del PIB)

<i>País</i>	<i>1950- 1959</i>	<i>1960- 1969</i>	<i>1970- 1979</i>	<i>1980- 1989</i>	<i>1990- 1999^c</i>	<i>1950- 1999^c</i>
Corea del Sur	4.33 ^a	7.69	8.82	7.86	5.97	7.00
Europa occidental	4.70 ^b	5.09	3.38	2.29	2.04	3.50
Australia y Nueva Zelanda	3.53 ^b	4.41	3.22	2.74	2.31	3.23
Estados Unidos y Canadá	3.62 ^b	4.46	3.09	2.96	2.08	3.24
Europa oriental	4.65 ^b	4.82	3.34	1.46	-4.29	2.00
América Latina	4.86 ^b	5.13	5.63	1.84	3.29	4.15
México	6.31 ^b	6.65	6.44	2.23	2.8	4.88
Asia	5.97 ^b	5.62	5.61	5.45	6.63	5.76
África	4.21 ^b	4.66	4.08	2.60	2.56	3.62
Total mundial	4.60 ^b	4.96	4.05	3.23	3.04	3.98

a. 1954-1959.

b. 1951-1959.

c. Estimado para 1999.

Fuentes: Elaboración del autor con base en datos del Banco Mundial, FMI, OCDE, CEPAL y el EPB de Corea del Sur.

con las de Asia y Corea del Sur en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta. En años subsecuentes, América Latina se ha rezagado: la llamada “década perdida” de los ochenta significó el colapso en el crecimiento económico y amplió la brecha del desarrollo con el este asiático. En los noventa esta diferencia se mantuvo, pues mientras Corea ha crecido casi 6%, la economía latinoamericana apenas comienza a recuperarse, con cifras del orden de 3%, superiores a las tasas registradas en los ochenta, pero muy por debajo de los niveles de décadas previas.

De acuerdo con el cuadro 3, en 1950 el *ingreso per cápita* de Corea representaba una quinta parte del argentino, una tercera parte del mexicano y aproximadamente la mitad del de Guatemala o Brasil. Para 1992, los papeles se habían invertido, y el ingreso per cápita de Corea del Sur era ligeramente superior al de México, el doble que el de Argentina y Brasil y el triple que el guatemalteco. En esos 42 años el ingreso per cápita permaneció prácticamente estancado en Argentina, se multiplicó por 1.5 en Guatemala y se triplicó en México y Brasil, dos de las economías latinoamericanas “milagrosas” en los años sesenta. Mientras tanto, el PIB per cápita de Taiwan y Corea creció 9 veces y el de Japón se multiplicó por

CUADRO 3

Evolución del PIB per cápita en países seleccionados del este asiático y América Latina, 1950-1992
(dólares constantes de 1985)

País	1950	1992
Argentina	4 032	4 706
Brasil	1 265	3 882
México	2 198	6 253
Guatemala	1 532	2 247
Corea del Sur	796	7 251
Taiwan	885	8 063
Japón	1 430	15 105

Fuente: Alan Heston y Robert Summers, "The Penn World Table (Mark 5.6): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, núm. 9, mayo de 1991. Actualizaciones periódicas de estos datos se encuentran en el sitio: <<http://datacentre.chass.utoronto.ca/pwt/index.html>>

10.6.⁹ En 1998, en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el PIB per cápita coreano era ligeramente inferior al de España, Portugal, Grecia y Nueva Zelanda, pero superior al de Turquía, Polonia, México, Hungría y la República Checa.¹⁰ La transición coreana a las ligas mayores fue en extremo acelerada: de acuerdo con Angus Maddison, a Corea del Sur le tomó 11 años duplicar el PIB per cápita (1966-1977), mientras que Japón necesitó 34 (1885-1919), Estados Unidos 47 (1839-1886) y la Gran Bretaña 58 años (1780-1938).¹¹

Evidentemente, el acelerado crecimiento económico de Corea del Sur guarda una estrecha relación con el comportamiento de las *tasas de inversión*. Como se observa en el cuadro 4, el país registró un crecimiento sostenido de la inversión bruta fija, que ascendió desde un 8% del PIB en 1950 hasta el 35% en 1995. En contraste, las economías latinoamericanas lograron elevar la inversión hasta los años setenta, pero después se experimentó una caída o un estancamiento de este indicador. En el periodo en estu-

⁹ El análisis de una serie estadística preparada por Angus Maddison arroja resultados similares a los que aquí se consignan. Empero, no se cita *in extenso*, pues únicamente abarca hasta 1987 (aunque comienza en 1900). Angus Maddison, *La economía mundial en el siglo XX. Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 19.

¹⁰ OCDE, *Main Economic Indicators*, OCDE, París, 1999, p. 13.

¹¹ por Clifford, *op. cit.*, p. 17.

CUADRO 4

Evolución de la inversión bruta fija en países seleccionados del este asiático y América Latina, 1950-1995
(porcentaje del PIB)

País	1950	1970	1974	1982	1995
Argentina	10.7	18.5	17.1	15.7	16.7
Brasil	18.8	19.8	24.5	18.0	19.1
México	11.2	17.7	19.3	18.1	20.4
Guatemala	8.4	9.3	11.6	8.9	10.3 ^a
Corea del Sur	8.0	21.9	25.4	27.1	35.5
Taiwan	15.0	21.9	31.3	24.8	—
Japón	16.5	39.9	38.6	32.5	31.2

^a 1992.

Fuente: misma del cuadro 3.

dio, la proporción inversión/PIB se mantiene prácticamente estática en Brasil, aumenta aproximadamente 60% en Argentina y se duplica en México, pero en Corea se multiplica por 4.5.

En cuanto a la calidad de vida y la distribución del ingreso, la experiencia de Corea del Sur y los países del este asiático difiere radicalmente de América Latina y refuta empíricamente la idea de que el crecimiento ocurre primero y la distribución después. Es cierto, como ha observado Dani Rodrik, que Corea inicia su proceso de industrialización con una distribución del ingreso relativamente aceptable.¹² Pero también lo es que, como demuestra el cuadro 5, al final del proceso de crecimiento la distribución coreana no empeoró, a contrapelo de lo que sucedía en una América Latina que, por lo demás, en todo momento registró niveles de concentración del ingreso notoriamente más altos que el este asiático. De acuerdo con las previsiones de Kuznets en el sentido de que, en el proceso de crecimiento económico la distribución del ingreso muestra una forma de "U" (es decir, que se hace regresiva en las primeras etapas, pero se corrige posteriormente),¹³ la mayoría de los registros estadísticos muestran que dicha distribución efectivamente se agravó en los primeros estadios de la indus-

¹² Dani Rodrik, "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and The East Asian Miracle", en Albert Fishlow *et al.*, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Washington D.C., 1994, pp. 16-18.

¹³ Simon Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, núm. 45, marzo de 1955.

CUADRO 5

Coefficientes de Gini en países seleccionados del este asiático y América Latina, 1965-1990

<i>País</i>	<i>1965-1970</i>	<i>1971-1980</i>	<i>1981-1990</i>
Argentina	0.43	0.41	0.43
Brasil	0.57	0.60	0.60
México	0.58	0.52	0.53
Corea del Sur	0.34	0.38	0.33
Taiwan	0.32	0.36	0.30

Fuente: Hilton L. Rooth, *Small Countries, Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, p. 220.

trialización coreana, pero retornó a su punto de partida en las últimas décadas.¹⁴ También mejoró en Taiwan y México, mientras empeoró en Brasil y permaneció estática en Argentina. Estos datos concuerdan con el hecho de que, en las estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Corea del Sur y otros países del este asiático rebasan a los latinoamericanos en prácticamente todos los indicadores disponibles de desarrollo social, como la tasa de alfabetización, niveles de empleo, caminos pavimentados, equidad entre las áreas urbanas y rurales, población con teléfono y televisión, y número de computadoras, aparatos de fax y conexiones a Internet por cada 1 000 habitantes.¹⁵

En otras palabras, la experiencia de Corea del Sur pone en entredicho la inevitabilidad del crecimiento sin distribución que forma parte del arsenal ideológico de las élites latinoamericanas. La trayectoria de ese país se enmarca en un paradigma diferente de evolución socioeconómica, el cual ha sido denominado “crecimiento compartido”: una estrategia cuya legitimidad última radica en la distribución equitativa de los beneficios para la sociedad entera.¹⁶ Ejemplos significativos de la voluntad distributiva de los

¹⁴ Una espléndida discusión acerca de la distribución del ingreso, la riqueza y la tierra en Corea del Sur se encuentra en Danny M. Leipziger *et al.*, *The Distribution of Income and Wealth in Korea*, Banco Mundial, Washington D.C., 1992.

¹⁵ Véase, por ejemplo, PNUD, *Human Development in This Age of Globalization. Human Development Report, 1999*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 53-54, 168-169, 176-177.

¹⁶ Explicaciones más puntuales del concepto de desarrollo compartido se encuentran en Banco Mundial, *The East Asian Miracle*, Banco Mundial, Washington D.C., 1993, y José Edgardo Campos y Hilton L. Root, *The Key to the East Asian Miracle. Making Shared Growth Credible*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1996, esp. cap. 3.

países del este asiático son el diseño y la instrumentación de ambiciosas políticas educativas; la reforma agraria y el desarrollo rural; los programas de vivienda pública y, más en el caso de Taiwan que en el de Corea, el impulso a las pequeñas y medianas industrias.

En este punto, un lector crítico puede argumentar que el éxito de Corea del Sur y sus vecinos asiáticos fue pasajero y que la crisis económica iniciada con la devaluación del baht tailandés en el verano de 1997 marca un punto de quiebre del modelo de desarrollo del este asiático. De hecho, desde principios de los noventa una serie de respetables analistas advertía que el auge asiático inevitablemente alcanzaría un límite, porque sus residuales de crecimiento eran de naturaleza transitoria; las condiciones internacionales que habían facilitado su surgimiento estaban tocando a su fin, y estaba basado en la movilización de importantes dotaciones de capital físico y humano, pero no en su uso eficiente.¹⁷ La crisis asiática, tan espectacular como inesperada, ha llevado a algunos analistas a entenderla no sólo como la interrupción temporal de un proceso sostenido de crecimiento, sino como el deceso de un modelo de desarrollo.

Aunque no se pretende minimizar los problemas que ha traído consigo la crisis, se antoja que el funeral de las economías del este asiático en general y de Corea del Sur en particular resulta prematuro. En la medida en que el desarrollo económico es un proceso de largo aliento, un análisis de la experiencia asiática sobre la base de criterios históricos y comparativos, nos lleva a tomar con franca cautela cualquier *réquiem* anticipado de los tigres.¹⁸ En este sentido, los indicadores de la economía coreana consignados párrafos arriba, han sido ciertamente saludables; el PIB únicamente ha registrado signos negativos en 1956, 1980 y 1998. Más aún, distintos análisis prospectivos indican que en 1999 la economía de Corea habría iniciado un importante proceso de recuperación que la llevaría a recuperar tasas positivas de crecimiento en este año y a registrar un aumen-

¹⁷ Véase, por ejemplo, Walden Bello y Stephanie Rosenfeld, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*, The Institute for Food and Development Policy, San Francisco, 1990; Paul Krugman, "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 1994; y William Easterly, *op. cit.*

¹⁸ Por ejemplo, para analizar las trayectorias de desarrollo de los países más ricos, Thurrow utiliza series estadísticas que toman en cuenta un desempeño económico de 118 años (1870-1988). Lester Thurrow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, Warner Books, Nueva York, 1993, pp. 203-207.

to del PIB de 5.5% en el 2000.¹⁹ Aun si las futuras tasas de crecimiento se mantuvieran en este rango, ese hecho no anularía, *per se*, los logros obtenidos ni las lecciones que otros países en desarrollo pueden extraer de la experiencia de Corea y los otros tigres (desde luego, las aplicaciones *verbatim* del modelo son imposibles). Por ello, se considera que el análisis de las causas que subyacen al milagro del este asiático continúa siendo relevante para la economía del desarrollo. Algunos debates en esta línea se retoman en el siguiente apartado, donde además se propone una tipología para explicar las distintas formas de intervención del Estado en la economía.

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: UNA PROPUESTA TEÓRICA

No cabe duda que el estudio del desarrollo económico es interesante, pero sumamente ingrato. Para explicar las escasas experiencias de países de industrialización tardía o postardía que han logrado una convergencia con los países centrales pueden utilizarse tantas variables como investigadores existen. Sólo muy ocasionalmente, sin embargo, aparecen tesis deductivas que proponen condiciones suficientes; cuando es el caso, la crítica basada en datos empíricos suele ser suficiente para derribar metodológicamente estas propuestas.

La economía del desarrollo termina por ser un ejercicio inductivo que cuando mucho logra identificar condiciones necesarias, por lo demás siempre matizadas y subordinadas a contingencias históricas. Como resultado, en la economía del desarrollo “las hipótesis no pueden ‘experimentarse’ sino únicamente ‘examinarse’; nunca se ‘comprueban’ sino que, en el mejor de los casos, ‘sobreviven’”. Así, cualquier conclusión es necesariamente

¹⁹ En el caso de Corea, en diciembre de 1998 las predicciones auguraban una tasa de crecimiento de —1.0% para el año siguiente. A medida que transcurría 1999, el pronóstico mejoró notablemente, hasta llegar a un respetable 6.5% en octubre. Algo muy similar sucedió en el caso de los otros tigres. Cifras en torno a la recuperación de las economías del este asiático aparecen en FMI, *World Economic Outlook and International Capital Markets*, FMI, Washington, D.C., diciembre de 1998; FMI, *World Economic Outlook Database*, septiembre de 1999, <www.imf.org>, y Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook, 1999*, Asian Development Bank, Manila, 1999. Incluso el director gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, ha expresado una gran fé en la rápida recuperación de la economía coreana. Véase su artículo “Korea to Emerge Stronger than Ever”, *Korea Times*, 1 de enero de 1999, p. 1.

subjetiva y termina por dejarlo a uno en una situación de vulnerabilidad profesional".²⁰

Un somero inventario de variables independientes del desarrollo económico incluiría la posesión de recursos naturales abundantes, la elección de la política económica (sustitución de importaciones o promoción de exportaciones), el tipo de régimen político, el sistema internacional, el esfuerzo educativo y tecnológico, las peculiaridades culturales y las ideologías de desarrollo de funcionarios y hombres de negocios. Desde luego, ninguna de estas variables parece suficiente para explicar el desarrollo económico. Y para complicar más las cosas, la hipótesis nula ("x no tiene que ver nada con el desarrollo económico"), tampoco se les puede aplicar sin incurrir en serios problemas.

Sean cuales fueren los factores que contribuyen a explicar el desarrollo, el presente estudio explora la idea de que la existencia de instituciones públicas autónomas y bien organizadas es una condición *sine qua non* para el desarrollo económico. En otras palabras, se postula que ningún país puede explotar ventajas derivadas de una buena dotación de recursos naturales, de una política de sustitución de importaciones o promoción de exportaciones, de un contexto internacional favorable, de la educación de la fuerza de trabajo y la inversión en tecnología, o de una ideología favorable al desarrollo, si el aparato estatal es débil, ineficiente, desorganizado o depredador. El Estado aparece así como un filtro —vale decir, una variable interviniente— de fundamental importancia para el desarrollo económico.²¹

Los pioneros de la economía del desarrollo señalaron, hace algunas décadas, que en los procesos de industrialización tardía y postardía el Es-

²⁰ Leroy P. Jones e Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: the Korean Case*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1980, p. 286.

²¹ Antes de avanzar más allá de este punto, es necesario señalar que nuestro concepto de Estado es básicamente sinónimo de burocracia y administración pública. Para los propósitos de este trabajo, por Estado se entiende "un conjunto de organizaciones investidas con la autoridad para tomar decisiones cuyo cumplimiento obligue a personas y organizaciones jurídicamente establecidas en un territorio específico y para instrumentar dichas decisiones usando, si es necesario, la fuerza." Aunque esta definición minimiza la dimensión del Estado como instrumento de clase, como estructura jurídica o como una entidad que se inserta en un sistema internacional determinado, tiene la ventaja de que facilita el estudio del impacto de la política pública en el desarrollo económico. La definición es de Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans, "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1985, p. 47.

tado tiende a jugar un papel central, ya que puede movilizar esfuerzos de inversión y establecer los “mecanismos de inducción” necesarios para catalizar el desarrollo económico.²² La mayor parte de las contribuciones recientes en materia de economía política y teoría del desarrollo coincide con esta idea, y hace énfasis en lo crucial que resulta un Estado moderno, estable y de alto desempeño.²³ Esta visión excede, desde luego, las prescripciones neoliberales que reducen las tareas del Estado a garantizar la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades, impartir justicia y proveer bienes públicos.²⁴

Sin duda, un Estado que pretenda intervenir con cierta eficiencia en el desarrollo económico de los países de industrialización tardía debe cumplir las tres funciones arriba enumeradas, pero también debe tomar atribuciones más heterodoxas. Entre ellas destacan las de proporcionar una visión que ayude a los agentes económicos a planear el futuro; actuar como coordinador y árbitro de diferentes grupos sociales; proporcionar una estructura de gobierno a través de la cual el riesgo económico pueda socializarse; contribuir a la prevención y eventual solución de problemas sociales básicos; promover el surgimiento de mercados inexistentes; compensar fallas e imperfecciones en los mercados ya establecidos; promover la investigación científica y tecnológica y, si es necesario, aportar ciertos fondos para incentivar la actividad de los agentes privados.²⁵ En otras pala-

²² Véase, entre otros, Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958, y Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1962.

²³ Véase, entre otras interpretaciones institucionalistas, las siguientes: Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982; Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989; Arturo Israel, “El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales”, en *CLAD. Selección de documentos clave*, vol. 7, núm. 1, 1990; Robert Wade, *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton, 1990; Bob Jessop, “Towards a Schumpeterian State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, en *Studies in Political Economy*, núm. 40, 1993; Banco Mundial, *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, Nueva York, 1993, y Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, y Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Nueva York, 1996.

²⁴ Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1983, pp. 49-54.

²⁵ Véase Ha-Joon Chang y Robert Rowthorn, “Role of the State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management”, en Ha-Joon Chang y Robert Howthorn (eds.), *The Role of the State in Economic Change*, Clarendon Press, Oxford, 1995; y Jessop, *op. cit.*, p. 9.

bras, un Estado capitalista eficiente sería capaz de amortiguar las turbulencias que necesariamente se vinculan a las transformaciones económicas, así como de articular su funcionamiento con el del mercado.²⁶

Desde un punto de vista normativo, todos los Estados deberían acometer con éxito estas tareas. Desde una perspectiva empírica, sin embargo, muy pocos lo logran: es obvio que existen importantes diferencias en términos de la naturaleza, estrategias y resultados de las intervenciones estatales en la economía. Las perspectivas liberales, emparentadas con las teorías de la elección racional y la elección pública, tienden a asociar el tamaño del Estado con su eficiencia y postulan que, como el Estado tiende a ser depredador y los funcionarios están motivados en buena medida por la búsqueda de rentas, la mejor estrategia consiste en disminuir las dimensiones del incómodo Leviatán.²⁷ Las visiones institucionalistas señalan —a mi juicio correctamente— que el problema del Estado no es un asunto cuantitativo, sino de calidad. Por tanto, el debate de fondo no es si el Estado interviene o no (todos los Estados contemporáneos lo hacen, de diversas maneras), sino la forma en que dicha intervención ocurre. Si la presencia estatal es una constante, entonces resulta legítimo preguntarse qué tipo de Estado es el más eficiente (o el menos ineficiente) en términos del desarrollo económico.

Mi hipótesis al respecto es que dos ejes definen las variaciones en la eficiencia de la intervención del Estado en la economía; ellas son la autonomía y la capacidad estatales. La primera, definida como la posibilidad de que el Estado planee e instrumente la política económica con un importante grado de independencia de la sociedad civil, ha sido materia de extensas discusiones en el terreno de la economía política. Sin embargo, el peso de

²⁶ Véase Ugo Pipitone, *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 26; y Rueschemeyer y Evans, *op. cit.*, p. 51.

²⁷ Existe una abundante literatura sobre estos temas, en la vertiente de la llamada nueva economía política (NEP), cuyas explicaciones están modeladas a partir de los supuestos básicos de la economía neoclásica y el sistema político de Estados Unidos. Véase, entre otros, Anne O. Krueger, "The Political Economy of Rent-Seeking Society", en *American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, 1974; James Buchanan, Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University, 1980, y Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley, 1988. Una crítica profunda e informada de estas teorías aparece en Merilee S. Grindle, "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics", en Gerald M. Meier (ed.), *Politics and Policy Making in Developing Countries*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1991, pp. 41-62.

la autonomía necesita matizarse, pues ésta dista de garantizar por sí misma que los burócratas elijan la política correcta o se mantengan a resguardo de la corrupción. La forma ideal de autonomía sería la que Peter Evans llama "autonomía inserta" (traducción muy libre de la expresión *embedded autonomy*) en donde, a pesar de mantener su primacía en el juego de poder, el Estado establece vasos comunicantes con la sociedad y evita diseñar políticas a contrapelo de las posibilidades y deseos de los distintos grupos sociales (en especial de los empresarios). El establecimiento de consejos mixtos y arreglos corporativos en donde los burócratas exponen sus proyectos y los empresarios los retroalimentan, genera un aprendizaje colectivo y un sentimiento de confianza mutua necesarios para la continuidad de la inversión privada, amén de que facilita la transmisión de información y disminuye los problemas de coordinación entre los factores de la producción. Los Estados que no logran crear esta interfase con la sociedad corren el riesgo de incurrir en decisiones arbitrarias y poco informadas, que en el largo plazo terminan por inhibir el desarrollo.²⁸

Por su parte, la capacidad resultaría un complemento crucial de la autonomía estatal. La capacidad significa la existencia de agencias bien estructuradas, con suficiente potencial para diseñar e instrumentar con éxito las políticas públicas, y de asignar recursos con eficiencia y un grado mínimo de corrupción. Es factible pensar que agencias estatales capaces intervendrán de manera más acertada que aparatos administrativos desorganizados e incoherentes. Mientras un Estado autónomo puede tener la voluntad de emprender políticas de desarrollo, un Estado capaz posee la habilidad de lograr esa meta.

Un Estado capaz se caracterizaría por tres cualidades ideales. En primer lugar, es una organización estructurada con criterios meritocráticos, en donde los mecanismos de reclutamiento y ascenso son transparentes y bien delimitados, las reglas escritas predominan por sobre las no escritas, existe un importante grado de continuidad en el elenco técnico y administrativo, y las relaciones jefe-subordinado(s) son universalistas antes que particularistas.

En segundo lugar, el Estado capaz exhibe mínimas fallas de instrumentación y se caracteriza por un alto grado de fuerza, entendida ésta no como

²⁸ Sobre este punto, véase Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton University Press, Princeton, 1995; Banco Mundial, *The East Asian Miracle*, *op. cit.*, pp. 181-190; y Campos y Root, *op. cit.*, pp. 76-109.

autoritarismo político o militar, sino como la habilidad para traducir las decisiones estatales en acciones efectivas. De acuerdo con Gunnar Myrdal, un Estado fuerte (o duro) establece obligaciones para todos los estratos sociales, y las hace cumplir rigurosamente. En contraste, un Estado blando interviene de manera dispersa e indecisa y sus planes, que con frecuencia son demasiado ambiciosos, se desdibujan rápidamente. Además, este tipo de Estado es reactivo, poroso y vulnerable a presiones económicas, sociales y políticas.²⁹ En consecuencia, las políticas propuestas por un Estado blando a menudo no se instrumentan adecuadamente o, peor aún, ni siquiera se llegan a iniciar. La intervención del Estado blando conlleva una politización excesiva de las decisiones y una ulterior desinstitucionalización, precisamente lo contrario de lo que necesitan los países atrasados.³⁰

En tercer lugar, el Estado capaz no es químicamente puro y, por tanto, en su seno puede existir la corrupción. Sin embargo, la corrupción, definida como el uso de los recursos públicos para beneficios privados, tiende a ser más centralizada y controlada que en otros Estados y, lo que es más importante, no llega a paralizar el proceso de desarrollo económico.³¹

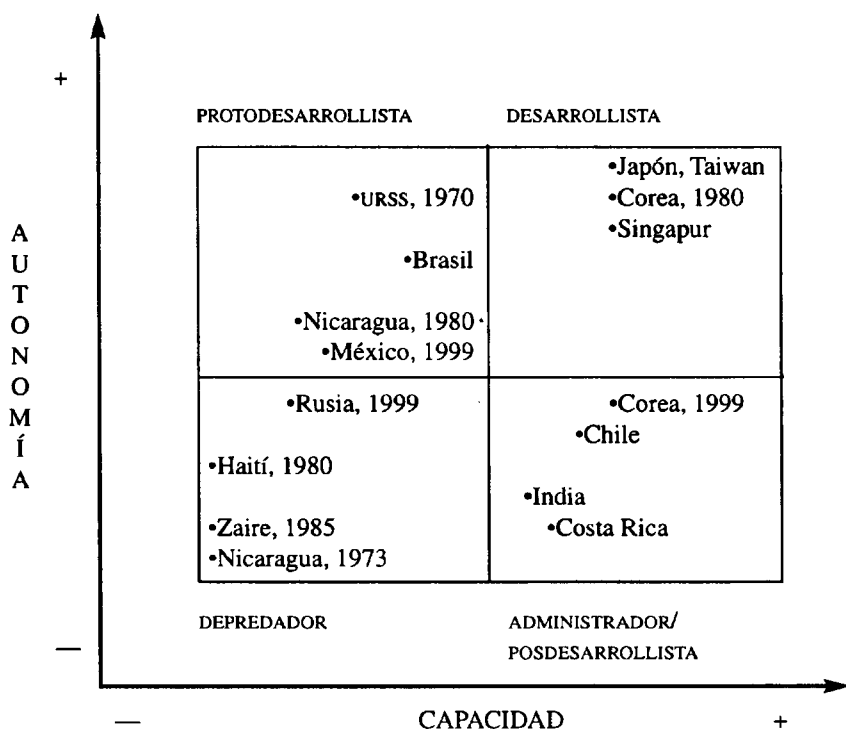
Las variaciones en los grados de autonomía y capacidad estatales se plasman en distintos tipos de Estado, que a su vez tienen repercusiones diversas en el desarrollo económico. De acuerdo con Evans, los Estados se pueden situar en un continuo cuyos extremos ocupan los tipos ideales depredador y desarrollista, mientras el amplio centro está poblado por los que el autor llama, un tanto difusamente, "casos intermedios".³² En la medida en que numerosos Estados se ubican en esta categoría y que las diferencias entre sí son considerables, mi propuesta es dividir los casos intermedios de Evans en dos categorías. A la primera pertenecerían aquellos países con alta autonomía pero escasa capacidad (protodesarrollistas); a la segunda se

²⁹ Gunnar Myrdal, *Asian Drama. An Inquiry Into the Poverty of Nations*, Pantheon, Nueva York, 1968, pp. 898-898.

³⁰ En torno a la debilidad del Estado blando frente a las presiones sociales, véase Douglas Chalmers, "The Politicized State in Latin America", en James Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977; Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Transaction Books, New Brunswick, N.J., 1985; y Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.

³¹ La distinción entre corrupción centralizada y descentralizada se trata con mayor detalle por Andrei Schleifer y Robert W. Vishny, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1993.

³² Véase Evans, *op. cit.*, pp. 60-70.



GRÁFICA 1. El estado en el desarrollo económico: una tipología

adscribirían Estados capaces, pero con autonomía reducida (administradores/posdesarrollistas). En suma, de acuerdo con las dimensiones de autonomía y capacidad, sería posible distinguir cuatro tipos de Estado, que denominaremos depredador, protodesarrollista, administrador/posdesarrollista y desarrollista. La gráfica 1 trata de condensar nuestra taxonomía y proporciona algunos ejemplos específicos, mientras que las líneas siguientes amplían la explicación de la tipología propuesta.³³

1. El *Estado depredador* se caracteriza por bajos niveles de autonomía y capacidad, y es el que más se asemeja a las estilizaciones de las teorías neoliberales y al Estado blando de Myrdal. Su nivel de institucionalización

³³ Esta clasificación es el eje de discusión de la tesis doctoral que actualmente elaboro para el Departamento de Ciencia Política de Columbia University, y que se intitula *State Autonomy, State Capacity and Economic Performance. Industrial Policy in Mexico (1950-1995)*.

es pobre, su burocracia es ineficiente, y su organización es defectuosa, aunque frecuentemente funcional para la corrupción. En efecto, el Estado depredador está copado por arreglos clientelares e intereses específicos de ciertos grupos. De hecho, suele estructurarse como una cleptocracia donde es difícil establecer la frontera entre el Estado y los intereses personales de los gobernantes. Nicaragua bajo Anastasio Somoza; el ex-Zaire durante Mobutu, y Filipinas en el gobierno de Ferdinand Marcos son sólo tres ejemplos extraídos de una abundante lista de este tipo de organizaciones estatales.

2. El *Estado protodesarrollista* está dotado de una alta autonomía, pero carece de capacidades suficientemente desarrolladas. Algunos de los casos más conocidos de crecimiento económico (pero no de desarrollo) han ocurrido en este tipo de Estado. Aunque los protodesarrollistas tienen márgenes de maniobra relativamente considerables en relación con la sociedad, no logran conformar aparatos administrativos capaces de coordinar y sostener el proceso de desarrollo económico. En efecto, su burocracia es heterogénea, con una mayoría de ministerios desorganizados e ineficientes y una minoría de agencias que funcionan como "bolsones de eficiencia".³⁴ Algunos casos serían Brasil en los sesenta, México a partir del cardenismo y la URSS entre los setenta y su sorpresiva defunción.

3. El *Estado administrativo/posdesarrollista* posee una administración pública que funciona adecuadamente, pero goza de escasa autonomía frente a los distintos grupos de la sociedad civil. Esta situación puede ser consecuencia de dos trayectorias diferentes. En el caso del Estado administrador, la eficacia organizativa suele provenir de instituciones trasplantadas de las metrópolis coloniales o bien de esfuerzos históricos por desarrollar una administración pública de calidad. Ejemplos de este tipo de Estado serían la India, numerosas ex-colonias británicas, Chile y Costa Rica. El Estado posdesarrollista se localiza en el mismo cuadrante que el administrativo pero, a diferencia de éste, en algún momento gozó de autonomía, es decir, fue desarrollista. En parte como resultado de su propio éxito en el proceso de desarrollo, la autonomía del Estado tiende a disminuir, aunque sus capacidades se mantienen relativamente constantes. Este sería el caso de la mayor parte de las naciones avanzadas contemporáneas y, como se intentará demostrar en el siguiente apartado, de Corea del Sur en la actualidad.

³⁴ Este término se emplea, entre otros, por Barbara Geddes, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 1994, p. 61.

4. El *Estado desarrollista* es altamente autónomo y capaz. Es el más cercano a los cánones weberianos y es también el que mejor puede estimular y dirigir la transformación económica. El Estado desarrollista goza de instituciones eficientes con cuadros altamente calificados, que a su vez disfrutan de seguridad en el empleo. Las organizaciones del Estado desarrollista disfrutaban de un amplio grado de coherencia interna, líneas de mando bien definidas y un fuerte compromiso de sus miembros por instrumentar eficientemente la política pública que les ha sido encomendada. El Estado desarrollista tiende a ser una criatura extraña, por lo que sus exponentes contemporáneos prácticamente se cuentan con los dedos de una mano. En la lista apuntaríamos a Japón, Taiwan y Singapur en la actualidad, y a Corea del Sur entre 1961 y 1993. Si se anota a China, Hong Kong, Israel, y algún caso menos conocido, estaríamos obligados a usar parcialmente la segunda mano.

La tipología anterior permitiría entender las variaciones en la eficiencia de las intervenciones estatales y ayudaría a explicar los cambios en la configuración del Estado a través del tiempo. Por ejemplo, al caer el sistema comunista, la autonomía de la URSS disminuyó y Rusia, su principal sucesora, se convirtió en un Estado depredador. En Nicaragua, la autonomía obtenida cuando los sandinistas expropiaron a la elase terrateniente, habría transformado un Estado depredador en protodesarrollista; sin embargo, los sandinistas no lograron desarrollar capacidades considerables y terminaron volviendo a una depredación cuya muestra más conocida es la “piñata” de 1990. En los sesenta, el Estado mexicano conservaba grandes márgenes de autonomía heredados de la Revolución pero, al no desarrollar capacidades homogéneas en el aparato público, no llegó a cuajar como Estado desarrollista; en los noventa, el Estado habría perdido autonomía y se hallaría en tránsito hacia otro cuadrante (esperemos que sea el administrador). Finalmente, y esto será materia del apartado IV, Corea del Sur estaría transitando aceleradamente del desarrollismo al posdesarrollismo.

EL ESTADO DESARROLLISTA EN COREA DEL SUR (1961-1993)

A fin de analizar la calidad de la administración pública en Corea del Sur y su impacto en el desarrollo económico, esta sección describe y analiza los elementos sobre los cuales se estructuró el Estado desarrollista a partir de 1961. Un primer momento analiza, de manera breve, la relación del Es-

tado con la sociedad civil (especialmente con empresarios y sindicatos) y resalta los niveles de autonomía que el Estado coreano logró mantener en este periodo. Un segundo momento analiza las capacidades estatales, específicamente en lo que respecta a la organización del servicio civil, las instituciones dedicadas al desarrollo económico, la eficiencia en la instrumentación de las políticas públicas, y los niveles de corrupción dentro del aparato administrativo.

La autonomía del Estado en Corea del Sur

Es un consenso académico señalar que el Estado en Corea del Sur tuvo un alto grado de autonomía frente a otros grupos sociales. La reforma agraria organizada en los años cincuenta como parte de las reestructuraciones derivadas de la guerra, permitió eliminar de la escena política a las élites terratenientes que, debido a su conservadurismo, tendían a oponerse a la industrialización y al crecimiento con distribución.³⁵

Asimismo, el Estado coreano disfrutó de gran autonomía en sus relaciones con los empresarios, en gran parte porque el punto de partida del desarrollo económico fue el de una economía agrícola en la cual los industriales no existían o bien eran muy débiles. Al igual que en América Latina, el Estado coreano se hizo responsable de crear condiciones e instrumentar políticas para impulsar a los empresarios y la industrialización, aunque no siempre existió una armonía completa entre burocracia y capital. De hecho, el saldo de los primeros años del gobierno de Park no parecía demasiado alentador para la empresa privada. A los pocos meses de su asalto al poder, Park nacionalizó la banca³⁶ y encarceló a varios propietarios de *chaebols*, entre los cuales destacaba el fundador de Samsung. A partir de ese enfrentamiento, Estado y *chaebols* comenzaron a actuar mancomunadamente en asuntos de industrialización y promoción de exportaciones. A pesar de esta cercanía, era el Estado quien mantenía el control de la relación.

Para decirlo coloquialmente, la estrategia del Estado coreano frente a

³⁵ La consideración de la reforma agraria como factor clave en el desarrollo económico del este asiático es prácticamente un consenso entre los estudiosos del tema. Véase, por ejemplo, Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrialized Countries*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1990, pp. 35-37.

³⁶ Alice H. Amsden, *op. cit.*, p. 16.

las empresas consistió en una mezcla de zanahoria y garrote. En el lado de la zanahoria, aun cuando el gobierno argumentaba que su planeación era estrictamente indicativa, en realidad el cúmulo de exenciones fiscales, facilidades aduaneras, divisas extranjeras, protección de los mercados y acceso a crédito abundante y barato era tan tentador que los actores privados tenían fuertes incentivos para orientar sus esfuerzos a los sectores que el gobierno se proponía desarrollar. Para retribuir a quienes colaboraban el Estado premiaba, en ceremonias públicas ampliamente difundidas, a los empresarios más exitosos en la conquista de los mercados internacionales. Por el lado del garrote, el gobierno podía llegar a ejercer represalias (auditorías fiscales, escándalos de prensa, retiro de subsidios) contra las empresas o empresarios que se negaban a obedecer las directrices emanadas de la burocracia.³⁷

El Estado también gozó de una considerable autonomía frente a los sindicatos; de hecho, como señala Frederic Deyo, parte del éxito de este modelo de desarrollo se basó en una parálisis reivindicativa y una falta de presencia política de los trabajadores coreanos, cuyo protagonismo fue notoriamente menor que en la Argentina de Perón o el México cardenista.³⁸

En estas condiciones, el poder ejecutivo en la Casa Azul y la burocracia coreana emergieron como los actores más fuertes, con capacidad para influir de manera determinante en el comportamiento de capital y trabajo.³⁹ Presidente y administradores públicos crearon una alianza duradera y eficiente, que por largo tiempo les permitió mantener su primacía *vis a vis* otros actores; al mismo tiempo, el ejecutivo logró aislar y despolitizar a las agencias estratégicas del gabinete, hecho que permitió a éstas concentrarse en sus tareas. Aunque esta relación de confianza entre presidente y burocracia parecería muy natural, en la práctica no lo es tanto. En realidad, una característica total de muchos países subdesarrollados es lo que Joel Mig-

³⁷ Véase Jon Woronoff, *Asia's 'Miracle' Economies*, M.E. Sharpe, Armonk, Nueva York, 1986, p. 100.

³⁸ Frederic C. Deyo "State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development", en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1987.

³⁹ La alianza ejecutivo-burocracia se analiza con mayor detalle en Sung Deuk Hahm y L. Christopher Plein, *After Development. The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 1997, pp. 41-42. Pese a la estrecha relación, señalan los autores, el ejecutivo mantuvo en todo momento su primacía frente a la burocracia.

dal llama “la política de la supervivencia”: temeroso de que sus ministros adquirieran un poder excesivo que eventualmente lo desplace, el ejecutivo efectúa frecuentes cambios de gabinete que pueden mantenerlo en el poder, pero erosionan las instituciones y limitan el cumplimiento de las políticas públicas.⁴⁰

Sería erróneo suponer que la autonomía estatal en Corea era indiscriminada y suponía una burocracia autista, ajena a las necesidades del capital. Más bien, la experiencia de ese país se aviene bien con la idea de autonomía inserta que se describió en el apartado anterior. Los canales de comunicación entre Estado y empresarios eran múltiples y cruzaban por varios niveles. Para el sector manufacturero en general, la instancia de diálogo más importante era la Federación de Industrias Coreanas (FKI),⁴¹ diseñada a semejanza de la Keindanren en Japón. En cuanto a sectores específicos, los empresarios eran obligados a afiliarse a una de las 62 cámaras de comercio que fungían como intermediarias entre el Ministerio de Industria y Comercio (MTI) y las empresas. Para cuestiones específicas de promoción comercial en el exterior, la labor de la cuasi-gubernamental Asociación de Exportadores Coreanos (KFTA) fue fundamental, especialmente en la regulación de los flujos de exportaciones por parte de la dupla empresa-Estado.

A un nivel menos formal pero igualmente importante, se establecieron consejos que auspiciaban encuentros periódicos entre funcionarios y hombres de negocios. El presidente Park encabezaba reuniones bipartitas mensuales y trimestrales donde se intercambiaba información, se determinaban metas de exportación por sector y empresa, se retroalimentaba al presidente acerca de la eficiencia de la burocracia, se discutían propuestas de ley para fomentar la actividad económica y se asignaban subsidios, otorgados en razón de un criterio axial, casi único: exportar. También se instituyó un Día Anual de las Exportaciones, en el que, como ya se mencionó, se otorgaban premios a las empresas más audaces en los mercados internacionales, reconociendo sus esfuerzos como una contribución sustantiva a la construcción nacional. Finalmente se establecieron grupos de discusión y seguimiento en los que participaban sectores intermedios de la burocracia y la empresa, así como académicos. Estos grupos monitoreaban la instrumen-

⁴⁰ Migdal, *op. cit.*, pp. 211-213.

⁴¹ La gran mayoría de los textos consultados durante la elaboración del presente artículo hace referencia a las instituciones coreanas por sus nombres y siglas en inglés. Nosotros hemos seguido parcialmente esta práctica, traduciendo el nombre de la agencia al español y conservando las abreviaturas en inglés.

tación de las políticas definidas, analizaban tendencias económicas nacionales y mundiales, y proponían estrategias funcionales y sectoriales para aumentar la competitividad de la economía coreana.⁴²

De acuerdo con nuestra propuesta teórica, ni la autonomía ni los canales de comunicación Estado-empresa habrían sido suficientes por sí mismos para conformar al Estado coreano como una entidad desarrollista. Esto era necesario, pero no suficiente; de enorme importancia resultaron también las capacidades estatales, que a continuación se analizan.

Las capacidades del Estado

El funcionamiento del Estado desarrollista en Corea del Sur ofrece argumentos para pensar que la eficacia estatal no sólo es un problema de tamaño, sino principalmente de calidad. La experiencia de ese país parecería un buen laboratorio para analizar el impacto de un Estado autónomo y capaz en el desarrollo económico.

En el terreno de la *organización burocrática*, el Estado desarrollista coreano se sustentó en un sistema basado principalmente en el mérito, así como en el establecimiento de reglas del juego claras, mecanismos transparentes de promoción y un sentido de propósito y misión ampliamente compartido. El servicio civil en Corea tiene profundas raíces históricas. Desde los tiempos de la larga dinastía Silla (del año 57 A.C. al 935 D.C.) y la dinastía Koryo (935-1392), los exámenes de ingreso al servicio civil constituyeron un medio para favorecer la movilidad social de jóvenes letrados de origen humilde. La dinastía Yi, que comenzó en 1392 y se prolongó hasta 1910, adoptó un sistema inspirado en los cánones confucianos. En él, un estamento de funcionarios-académicos (*Yangban*) ocupaba la cúspide de la pirámide social, por encima de los técnicos, comerciantes, campesinos y esclavos. Durante la colonización japonesa (1910-1945), la buro-

⁴² Para una descripción más amplia de la integración y funciones de estos mecanismos de consulta, véase Roy Hofheinz, Jr. y Kent E. Calder, *The Eastasia Edge*, Basic Books, Nueva York, 1982, pp. 80-81; Gerald Caiden y Jung Duck Jung, "The Political Economy of Korean Development Under the Park Government", en Bun Woong Kim, David S. Bell, Jr., y Chong Bum Lee (eds.), *Administrative Dynamics and Development. The Korean Experience*, Kyobô Publishing Inc., Seúl, 1985, pp. 25—26; Martin Hart-Landsberg, *The Rush to Development. Economic Change and Political Struggle in South Korea*, Monthly Review Press, Nueva York, 1993, p. 51; y Campos y Root, *op. cit.*, pp. 89-91, 164-167.

cracia coreana fue sustituida por un aparato administrativo en donde la mayoría de los funcionarios era de origen japonés, pero desempeñaba una práctica administrativa de cierta calidad y estaba organizada con estándares meritocráticos. Esta estructura se mantuvo sin grandes cambios entre 1945 y 1948, cuando tropas estadounidenses ocuparon Corea. Entre 1948 y 1960, durante la administración de Syngman Rhee, la administración pública coreana funcionó en los hechos como un *spoils system*; aunque los exámenes de ingreso persistían, los resultados eran predeterminados y la burocracia dependía, en gran medida, del poder político.⁴³

Park Chung Hee, un militar profesional, asumió el poder mediante un golpe de Estado, el 16 de mayo de 1961. Presionado por imperativos de seguridad nacional y legitimidad política, Park parece haber comprendido que la supervivencia de su gobierno estaba vinculada a una acelerada transformación económica y que ésta, a su vez, dependía en gran medida de una burocracia de excelencia. Tanta fue la atención que Park brindó a la organización de las instituciones públicas, que gustaba definir su proyecto de gobierno como “democracia administrativa”.⁴⁴ Así, a unas cuantas se-

⁴³ Sobre el aprecio social que históricamente se ha dispensado a los burócratas en el este asiático, véase Se-Jin Kim y Chang-Hyun Cho, *Government and Politics in Korea*, The Research Institute in Korean Affairs, Sylver Spring, Maryland, 1972, p. 91; Hofheinz y Calder, *op. cit.*, pp. 44-45. Para un recuento de la evolución histórica de la burocracia coreana véase Bun Woong Kim, “Korean Bureaucracy in Historical Perspective”, en Bun Woong Kim y Wha Joon Rho (eds.), *Korean Public Bureaucracy*, Seúl, Kyobo Publishing, 1982, pp. 46-61; Chung-hyun Ro, *Public Administration and the Korean Transformation. Concepts, Policies, and Value Conflicts*, Kumarian Press, West Hartford, Conn., 1993, pp. 8-14; Kihwan Kim y Danny M. Leipziger, *Korea: a Case of Government-Led Development*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1993, pp. 28-31; Stephan Haggard, David Kang y Chung-in Moon, “Japanese Colonialism and Korean Development”, en *Research Report 95-04*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, UCSD, 1995, pp. 14-22; y Minxin Pei, “Constructing the Political Foundations of an Economic Miracle”, en Henry S. Rowen (ed.), *Behind East Asian Growth. The Political and Social Foundations of Prosperity*, Routledge, Londres, 1998, p. 47.

⁴⁴ Park Chung Hee, cit. por Jeik Guk Jeon, “The Political Economy of Crisis Management in the Third World: A Comparative Study of South Korea and Taiwan (1970s)”, *Pacific Affairs*, vol. 67, núm. 4, invierno 1994-1995, p. 570. En un libro publicado en 1962, donde realizaba una síntesis histórica de Corea y justificaba su asalto al poder, Park escribía: “el gobierno debe emprender, de manera resuelta y continua, una reforma administrativa. La idea básica de ésta debe ser poner un alto a la burocracia premoderna y al centralismo.... Como parte de nuestros esfuerzos para llevar adelante las imperativas tareas de la reforma y la democratización de la burocracia... es necesario racionalizar el control de esa maquinaria... y establecer, en primer lugar, un sistema basado en el mérito”. Cfr. Park Chung Hee, *Our Nation's Path. Ideology of Social Reconstruction*, Hollym Corporation Publishers, Seúl, 1962, pp. 203-204.

manas de asumir el poder, el nuevo gobierno inició un ambicioso programa de modernización de la burocracia, mediante el cual se impulsó la jubilación obligatoria de empleados públicos de la vieja guardia, se reinstituyeron los exámenes de ingreso al servicio civil, y se diseñó un sistema de promoción basado en el desempeño y no únicamente en la antigüedad.⁴⁵ La administración de Park instaló numerosos centros de reentrenamiento para los burócratas e impartió en los cursos técnicas modernas de gestión. Todos los ministerios fueron obligados a crear oficinas internas de planeación y control, y a trazar metas de largo plazo en el diseño de sus actividades. El desempeño ministerial era rigurosamente monitoreado no sólo por la Oficina de Coordinación de la Planeación (OPC), sino en exigentes visitas anuales del primer ministro y el propio presidente. Imbuido de una visión que concebía la disciplina como un elemento imprescindible del desarrollo económico, en muchos casos el presidente nombró militares en puestos clave para supervisar el cumplimiento de metas; era frecuente que Park destituyese a ministros que no cumpliesen por lo menos con el 80% de los objetivos trazados. Su sucesor, Chun Doo Hwan, quien tomó el poder 10 meses después del asesinato de Park en 1979, continuó con este tipo de prácticas.⁴⁶

Actualmente, en los niveles superiores de la administración coreana, los exámenes de ingreso al servicio civil son diseñados y evaluados por el Ministerio de Administración Gubernamental, y su nivel de exigencia es sumamente alto: menos del 2% de los aspirantes logra aprobarlos.⁴⁷ Cabe señalar que en otros países del este asiático existen cuerpos semejantes, caracterizados por su autonomía, neutralidad y profesionalismo. Las funciones de estos organismos son diseñar y evaluar los exámenes de ingreso y

⁴⁵ Gracias a este sistema, hacia mediados de los sesenta los directores generales eran en promedio dos años menores que sus subordinados. En general, los burócratas coreanos tienden a ser más jóvenes que sus homólogos de otros países, particularmente con respecto a los japoneses. Cfr. Hilton L. Root "Distinctive Institutions in the Rise of Industrial Asia", en Rowen (ed.), *op. cit.*, p. 61, y Dong-Suh Bark y Chae-jin Lee, "Bureaucratic Elite and Development Orientation", en Dae-Sook Suh y Chae-Jin Lee (eds.), *Political Leadership in Korea*, University of Washington Press, Seattle, 1976, p. 96.

⁴⁶ Véase Hahn-Been Lee, *Korea: Time, Change, and Administration*, Honolulu, East-West Center, University of Hawaii, 1968, p. 123; Hart-Landsberg, *op. cit.*, p. 55; Woronoff, *op. cit.*, p. 96; Campos y Root, *op. cit.*, p. 140, y Clifford, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁷ Kim Byung-kook, *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico (Tesis de doctorado sin publicar)*, Harvard University, Cambridge, Mass., 1987, p. 41, y Kim y Leipziger, *op. cit.*, p. 41.

ascenso al servicio público y establecer criterios para la contratación del personal. En Japón, la Autoridad Nacional de Personal (NPA) es una de las dos agencias del ejecutivo que no pertenece a ningún ministerio; también es independiente de la Dieta, hecho que le permite mantenerse al margen de disputas políticas. En Taiwan, aparte de los tres poderes o *Yuan* tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), existen dos más: el de control y el de exámenes. De este último dependen los ministerios de Exámenes y Servicio Civil que, como sus nombres lo indican, se encargan exclusivamente de la sofisticada tarea de administrar a la administración.⁴⁸ Sería extraño que el resultado último de todos estos esfuerzos no hubiese sido la construcción de una burocracia eficiente y comprometida con sus tareas específicas —vale decir, una administración pública altamente calificada y despolitizada en el buen sentido de la palabra.

En cuanto a las *instituciones*, el gobierno de Park creó o reestructuró una constelación de organizaciones que servirían de apoyo al crecimiento económico. Destacan entre ellas el Secretariado Económico de la Presidencia, el Ministerio de Industria y Comercio (MTI), el Ministerio de Finanzas (MOF), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MST), el Ministerio de Construcción (MOC), el Banco de Corea (BOK), el Banco de Desarrollo de Corea (KDB), la Oficina de la Administración Nacional de Impuestos, la Oficina de Asuntos Laborales, y una serie de agencias de promoción comercial como la Corporación de Promoción del Comercio de Corea (KOTRA), dependiente del MTI. También se estableció una serie de institutos de investigación, asociados a cada ministerio e integrados por cuadros de la mayor calificación profesional. Estos *think tanks*, cuyo exponente más conocido es el Instituto Coreano de Desarrollo (KDI), proporcionaban información de suma utilidad para la toma de decisiones y la formación de políticas de largo plazo.⁴⁹

Pero sin duda el paradigma de la eficiencia institucional fue el Consejo de Planeación Económica (Economic Planning Board, EPB). Fundado en julio de 1961, unas cuantas semanas después del golpe militar, el EPB se

⁴⁸ Para el caso de Corea, véase Kim y Cho, *op. cit.*; para Taiwan, *An Introduction to the Examination Yuan, Republic of China*, Taipei, The Examination Yuan, 1987; para Japón, Paul Kim, *Japan's Civil Service System: Its Structure, Personnel, and Politics*, Greenwood Press, Nueva York, 1988.

⁴⁹ Descripciones más detalladas de la organización y funciones de estas agencias aparecen en Kim y Leipziger, *op. cit.*, pp. 29-30; Hart-Landsberg, *op. cit.*, cap. 2; y Campos y Root, *op. cit.*, p. 142.

creó a partir de la fusión del Ministerio de Reconstrucción (MOR), que realizaba funciones de planeación; la Oficina de Presupuesto del MOF y la Oficina de Estadísticas del Ministerio de Asuntos Interiores (MIA). De entre las funciones que llegó a adquirir es posible mencionar la elaboración de planes quinquenales; el control de los subsidios, el comercio exterior, las licencias de importación y los precios de ciertos artículos; la preparación del presupuesto gubernamental; la política de competencia; la elaboración del censo y las cuentas nacionales; la coordinación de políticas entre ministerios y agencias del área económica, y la evaluación de programas.⁵⁰

El titular del EPB gozaba de un fuerte apoyo presidencial, y a partir de diciembre de 1963 era también el primer ministro adjunto; al detentar el titular del EPB un rango mayor que cualquiera de los ministros del área económica, no había duda de dónde residía el liderazgo de la política económica. No obstante ciertas pugnas interburocráticas, la concentración de la planeación, la evaluación y —sobre todo— el presupuesto en un organismo único, aumentaba la coherencia de la política económica, evitaba problemas de coordinación, reducía los potenciales costos de transacción derivados de la competencia interministerial, y colocaba al EPB en posibilidad de realizar alternativamente alianzas con el conservador MOF o con el expansionista MIT, con los que terminó por integrar una eficiente *troika* institucional. De acuerdo con Clifford, “Si el EPB era el cerebro de la política económica, el MTI y el MOF eran sus manos”.⁵¹ Además, con el tiempo el EPB fue colonizando otros ministerios, dando pie a la creación de una red de funcionarios que compartían experiencias y perspectivas comunes; con ello se incrementó la coherencia en la ejecución de las políticas públicas.⁵²

Mecanismos más formales de resolución de conflictos fueron la Conferencia de Ministros de Economía (EMC), la Reunión de Consulta de Ministros de Economía (EMCM), y el Consejo de Deliberación de la Política Indus-

⁵⁰ Acerca de los orígenes, composición y funcionamiento del EPB, véase, entre otros, L.L. Wade y Bong Sik Kim, *The Political Economy of Success. Public Policy and Economic Development in the Republic of Korea*, Kyung Hee University Press, Seúl, 1977, pp. 227-228; Byung-Sun Choi, “The Structure of the Economic Policy-Making Institutions in Korea and the Strategic Role of the Economic Planning Board (EPB)”, en *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 2, 1987, pp. 1-23; Woronoff, *op. cit.*, p. 97; Wade, *op. cit.*, p. 224; Kim y Leipziger, *op. cit.*, p. 29; Root, *op. cit.*, p. 20; y Clifford, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁵¹ *Ibid.*, p. 49. Con afán de extender la analogía, uno podría agregar que el MOF era la mano derecha y el MIT la izquierda.

⁵² *Ibid.*, p. 48. Un estudio más detallado de este fenómeno aparece en Kim Byung-kook, *op. cit.*, p. 42 y ss.

trial (IPDC), todos ellos bajo la no tan casual presidencia del primer ministro adjunto, es decir, el titular del EPB.⁵³ En su conjunto, estas acciones habrían contribuido a eliminar las eternas diferencias entre organismos de planeación y agencias presupuestarias, que están en la raíz del escepticismo de algunos autores con respecto a las bondades de la planificación.⁵⁴ A pesar de sus enormes poderes, y a diferencia de ministerios semejantes en otras latitudes del mundo (por ejemplo, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en México), el EPB no se politizó, pues el juego sucesorio coreano tenía más bien lugar entre los líderes de la Asamblea; además, el 80% de los titulares del EPB carecía de experiencia en puestos de elección popular.⁵⁵ Las funciones del EPB fueron claramente las de una poderosa agencia piloto de planeación y coordinación, semejante en sus alcances al Ministerio de Industria y Tecnología de Japón (MITI), la Oficina de Desarrollo Industrial (Industrial Development Bureau, IDB) de Taiwán o el Consejo de Desarrollo Económico (Economic Development Board, EDB) de Singapur.

Así, en Corea del Sur una ambiciosa reforma del sector público precedió a cualquier intento estatal de intervenir en la economía. Antes de “gobernar el mercado”, la burocracia coreana aprendió a gobernarse a sí misma. Esta innovación institucional parece haber sido un prerequisite clave para el desarrollo, en la medida en que la administración pública de Corea del Sur logró desarrollar una visión a largo plazo para la transformación de la economía. Sin depender de las fluctuaciones políticas, la estabilidad laboral de sus miembros estaba asegurada y la tasa de rotación era relativamente baja.⁵⁶ Los incentivos al mérito y la visión a largo plazo favore-

⁵³ Byung-Sun Choi, *op. cit.*, pp. 6, 20.

⁵⁴ Cfr. Caiden y Wildavsky, *op. cit.*

⁵⁵ Kim Byung-kook, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁶ En este punto es necesario tener presente que la estabilidad de los funcionarios coreanos no opera tanto en el nivel ministerial, sino en los rangos de viceministro hacia abajo. Un estudio comparado de la continuidad en Corea del Sur muestra que la Presidencia duraba más tiempo en sus funciones, seguida por los miembros de la Asamblea Nacional y, al último, el gabinete. En el EPB, por ejemplo, hubo 27 ministros entre 1961 y 1993, lo cual arroja un promedio de permanencia ligeramente superior a un año. Sería erróneo juzgar la continuidad de la administración y las políticas públicas a partir de los cambios ministeriales, en la medida en que éstos suelen afectar únicamente a la cúspide de las agencias y no a los burócratas de niveles medio y superior, en los que se sustenta la permanencia institucional. En torno a la continuidad en los diversos niveles de gobierno, véase Yong Sun Lee, “Continuity in the Political Leadership and Economic Development of the Republic of Korea (1948-1972)”, en Kim y Rho (eds.), *op. cit.*, p. 300. Los datos de cambios ministeriales en el EPB se encuentran en *Korea Annual 1994*, Yonhap News Agency, Seúl 1994, p. 374.

cieron la continuidad de la política pública, y la administración difícilmente fue víctima de las demandas a corto plazo de otros grupos. Como señalaban Hofheinz y Calder refiriéndose al este asiático en su conjunto: “El gobierno provee a... la economía de una dirección estratégica de la cual carece Occidente [...] la élite burocrática de planificadores, economistas, banqueros y administradores [...] ayuda a los políticos a pensar estratégicamente sobre el futuro. Sin burócratas de carrera el desarrollo del este asiático habría sido más esporádico y menos sustantivo”.⁵⁷ Mientras que en otros países en desarrollo la “política de la supervivencia” y las iniciativas espectaculares, pero de corto plazo, tienden a permear la administración pública, en las burocracias del este asiático prevalecen la continuidad y las estrategias de largo aliento.

En lo que respecta a la *instrumentación de las políticas públicas*, Corea del Sur diseñó, al igual que otros países que han pretendido transitar de la periferia al centro del sistema internacional, una serie de planes de desarrollo, en este caso quinquenales. Los gérmenes del esfuerzo de planificación brotaron durante la administración de Rhee, en buena medida como respuesta a las presiones estadounidenses que veían en la planeación un mecanismo para racionalizar y monitorear la ayuda económica que Washington prestaba a Corea. Estas presiones llevaron la creación del MOR en 1955 y al diseño de un plan que nunca llegó a aplicarse, a causa del *putsch* de Park y sus colegas.⁵⁸

Sería en los años sesenta cuando el esfuerzo de planeación se pondría en práctica y recogería sus primeros frutos. Además de establecer metas específicas en términos de indicadores macroeconómicos, los distintos planes quinquenales han hecho énfasis en el desarrollo de determinados sectores industriales y estrategias de desarrollo social. Por ejemplo, el primer plan se fijó como objetivo impulsar la infraestructura; el segundo, desarrollar el sector manufacturero, especialmente en productos textiles y electrónicos; el tercero, crear una industria pesada y química internacionalmente competitiva; el cuarto, incursionar en actividades de mayor densidad tecnológica, además de lograr una mejor distribución del ingreso; el quinto, incorporar programas para liberalizar la economía; el sexto, reducir las brechas entre las áreas rurales y urbanas; y el séptimo (reemplazado en 1993 por un nuevo Plan Quinquenal para 1993-1997 que impulsó el

⁵⁷ Hofheinz y Calder, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁸ Hart-Landsberg, *op. cit.*, pp. 45-46.

presidente Kim Young Sam), en transformar a Corea en una economía desarrollada y establecer las bases para una reunificación con Corea del Norte.⁵⁹

El Estado coreano ha sido eficiente no sólo en la planeación de las políticas públicas, sino especialmente en su puesta en práctica. Es un consenso que los mecanismos de planeación e instrumentación efectiva, son dos hechos centrales que distinguen la experiencia del este asiático y Corea del Sur frente a los demás países del Tercer Mundo.⁶⁰ Tal como lo muestra el cuadro 6, la mayoría de los planes quinquenales ha cubierto con creces las metas originalmente trazadas.⁶¹

En lo que atañe a la *corrupción* del aparato estatal coreano y sus repercusiones en el desarrollo económico, existen notorias diferencias entre los distintos estudiosos del tema. En general, los observadores occidentales tienden a caracterizar a los países del este asiático como lugares con grados relativamente bajos de corrupción, e incluso se preguntan cómo, dado el bajo nivel salarial del sector público coreano, la corrupción no es un fenómeno más difundido.⁶² Entre las explicaciones más frecuentes de las que se percibe como casi ausente corrupción, destacan las siguientes: la aten-

⁵⁹ Cfr. Iyanatul Islam y Anis Chowdhury, *Asia-Pacific Economies. A Survey*, Routledge, Londres, 1997, pp. 167-168.

⁶⁰ Este punto es subrayado por Wade y Kim, *op. cit.*, p. 175, y Paul W. Kuznets, *Korean Economic Development. An Interpretive Model*, Westport, Praeger, Westport, Conn., 1994, p. 112. Un estudio comparativo de los planes de desarrollo en Corea del Sur, Japón y Brasil, que confirma empíricamente estas percepciones, se encuentra en Gilmar Masiero, "Comparative Planning Strategies in East Asia and Latin America", Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego, sitio electrónico <<http://orpheus.ucsd.edu/las>>.

⁶¹ Una polémica impostada consistiría en argumentar que, para cubrirse de gloria, los organismos de planificación pueden fijar objetivos muy modestos y, por tanto, fáciles de cumplir. En realidad, el vicio de los planificadores suele ser exactamente el opuesto: fijan metas en extremo generosas, diseñan escenarios demasiado optimistas, confunden lo deseable con lo posible. Además, en el caso coreano, los objetivos establecidos por el EPB fueron todo menos modestos, como lo demuestran los cuadros 2 y 6 del presente estudio.

⁶² Un reporte del Ministerio de Administración Gubernamental indicaba, a mediados de los ochenta, que un 17% de los empleados públicos recibía salarios que no alcanzaban a cubrir sus gastos mínimos. En comparación con los ingresos que percibirían en el sector privado, los salarios son del 70% para los niveles altos y de alrededor de 60% para los niveles medios. Sobre este tema, véase Jong Sup Yun, "The Paradoxes of Development: Problems of Korea's Transformation", en Kim, Bell y Lee (eds.), *op. cit.*, p. 62; Campos y Root, *op. cit.*, p. 144; y Kim y Leipziger, *op. cit.*, p. 32.

CUADRO 6

Planes quinquenales en Corea del Sur:^{*}tasas de crecimiento del PIB, planeadas y obtenidas,
1961-1997

<i>Plan quinquenal</i>	<i>Crecimiento promedio anual del PIB, planeado</i>	<i>Crecimiento promedio anual del PIB, obtenido</i>
I Plan (1962-1966)	7.1	7.8
II Plan (1967-1971)	7.0	9.6
III Plan (1972-1976)	8.6	9.7
IV Plan (1977-1981)	9.2	5.8
V Plan (1982-1986)	7.5	8.6
VI Plan (1987-1991)	7.2	10.0
VII Plan (1992-1996)	7.5	7.1
Plan Kim (1993-1997)	6.9	7.1

Fuentes: Elaboración del autor, con base en datos del Banco Mundial, FMI y EPB.

ción permanente de los medios masivos de comunicación a los escándalos de enriquecimiento ilícito; el miedo a la condena social para los funcionarios públicos que incurren en conductas inapropiadas; la existencia de partidos políticos que, para asegurar su propia supervivencia, revisan estrechamente el desempeño cotidiano de la burocracia; las reglas del confuciano “mandato celestial” asignado a los administradores públicos, que éstos internalizan como un eficiente mecanismo de disuasión; y el temor a las purgas masivas de funcionarios que frecuentemente se emprenden en estos países.⁶³

Los analistas coreanos suelen mostrar un menor optimismo con respecto a la corrupción en su país. Señalan, por ejemplo, que la historia moderna de Corea del Sur ha estado plagada de episodios de corrupción, y que la relación entre gobierno y *chaebols* no está tan exenta de arreglos ilegales. Como ejemplo de la corrupción, se citan las frecuentes purgas que se han debido practicar, entre las cuales destacan las emprendidas por Park en 1961 y 1975-1977 (movimiento *Seojungshaeshin*); por Chun en 1979-1981; y por Kim en 1993-1996. Se argumenta además que los bajos salarios de los servidores públicos sí generan corrupción; que la excesiva centralización de poder en manos del gobierno redundaba en la utilización indebida

⁶³ Estas y otras explicaciones se encuentran en *Idem*; Hofheinz y Calder, *op. cit.*, p. 45; Wade, *op. cit.*, pp. 286-289, y Pipitone, *op. cit.*, p. 75.

del aparato público, y que ésta persiste a pesar de medidas como el *Gde-yulyundaheckimje*, un sistema de control que consiste en sancionar al jefe por las desviaciones de sus subordinados.⁶⁴

Esta visión parecería confirmarse con los acontecimientos ocurridos tras el inicio de la administración de Kim Young Sam, en 1993, cuando se emprendió un movimiento anticorrupción que tuvo como resultado el despido de tres ministros y cinco viceministros, además de que 3 mil funcionarios renunciaron voluntariamente o fueron relevados de sus cargos bajo acusaciones de deshonestidad. Pero el clímax de esta campaña fue el llamado “juicio del siglo”, mediante el cual en 1995-1996 se arrestó y condenó a los ex-presidentes Chun y Roh. Al primero se le acusó de haber participado activamente en el golpe de Estado de diciembre de 1979 y fue condenado a cadena perpetua, mientras que al segundo se le formularon cargos de corrupción por los que recibió una sentencia de 17 años de prisión.⁶⁵

Una toma de posición en este debate se dificulta debido a que, siendo la corrupción un fenómeno clandestino por definición, su medición y su estudio comparativo se dificultan enormemente. En este resbaloso terreno, los informes de Transparencia Internacional y el Foro Económico Mundial de Ginebra reportan que los niveles de corrupción en el este asiático y Corea se encuentran entre los más bajos del mundo en desarrollo.⁶⁶ Más allá de la discusión arriba señalada, una cosa es evidente: cualquiera que sea el grado y la naturaleza de la corrupción coreana, ésta no le ha impedido al país registrar un desempeño económico sobresaliente. Siempre es posible argumentar que, con menos corrupción, el crecimiento coreano habría sido mayor; pero aparte de la dificultad de demostrar esta afirmación, los hechos demuestran que el Estado desarrollista coreano generalmente admi-

⁶⁴ Véase, por ejemplo, Suck Hong Oh, “The Counter-Corruption Campaign of the Korean Government (1975-1977)”, en Kim y Rho (eds.), *op. cit.*, pp. 322-344; Jop Sup Jun, “The Paradoxes of Development: Problems of Korea’s Transformation”, en Kim, Bell y Lee (eds.), *op. cit.*, pp. 61-70; y Young Jong Kim, *Korean Public Administration & Corruption Studies*, Hak Mun Publishing, Seúl, 1996.

⁶⁵ *Korea Annual*, *op. cit.*, p. 56-57, Clifford, *op. cit.*, p. 12 y 332, y Alfredo Romero Castilla, “Corea del Sur”, en Eugenio Anguiano (ed.) *Asia Pacífico 1997*, CEEA, El Colegio de México, México, 1997, p. 126. Entre los afectados por estas purgas (*vendettas*, dirían algunos), destacan Park Tae Joon, fundador y por largo tiempo presidente de la acerera POSCO, además de líder del gobernante Partido Democrático Liberal, y Cho Soon, el titular del BOK, quien criticó algunas de las medidas económicas de Kim.

⁶⁶ Root, *op. cit.*, p. XV.

nistró sus controles discrecionales sin paralizar el progreso de personas y empresas.

En suma, aunque el Estado desarrollista no adoleció de problemas en Corea, es posible considerarlo como relativamente autónomo, bien organizado, duro y eficaz y, por tanto, más cercano al tipo ideal de la burocracia racional que la mayoría de los Estados de la periferia. Estas cualidades parecen haber significado una importante contribución al desarrollo económico del país. Hasta qué grado estas características se podrán mantener en el futuro de la burocracia coreana es objeto de estudio en el siguiente apartado.

LA TRANSICIÓN HACIA EL ESTADO POSDESARROLLISTA EN COREA DEL SUR (1993-)

Aunque los síntomas de agotamiento en los arreglos institucionales del Estado desarrollista coreano ya se percibían desde los años ochenta, puede decirse que la transformación del Estado se aceleró con el ascenso al poder de Kim Young Sam, primer presidente coreano sin orígenes militares, en 1993. Esta victoria estuvo antecedida por un acontecimiento insólito: en enero de 1990, el Partido Democrático de la Reunificación, encabezado por Kim, opositor de larga data, se fusionó con el gobernante Partido de la Justicia Liberal para formar el Partido Democrático Liberal, que finalmente llevaría a Kim a la presidencia en las elecciones celebradas en diciembre de 1992. Las prioridades manifestadas de Kim eran revitalizar la economía, restablecer el orden y la disciplina social, y combatir la corrupción del aparato público. Se pensaba que Kim no rompería lanzas con el pasado, pero apenas llegado al poder lanzó una ambiciosa campaña de transformaciones en la economía, la burocracia y el sistema político.

Las gestiones de Kim Young Sam y de su sucesor, Kim Dae-jung, han precipitado las tendencias a la desaparición del Estado desarrollista en Corea. En nuestra perspectiva teórica, el Estado coreano estaría perdiendo autonomía y, al mantener únicamente su capacidad, se estaría convirtiendo en un Estado posdesarrollista. La pérdida de autonomía del Estado coreano estaría operando con respecto a tres actores principales: el sector privado, las instituciones financieras internacionales (IFIs) y los sindicatos. Además, la propia burocracia presenta grietas que ponen en tela de juicio su cohe-

rencia para diseñar y ejecutar políticas públicas con la misma eficiencia que en el pasado.

En relación con los *chaebol* el Estado ha sido, en buena medida, una víctima de su propio éxito. Las estrategias de industrialización que la burocracia impulsó en décadas pasadas requerían del surgimiento de empresas fuertes. Al consolidarse éstas, es natural que adquieran poder suficiente para disentir del Estado y buscar sus propios derroteros en el ámbito nacional e internacional.⁶⁷ Por otro lado, en parte por convencimiento propio y en parte por presión del sector privado y los organismos financieros internacionales, el Estado ha ido perdiendo muchos de los mecanismos que, como el control del crédito, le permitían modelar el comportamiento de los *chaebol*; además, la globalización financiera aumenta las posibilidades empresariales de obtener recursos en fuentes del exterior. Este cuadro ha llevado a crecientes desencuentros y tensiones entre Estado y *chaebol*, otrora cercanos socios en el proyecto de "Korea, Inc." Un emblema de estas desavenencias fue la campaña electoral del fundador de Hyundai, Chung Ju Yung, quien en 1992 decidió postularse para la presidencia de la República. Su *slogan* de batalla era suficientemente revelador, pues demandaba "saquemos al gobierno de los negocios".⁶⁸ Aunque Chung no ganó y más tarde fue encarcelado, el acontecimiento es indicativo de la radical transformación en las relaciones Estado-empresa. Aunque sería excesivo afirmar que los papeles se han invertido y que ahora la relación la conducen las corporaciones privadas, es claro que el Estado ha perdido importantes márgenes de maniobra en relación con aquéllas.

El Estado coreano también ha visto disminuir sus márgenes de maniobra frente a las IFIs. Es necesario recordar que en los ochenta Corea se convirtió en el país asiático con mayor deuda externa, tanto en términos absolutos como relativos. La deuda coreana llegó a un nivel de 43 mil millones de dólares en 1986, una cifra superior a la de China o la India, y su endeudamiento per cápita llegó a asemejarse al de los países de América Latina.⁶⁹ Aunque en los noventa la deuda ha dejado de ser un problema crítico,

⁶⁷ Aquí se antoja una analogía irresistible, en la cual los *chaebol* serían el hijo adolescente que crece y cuestiona el dominio de sus mayores, mientras que el padre-Estado se encuentra en un difícil trance para disciplinarlo. El desenlace de la historia está pendiente y, aunque es poco probable que el vástago emigre de casa, también lo es que el padre vuelva a ejercer el control con amenazas de retirarle la mesada.

⁶⁸ por Evans, *op. cit.*, p. 227.

⁶⁹ Maddison, *op. cit.*, p. 129.

su refinanciamiento ha implicado aceptar, en mayor o menor medida, las políticas sugeridas por las IFIS. Lo mismo ha sucedido a raíz de las crisis de 1980 y 1997, que llevaron a Corea a firmar varios acuerdos de estabilización y ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al acceder a instrumentar la condicionalidad establecida por las IFIS, el Estado coreano se amarra las manos, en los hechos, para impulsar políticas sociales o de fomento industrial y competitividad internacional como las instrumentadas en los años sesenta o setenta.

En los últimos años, Corea ha adoptado con entusiasmo numerosas medidas ortodoxas, como la liberalización del comercio exterior, la disciplina fiscal, la privatización y la desregulación. A lo largo de los noventa se han liberalizado las importaciones de cientos de productos, al igual que los mercados financieros, las tasas de interés y la inversión extranjera directa. También se emprendió un ambicioso programa de privatización, que incluyó, entre otros, los bancos (que habían comenzado a pasar a manos privadas en 1982), y la legendaria Pohang Iron and Steel Company (POSCO), considerada como la acerera más importante del mundo.⁷⁰ El gobierno de Kim Dae-jung, iniciado en 1998, decidió continuar estas reformas e impulsar decididamente el programa de desregulación. Hacia finales de ese año, alrededor de la mitad de las regulaciones existentes se habían eliminado. Al reducir los instrumentos para modelar el comportamiento de las empresas, una de las principales consecuencias será, sin duda, la reducción de los márgenes de autonomía del Estado.

En lo que respecta a los *sindicatos*, éstos comenzaron a mostrar un renovado activismo desde fines de los ochenta, a tal grado que la Federación de Sindicatos Coreanos (FKTU), en general cercana al gobierno y las empresas, se vio imposibilitada para controlar el malestar social. Las huelgas se multiplicaron geométricamente entre 1987 y 1990, y los días laborales perdidos por esta causa totalizaron 18 millones, 200 veces más que en el periodo 1980-1983. La insurgencia sindical tuvo éxito para aumentar los salarios, que entre 1991 se incrementaron en 19.7%, frente a 9% en Taiwan y Singapur, y 1.8% en Japón. Si bien es bueno felicitarse por la mejoría del poder de compra de los asalariados, no debe pasarse por alto que este fenómeno resta competitividad a la industria coreana.⁷¹ Así, el elemento de

⁷⁰ Islam y Chowdhury, *op. cit.*, p. 168-169.

⁷¹ Cfr. Romero Castilla, *op. cit.*, p. 138.

la subordinación de la fuerza de trabajo, que se daba por sentado durante el estado desarrollista, pareciera estar desapareciendo. Este es un factor que contribuye a aumentar la debilidad relativa del Estado, a pesar de que la administración de Kim Young Sam logró aprobar distintas legislaciones que flexibilizan el trabajo.

Una última tendencia que limita la autonomía estatal son las *presiones para reestructurar la propia burocracia*, que provienen tanto del exterior como del interior del aparato estatal. Se ha extendido la idea de que la administración pública es muy costosa para el erario, y que además no es tan eficiente como se pensaba. Mas aún, analistas y políticos coreanos tienden a criticar la cercanía de la burocracia con los regímenes autoritarios de años anteriores. Al identificar a la administración pública con el orden autoritario, la reestructuración de la primera se ha visto como una forma de neutralizar a un grupo conservador, más preocupado por el crecimiento económico, la seguridad nacional y la preservación de sus propios privilegios que por la afirmación del sistema democrático. Algunos observadores señalan que los burócratas coreanos son percibidos por la sociedad como “arrogantes, egoístas y corruptos”, mientras otros subrayan que la administración pública, tradicionalmente caracterizada por un asfixiante “centralismo administrativo” y un “autoritarismo elitista”, se ha convertido en un obstáculo formidable para el desarrollo político del país.⁷² Los críticos demandan subordinar la burocracia al sistema pluralista y pasar de un gobierno de personas a un gobierno de leyes. El cumplimiento de estas demandas implicaría que las políticas públicas no se impusieran desde la cúspide, que la participación de los ciudadanos en su definición se incrementase, y que se otorgase mayor atención a los aspectos sociales, culturales y políticos del desarrollo.⁷³

Dentro de la propia burocracia económica coreana han surgido corrientes que abogan por la disminución del Estado y su papel protagonista. En los ochenta, la ideología de amplios sectores del EPB se fue tornando liberal y la institución se convirtió en defensora a ultranza del uso de la apertura comercial como ancla antinflacionaria y las medidas de liberalización y apertura económicas. Al igual que en otras latitudes, la preocupación por

⁷² Véase, por ejemplo, Suh y Lee, *op. cit.*, p. 131; y Bung Woong Kim, *op. cit.*, p. 46, 62.

⁷³ La caracterización de la burocracia como parte del sistema autoritario de dominación es un tema recurrente en los escritos de académicos coreanos. Véase, entre otros, *Ibid.*, pp. 46-50; Ro, *op. cit.*, pp. 12-16, 139; y Bun Woong Kim y David S. Bell. Jr. “Bureaucratic Elitism and Democratic Development in Korea?”, en Kim, Bell y Lee (eds.), *op. cit.*, p. 19.

la estabilidad de los precios ha sustituido al énfasis en el crecimiento como objetivo central de la política económica. En 1988 la presión de un sector de la tecnocracia cercano al KDI, *think tank* del EPB, fue fundamental en la formación de la Comisión Presidencial para la Reestructuración Económica, cuyas recomendaciones fueron liberalizar la economía y practicar reformas económicas a la Consenso de Washington.⁷⁴

Las reducciones de personal, que ya se hacían presentes en las purgas reseñadas en el apartado III, adquirieron un carácter más sistemático y una lógica eficientista y de austeridad en los últimos años. Tanto durante la administración de Kim Young Sam como en la de Kim Dae-jung, los recortes de personal y agencias del sector público se han vuelto comunes. Con motivo del combate a la corrupción, el primero buscó y obtuvo la renuncia de miles de funcionarios, mientras que el segundo se ha orientado a la búsqueda de “un gobierno limpio y pequeño, pero más fuerte” y de “un sistema administrativo democrático y eficiente”. En febrero de 1998, Kim Dae-jung redujo el gabinete de 21 a 17 ministerios; decretó un congelamiento en las plazas burocráticas; lanzó un plan para reducir la plantilla de empleados del sector público (con excepción del sector educativo) en 10.9% para el 2001, y anunció un esquema de subcontratación de algunas actividades gubernamentales y de contratos temporales de entre uno y tres años para especialistas del sector privado contratados por el gobierno.⁷⁵

En el plano institucional, sin duda el cambio más relevante ha sido la desaparición del EPB y el consiguiente proceso de dispersión de la política económica entre varios ministerios. En 1994, el EPB y el MOF se fundieron para crear el Ministerio de Finanzas y Economía (MOFE), al que le fueron retiradas las funciones de coordinación y evaluación de la política pública, que desde entonces ejerce la Oficina para la Coordinación de la Política Gubernamental, una agencia con rango ministerial dependiente del primer ministro. La reforma burocrática de 1998 fue más allá en el proceso de fragmentación de la política económica, al crearse la Comisión de Planeación y Presupuesto, el Comité de la Reforma Regulatoria y la

⁷⁴ En torno a la posición antinflacionista del EPB, véase Choi, *op. cit.*, pp. 11-13. Los argumentos y propuestas de la Comisión se plasman en el documento *Realigning Korea's National Priorities for Economic Advance*, Presidential Commission on Economic Restructuring, Seúl, 1988.

⁷⁵ Véase OCDE, “Country Report: Korea”, 1998,

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98ko.htm>.

Oficina del Presupuesto Nacional, que absorben parcial o totalmente las funciones de planeación, presupuesto y regulación que previamente pertenecían al EPB. Aunque el MOFE mantiene las funciones de recolección de impuestos, diseño de la política fiscal y monetaria, y ciertas actividades de planeación, sus atribuciones ciertamente son mucho menores que las del extinto EPB.⁷⁶ Pareciera que, aparte de la necesidad de ahorrar gasto corriente, la lógica que subyace a la reestructuración administrativa es la de un mejor control presidencial de la administración pública, evitando el surgimiento de ministerios fuertes que hagan sombra a la Casa Azul. De ser cierta tal afirmación, estas medidas significarían un replanteamiento radical —si no es que una virtual ruptura— de la alianza histórica entre presidencia y burocracia.

Lo que no deja espacio para la duda es que las mutaciones arriba descritas están teniendo un fuerte impacto psicológico, político e institucional en la configuración de la burocracia coreana. Un riesgo evidente de la fragmentación ministerial en marcha sería la pérdida de coherencia de la política económica y el incremento del tipo de pugnas burocráticas que suele dificultar el proceso de elaboración e instrumentación de las políticas públicas en otros países. Además, estas reformas están generando una considerable desmotivación entre las filas de la burocracia, donde un creciente número de personas comienza a ver con escepticismo el futuro de su profesión, y dos quintas partes piensan que en el futuro la administración pública se convertirá en una ocupación “muy impopular”.⁷⁷

En efecto, la crisis del Estado desarrollista podría implicar no sólo la pérdida de autonomía del Estado, sino también una creciente erosión del servicio civil y, por tanto, de las capacidades estatales. Si esto sucede, señala Peter Evans, “la habilidad de las instituciones del Estado para desempeñar sus actuales funciones igualmente se erosionará. Un desempeño deficiente refuerza las percepciones de que el Estado es superfluo y parasitario, disminuyendo aún más el prestigio del servicio civil, y haciendo difícil justificar la inversión en mejores salarios para los burócratas. Se propicia así un círculo vicioso de desmantelamiento”.⁷⁸ En este sentido, un último pero muy importante riesgo de la transición hacia el posdesarrollismo es el de un vacío institucional, que ocurriría si la demolición del Esta-

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Ro, *op. cit.*, pp. 149 y 156.

⁷⁸ Evans, *op. cit.*, p. 233.

do desarrollista ocurre con más rapidez que la construcción de nuevas estructuras administrativas.⁷⁹

CONSIDERACIONES FINALES

En una perspectiva histórica comparada, es evidente que Corea del Sur ha vivido una notable experiencia de crecimiento con distribución del ingreso que, a pesar de la crisis contemporánea, coloca al proceso de desarrollo económico de ese país como uno de los más interesantes del siglo xx.

La explicación de este proceso es, desde luego, objeto de encendidas controversias. En el presente artículo he explorado la hipótesis de que una condición *sine qua non* del desarrollo coreano fue la existencia de un Estado desarrollista, caracterizado por sus amplios márgenes de autonomía y por haber estructurado una serie de políticas organizacionales e institucionales que redundaron en la creación de una burocracia de alto rendimiento, capaz de desarrollar una fluida comunicación con el sector privado.

Sin embargo, las enormes transformaciones económicas, políticas y sociales de Corea y el sistema internacional estarían conduciendo a la desaparición del Estado desarrollista y a su relevo por un Estado posdesarrollista que aún conserva capacidades, pero cuya autonomía ha disminuido. En ese sentido, las posibilidades de planear y guiar el desarrollo tienden a extinguirse a medida que el Estado pierde recursos materiales y capacidad de maniobra frente a grupos sociales e IFIs. Además, la propia burocracia es objeto de acerbos críticas, al ser identificada con los regímenes autoritarios que vivió Corea en años anteriores.

¿Qué implicaciones tiene lo anterior para el desarrollo económico en otras áreas? En primer lugar, la lección es que los Estados desarrollistas son más bien una excepción histórica. En este sentido, la reconfiguración de la economía y la política internacionales parecería limitar los espacios para el surgimiento de nuevos Estados desarrollistas en el futuro. En el caso de países asiáticos como Malasia y Tailandia, la crisis regional y los con-

⁷⁹ Existen interpretaciones más optimistas, que entienden las transformaciones del Estado coreano como el tránsito de éste de una situación de "comandante en jefe" a "socio principal" de la alianza con el sector privado. Desde tal perspectiva, la negociación del Estado con la sociedad termina por fortalecerlo y no por debilitarlo. Véase Linda Weiss y John Hobson, *States and Economic Development. A Comparative Historical Analysis*, Polity Press, Cambridge, Great Britain, p. 194.

siguientes programas de ajuste, estabilización y cambio estructural promovidos por los organismos económicos internacionales, podrían congelar los gérmenes de Estado desarrollista. En América Latina, los pocos países que antaño gozaron de una dotación de autonomía la han visto desvanecerse (México, Brasil), y muchos otros no la conocen; quizá, en el mejor de los casos, esta región podría aspirar a la creación de un Estado administrador, sin haber pasado nunca por el cuadrante del Estado desarrollista. Para los países africanos, las perspectivas son aún menos favorables, y la erosión institucional acompañada de niveles crecientes de depredación estatal aparecen el horizonte. Al igual que los tigres de Bengala, los Estados desarrollistas parecieran ser una especie en extinción, aunque ésta podría ocurrir en un periodo mucho más largo de lo que piensan los "Asia-pesimistas".

CRISIS Y TRANSICIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ JAPONESA

VÍCTOR LÓPEZ VILLAFANE*
ITESM, Campus Monterrey

La industria automotriz en Japón ha sido un sector clave y estratégico dentro de la enorme espiral de desarrollo económico llevado a cabo en este país, prácticamente desde la posguerra hasta principios de la década de los noventa. La capacidad de arrastre de este sector sobre la economía japonesa en general y en otros subsectores manufactureros basados primordialmente en la excelencia organizativa, sin lugar a dudas, describen una de las historias de mayor éxito en las estructuras industriales mundiales de la segunda mitad del siglo xx.

El modelo de producción de este sector se convirtió prácticamente en un ejemplo a imitar por otras empresas en todo el mundo. Destaca de manera importante el modelo de la empresa Toyota Motor Co., al que aquí nos referimos. Ésta logró perfeccionar durante la posguerra un sistema de producción de asociación múltiple, diferenciado y descentralizado que le permitió explotar las ventajas existentes en la economía japonesa y convertirse en un poderoso competidor de las empresas automotrices de occidente, que utilizaban preferentemente la administración centralizada y de gran escala. Dicho modelo, que funcionaba como un gran sistema maquilador en el que se recibían partes y componentes baratos y de calidad de miles de pequeñas y medianas empresas japonesas para ser ensamblados, fue transferido internamente a otras empresas japonesas, aunque con diferencias, y también a empresas en otras partes del mundo que aceleraron sus sistemas subcontratistas tal como ejecutaban sus contrapartes japonesas y en el que

* Agradezco la colaboración de Alicia Coindreau para la elaboración de este artículo.

radicaba gran parte de su enorme competitividad. La reducción de los costos, la calidad estándar y un mercado interno y mundial en crecimiento fueron factores que en conjunto crearon las condiciones para el despegue de la industria japonesa.¹

Con el fin de la burbuja especulativa a principios de los noventa se inició un largo ciclo de estancamiento en la economía japonesa; esto ha requerido de una profunda y prolongada reestructuración de la industria automotriz para enfrentar, además, los cambios hacia una economía mundial globalizada, la evolución tecnológica y las presiones de una mayor competencia. A continuación presentaremos un panorama del desarrollo de la industria japonesa durante estos tiempos difíciles de cambio y ajuste a la nueva realidad.

CRISIS Y MERCADO AUTOMOTRIZ JAPONÉS

En cualquier economía, la industria automotriz es un factor importante que indica no sólo la madurez del desarrollo, sino que su evolución y respuesta a las crisis refleja la capacidad y flexibilidad empresarial para salir adelante y empujar de nueva cuenta a toda la maquinaria económica. En el caso de Japón, anteriores crisis como la del petróleo en los setenta, representaron un aliciente para la reestructuración de la industria automotriz en ese país. La presente crisis de los noventa ha sido muy violenta y ha colocado a esta industria en una situación mucho más delicada. Sin embargo, las compañías japonesas han estado tomando decisiones en varios niveles que las podrán estimular su competitividad en los mercados mundiales.

La capacidad automotriz a escala mundial es de 70 millones de vehículos que pueden ser producidos anualmente, pero el mercado está restringido a solo 50 millones de vehículos. Además, la mayor parte de esta sobrecapacidad se encuentra en el ramó de autos pequeños, en donde Japón había construido su gran ventaja comparativa. Por otro lado, la debilidad del mercado interno japonés a principios de los noventa y la crisis financiera asiática en 1997 provocaron una mayor sobrecapacidad en este sector, lo que hizo que las empresas japonesas tuvieran que tomar decisiones más

¹ Para un análisis detallado de la forma de operar de Toyota y otras empresas japonesas véase W. Mark Fruin, *The Japanese Enterprise System: Competitive Strategies and Cooperative Structures*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 256-258.

agresivas para evitar un empeoramiento de sus condiciones productivas y financieras.

Japón es el segundo productor y mercado automotriz del mundo, después de Estados Unidos, con un 11% del total los autos en circulación en el mundo, que alcanzan los 700 millones de unidades y ventas internas para 1997 de 6.73 millones de vehículos. La producción vinculada al sector automotriz en Japón representaba en 1997 más del 13% de la producción manufacturera anual con un valor de 372.5 mil millones de dólares. En el plano de empleos, se dice que el sector automotriz ocupa a uno de cada 9 empleados en Japón.²

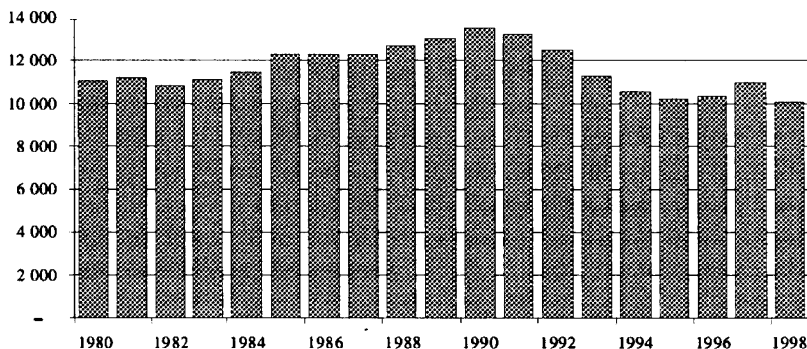
La producción automotriz en Japón ha disminuido rápidamente debido a un cambio hacia la fabricación en el extranjero y a un decrecimiento en las exportaciones automotrices de Japón. Durante 1998, la producción automotriz de Japón fue de 10 millones de unidades, 8.4% por debajo de año anterior y 34% por debajo de aquella alcanzada en 1990 de 13.5 millones de unidades.³ Las exportaciones desde Japón también han disminuido durante estos años. En 1985 se exportaban más de 6.5 millones de autos. En 1996 las exportaciones se redujeron a 3.5 millones, aunque en 1998 volvieron a aumentar a una cifra de 4.5 millones de vehículos.

Por otra parte, la industria automotriz japonesa había probado ser altamente resistente a la política de despidos y cierre de plantas de gran producción que presentan los principales países productores de automóviles. Las empresas japonesas habían enfrentado la contracción en la demanda interna y la apreciación del yen demandando grandes reducciones en los costos por parte de sus proveedores de partes. Esta actitud debilitó las relaciones entre los productores y sus proveedores, al tiempo que algunos manufactureros japoneses también se convirtieron en abastecedores de firmas extranjeras para algunas partes y accesorios.⁴ Quizá el aumento de los costos de los suministros era indicativo del nivel de endeudamiento. Una diferencia importante entre Nissan Motor Company, Ltd. y Toyota, por ejemplo, es que la primera tenía un mayor involucramiento financiero con sus proveedores mientras que Toyota tradicionalmente

² Hisao Tamada, *Automobiles*, U.S. & Foreign Commercial Service and U.S. Department of State, 1999. 1 de septiembre de 1998; *Auto parts and accesories*, U.S. & Foreign Commercial Service and U.S. Department of State, 1 de febrero de 1999.

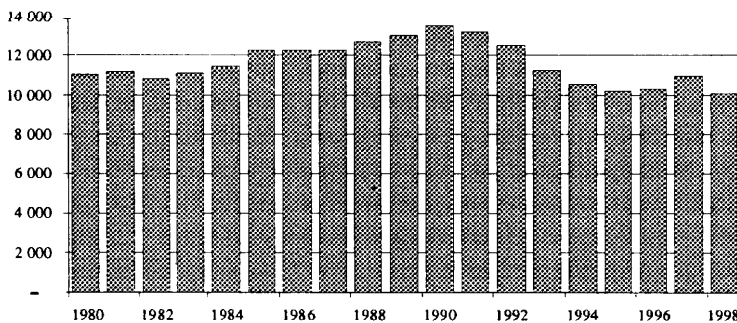
³ Hisao Tamada, *Auto parts and accesories*, op. cit.

⁴ Op. cit.



Fuente: Japan Automobile Manufacturers Association. "Motor Vehicle Statistics of Japan: Motor Vehicle Production by Year." http://www.japanauto.com/library/stats/databook/1999/db_p14.htm

GRÁFICA 1. Producción total de automóviles en Japón
(miles de unidades)



Fuente: Japan Automobile Manufacturers Association. "Motor Vehicle Statistics of Japan: Motor Vehicle Production by Year." http://www.japanauto.com/library/stats/databook/1999/db_p21.htm

GRÁFICA 2. Exportaciones totales de automóviles en Japón
(miles de unidades)

mantuvo una mayor independencia financiera con respecto a su red subcontratista.

En general se puede afirmar que el sector automotriz japonés ha estado viviendo un proceso de desregulación interna y al mismo tiempo de una mayor globalización de sus actividades. El mercado japonés de vehículos importados estuvo cerrado al extranjero durante la mayor parte del periodo de la posguerra, a través de combinaciones de altas tarifas arancelarias, prohibiciones para la inversión extranjera y otras barreras. Las disputas comerciales entre Estados Unidos y Japón debido al proteccionismo del segundo en el sector automotriz fueron muy intensas por décadas. Con la maduración de la industria automotriz nacional y el relajamiento de las restricciones formales, las iniciativas estadounidenses para abrir el mercado japonés se dirigieron hacia el derrumbe de las barreras no arancelarias. El 23 de agosto de 1995, las pláticas entre Washington y Tokio en torno al comercio de automóviles y autopartes concluyeron con el *Framework Agreement*, el cual favoreció la entrada de autopartes extranjeras y la creación de nuevas oportunidades de ventas para éstas a través de los manufactureros automotrices y comercializadores japoneses del sector privado. El mercado de reemplazo de partes y accesorios empezó entonces a abrirse en Japón, incrementando las oportunidades de importación de partes y accesorios estadounidenses de alta calidad y bajo precio. De esta manera, Toyota estableció una nueva subsidiaria llamada TACTI, en copropiedad con Denso Corp. y Aishin Seiki Co. TACTI procura mercados para autopartes y accesorios en todo el mundo y las oferta en franquicias dentro de Japón. Nissan estableció una subsidiaria llamada PITWORK para manejar accesorios y autopartes de otras marcas. Honda estableció una cadena de tiendas llamada DOOV para manejar también accesorios y autopartes de marcas distintas.⁵

Con respecto a la globalización y no obstante la recesión de la economía japonesa, en los últimos años las compañías automotrices siguen invirtiendo intensamente en el extranjero para impulsar la producción en el lugar de su venta. Uno de los rasgos más significativos de la reestructuración que están presentando las empresas automotrices japonesas es la expansión de sus relaciones con sus contrapartes en el extranjero. En este sentido se enfocan las inversiones entre Ford y Mazda (Ford posee el 33.4% de la empresa japonesa), General Motors con Isuzu y Suzuki y desde hace va-

⁵ Hisao Tamada, *Automobiles, op. cit.*; *Auto parts and accesories, op. cit.*

rios años la relación entre Chrysler y Mitsubishi.⁶ En 1999 se formalizó la compra de 36.8% de Nissan por parte de Renault.

Este fenómeno muestra que la internacionalización del mercado automotriz japonés va mucho más allá de las importaciones de vehículos extranjeros. Durante los primeros seis meses de 1999, los autos extranjeros en Japón ocuparon el 6.4% del mercado nacional, sin embargo, si el porcentaje del mercado se calcula en base a la participación del capital extranjero en las compañías nacionales, el porcentaje del mercado automotriz japonés dominado por extranjeros sería del 15%. De esta manera, como resultado de las fuerzas económicas naturales y de la competencia, el mercado automotriz japonés es ahora internacional y multinacional, lo que incluye las importaciones, participaciones de capital, relaciones tecnológicas y administración extranjera. De cierta forma, globalizar sus operaciones también implica “globalizarse” internamente. Por lo que respecta al abastecimiento local de las plantas japonesas en Estados Unidos, éste alcanzó la cifra histórica de 24.57 mil millones en 1998, con un aumento de 17% con respecto al año anterior. Sin embargo, las exportaciones a Japón de autopartes hechas en los Estados Unidos disminuyeron por primera vez en 1998 a 3.73 mil millones de dólares, una disminución del 5.3% del anterior año fiscal.⁷

En 1997 las exportaciones automotrices japonesas se incrementaron por primera vez en 12 años en un 22.7% con respecto al año anterior con una monto de 4.553 millones de vehículos. Se espera que el volumen de las exportaciones se mantenga constante, al tiempo que los mercados estadounidenses y europeos fungan como contrapesos de los mercados asiáticos, los cuales se han deteriorado rápidamente como resultado de la crisis financiera en esa región. Mientras que las exportaciones automotrices hacia Asia decayeron en un 2.2% en 1997, aquellas dirigidas hacia el mercado estadounidense y europeo se elevaron en un 32.2% y 20.8%, respectivamente. Estados Unidos sigue siendo el mercado líder de las exportaciones automotrices japonesas.⁸

⁶ William C. Duncan, “Commentary: Has Globalization Ended The Need For Continued Bilateral Auto Negotiations?”, *Japan Auto Trends*, vol. 3, núm. 3, Septiembre de 1999, http://www.japanauto.com/library/jat/jat_v3n3/jat_v3n3_03.html.

⁷ “Jama Members Set Record In 1998 For Purchases Of U.S.-Made Auto Parts”, *Japan Auto Trends*. Vol. 3 núm. 3, septiembre de 1999, http://www.japanauto.com/library/jat/jat_v3n3/jat_v3n3_04.html; véase también, William C. Duncan, *op. cit.*

⁸ Hisao Tamada, *Automobiles, op. cit.*

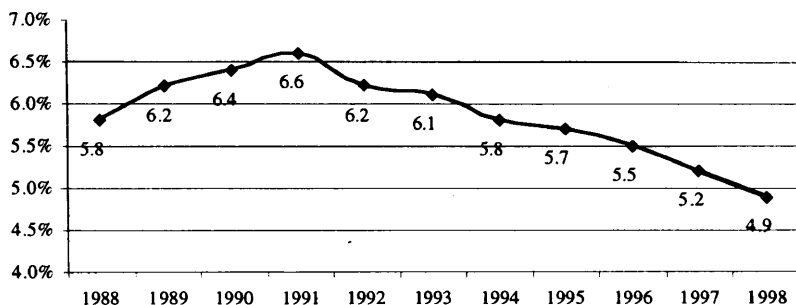
Sin embargo, las expectativas de mantener en ascenso las exportaciones no se cumplieron en 1998, ya que en este año cayeron un 3.3%; el primer descenso en 3 años, a pesar de que las exportaciones japonesas de autos hacia Estados Unidos se incrementaron en un 4.9%, cerca de 1.36 millones de unidades, y a la Unión Europea también aumentaron un 8.9%, 1.17 millones de unidades, mientras que los envíos de autos japoneses a Asia descendieron en un 53.3% a cerca de 248 880 unidades. Según la Asociación Japonesa de Manufactureros Automotrices, la exportación de carros, camiones y autobuses para 1998 fue de 4.52 millones de unidades, cuando en 1997 había sido de 4.67 millones.⁹

LOS CASOS DE NISSAN Y TOYOTA

Entre 1990 y 1998, todas las compañías automotrices disminuyeron su producción en Japón. Sin embargo, mientras que algunas pudieron sortear un poco mejor la crisis interna, otras sufrieron grandes contracciones, como Nissan Diesel (filial de Nissan Motor Co.), quien redujo su producción en más del 50%. Por lo que respecta a Toyota, ésta sufrió una contracción del 24.8%, mientras que Nissan lo hizo en un 35.8%. Honda y Mitsubishi tuvieron menos reducciones, la primera con -10.1% y la segunda con -18.9%. Las empresas japonesas que han constituido *joint-ventures* se encuentran precisamente en el rubro de las que más han perdido mercado en Japón y en el exterior, como son Nissan, Mazda e Isuzu.

En el caso de Nissan, 1998 fue el sexto año consecutivo de pérdidas en sus ventas mundiales. Sus problemas se iniciaron a mediados de la década de los ochenta, cuando dentro de Japón los ingenieros de esta empresa simplemente perdieron contacto con lo que los consumidores deseaban. Las ganancias que recibían del mercado estadounidense eran repatriadas para compensar las pérdidas nacionales, mientras que Toyota y Honda reinvertían sus ganancias. Las ventas de Nissan en Estados Unidos se incrementaron en 1998, pero ello no ha sido suficiente para elevar el porcentaje del mercado estadounidense alguna vez dominado por esta empresa. En 1998, el porcentaje del mercado de Nissan en Estados Unidos era del 3.6%, mientras que en 1995 había sido del 5.2%. Por su parte, Toyota y Ameri-

⁹ *Japanese Auto Exports Tumble*, 27 de abril de 1999, http://biz.yahoo.com/apf/990427/japan_auto_1.html.



Fuente: Nissan Motor Co. "Nissan Revival Plan. Supporting Documents. Global Market Share 1988/1998.
http://www.nissan.co.jp/NRP/SUPPORT/index-e.files/v3_document.htm

GRÁFICA 3. Porcentaje del mercado global ocupado por Nissan

can Honda Motor Co. retuvieron en 1998 el 8.3 y 6.2% respectivo del mercado estadounidense de automóviles.¹⁰

Nissan no revela muchos detalles sobre su condición financiera, pero la cifra de deuda que frecuentemente cita es de 21 mil millones de dólares, aproximadamente 2.5 veces el valor de su capital accionario. Por otra parte, sus subsidiarias financieras y crediticias enfrentan deudas por 15 mil millones de dólares, al tiempo que los problemas de sus distribuidores, subsidiarias de partes y ensambladoras pueden volverse los suyos. Nissan además deberá asumir la deuda estimada de 4 mil millones de dólares de sus afiliadas Nissan Diesel Motor y Nissan Diesel Motor Sales Co.¹¹ Es de subrayar que en el caso de Toyota, ésta siempre se distinguió, aun antes de la crisis, por mantener una relación financiera más selectiva dentro de su grupo de empresas subcontratistas, lo que desde nuestro punto de vista le ha permitido mantener un equilibrio financiero mejor que en el caso de Nissan.

Las plantas de Nissan han alcanzado niveles de productividad de clase mundial. Sin embargo, la compañía se encuentra acosada por una capacidad de producción excesiva y costos fijos muy altos. Nissan deberá reducir dicha capacidad y simplificar sus esquemas productivos para

¹⁰ Véase Emily Thornton, "Nissan Is Back in the Mud", *Business Week*, núm. 3602, 2 de noviembre de 1998, p. 56; Larry Armstrong, "Nissan: On the Road Again", *Business Week*, núm. 3631, 31 de mayo de 1999, p. 48.

¹¹ Emily Thornton, "The Debt That's Dragging Nissan Downhill", *Business Week*, núm. 3623, 5 de abril de 1999, p. 54.

desarrollar una base de manufactura fuerte y flexible. En Japón, su producción actual es de 1.28 millones de unidades, lo cual representa solamente el 53% de su capacidad productiva. Bajo su plan de reactivación anunciado en octubre de 1999, la capacidad de producción será reducida en un 30% a 1.65 millones de vehículos, elevando su tasa de utilización al 82% para el 2002.¹²

¿Cuáles se piensan que son las causas principales que han obligado a Nissan a tomar las decisiones como despido de empleados y cierre de plantas que trató de evitar en el pasado? La gran nómina de Nissan fue la culpable de la pérdida de casi 250 millones de dólares en el año que terminó en marzo de 1999, mientras que sus competidores Toyota y Honda permanecieron con finanzas internas sanas. Las ventas de Toyota fueron casi el doble de aquellas de Nissan de 54.7 mil millones de dólares (cifra para 1998) y, sin embargo, la fuerza laboral de Toyota es ligeramente mayor que la de Nissan. El presidente de Nissan, Yoshikazu Hanawa, afirmó en mayo de 1999 que planeaba reducir la fuerza laboral de la empresa de 173 mil empleados en un 3% durante los próximos dos años, principalmente a través de una política gradual de despidos y retiros voluntarios de trabajadores. Por lo que respecta a sus finanzas, Nissan ha prometido reducir su deuda en 3 mil millones de dólares para finales de marzo del 2000 y 5 mil millones más para marzo del 2001, a través de más ventas de activos y reducción de inventarios.¹³

Otro paso importante hacia la reestructuración de Nissan, que rompe el tradicional esquema de negocios en Japón, fue anunciado el 20 de agosto de 1999 cuando Carlos Ghosn, nuevo jefe de Operaciones de Nissan, reportó la intención de vender las acciones que esta empresa tiene de cientos de afiliadas, como un esfuerzo para liberar capital y reducir los costos de compras de partes y componentes. Nissan tiene acciones de cerca de 1 394 empresas automotrices de componentes y otras firmas dentro de su *keiretsu*, o grupo corporativo, de las cuales solo considera indispensables a cuatro. Esta venta de acciones lastima el corazón propio del sistema corporativo japonés, el cual por décadas ha enlazado las grandes empresas a sus proveedores a través de lazos de propiedad accionarios, intercambios de

¹² "Nissan unveils Revival Plan", Comunicado de prensa de la empresa Nissan, publicado el 18 de octubre de 1999, <http://www.nissan.co.jp/NPR/NEWS/news-e.html>.

¹³ Véase Emily Thornton, "Nissan: Still Downshifting", *Business Week*, núm. 3629, 17 de mayo de 1999; "The Debt That's Dragging Nissan Downhill", *op. cit.*

administradores y relaciones de abasto de largo plazo. Esta decisión de Nissan abre las puertas a una mayor incidencia de compras extranjeras de pequeñas y medianas empresas japonesas.¹⁴

En el plan de reactivación anunciado en octubre de 1999, el nuevo liderazgo de Nissan enfatiza la importancia del desarrollo de nuevos productos y el crecimiento de las ventas. Se señala que la inversión en el desarrollo de nuevos productos es vital para reestablecer el poder de la marca y elevar el porcentaje que domina del mercado automotriz mundial. Se planea la reducción en los costos de 1 billón de yenes a través de modificaciones en tres áreas principales de operación: compras globales, manufactura y costos de ventas y administración. Tres plantas ensambladoras serán cerradas en Japón para el año 2001 y dos plantas de transmisiones serán cerradas en el año 2002. La fuerza de trabajo global será reducida en 21 mil empleos y las funciones claves serán globalizadas.¹⁵ Debemos recordar que ya en 1995 Nissan había cerrado una planta.

Los costos generales de ventas y administración deberán ser reducidos en un 20% a través de la disminución de incentivos, la racionalización de la publicidad mundial y la reducción de su aparato administrativo. Nissan deberá cambiar de ser una organización multi-regional a una verdadera compañía global. La política de compras de Nissan será centralizada y ejecutada de manera global en contraste con la forma actual en la que cada país y región define sus proveedores. Los costos de compras de partes y accesorios, que actualmente representan el 60% de los costos totales de la compañía serán reducidos al 20% en un plazo de tres años y el número de proveedores será reducido a 600 para el 2002 comparado con los 1 145 proveedores actuales.¹⁶

Las operaciones financieras mundiales de Nissan serán centralizadas para desarrollar controles financieros y administración de riesgos globales. Nissan, quien tiene acciones en cerca de 1 394 empresas del ramo, venderá sus intereses para generar activos bajo la base de un análisis de costo/beneficio. "Nuestro objetivo es liberar recursos de activos no estratégicos ni de suma importancia para invertirlos más en el negocio central —los automóviles— y al mismo tiempo reducir sus deudas. Por otro lado, la alianza

¹⁴ Norihiko Shirouzu, "Nissan Overhaul May Entice Foreign Corporate Raids — Without Keiretsu Tie-Ins, Suppliers Become Vulnerable", *Wall Street Journal*, 20 de octubre de 1999.

¹⁵ "Nissan unveils Revival Plan", *op. cit.*

¹⁶ *Ibidem.*

entre Nissan y Renault, formalizada en marzo de 1999, permitirá a la empresa japonesa a concentrarse en el mercado estadounidense, disfrutar de sinergias con Renault en Europa y lo más importante, beneficiarse de la experiencia francesa en mercadotecnia, ámbito en el que Nissan es extremadamente débil. Juntas ocupan el cuarto lugar en las empresas automotrices del mundo según ventas.¹⁷

En cuanto a la disminución de los 21 mil empleos en todo el mundo, ésta será conseguida a través del retiro gradual de trabajadores, un incremento en los empleos de medio tiempo y el deshacerse de empresas no centrales. En Japón se establecerá un programa de crecimiento y avance profesional basado en el desarrollo personal. En el resto del mundo, se instrumentará un sistema de administración basado en compensaciones para el año 2000.¹⁸ La principal preocupación del gobierno japonés frente a la decisión de Nissan es que contagie a otras empresas a establecer estrategias similares para salir de la crisis, lo que lastimaría la frágil economía japonesa. Mientras otras empresas japonesas también han anunciado reorganizaciones, no han ofrecido detalles sobre los puntos a corregir y han mantenido en la sombra sus intenciones de reducir sus plazas de trabajo. NEC y Sony están eliminando 15 mil y 17 mil empleos respectivamente, lo que corresponde al 10% de su fuerza de trabajo, mientras que Nippon Telegraph and Telephone ha presentado planes a sus sindicatos para suprimir 20 mil empleos, el 16% de su fuerza de trabajo.¹⁹

La recesión económica japonesa también ha afectado a Toyota disminuyendo en un 21.6% sus ganancias en 1998 y hasta marzo de 1999 tenía una pérdida acumulada en estos dos años de 3.2 mil millones de dólares. Sin embargo, su presidente afirmó que no cerrarían más plantas ni despedirían más empleados (Toyota cerró una planta por primera vez en diciembre de 1998 por las malas ventas al interior de Japón). “Los valores de las acciones subirían (si dijéramos que efectuaremos drásticas reestructuraciones), pero procederemos como siempre lo hemos hecho,” afirmó el Sr. Okuda.²⁰

¹⁷ *Ibidem*. Véase también, “China: Renault-Nissan alliance positive for both: analyst”, *China Business Information Network*, 16 de junio de 1999.

¹⁸ “Nissan unveils Revival Plan”, *op. cit.*

¹⁹ Stephanie Strom, “Nissan’s Planned Cuts Arouse Ire and Offers of Help in Japan”, *New York Times*, 20 de octubre de 1999.

²⁰ “China: Toyota considers forming holding company”, *China Business Information Network*, 25 de agosto de 1999.

Esta empresa, a diferencia de Nissan, ha podido defenderse mejor de la crisis aumentando su presencia en el exterior. Según el reporte de resultados para 1998, Toyota incrementó su producción de ultramar significativamente al expandir la capacidad productiva de sus plantas ya establecidas y al establecer nuevas plantas. Especialmente en norte América, además de elevar la capacidad productiva de sus plantas en Kentucky (de 400 mil unidades al año a 500 mil) y en Canadá (de 100 mil unidades al año a 200 mil) se establecieron dos plantas más, una en Indiana y otra en West Virginia, con lo que se espera se eleve la producción regional para el año 2000 a 1.25 millones de unidades al año.²¹

La producción en Norteamérica se ha elevado de 740 mil unidades al año en 1994 a cerca de 1.01 millones de unidades al año para 1998. El total de las exportaciones de vehículos de sus plantas en Estados Unidos en 1998 fue de 36 mil unidades, mientras el total acumulado de exportaciones entre 1995 y 1998 fue de 240 mil. La capacidad de producción europea se expandió en 1998 a 220 mil unidades al año. Esta producción alcanzará los 350 a 400 mil vehículos al año para el 2001, al empezar sus operaciones la planta de Francia.²²

En Asia, por otra parte, donde la crisis económica sigue afectando los mercados internos, Toyota ha establecido una red de abasto anticipándose a la recuperación de los mercados, estableciendo segundas plantas en Tailandia, Indonesia, Filipinas y Taiwán. En 1997, las ventas de Toyota en el este y sureste de Asia declinaron en un 17.6%, es decir, a 243 754 vehículos. La exposición de la compañía a estos mercados es pequeña en términos de ventas y ganancias, pero confían en el potencial a largo plazo del mercado asiático. En enero de 1998 reiniciaron la producción de su planta en Tailandia después de una suspensión de dos meses.²³

La capacidad productiva en Asia y Oceanía se expandió en 1998 a 640 mil unidades al año. Frente a un afectado y reducido mercado automotriz asiático, la producción automotriz para 1998 fue de 280 mil unidades (en 1994 la producción había sido de 410 mil unidades). A fin de mantener las operaciones locales y los niveles de empleo, Toyota ha tomado medidas como la expansión de las exportaciones y las operaciones locales, el entre-

²¹ "Toyota Announces Final Report on New Global Business Plan", Comunicado de prensa de la empresa, 30 de marzo de 1999, <http://www.toyota.co.jp/e/pr/1999/0330.html>.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*. Véase también, "Global Operations: Localizing. Consolidating", *Nissan Motor Corp.*, 1998. http://www.toyota.co.jp/Lighthouse...report/ro/ro_global/ro_global.html

namiento del personal y el apoyo administrativo de sus distribuidores y proveedores de autopartes. El porcentaje en ventas mundiales (excluyendo a Japón) de los vehículos producidos en el extranjero alcanzaron el 52% en 1998, frente al 48% que representaban en 1994.²⁴

Toyota ha establecido también un “Sistema Global de Optimización de Compras” (“Global Optimum Purchasing System”) que actualmente opera en Norteamérica y Europa, el cual cuenta con tres áreas principales:²⁵

- (a) Un programa de búsqueda de nuevos proveedores y nueva tecnología para integrarlos a su red.
- (b) Un programa para apoyar a los proveedores actuales y mejorar la relación con ellos.
- (c) Un sistema internacional de comparación de precios.

El 2 de agosto de 1999, Toyota anunció que está considerando la posibilidad de comprar las partes para el ensamble de su modelo Yaris (su producto compacto para el mercado europeo) de proveedores extranjeros, seguramente de la alemana Robert Bosch, cuando antes lo hacía de la japonesa Aisin Seiki Co. Ltd. La posibilidad de esta decisión representa un cambio significativo para el principal productor automotriz japonés, ya que tradicionalmente las empresas niponas sólo compran partes de proveedores dentro de su mismo grupo industrial, aun cuando ello implique pagar más por ellas. Esta medida representa la nueva prioridad de bajar costos.²⁶

En una entrevista publicada el 24 de agosto, el presidente de Toyota dijo que la empresa está considerando la formación de una compañía *holding* que fortalezca las operaciones del grupo frente a la creciente competencia internacional. La constitución de la *holding* no implica que se una a sus afiliados Daihatsu Motor Co. Ltd. y Hino Motors Ltd. sino que fortalezca los lazos hacia dentro del grupo.²⁷ Muy pocas firmas japonesas han establecido compañías *holding* desde 1997, año en que se modificó la legislación para permitir las, ya que habían quedado prohibidas tras la Segunda Guerra Mundial.

²⁴ “Toyota Announces Final Report on New Global Business Plan”, *op. cit.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ “Recession subjects auto sales to bad mood”, *China Daily*, 3 de agosto de 1999.

²⁷ “China: Toyota considers forming holding company”, *China Business Information Network*, 25 de agosto de 1999.

CONCLUSIONES

La industria automotriz japonesa se encuentra en lo que podríamos llamar una verdadera transición organizativa y productiva que tendrá grandes repercusiones para su economía y para el sector automotriz en el entorno global. La crisis ha impulsado en general a las grandes productoras de autos de Japón a tomar decisiones que hace tiempo se hubieran antojado imposibles. De estas destacan no sólo el cierre de plantas y despido de trabajadores, como en el caso de Nissan, sino la puesta en práctica de una reforma organizativa y financiera dentro de las redes de producción al interior de las empresas afiliadas. La adopción de una política de adelgazamiento y selectividad del esquema subcontratista definirá el nuevo patrón de eficiencia, lo que determinará un nuevo perfil del viejo sistema de cooperación en la rama automotriz.

Por otra parte, la tendencia a la globalización tanto de la producción como del sistema de abastecimiento, marcará igualmente un enorme cambio dentro de la industria automotriz japonesa y del propio sector a escala mundial. En este proceso de globalización se podrían delinear varios patrones; el de Nissan, que se ha visto obligada a adoptar una alianza con Renault y cuya reestructuración plantea medidas principalmente de saneamiento financiero y adelgazamiento de su red de proveedores a escala nacional y mundial. El patrón de Toyota, ha consistido en transitar hacia el fortalecimiento de su presencia global por conducto de mayores inversiones y consolidación de sus mercados en el exterior, así como la reorganización de su sistema de proveedores, especialmente a escala global. Honda, que no hemos analizado, entraría en un caso intermedio, ya que durante todos estos años ha aumentado también su presencia en todo el mundo (cuenta ya con 100 plantas en varios países) y cuya característica principal ha sido la producción a pequeña escala para disminuir su riesgo y avanzar en la fabricación de motos, lo que le permite tomar la experiencia del mercado local, hacia la producción de autos aumentando sus ventas locales.

Si las empresas japonesas logran tener éxito en sus nuevas estrategias, seguramente la transición las hará de nueva cuenta líderes en el siglo XXI y podrán marcar las pautas de transformación en este sector a escala global, tal como lo hicieron en otros periodos de crisis.

1999, TIMOR LORO SAE:¹ AÑO CERO

ANDRÉS DEL CASTILLO SÁNCHEZ
El Colegio de México

*Somos Povo sem voz
alma sem fronteira com a dor
corpo na escravidão aberto ao tempo
Patria — um cemiterio de interesses!
a nossa luta...
é a historia
do poder do silêncio.*

Xanana Gusmão²

El sábado 4 de septiembre de 1999 a las 10:00 a.m. (hora de Dili, Capital de Timor del Este) Ian Martin, Jefe de la Misión de Naciones Unidas para Timor del Este (UNAMET), anunciaba los resultados de la Consulta Popular que definiría el futuro de este territorio. De manera simultánea, en Nueva York, Koffi Annan, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), daba a conocer a la comunidad internacional los mismos resultados: el 78.5% de los electores apoyaba la separación de Timor del Este del resto de Indonesia y, por consiguiente, favorecerían la independencia. Se daban los pasos iniciales para la formación de la República de Timor Loro Sae, el primer país del tercer milenio. Sin embargo, sólo unas horas después, el recinto donde se dio este anuncio, el Hotel Makhota en Dili, era

¹ *Timor Loro Sae* es el nombre de Timor del Este en tetún, el idioma más difundido en este territorio. *Loro Sae* significa "allá donde nace el sol", o sea "Oriente" o "Este".

² Fragmento del poema "*Povo sem voz*", de Xanana Gusmão, escrito en Timor del Este, mayo 12, 1992.

consumido por las llamas, como muestra del inicio de una violencia incontrolable que minutos después invadiría todo el territorio de Timor del Este.

La finalidad de este breve análisis es exponer una perspectiva imparcial sobre los acontecimientos ocurridos en 1999 en Timor del Este basado principalmente en mi experiencia, como uno de los pocos latinoamericanos testigos presenciales de los hechos. Inicio con un recuento histórico de Timor del Este desde la llegada de los primeros portugueses hasta el anuncio de Acuerdo Indonesia-Portugal del 5 de mayo de 1999. La segunda parte del artículo se refiere a los acontecimientos ocurridos durante el segundo semestre de 1999.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La isla donde crece el sándalo

En 1511 los portugueses conquistaron la ciudad de Malaca en las costas de la península malasia. Establecieron en ella la base del comercio de las especias. Asimismo, el deseo comercial de llegar al lugar donde se producían estas especias los llevó a aventurarse por las islas de Insulindia (hoy Indonesia). En 1512 el navegante luso Antonio de Abreu zarpó de Malaca con destino a las islas de Banda, centro productor de nuez moscada y las Molucas, productoras de clavo. En su expedición, costearon las principales islas de la región y fueron recogiendo información detallada de cada una de ellas. Estos registros constituyen unas de las primeras relaciones europeas sobre la zona. En la expedición venía Francisco Rodrigues, cartógrafo quien trazó uno de los más antiguos mapas de Timor, en el cual colocó la siguiente leyenda “*onde nasce o sândalo*”.³ Efectivamente, la riqueza de Timor era la abundancia de madera de sándalo, muy apreciada por chinos, indios y árabes por su perfume. Esta madera era utilizada con fines rituales, medicinales y para la elaboración de tallas y cajas, y por lo tanto tendría un valor muy alto.

En 1514 Tomé Pires en su *Suma Oriental* describe Timor de la siguiente manera:

³ Loureiro, R.M., *Onde Nasce o Sândalo*, Grupo de Trabalho do Ministério da Educação, Lisboa, Portugal, 1995, p. 31.

Entre las islas de Bima y de Solor se forma un canal grande, por donde van las islas de los sándalos. Todas las islas de Java para adelante se llaman Timor, porque en la lengua de esa tierra “timor”⁴ quiere decir levante, como si dijieran “las islas del levante”... Las islas de Timor son de reyes gentiles. En éstas hay gran cantidad de sándalos blancos que valen muy barato porque los bosques no tienen otra madera. Dicen los mercaderes malayos que Dios creó la isla de Timor de sándalos y la isla de Banda de nuez moscada y las islas de Maluco de clavo y que en el mundo no se sabe de otra parte en que haya estas mercancías, solamente en estas.⁵

Desde 1556, las islas de Solor, Flores y Timor fueron visitadas por los misioneros portugueses, principalmente de la orden dominica, quienes fundaron las primeras misiones católicas en la región. La colonia portuguesa se estableció en estas tres islas que dependieron directamente de Malaca. A la caída de esta última ciudad en manos de los holandeses, las tres islas portuguesas pasaron a ser administradas desde Goa y posteriormente desde Macao.

En el inicio de la expansión portuguesa, Timor había representado un enclave importante por la explotación de madera de sándalo. Sin embargo, ante la tala inmoderada, este recurso pronto se agotó y no fue sustituido por otro hasta fines del siglo XIX cuando se establecen las primeras plantaciones de café, las cuales nunca fueron de importancia para la economía portuguesa. A pesar de la larga dominación lusitana (más de 450 años) Timor del Este no sufrió un colonialismo exacerbado, como el holandés, donde el régimen de plantaciones, el trabajo forzado, la explotación descontrolada de recursos humanos y naturales habían creado un profundo resentimiento y descontento popular, condiciones propicias para las revueltas anticoloniales.

“Timor, antesala del infierno”

En Timor del Este la presencia colonial portuguesa sólo se incrementó hasta el siglo XIX, cuando Holanda presionó a Portugal, ocupó las islas de Flores y Solor, y amenazó con incorporar la totalidad de la isla de Timor a las Indias Orientales Holandesas. En ese momento Portugal se vió obligado a

⁴ En malayo, “Timor” quiere decir “Este”, “Oriente”.

⁵ Pirés, T., *Suma Oriental*, Goa-Malaca, 1514-15.

fortalecer su dominio en Timor del Este.⁶ Una de las pocas funciones que le dio el gobierno portugués a Timor del Este fue el de colonia penal, donde a partir de la década de los años treinta del siglo XX se enviaban a los presos de conciencia y políticos.⁷ La fama negativa que la colonia de Timor generó entre la población portuguesa fue incrementada en obras literarias como la de Teófilo Duarte "*Timor: ante cámara do inferno*", publicada en Lisboa en 1930, en la cual describe las penurias de la población portuguesa enviada a esta isla: el clima, las enfermedades, el aislamiento, la pobreza, etcétera.

Timor del Este constituía la colonia más alejada de la metrópoli, sin grandes recursos, con una orografía agreste y poca población. Al analizar la documentación de la época podemos deducir que la presencia portuguesa en Timor del Este se debía más al prestigio colonial que a un verdadero rendimiento económico. Esto provocó una situación de olvido y desinterés por parte del gobierno portugués hacia Timor del Este, por lo que la colonia se mantuvo casi independiente y sin presiones de una administración colonial explotadora. Ello fue fundamental para el desarrollo futuro del territorio y permitió que en la primera mitad del siglo XX no se dieran en Timor del Este movimientos nacionalistas y anticoloniales.

1942: la violación de la neutralidad portuguesa

Durante la Segunda Guerra Mundial, Timor del Este jugó un papel clave en la región. Debido a que Portugal era neutral, Timor del Este no podía ser invadido por los japoneses y éstos vieron en la posesión lusitana la posibilidad de establecerla como lugar de comercio con otras naciones neutrales, así como de abastecimiento de productos que ellos no producían, tal y como sucedió con Goa, el enclave portugués en la costa de la India.⁸ No obs-

⁶ En 1859 ambas potencias coloniales firmaron un tratado de límites que dividía la isla en dos administraciones, este tratado fue ratificado por ambos países en 1893 y suscrito por la convención de La Haya en 1904. En 1914, se incorporó a la administración portuguesa el enclave de Oe Cussi en Timor Occidental; Agência Geral do Ultramar, *Provincias Ultramarinas Portuguesas I*, 1961, p. 56.

⁷ Un gran número de portugueses en esas condiciones fueron enviados a Timor del Este entre 1930 y 1970. Entre ellos destaca el padre del ahora Premio Nobel de la Paz 1996, José Ramos Horta.

⁸ Hay que recordar que durante la Segunda Guerra Mundial, aprovechándose de la neu-

tante la condición neutral de Portugal, los gobiernos de Australia y los Países Bajos decidieron invadir al Timor Portugués para evitar que tuviera un destino similar al de Goa. Esta invasión por los aliados, ocasionó que las fuerzas japonesas decidieran atacar Timor del Este. Es decir, los holandeses y australianos provocaron la invasión japonesa al violar la neutralidad portuguesa. El 21 de febrero de 1942, un día antes del ataque nipón contra Timor del Este, arrojaron panfletos sobre Dili explicando los motivos de la invasión, "Japón estaba ahora en guerra con los Países Bajos y con Australia que era un componente del Reino Unido y las fuerzas japonesas estaban obligadas a actuar en respuesta a la presencia de tropas holandesas en un país neutral".⁹ En la isla se libraron algunos de los combates más violentos de la Segunda Guerra Mundial en la región. Miles de timorese se unieron a las fuerzas holandesas y australianas, quienes resistieron por mucho tiempo en las escarpadas montañas de Timor del Este.

El fin del colonialismo

Después de la Segunda Guerra Mundial y con el nuevo orden internacional, se comenzó a criticar al colonialismo como sistema de dominación. En la década de los sesenta, en numerosas ocasiones la Organización de las Naciones Unidas (ONU) había instado al Gobierno de Portugal a que permitiera la independencia de sus colonias.¹⁰ Portugal había sido el primer país europeo en la época moderna en iniciar una conquista y colonización de territorios fuera de Europa y era la última metrópoli en conservar su imperio colonial en Asia y África casi intacto.¹¹ El gobierno de Lisboa se opu-

tralidad portuguesa, los alemanes y japoneses hicieron de Goa una base para sus actividades de espionaje y comercio con otros países neutrales. Sin embargo, en 1943 tres barcos alemanes fueron hundidos en el puerto de Goa por la inteligencia británica. Este hecho fue inmortalizado en la película *Sea Wolves*, con Gregory Peck y Roger Moore.

⁹ Gunn, G., *Timor Loro Sae 500 anos*, 1999, p. 248.

¹⁰ Portugal había recientemente ingresado a la ONU en 1955.

¹¹ Desde principios del siglo xv Portugal inició la conquista de territorios en el continente africano. La primera conquista portuguesa fuera de Europa que registra la historia es la de Ceuta en el norte de África en 1415. Aun ya avanzada la segunda mitad del siglo xx, mantenían Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Macao, Mozambique, São Tomé e Príncipe, Timor del Este y los territorios insulares del Atlántico Madeira y Azores. Sólo Goa y los enclaves portugueses en la costa de la India habían dejado de ser colonia portuguesa, debido a invasión india de 1961.

so a la solicitud de la ONU argumentando que estas regiones no eran colonias, sino “provincias de ultramar” donde todos los ciudadanos tenían “los mismos derechos”.¹² Sin embargo, la situación social, económica y política real en estas “provincias de ultramar” era similar a las de una colonia.

La ONU solicitó en varias ocasiones el embargo de armas a Portugal y condenó la política colonial lusa.¹³ Una de las más fuertes protestas se dio el 12 de diciembre de 1966, cuando la Asamblea General condenó como “crimen contra la humanidad” la política colonialista de Portugal.¹⁴ En las continuas críticas de la ONU, en pocas ocasiones se menciona directamente la situación de Timor del Este. Las resoluciones de la ONU se refieren principalmente a las “provincias” africanas, donde ya existían movimientos de liberación nacional. Sin embargo, en Timor del Este, hasta la década de los años 70, no había surgido ningún movimiento nacionalista, no se había librado ninguna guerra similar a las del resto de las colonias portuguesas¹⁵ y, en general, se vivía una apacible calma.

La emigración portuguesa a Timor del Este fue muy escasa y, por consiguiente, el mestizaje también. Para 1961, de los 442 378 habitantes de la “provincia” sólo 568 eran portugueses y 2 022 mestizos,¹⁶ incluido aquí el personal administrativo, el ejército, los sacerdotes y las monjas. Por otra parte, la población de Timor del Este no es homogénea: en la porción oriental de la isla cohabitan 30 grupos etnolingüísticos diversos, con diferentes niveles de desarrollo técnico y cultural. Estos factores de diversidad, fueron una de las causas de la tardía formación del nacionalismo en Timor

¹² Para la Agência Geral do Ultramar en 1962 “Timor constitui uma província ultramarina, que faz parte integrante do Estado Português e é solidária com as restantes províncias ultramarinas e com a Metrópole.”, *Provincias Ultramarinas Portuguesas 2*, Agência Geral do Ultramar, 1962, p. 97.

¹³ “L'Assemblée a également prié tous les Etats d'empêcher la vente et la fourniture d'armes et d'équipement militaire destiné au Portugal”, Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Les Nations Unies et la Fin du Colonialisme*, febrero de 1968.

¹⁴ “L'Assemblée s'inquiétait de la recrudescence des mesures de répression prises par le Portugal, ainsi que des activités exercées par les intérêts financiers étrangers qui faisaient obstacle au progrès des populations africaines vers l'autodétermination et l'indépendance auxquelles elles aspirent. Elle pria instamment les Etats de boycotter les échanges commerciaux et de rompre les relations diplomatiques avec le Portugal et de s'abstenir de lui vendre ou de lui fournir des armes ou de l'équipement militaires”, ONU Resolution 2107, XX.

¹⁵ En la historia de Timor del Este hay algunos levantamientos contra el régimen colonial portugués, al parecer nunca con aspiraciones nacionalistas, sin mayores consecuencias y rápidamente sofocados.

¹⁶ Agência, *Provincias Ultramarinas Portuguesas*, 1961, p. 62.

del Este y que hacían difícil el surgimiento de un movimiento nacionalista que agrupara al pueblo timorés, ya que la unidad cultural, étnica o lingüística no existía.

A revolução dos cravos

El 25 de abril de 1974 triunfó en Portugal la llamada *Revolución de los claveles* que puso fin a más de 30 años de una férrea dictadura de corte fascista. Entre las principales causas que motivaron este levantamiento estaban las sangrientas guerras coloniales que Portugal mantenía en sus colonias africanas. En Angola, Mozambique y Guinea se vivían guerras que ya habían costado muchas vidas al ejército lusitano y la economía del pequeño país europeo estaba fuertemente mermada. Muchas voces de protesta de la sociedad civil portuguesa se habían levantado contra estas guerras inútiles, pero fueron silenciadas por la policía secreta, la PIDE.¹⁷ Este movimiento político tuvo repercusiones en todas las colonias portuguesas. Timor del Este, a pesar de ser la colonia lusa más lejana de la metrópoli, también recibió la influencia de esta revolución de corte izquierdista, motivando y acelerando el surgimiento de los primeros movimientos nacionalistas timorese. Después de la revolución lusa, y ante la posibilidad de que Portugal abandonara todas sus colonias e Indonesia invadiera el territorio timorés, los habitantes de Timor del Este comenzaron a cuestionarse su futuro. El propio gobierno portugués impulsó a la elite mestiza a organizarse. El gobierno de Indonesia hizo lo propio y los países socialistas vieron en el pequeño territorio de Timor del Este la posibilidad de tener un aliado en la región. Intempestivamente, el tranquilo pueblo timorés se vio obligado por factores externos a organizarse y tener, por vez primera, una opinión propia sobre su futuro. A principios de 1975 se habían formado tres grupos políticos en Timor del Este:

La Asociación Social Democrática de Timor del Este (ASDT), que posteriormente se transformó en el *Frente Revolucionario de Timor Leste Independiente* (FRETILIN) y pugnaba por la independencia total de Timor del Este. El grupo era respaldado por una extraña mezcla de fuerzas políticas: grupos étnicos locales, la Iglesia Católica, el gobierno portugués y las naciones socialistas.

La Unión Democrática de Timor (UDT), cuyos objetivos eran mantener

¹⁷ Policía Internacional e de Defesa do Estado.

el *status quo* colonial y, en todo caso, incorporarse a una federación portuguesa. La UDT era apoyada por el gobierno de Portugal, los administradores coloniales portugueses en Timor del Este, los portugueses residentes en la isla y un sector de la élite mestiza.

Asociación Popular Democrática de Timor (APODETI) que proponía la unión de Timor del Este con Indonesia. Esta Asociación era promovida por el gobierno de Indonesia a través del Cónsul indonesio en Dili y contaba con el apoyo de algunos sectores urbanos y algunos grupos étnicos.

Obviamente, de las tres asociaciones políticas la única que tenía bandera nacionalista era el FRETILIN, ya que luchaba por la independencia total. Posteriormente, en enero de 1975 se formalizó una coalición entre el FRETILIN y la UDT, quedando las fuerzas políticas timoreñas divididas en sólo dos grupos: uno en pro de la independencia, otro en favor de la integración a Indonesia. Desde entonces, el FRETILIN es el grupo que se ha considerado como el representante de las ideas nacionalistas en Timor del Este.

El 28 de noviembre de 1975, ante el *impasse* impuesto por las autoridades portuguesas, el FRETILIN decidió declarar de manera unilateral la independencia de Timor del Este, creando la efímera *República Democrática de Timor Leste* que duró sólo pocos días y que fue reconocida por un pequeño grupo de países socialistas pro soviéticos.¹⁸ De hecho todas las colonias portuguesas en África se constituyeron en repúblicas socialistas al obtener la independencia. Estos países africanos además de algunos asiáticos, como Vietnam, Laos y Kampuchea, fueron los primeros y únicos en reconocer la independencia de Timor del Este. Podemos considerar esta medida como un acto desesperado del FRETILIN ante la pasividad portuguesa y la inminente invasión indonesia.

LA OCUPACIÓN INDONESIA

El temor a la creación de un nuevo frente de la guerra fría en las islas de Indonesia, fue uno de los motivos por el cual los gobiernos occidentales aceptaron la invasión de Indonesia a Timor del Este. Cabe recordar que Saigón había caído en poder del Viet Cong sólo unos meses antes. El día previo a la invasión el 6 de diciembre de 1975, el presidente estadouniden-

¹⁸ La independencia fue declarada por el Presidente del FRETILIN, Xavier Francisco do Amaral.

se Gerald Ford y el secretario de Estado Henry Kissinger se encontraban en Jakarta. Hasta hoy no se ha revelado el contenido de sus entrevistas con el presidente Suharto y su gabinete, pero su cercanía cronológica hace suponer que durante esa visita Estados Unidos avaló la invasión de Indonesia a Timor del Este.

El 7 de diciembre de 1975 se inició la operación militar denominada "*Operasi Seroja*" que tenía como finalidad la invasión y anexión de Timor del Este a Indonesia. Como apoyo a los militares indonesios había un barco de guerra y submarinos estadounidenses en las aguas territoriales de Timor. Tras el bombardeo a Dili, hubo muy poca respuesta por parte de los portugueses. A petición del gobierno portugués, el 22 de diciembre del mismo año, se reunió el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se adoptó por unanimidad una resolución en la cual se solicitaba a todos los estados que respetasen la integridad territorial de Timor del Este y el derecho del pueblo timorés a la autodeterminación. Además, demandaba la pronta retirada de las tropas indonesias. Fue la primera de una serie de resoluciones que cada año emitió la ONU condenando la ocupación indonesia de Timor del Este.

Otra nación occidental con gran temor de tener una "Cuba" en el área era Australia, país muy cercano geográficamente a la isla de Timor.¹⁹ De hecho, el primer y único gobierno en reconocer la invasión indonesia a Timor del Este fue Australia. En este caso, además de motivos políticos, había intereses económicos y estratégicos. En 1985 se firmó un convenio entre Australia e Indonesia sobre la explotación de las reservas petroleras existentes en el Mar de Timor,²⁰ en la cual participarían empresas australianas, estadounidenses y japonesas. Se negoció también el mar territorial y los derechos de pesca de Australia en la región.

Tim Tim, provincia de Indonesia

Desde 1975, Timor del Este fue incorporado a Indonesia y posteriormente fue declarado como la provincia número 27 de la República de Indonesia con el nombre de "Timor Timur" o, como popularmente se le denominó, *Tim Tim*. Durante los 24 años de ocupación, el territorio vivió una guerra interna entre el Ejército de Indonesia ABRI y el grupo guerrillero FRETILIN.

¹⁹ A sólo 450 kilómetros de la costa norte de Australia.

²⁰ El llamado *Timor Gap*.

Durante casi todo el periodo de dominación, Timor del Este se mantuvo aislado del mundo. Los permisos que se otorgaban a extranjeros para visitar el territorio eran muy limitados. Fue hasta 1989 que Timor del Este fue abierto al turismo extranjero.

Después de la invasión, existía la idea generalizada de que el territorio pronto sería absorbido política, social, económica y hasta culturalmente por Indonesia. Esta opinión se basaba en la experiencia vivida en otra colonia portuguesa en Asia, Goa. Este enclave lusitano en India se había mantenido como territorio portugués por más de 450 años y, en 1961, había sido invadida por las fuerzas indias del gobierno de Nehru. Al principio, esta invasión generó una leve resistencia por parte de la población, pero pronto se fue adaptando a esta nueva realidad. Dada la similitud de los acontecimientos en Goa con el caso de Timor del Este, la comunidad internacional pensó que seguramente esta invasión seguiría el mismo patrón, pero no fue así. Desde el primer momento el gobierno de Indonesia enfrentó profundas diferencias entre el territorio de Timor del Este y el resto de las islas. Las políticas aplicadas en Timor del Este por el gobierno indonesio, en vez de favorecer la integración y asimilación del pueblo timorés, provocaron la división y el rechazo social.

El gobierno de Indonesia llegó a Timor del Este con un política de incorporación forzada. La población de Timor del Este, al estar tan alejada de la antigua metrópoli colonial, Portugal, nunca había tenido una presión directa de ninguna autoridad externa; Indonesia adquirió ese rol. El ejército indonesio encabezó la incorporación, y esto hizo más violento el proceso. Los militares indonesios, influidos por la guerra fría y la experiencia del golpe de estado en Indonesia de 1965, veían en todo timorés un posible guerrillero, comunista, espía o enemigo. Desde el punto de vista timorés sucedió lo mismo, en el *imaginario colectivo* surgió la figura de un “enemigo común”, centrada en el ejército y gobierno indonesio. Esta imagen ayudó a consolidar pronto la cohesión nacional; todos, sin importar origen étnico, idioma, religión y cultura, eran “víctimas de Indonesia”. Entre más violento se comportaba el ejército indonesio más ayudaba a fomentar la unidad de la comunidad timorense. De hecho, las grandes masacres como la de Santa Cruz el 12 de noviembre de 1991, perpetradas por el ejército indonesio contra la población civil, ayudaron a crear “héroes” y “mártires” necesarios para fortalecer la formación del nacionalismo. Los ataques del ejército indonesio adquirieron dramatismo al ser dirigidos contra la población indefensa y contra mujeres, niños, monjas y sacerdotes.

Durante este periodo, Indonesia inició un programa conocido como “*Transmigrasi*” que consistía en llevar colonos de islas más pobladas como Java, Sumatra y Bali a Timor del Este. De esta manera, se pretendía modificar la composición étnica y religiosa de la provincia. Estos inmigrantes recibían apoyo directo para su relocalización tales como: transportación de las familias y sus bienes; se les otorgaban beneficios como terrenos o casas y, en algunos casos, hasta empleo. Poco a poco comenzaron a surgir en Timor del Este mezquitas y templos hinduístas que antes no existían. Después de 24 años de dominio indonesio en Timor del Este ya había una nueva generación completa de timorese de nacimiento, pero cuyo origen étnico era externo a la provincia. Estos jóvenes constituyeron los principales seguidores de las milicias y grupos pro indonesios que se comenzaron a formar desde 1998.

Se debe tomar en cuenta que durante la ocupación indonesia se construyó más infraestructura que toda la que se hizo en 450 años de colonia portuguesa. El gobierno indonesio fomentó la construcción de caminos, puentes, líneas de electricidad y telefónicas. Los sistemas de salud y educación,²¹ eran adecuados durante el periodo portugués, sin embargo, durante el indonesio extendieron sus servicios. La comunidad internacional decidió ignorar los acontecimientos de Timor del Este y respaldar con su silencio la invasión indonesia. El propio gobierno portugués mostró una actitud de cautela. El primer ministro de Portugal, Mario Soares, afirmó en 1972, 1974 y 1994 “que Timor es una isla indonesia que tiene muy poco que ver con Portugal”.²²

La resistencia

Durante los 24 años de dominación, Indonesia nunca tuvo el control total del territorio. En las montañas resistieron los grupos armados del FRETILIN con escaramuzas y ataques esporádicos. Estos grupos fueron armados al principio por las naciones socialistas, posteriormente por grupos civiles y religiosos occidentales. Su líder, Xanana Gusmão, fue capturado por los indonesios, puesto en prisión y, finalmente, ante las presiones internacio-

²¹ Cabe mencionar que según las estadísticas oficiales del gobierno de Indonesia, el analfabetismo no constituye un problema severo en Timor del Este. Sin embargo, durante la administración de las Naciones Unidas se ha demostrado lo contrario, hay regiones donde más del 90% de la población no sabe leer ni escribir.

²² “Timor é uma ilha indonésia que tem muito pouco a ver com Portugal”, Abreu, P., *Timor A verdade Histórica*, Luso Dinastía, Lisboa, Portugal.

nales salió de la cárcel, pero fue mantenido bajo arresto domiciliario en Jakarta. La violencia indonesia llegó a límites extremos en noviembre de 1991, cuando ocurrió la llamada “Masacre del Cementerio Santa Cruz”, que fue filmada por periodistas australianos y difundida en video por todo el mundo. En las naciones occidentales se formaron numerosos grupos de apoyo y solidaridad con la causa timorena. En 1996, el Premio Nobel de la Paz fue otorgado a José Ramos Horta,²³ uno de los líderes del FRETILIN en el exilio, y al Obispo de Dili, Carlos Belo, como reconocimiento a su intensa lucha por obtener una solución pacífica al conflicto de Timor del Este.

EL ACUERDO INDONESIA-PORTUGAL

Sin embargo, fue hasta 1998 —después de la caída del régimen de Suharto en Indonesia— cuando el nuevo gobierno encabezado por el presidente Habibie cuestionó la utilidad de mantener una guerra permanente en Timor del Este que ya había costado muchas vidas y fondos al erario indonesio. A partir de esta nueva postura se intensificaron los contactos entre Portugal e Indonesia con miras a llegar a una negociación. Con esta medida, el presidente Habibie pretendía adquirir el reconocimiento internacional y mostrar una clara diferencia de actitud con el régimen de su antecesor, el presidente Suharto, famoso por su autoritarismo.

En febrero de 1999, se anunció que se llevaría a cabo un referéndum para determinar el futuro del territorio. Sin embargo, no fue hasta mayo cuando se emprendió la negociación del Acuerdo Indonesia-Portugal mediante la cual se determinó la realización de una consulta popular en Timor del Este. Dicha consulta sería organizada por las Naciones Unidas con el objetivo de definir el futuro del territorio. Las negociaciones y el acuerdo molestaron profundamente a los militares indonesios quienes la consideraron como una “traición” por parte del gobierno de Habibie. Por este motivo, en varias ocasiones entre junio y octubre de 1999, se estuvo en riesgo de un golpe de estado militar en Indonesia.

²³ El 4 de diciembre de 1975, José Ramos Horta había sido nombrado ministro de Relaciones Exteriores del primer gobierno timorense. Desde entonces se dedicó a visitar todos los foros internacionales y las cancillerías de numerosos países solicitando el apoyo internacional a la causa timorense.

EL PROCESO DE LA CONSULTA POPULAR

Entre las cláusulas del Acuerdo de mayo de 1999 se señala que los resultados de la consulta popular tendrían que estar listos a más tardar a fines de agosto del mismo año, esto con la finalidad de que el presidente Habibie los pudiera presentar al Parlamento de Indonesia al momento de su informe anual. La consulta se vio presionada también por el cambio de presidente en Indonesia previsto para fines de 1999. La organización de la consulta popular se enfrentó entonces a un gran problema: el tiempo.

La propuesta de crear una misión a Timor del Este fue aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU a fines de mayo, la cual recibió el nombre *United Nations Mission to East Timor* (UNAMET), la más grande misión de ONU desde la de Camboya. Se nombró a Ian Martin como Jefe de la Misión y Representante Personal del Secretario General de ONU en Timor del Este. En 15 días se contrataron a más de 500 empleados civiles internacionales para organizar la consulta. El problema principal consistió en que no existía un padrón electoral para llevar a cabo la Consulta, por tal motivo se tuvo que elaborar uno. A principios de julio comenzaron a llegar a Timor del Este los primeros grupos de funcionarios de ONU encargados del proceso. En 22 días de trabajo ininterrumpido se registró a la población. De manera simultánea en Sydney, Australia, se recibían diariamente los datos del registro, y se procesaban para tener a tiempo las listas. Ante la premura se tuvo que posponer la fecha de la consulta popular en tres ocasiones. Finalmente se determinó que fuera el 30 de agosto. A pesar de toda la campaña de intimidación orquestada por las milicias y el gobierno de Indonesia, más del 95% de los electores acudió a las urnas, y una mayoría eligió la separación de Timor del Este de la República de Indonesia.

Los protagonistas: la ONU-UNAMET

Naciones Unidas, a través de UNAMET, tuvo un papel protagónico en la organización de la Consulta Popular. Además de los más de 500 empleados civiles que llegaron al territorio para registrar a la población y organizar la consulta popular, llegó un número similar de policías civiles desarmados²⁴ con la finalidad de resguardar la seguridad. El gobierno de Indonesia no

²⁴ Denominados *Civ Pols*.

permitió que fueran armados y tampoco permitió el envío de Fuerzas Multinacionales de Paz durante este proceso. El gobierno indonesio, a través de la policía de Indonesia (POLRI) y el Ejército de Indonesia (TNI), se “comprometió a mantener la paz y seguridad” en Timor del Este durante el proceso previo y posterior a la consulta popular.

Milicias pro indonesias

En este periodo surgió un nuevo protagonista: las milicias pro indonesias, que eran grupos de civiles armados, con organización tipo para-militar que intimidaban a la población. Se ha calculado que los miembros de las milicias pro indonesias en Timor del Este en agosto de 1999 eran entre 30 000 y 50 000 miembros activos. Los principales grupos al momento de la consulta popular eran:²⁵

Aitarak: Este grupo estableció su sede en Dili y su joven líder Eurico Guterres (famoso por su gran cabellera)²⁶ se ha constituido como la principal figura de las milicias. En octubre participó en las diferentes reuniones de los grupos pro indonesios para organizar la resistencia desde Timor Occidental. Se dice que estaba organizando un ejército de “reconquista” de Timor del Este en la población de Atambua, a pocos kilómetros de la frontera. Al inicio de la violencia aproximadamente 5 000 personas se refugiaron en la residencia del Obispo y 2 500 en la Cruz Roja. El 6 de septiembre, las milicias de Aitarak organizaron el ataque que tuvo como resultado miles de heridos, aproximadamente 50 muertos y la destrucción de la Cruz Roja y la residencia del Obispo de Dili y Premio Nobel de la Paz, Carlos Belo.

Mati Hidup Demi Integrasi (Mahidi), cuyo lema principal es “*vida o muerte en favor de la integración*”, es encabezado por Cancio Lopes de Carvalho, quien fue un alto funcionario de la Corte de Justicia de Timor del Este. Dicho grupo tiene su sede en Ainaro a 50 kilómetros al sur de Dili. Al grupo Mahidi se le acusa de la muerte de numerosos timorese durante la campaña de intimidación previa a la consulta.

Besi Merah Putih. En bahasa Indonesia significa “*Acero Rojo y Blan-*

²⁵ La información a continuación fue obtenida por el autor durante la investigación de violaciones de derechos humanos, UNTAET, Dili, noviembre de 1999.

²⁶ Eurico antes del inicio de la violencia envió su familia a Bali donde posteriormente él los alcanzó. Este hecho motivó numerosas críticas por parte de sus seguidores.

co", en alusión a los colores de la bandera de Indonesia. El líder de este grupo es Manuel de Sousa, miembro del Parlamento indonesio por Timor del Este. La sede de este grupo se encuentra en la población de Liquiça, al oeste de Dili. Al grupo se le acusa de la matanza de civiles durante a un ataque a la parroquia de Liquiça, en abril de 1999.

Halilintar. El nombre de este grupo significa "rayo". El líder del grupo es el temido João Tavares, *cacique* de la región de Bobonaro, cercana a la frontera con Timor Occidental. João Tavares orgullosamente mostraba en su muñeca el reloj de uno de los periodistas australianos asesinados en Balibó en 1975. La sede del grupo se encuentra en Maliana y Balibó, aproximadamente a 60 kilómetros de Dili en las montañas del interior de la isla, cerca de la frontera. A este grupo se le atribuye la masacre de Maliana, el 8 de septiembre de 1999, en la cual asesinaron a unas 30 personas. Asimismo, se le acusa de ser el autor de una las campañas de intimidación a la población más violentas del periodo previo a la Consulta Popular. Su intimidación llegó incluso a los funcionarios de UNAMET.

Consejo Nacional de la Resistencia Timoreñe

El FRETILIN, es el brazo político del grupo guerrillero que resistió 24 años de dominación indonesia, y la sección militar es el FALINTIL (Fuerzas Armadas de Liberación de Timor del Este).²⁷ Posteriormente se unieron a las fuerzas, grupos y movimientos nacionalistas existentes en Timor del Este y crearon el Consejo Nacional de la Resistencia Timoreñe (CNRT).²⁸ Este Consejo encabezó una de las opciones de la Consulta Popular, ya que tuvo a su cargo organizar la campaña de información en pro de la independencia. En realidad, esta campaña nunca pudo darse en condiciones normales ante los constantes ataques e intimidaciones del gobierno indonesio y las milicias. De hecho, en el interior del territorio, en numerosas poblaciones no se les permitió abrir oficinas ni manifestarse públicamente, mucho menos izar su bandera. Ante esta situación uno de los líderes del CNRT en el distrito de Bobonaro dijo en agosto de 1999: "No importa que no nos permitan hacer campaña ahora, nuestra campaña comenzó hace 24 años."²⁹

²⁷ Forças Armadas de Libertação de Timor Leste.

²⁸ Conselho Nacional de Resistência Timoreñe.

²⁹ Testimonio recogido por el autor en Maliana, Timor del Este, agosto de 1999.

Iglesia católica

Al momento de la invasión indonesia en 1975, la mayoría de los pobladores de Timor del Este no profesaban alguna de las cinco religiones oficiales reconocidas por el Estado indonesio (estas son Islam, protestantismo, catolicismo, hinduismo y budismo).³⁰ Los timorese eran en su mayoría animistas, pero el animismo no es considerado como religión por la legislación indonesia. Ante la obligación de registrarse bajo una de las religiones oficiales, la población de Timor del Este eligió aquella con la que más contacto tenía: el catolicismo. Hubo una incorporación en masa de la población a esta religión, logrando lo que nunca los misioneros católicos durante el periodo colonial portugués habían obtenido. Esta situación permitió que la Iglesia Católica adquiriera mucha fuerza. Es decir, la propia política indonesia favoreció al catolicismo y creó una diferencia entre los indonesios de mayoría musulmana y los timorese.

Ante la limitación del uso del idioma portugués y el desconocimiento del bahasa indonesia, la Iglesia Católica en Timor del Este solicitó la autorización de la curia romana para utilizar el tetún, una lengua franca local, como idioma de los servicios religiosos. Las autoridades eclesiásticas aceptaron y la iglesia comenzó a utilizar el tetún. Este idioma pronto se convirtió en la lengua de los nacionalistas. Se generalizó su uso, y adquirió una connotación simbólica.³¹ Se dio por vez primera una fuerte simbiosis entre idioma, religión y nación, elementos básicos para “imaginar” una comunidad nacional. La iglesia de Timor del Este está encabezada por el Obispo de Dili, Carlos Belo, quien se ha constituido en líder moral del pueblo timorés. Asimismo existe otra diócesis en el territorio, en Baucau, la segunda ciudad del territorio. El Obispo Basilio de Baucau también ha jugado un papel muy importante en la resistencia timorese.

Ejército y policía indonesia

El Ejército de Indonesia (ABRI), transformado después de 1998 en el Ejér-

³⁰ Desde 1965 la Constitución de la República de Indonesia señala la obligatoriedad de la población a practicar una de las cinco religiones reconocidas.

³¹ El bahasa indonesia adquirió connotaciones de idioma “colonial”, el cual es necesario para poder estar en contacto con el mundo.

cito Nacional de Indonesia (TNI-*Tentara Nasional Indonesia*), tuvo un papel muy importante durante los 24 años de dominación indonesia del territorio. La Policía de Indonesia (POLRI), que antes de 1998 también formaban parte del Ejército, tenía una fuerte presencia en todo Timor del Este. Ambos grupos fueron los encargados de “garantizar” la paz y la seguridad durante proceso previo y posterior a la Consulta Popular. El Artículo 5 del Acuerdo dicta lo siguiente:

El Gobierno de Indonesia será responsable de la manutención de la paz y seguridad en Timor del Este para garantizar que la consulta popular se realice de una forma justa y pacífica en una atmósfera libre de intimidación, violencia e interferencia de cualquier parte.³²

Sin embargo, el comandante general de las Fuerzas Armadas de la República de Indonesia, el General Wiranto, siempre se opuso a la Consulta. Tanto al TNI como a la POLRI se les ha acusado de ser las instituciones que patrocinaron material y moralmente a las milicias y grupos pro indonesios. Información no confirmada señala que incluso los miembros de algunos grupos de milicias recibían sueldo por parte del TNI y la POLRI. Lo que sí se ha comprobado es que el suministro de armas a las milicias también se daba a través de estas instituciones. Aún durante el periodo previo a la Consulta Popular, ya con la presencia de personal de la ONU y observadores internacionales en Timor del Este, el vínculo entre estos grupos y las instituciones indonesias era muy claro. Existen testimonios de que en numerosas ocasiones se utilizaron instalaciones y vehículos oficiales para actividades de las milicias. Finalmente, al momento de la violencia generalizada en el país durante septiembre y octubre de 1999, la POLRI, el TNI y las milicias actuaron juntas en las ejecuciones sumarias.

“UNAMET no se va después de la elección”

Durante el periodo previo a la Consulta Popular, los grupos de milicias pro Indonesia difundieron el rumor de que “al término de la elección, la ONU y UNAMET abandonarían la isla dejando a los pobladores a merced de las gue-

³² *Acordo entre a República da Indonésia e a República Portuguesa quanto à questão de Timor Leste*. Firmado en Nueva York el 5 de mayo de 1999. (Traducción del autor).

rrillas." Estos rumores fueron ampliamente difundidos en todo el territorio de Timor del Este. La campaña tenía la finalidad de atemorizar a la población y forzarla a no participar en la consulta por miedo a posteriores represalias, así como crear desconfianza de la población hacia UNAMET.

Ante esta situación, las autoridades de UNAMET decidieron iniciar una campaña de información para desmentir los rumores difundidos por la milicia. Surgió el lema "*UNAMET Masih tinggal setelah Pemilihan*" en bahasa Indonesia y "*UNAMET sei hela depois de votasaun*" en tetún, que significa "UNAMET no se va después de la elección." Se hicieron carteles, calcomanías, programas de radio y televisión. Además, se instruyó al personal de UNAMET para que en las sesiones de educación electoral se difundiera la información de que cualquiera que fuera el resultado de la elección UNAMET permanecería en el territorio hasta el cumplimiento de los compromisos de todas las partes involucradas. Poco a poco la población fue confiando en Naciones Unidas, con la seguridad de que al término de la elección, la presencia de ONU en el territorio les garantizaría su integridad física y sus posesiones.

Sin embargo, esto no fue así. Después del 30 de agosto, ante las presiones de las milicias, se fueron cerrando una a una las oficinas de UNAMET en todo el territorio de Timor del Este; el personal internacional fue trasladado a Dili. Con el recrudecimiento de la violencia, el 7 de septiembre el representante del secretario general de la ONU en Timor del Este, Ian Martin, tomó la determinación de evacuar al personal internacional de la isla. Para el 15 de septiembre sólo quedaban 3 personas de UNAMET refugiadas en el Consulado Australiano. La población se encontró indefensa ante las agresivas milicias pro indonesias quienes, con sed de venganza, destruyeron casa por casa, propiedades, vías de comunicación, etc., en todo el territorio. Asimismo, comenzó una matanza selectiva de ciudadanos timoresees identificados con el movimiento pro independentista.

Después de analizar la situación imperante en la isla en ese momento no queda clara la razón por la cual se decidió evacuar al personal de UNAMET. Su presencia en la isla podría haber contribuido a detener la masacre que posteriormente iniciaron las milicias. El retiro de UNAMET le brindó a los paramilitares un campo abierto para actuar de manera violenta, traicionando a una población que se sentía protegida por su presencia. Entre las numerosas muertes, algunas de las principales víctimas fueron los timoresees que de algún modo, estaban vinculados con UNAMET.

Las fuerzas multinacionales de paz

Ante el recrudecimiento de la agresión en septiembre de 1999, el gobierno de Indonesia decretó el toque de queda y la ley marcial en Timor del Este, sin embargo, estas medidas no lograron controlar la escalada de violencia en el territorio. El mismo Ejército de Indonesia y la policía motivaron los ataques e ignoraron los llamados de auxilio de la población ante el embaque de las milicias. El 12 de septiembre, el presidente Habibie se vió obligado a invitar a las Naciones Unidas a enviar fuerzas de paz a Timor del Este debido a las presiones internacionales. No obstante, los oficiales indonesios señalaron que “habría países que serían mejor bienvenidos que otros” en clara alusión a las tropas australianas. El 15 de septiembre, el Consejo de Seguridad de la ONU pasó una resolución aceptando el envío de una Fuerza Multinacional de Paz para “restaurar la paz y seguridad en Timor del Este.”

El último día de Indonesia en Timor del Este

El 31 de octubre de 1999 fue el último día de la administración indonesia en Timor del Este. Para entonces, sólo quedaba una presencia simbólica en el territorio, que consistía en un batallón del Ejército de Indonesia TNI en Dili. Se arrió la bandera de Indonesia y los últimos soldados indonesios se embarcaron en el puerto de Dili. De acuerdo con el plan original, Indonesia cedería la administración de Timor del Este al Gobierno de Portugal, último país reconocido por la ONU como administrador del territorio. En una ceremonia con funcionarios de la cancillería portuguesa se izaría la bandera lusitana durante 24 horas y posteriormente el gobierno de Portugal solicitaría al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la administración del territorio, tendiente a su futura independencia. Sin embargo, esto no fue así. No hubo ceremonias oficiales; tampoco hubo euforia colectiva entre la población timorena, ya que la mayoría no estaba enterada de la partida de los indonesios.

Indonesia dejó tras de sí un país totalmente arruinado. Dili fue arrasada en un 90%; se destruyeron las líneas eléctricas y telefónicas en todo el territorio; se quemaron la mayoría de los edificios públicos, oficinas, escuelas, hospitales y un 90% de la vivienda; y los campos y sembradíos también fueron destruidos. De acuerdo con estudios del *World Food Pro-*

gramme, más del 90% de Dili, Manatuto, Quelicai, Ermera, Maliana, Suai, Maliana y Ainaro fueron destruidos. A finales de 1999, aún se desconocía el paradero de miles de timorese. De acuerdo con la misma fuente, se calcula en aproximadamente 530 mil el número de desplazados (IDP's) en Timor del Este, de una población total de 887 686.

UNTAET, LA NUEVA ADMINISTRACIÓN: ¿UN NUEVO COLONIALISMO?

El primero de noviembre de 1999, Naciones Unidas se convirtió en la nueva administración del territorio de Timor del Este, con la finalidad de prepararlo para su futura independencia. Este hecho se basa en el Artículo 6 del Acuerdo del 5 de mayo.³³ Desde ese momento, UNAMET dejó de existir y fue sustituida por la Administración Transitoria de Naciones Unidas en Timor del Este (*United Nations Transitional Authority in East Timor*, UNTAET). Los líderes del CNRT han mostrado una creciente preocupación frente a la administración del territorio por parte de la ONU. Esta preocupación se ve reflejada en un comentario que hizo uno de los líderes del CNRT al brasileño Sergio Mello el día de su toma de posesión como jefe máximo de UNTAET: "Hemos vivido 450 años de colonia portuguesa, 24 años de dominación indonesia, no queremos que la administración de Naciones Unidas se transforme en una nueva forma de colonialismo."

Actualmente están llegando funcionarios de ONU a ocupar los puestos administrativos; nuevos jefes de provincia, de poblaciones y de aldeas, y todos extranjeros. Según mi observación, la mayoría cuenta quizá con alguna experiencia administrativa en otras misiones de ONU, pero con un conocimiento limitado del pueblo timorés, de su cultura, de sus tradiciones y de su historia. La mayoría no habla portugués, bahasa Indonesia y mucho

³³ Artículo 6, "*Se o Secretário —Geral apurar, com base no resultado da consulta popular e em conformidade com o presente Acordo, que o enquadramento constitucional para uma autonomia especial proposto não é aceite pelo povo de Timor Leste, o Governo da Indonésia dará todos os passos necessários, em termos constitucionais, para pôr termo ao seu vínculo com Timor Leste, restaurando desse modo, nos termos da lei indonesia, o estatuto devido por Timor Leste antes de 17 de Julho de 1976, e os Governos da Indonésia e de Portugal e o Secretário Geral acordarão os moldes de uma transferência pacífica e ordeira da autoridade em Timor Leste para as Nações Unidas. O Secretário Geral dará início, nos termos de mandato legislativo apropriado desde que disponha de mandato legislativo para esse fim, ao procedimento que irá permitir a Timor Leste iniciar um processo de transição para a independência.*"

menos tetún. Esta nueva elite internacional cuenta con un salario muy alto en comparación con el ingreso promedio en Timor del Este e Indonesia, hecho que contribuye a incrementar los costos y precios en el país. Aunado a este selecto grupo aministrativo permanecen en el territorio las tropas de las Fuerzas Multinacionales de Paz (INTERFET), que igualmente reciben sueldos muy altos. En los últimos días de 1999 comenzaron a surgir en Dili vendedores ambulantes de cigarros y cervezas de marcas internacionales, principalmente niños, fenómeno antes desconocido. De igual manera ha surgido la prostitución y la prostitución infantil en todas aquellas poblaciones donde hay extranjeros.

Por otra parte, existe una gran confusión en cuanto a la moneda en vigencia. Mientras que los timorese utilizan las últimas rupias indonesias que tienen, los soldados australianos inyectan dólares de su país a la economía local. El gobierno portugués, por su parte, ha comenzado a pagar pensiones a aquellos timorese que trabajaron en la administración portuguesa hasta 1975 en escudos portugueses. Finalmente, los sueldos de los empleados de Naciones Unidas se otorgan en dólares estadounidenses. Esta confusión y la aparente dolarización de la economía, impactó de manera drástica a los timorese.

LA REPÚBLICA DE TIMOR LORO SAE... ¿CUÁNDO?

A pesar de la insistencia del CNRT de acelerar el proceso de independencia de Timor del Este, los daños causados por Indonesia y las milicias entre septiembre y octubre hacen necesario una reconstrucción generalizada del país bajo el patrocinio y coordinación de la ONU. Por esta razón se ha previsto que las primeras elecciones, que tendrían como finalidad constituir el primer gobierno independiente de Timor del Este, se podrían llevar a cabo entre junio y julio del año 2001. Sin embargo, esta decisión aún no ha sido tomada. Por otro lado, existe la posibilidad de que la INTERFET permanezca en el territorio por varios años más, con la finalidad de garantizar la integridad territorial de Timor del Este ante la permanente amenaza de que Indonesia y las milicias pretendan regresar.

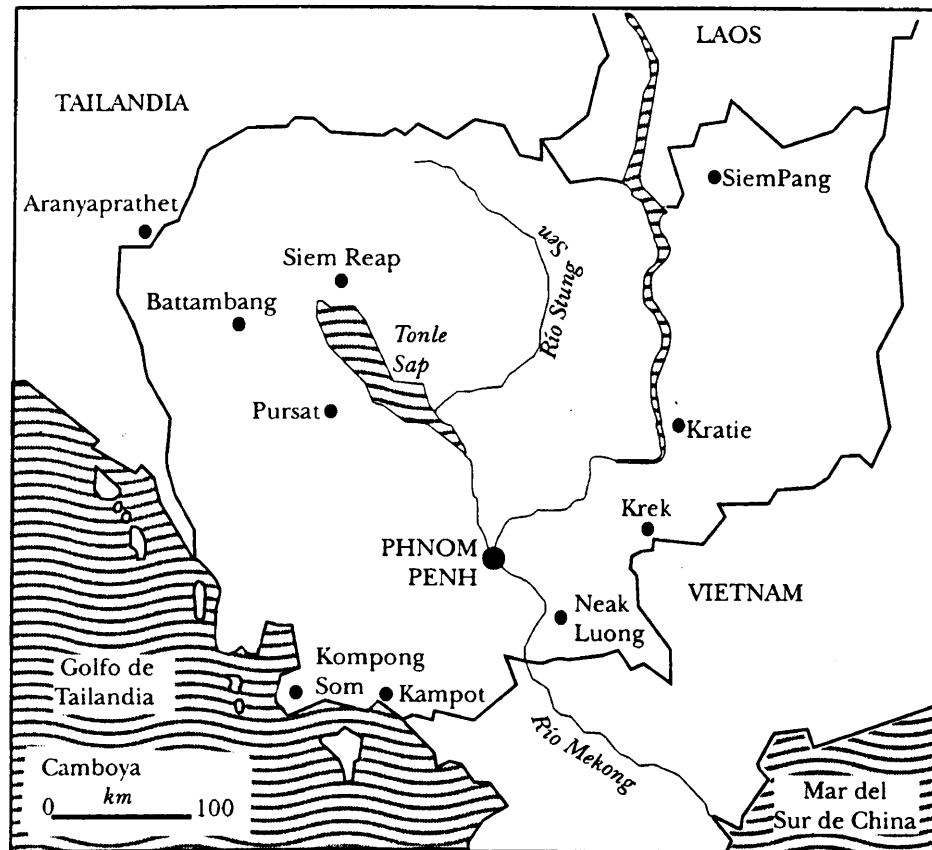
El año de 1999 constituye el inicio de la consolidación de Timor del Este como un país independiente. Sin embargo, debido a la violencia ocurrida durante este año, y que causó la casi total destrucción de la infraestructura del país, así como la movilización forzada de la población, y los

asesinatos en masa de amplios sectores de la población, hacen que 1999 sea también el “año cero” de la historia timorena, del cual se tendrá que partir para poder construir el nuevo país. A pesar de la destrucción, el pueblo timorés sigue cantando victoria, parafraseando al poeta portugués, João Monge:

Ai Timor
Calam-se as vozes
dos teus avós
Ai Timor
Se outros calam
*Cantemos nós...*³⁴

³⁴ Fragmento del poema *Timor* de João Monge, “Ay Timor, cállense las voces de tus abuelos, ay Timor si otros callan, cantaremos nosotros...”

CAMBOYA



CAMBOYA

JOHN MARSTON
El Colegio de México

A fines de noviembre de 1998, tras meses de negociaciones, por fin se logró acordar una coalición entre el Partido del Pueblo de Camboya (CPP) y el Frente Nacional Unido para una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa (conocido por sus siglas en francés como FUNCINPEC), lo que permitió que se formara un gobierno. El CPP ganó las elecciones de julio por mayoría relativa, pero sólo podía formar constitucionalmente un gobierno con una mayoría de dos tercios de la Asamblea Nacional, lo que hizo prever que al final se formaría una coalición con el FUNCINPEC. Sin embargo, el FUNCINPEC, resuelto a negociar una posición fuerte en el gobierno, se unió al único partido que presentaba una competencia seria, el Partido Sam Rainsy (SRP), para organizar manifestaciones multitudinarias en contra de las presuntas irregularidades en las elecciones de julio. El turbulento periodo de manifestaciones que duró tres semanas y la violenta supresión de las mismas, desde fines de agosto hasta la primera mitad de septiembre de 1998, preparó el escenario para las interminables negociaciones que siguieron.

El eje del acuerdo logrado en noviembre fue la creación de un Senado. La creación del nuevo órgano implicó que los actores políticos clave podían alcanzar posiciones visibles en el gobierno. El presidente de la Asamblea Nacional y miembro del CPP, Chea Sim, se convertiría en el presidente del Senado, lo que permitía que la Asamblea Nacional fuera encabezada por el príncipe Norodom Ranariddh, dirigente del FUNCINPEC y ex-primer primer ministro. Hun Sen, miembro del CPP, primer ministro durante la mayor parte del periodo de gobierno socialista durante la década de 1980 y segundo primer ministro de 1993 a 1998, se convertiría de nuevo en el único primer

ministro. Rindió protesta el 1 de diciembre. (El SRP afirmó que, fuera de que esto servía para destrabar las negociaciones, el que se creara un Senado en Camboya no era necesario ni era consistente con la lógica constitucional. El camboyano común comentaba con sarcasmo que sólo era un instrumento para dar impunidad criminal a otro puñado más de políticos.)

El arreglo también implicaba un acuerdo por medio del cual los dos partidos compartirían el control de los ministerios de Defensa y del Interior (con co-ministros), amnistía a figuras clave y, según se decía, una compensación financiera para reembolsar a Ranariddh las pérdidas que tuvo en el golpe de Estado de 1997.¹ Los términos en que se negoció una estación de televisión privada pero afiliada al FUNCINPEC son un ejemplo ilustrativo. La estación había sido controlada por el CPP desde el golpe. Ahora el FUNCINPEC recuperaba el control de la estación pero el CPP compró 40% de la empresa y mantendría a su representante presente en la estación.² Así, el FUNCINPEC disfrutaba del control nominal y se beneficiaba en términos financieros, mientras que el CPP estaba en posición de ponerle freno en su aspecto de entidad política. Los términos para la devolución de la estación de radio del FUNCINPEC todavía se seguían negociando en el verano de 1999. (De manera consistente se le negó permiso al SRP para poner una estación de radio.)

En general se dieron pocos rompimientos públicos en la alianza del CPP y del FUNCINPEC durante 1999, aunque sólo unos cuantos creen que las antiguas animosidades no despertarán fácilmente otra vez, por ejemplo cuando se celebren las elecciones de distrito y de las comunas a fines del 2000, o derivadas de una lucha por el poder en caso de que muera el rey, Norodom Sihanouk, cuya menguante salud es un hecho sabido.

El partido SRP, más pequeño, ha disfrutado de una notable libertad para sostener una voz firme y una articulada oposición durante gran parte de 1999, quizá debido a la delicadeza de los acuerdos para compartir el poder en general, a que ha gozado de buenas relaciones con la prensa internacional o a que ha demostrado su capacidad, tras las elecciones de 1998, para generar manifestaciones masivas en defensa de sus intereses. Aquí también, empero, pocos son los que creen que si surgen tensiones políticas no será otra vez vulnerable a la intimidación. La detención en septiembre de dos funcionarios del SRP en relación con un presunto intento de asesinato

¹ Huw Watkins, "Reunion Costs Hun Sen a Princely Sum", *SCMP*, 28 de noviembre de 1998.

² Entrevista con Prach Sim, *Phnom Penh*, 30 de agosto de 1999.

en contra de Hun Sen en 1998, y el secuestro de un militante del SRP miembro de la Asamblea Nacional en octubre pueden ser señales de que otra vez estaba siendo blanco de la violencia del CPP. (El CPP y el gobierno de Hun Sen negaron cualquier relación con el secuestro y la prensa informó que parte del rescate fue pagado por el gobierno.) Rainsy sostiene aún que Hun Sen fue personalmente responsable de los ataques con granada en una de sus manifestaciones de 1997, y en septiembre de 1999 pidió a Estados Unidos que arrestara a Hun Sen cuando estaba de visita en la sede de Naciones Unidas —lo que es típico de su postura provocadora y teatral y un indicio de la ferocidad de la animadversión existente entre ambos partidos.³

El 4 de diciembre de 1998, los comandantes de la guerrilla del Khmer Rouge ultimaron un acuerdo para entregar sus tropas a las Reales Fuerzas Armadas de Camboya, con lo que de hecho se ponía fin al movimiento guerrillero. Esto implicó que, al cabo de 30 años de guerra y desorden social, finalmente el país estaba en paz. Los políticos, impulsados por varias agendas, siguieron sacando partido de la posibilidad de una reanudación de la lucha armada; el camboyano común, para quien la guerra a pequeña escala ha sido parte de la conciencia nacional durante tantos años, también adoptó una postura cínica ante la posibilidad de una paz duradera. Con todo, era en extremo improbable que se reactivara la guerra con el Khmer Rouge.

Durante todo 1999, Hun Sen y el CPP trabajaron por construir la imagen de un país pacífico y estable bajo el nuevo gobierno. Fue inevitable que los críticos cuestionaran el costo de la paz y la naturaleza de la consolidación del poder que la acompañaba. Quien visitara Camboya no podía menos que sentir que el país sí estaba más estable. Una campaña de gobierno para recoger armas que empezó en abril significó, al nivel más fundamental, que ya no se oyeran disparos de armas de fuego durante la noche en la capital. (También implicó, quizá, que el CPP tenía cierto monopolio sobre las armas.) Tras una intensa campaña el año anterior, ya no se veían soldados exigiendo dinero en las carreteras. Un visitante que tuviera varios años de conocer Phnom Penh no podía ocultar su sorpresa de ver que se respetaran de verdad las señales de tránsito. Nuevos caminos rurales y una carretera de Phnom Penh a Kampong Cham, construidos con ayuda extranjera, ayudaron a dar una impresión general de progreso y de más orden en la infraestructura.

³ Sam Rainsy, "Hun Sen Can Be Arrested in New York", mensaje enviado por correo electrónico a *Camnews*, 12 de septiembre de 1999.

No obstante, los problemas que enfrenta el país siguen siendo pasmosos: una pobreza endémica, el efecto debilitante sobre la agricultura de la explotación de los bosques nacionales, el despojo de tierras por parte de militares y de otros funcionarios poderosos, la propagación increíblemente rápida del VIH, la lenta paralización de los servicios estatales derivada de la incapacidad del gobierno para pagar un salario digno a los servidores públicos (incluyendo a los maestros), impunidad y corrupción generalizadas. Los adeptos a Hun Sen y al CPP les reconocen el haber logrado la paz y el poner las bases de la estabilidad, y dicen que esto ha abierto espacio para atender otros problemas urgentes. Los que los critican, dicen que los problemas son intrínsecos a la manera en que el CPP ejerce el poder.

En Phnom Penh, y posiblemente en el país en general, la legitimidad de la autoridad política del CPP ha estado lejos de ser universalmente aceptada. Puede ser que los opositores más importantes hayan exagerado la proporción del fraude en las elecciones de 1998; no obstante, para un amplio sector de la población, las acusaciones eran consecuentes con la coerción política crónica ejercida a nivel local. La población de Phnom Penh todavía no olvida el saqueo que cometieron los soldados en el golpe de 1997 ni la violencia en contra de los manifestantes, incluso en contra de monjes budistas, en 1998. Es posible que estos abusos queden en el olvido con el paso del tiempo si Hun Sen puede traer verdaderamente estabilidad y prosperidad, pero no se han olvidado.

Uno de los sucesos más sonados de 1999, por extraño que parezca, fue el asesinato a tiros en julio de Piseth Pilaka, bailarina de danza clásica, actriz y estrella de la música en video. El asesinato ocurrió en la vía pública a plena luz del día, y la actriz estuvo hospitalizada en condición crítica durante una semana antes de morir. Su sobrina de siete años también resultó herida en el atentado. El relato se convirtió en una demostración fascinante de las maneras en que el mito popular, la iconografía de los medios de comunicación y el rumor podían reflejar y matizar la política y la organización social del poder. El asesinato reanimó la atención del público camboyano de formas que hacen pensar en la muerte de la princesa Diana. Decenas de miles compraron las versiones del asesinato publicadas en los medios y se arremolinaron en los funerales.⁴ La fascinación reflejó una simpatía genuina hacia un amado icono cultural. Pero también se derivaba de reportes que

⁴ AFP, "Thousands Attend Star's Funeral", 19 de julio de 1999; Reuters, "Cambodian Newspapers Boom on Killing of Actress", 15 de julio de 1999.

decían que la muerte de la actriz se ligaba a su relación romántica con un político de alto nivel. Los rumores se enfocaron en el odiado jefe de la Policía Nacional, Hok Lundy y en el propio Hun Sen. Sistemáticamente la prensa dejaba entender que el asesinato fue arreglado por la esposa del prominente político, pero nótese que a nivel de los rumores que circulaban ampliamente, también se sugería que el político mismo había ordenado la muerte de la actriz. En octubre, la revista francesa *L'Express* afirmó que el diario de la actriz hablaba de un *affaire* con Hun Sen y señalaba a la esposa de éste, Bun Rany, como responsable de preparar el atentado; la revista también afirmaba que en su lecho de muerte la actriz mencionó el nombre de Bun Rany a varias personas. La esposa no fue tarda en negar estas acusaciones.⁵ El 13 de octubre Bun Rany anunció que presentaría cargos en contra de *L'Express* por difamación y se hicieron imputaciones específicas al SRP de inventar esta versión. Es difícil especular acerca de cuán profundas puedan resultar las ramificaciones políticas de este suceso, o hasta dónde puedan servir en realidad para movilizar la acción política. A pesar del diario, del cual la esposa de Hun Sen dice que es falso, aún no parece haber pruebas contundentes en contra de Hun Sen o su esposa. La importancia del suceso, empero, probablemente no descansa tanto en la verdad detrás de los rumores, sino en el hecho de que los rumores existen y han cautivado la imaginación de tantos camboyanos (independientemente de la cuestión de hasta dónde han sido alimentados por la oposición política). Los rumores que implican a Hun Sen pueden ser una imagen más devastadora de su posición política si son falsos que si son verdaderos, si en ellos se refleja una necesidad generalizada por mitificar un sentido de la ilegitimidad del poder en el país y su capacidad de actuar con impunidad.

Durante el año, el debate público sobre el asunto de enjuiciar a las figuras del Khmer Rouge ocupó los titulares de la prensa sobre Camboya. Mientras este asunto ha tenido una mínima influencia directa sobre la vida diaria de los camboyanos comunes, ha tenido una importancia simbólica y una complejidad política muy grandes, pues de hecho se relaciona con 1) los costos de la paz recién lograda, 2) la necesidad de Camboya de definir su relación con la violencia de su historia reciente (y lo que esa relación ha simbolizado al resto del mundo), 3) el desarrollo de un sistema de justicia en Camboya y 4) el intento por parte de Camboya de definirse co-

⁵ Alain Louyot, "Enquête: Révélations sur un crime d'État", *L'Express*, 7-13 de octubre de 1999, núm. 2518.

mo una moderna nación-Estado en relación con la comunidad de naciones-Estado. Las negociaciones también fueron importantes en cuanto a los precedentes mundiales que establecían para el procesamiento judicial de genocidas y la idea de sistemas de justicia que operen a nivel transnacional. Entre las ironías generadas por esta discusión, no es la menor el hecho de que la mayor parte de los actores principales —CPP, la oposición camboyana, Naciones Unidas, Estados Unidos— hayan adoptado posturas muy diferentes de las que han tenido en el pasado.

El llamado a llevar a juicio a los dirigentes del Khmer Rouge ante un tribunal internacional se ha escuchado desde principios de los años ochenta, pero sólo en los últimos años se ha dado la voluntad internacional para llevarlo a cabo. Puede ser que esto tenga que ver con el hecho de que sólo a partir de 1994 se ha dado un reconocimiento diplomático general al gobierno de Phnom Penh e incluso, de manera más reciente, que el Khmer Rouge se haya debilitado lo suficiente para que la captura de sus miembros fuera una posibilidad factible, y por ello que se pudiera concebir un juicio a sus figuras clave. Los intentos de enjuiciar a Pol Pot se estaban materializando cuando murió en abril de 1998. A medida que se deterioró el movimiento guerrillero Khmer Rouge, algunas figuras clave desertaron y se unieron al gobierno de Phnom Penh, destacándose el ex-ministro de Relaciones Exteriores del Khmer Rouge, Ieng Sary. A fines de diciembre de 1998, dos semanas después de que gran parte del movimiento guerrillero del Khmer Rouge se entregara a las fuerzas armadas de Camboya, las figuras clave Nuon Chea y Khieu Samphan se rindieron al gobierno de Phnom Penh en lo que aparentemente fue un trato de amnistía. Se presentaron públicamente ante la prensa varias veces, y en una de éstas se disculparon brevemente por los acontecimientos durante el periodo de Pol Pot y pidieron que se olvidara el pasado. Los organismos de derechos humanos protestaron ante la aparente disposición del gobierno camboyano de hacer justamente eso e hicieron un llamado a enjuiciarlos. (Human Rights Watch finalmente propondría que los países donadores de ayuda no la dieran a Camboya si los dirigentes del Khmer Rouge no eran procesados por genocidio.)⁶ Hun Sen, en diferentes declaraciones, a veces parecía aceptar la idea de un juicio y a veces no. A fines de enero, las tropas bajo el mando de la única figura importante del Khmer Rouge, Ta Mok, se rindieron al gobierno. Ta Mok permaneció bajo control de las fuerzas armadas de Tailandia

⁶ *Voice of America*, "Cambodia/Aid", 19 de febrero de 1999.

durante un tiempo, pero a principios de marzo, en respuesta a la presión internacional, fue arrestado y entregado a las autoridades de Camboya. Parecía que, en respuesta a los llamados a un juicio, Ta Mok sería juzgado a falta de alguien más. A medida que la prensa especulaba acerca de varias posibilidades para un Tribunal Internacional, Hun Sen se mostraba evasivo en cuanto a su posición y había presentado varias propuestas, incluso la idea de una comisión de la verdad. Una vez arrestado Ta Mok, Sen dejó en claro que sería juzgado, pero que el juicio debía celebrarse en Camboya y bajo la autoridad del sistema judicial del país. Esto puso en duda la posibilidad de algún tribunal internacional. Cuando un equipo de Naciones Unidas presentó un informe el 17 de marzo que pedía el establecimiento de un tribunal internacional para juzgar a unos 20 o 30 dirigentes del Khmer Rouge en un país asiático que no fuera Camboya, Hun Sen hizo patente su rechazo —pero declaró estar abierto a la ayuda de expertos internacionales para el juicio local. En un inicio esta ayuda no incluiría a fiscales. Sin embargo, en atención a las protestas, más tarde Hun Sen accedió a tener una minoría de jueces extranjeros en el juicio. Los informes discrepaban acerca de si otros dirigentes del Khmer Rouge aparte de Ta Mok, enfrentarían un juicio.

En abril, el infame jefe del reformatorio de la época de Pol Pot, Kaing Guek Iev, conocido como Duch, reapareció.⁷ Duch llevaba muchos años trabajando para una ONG extranjera con otro nombre, y se había convertido al cristianismo con un grupo evangélico en 1996. Incluso su familia, según se dijo, no sabía nada de sus antecedentes. Un representante de la ONG para la que trabajaba dijo: “Era nuestro mejor trabajador, sumamente respetado por la comunidad, claramente muy inteligente y dedicado a ayudar a los refugiados”. Duch, en una de sus primeras entrevistas, dijo: “En cuanto a mi juicio, no me preocupa, es cosa de Hun Sen y de Jesús”.⁸ Duch desapareció durante un tiempo y los organismos de derechos humanos expresaron sus temores de que hubiera sido asesinado por el Khmer Rouge, el cual temía su testimonio en un juicio. Fue puesto entonces bajo custodia con el pretexto de que necesitaba protección, pero pronto se anunció que, como Ta Mok, también sería juzgado. Es posible aún que sólo Ta Mok y Duch hayan de responder ante la justicia.

⁷ *Far Eastern Economic Review (FEER)*, “Khmer Rouge chief executioner confesses to his past in exclusive REVIEW interview”, 28 de abril de 1999.

⁸ Nic Dunlop, “KR Torture Chief Admits to Mass Murder”, *Phnom Penh Post (PPP)*, 30 de abril al 13 de mayo de 1999, pp. 1 y 10.

En agosto un equipo de Naciones Unidas llegó a Camboya para negociar un acuerdo que permitiera una participación internacional en el juicio. Se dijo que este equipo esperaba con optimismo que Camboya finalmente estuviera de acuerdo en tener una mayoría de fiscales internacionales, pero Hun Sen no cedió en este punto. Se suspendieron las pláticas, e informes de prensa indicaron que ya no se daría una cooperación entre Naciones Unidas y el gobierno de Camboya en un proceso. Sin embargo, a fines de octubre, se presentó una nueva propuesta que parecía prometer un acuerdo. Según el nuevo plan, Camboya tendría tres de cinco fiscales, pero cualquier decisión tendría que tomarse con una "super mayoría" de más de sólo tres fiscales.

Hun Sen, en una reunión en septiembre con Naciones Unidas, dijo:

Al celebrar este juicio, equilibraremos cuidadosamente, por un lado, la necesidad de hacer justicia a nuestro pueblo, el cual fue víctima de este régimen genocida, para dejar atrás por fin este oscuro capítulo de nuestra historia nacional, y, por el otro, la imperiosa necesidad de una sostenida reconciliación nacional y la salvaguardia de una paz obtenida a costa de tanto esfuerzo, así como la independencia y la soberanía nacional, que es lo que más apreciamos.⁹

El asunto sigue siendo complicado. Las implicaciones a largo plazo de semejante juicio son importantes, y los temores de aquéllos que piden un tribunal internacional, de que la justicia será parcial o prejuiciosa por consideraciones políticas en un juicio en el seno de un sistema jurídico camboyano todavía muy endeble, son legítimos. Sea el juicio local o internacional, la posibilidad de llevar ante la justicia a sólo un pequeño número de dirigentes del Khmer Rouge (e incluso los 20 o 30 propuestos por Naciones Unidas es un número muy pequeño) pone en duda la idea misma de la justicia de un juicio y lo que ésta "justicia" simbolizará al final para el pueblo camboyano. Por otra parte, no debe hacerse caso omiso de las cuestiones de soberanía planteadas por Hun Sen, y sería una actitud poco realista por parte de los observadores extranjeros pensar que pueden ignorar las consideraciones prácticas de Hun Sen en cuanto a su propia sobrevivencia

⁹ PPP, "Hun Sen's Speech to the United Nations: Statement by Samdech Hun Sen, Prime Minister of the Royal Government of Cambodia, to the Fifty-fourth Session of the United Nations General Assembly", 1 al 14 de octubre de 1999, p. 13.

política. Está por verse si el nuevo acuerdo de hecho desembocará en un juicio y si el juicio será el principio de una búsqueda de una justicia respetable y completa.

RELACIONES INTERNACIONALES

La proyectada admisión de Camboya como miembro de la ANSEA se pospuso cuando surgió el malestar postelectoral. Mientras que para las reuniones de la ANSEA de diciembre de 1998 ya se había logrado un acuerdo entre el CPP y el FUNCINPEC, algunos países miembros de la ANSEA expresaron dudas acerca de otorgar la condición de miembro a Camboya, sin que antes se formara verdaderamente un gobierno estable y que funcionara. Como componenda, la ANSEA aprobó en una votación aceptar a Camboya como miembro en ceremonias especiales celebradas en Hanoi en un futuro sin especificar. El voto dividido reflejó los sentimientos encontrados en la ANSEA hacia el nuevo gobierno y el potencial de Camboya para alcanzar la estabilidad. La decisión de efectuar la ceremonia en Hanoi tenía que ver con el hecho de que Vietnam, mentor de tantos y tantos dirigentes del CPP durante los años ochenta, fue el defensor más fuerte de aceptar a Camboya en el seno de la ANSEA. La ceremonia oficial de recibimiento se llevó a cabo por fin el 30 de abril.

Mil novecientos noventa y nueve fue un año de construcción de legitimidad internacional para el CPP y Hun Sen, quienes podían afirmar, por vez primera desde 1994, que su poder estaba autorizado por elecciones nacionales. Fue un año de enmendar relaciones diplomáticas y de recuperar la ayuda internacional, la cual se había reducido cuando se dio el golpe de 1997. El 7 de diciembre de 1998, Naciones Unidas dio el asiento de Camboya al nuevo gobierno de coalición, tras una ausencia de 15 meses. A lo largo del año, Camboya estableció relaciones diplomáticas con los cinco países de la ANSEA en los que todavía no tenía embajadas. Hun Sen realizó visitas diplomáticas a Malasia, Indonesia y Vietnam, países miembros de la ANSEA, así como a Naciones Unidas, Japón, Francia, Canadá, Cuba y China.

La creciente amistad diplomática de Camboya con China es significativa, en especial porque durante los años ochenta China apoyó a la resistencia armada, que se oponía al gobierno de los actuales dirigentes del CPP. En julio, cuando se daban enfrentamientos diplomáticos entre China y Tai-

wan, Camboya hizo una firme declaración en apoyo de una política de “una sola China”.¹⁰

En octubre se celebró una cumbre entre los dirigentes de los tres países pertenecientes a la antigua Indochina francesa: Vietnam, Laos y Camboya. Discutieron la creación de un “triángulo de desarrollo” entre los tres países. En esta cumbre, los dirigentes subrayaron ante la prensa que los asuntos relativos a la ANSEA no serían tratados, pero con todo la reunión provocó especulaciones en el sentido de que los tres países podían formar un bloque dentro de la ANSEA.

Camboya sigue siendo extremadamente dependiente de la ayuda internacional, lo que significa que, para bien o para mal, los donadores están en posición de enfocar la dirección de desarrollo y presionar al país para que haga reformas. A fines de febrero, dieciséis países donadores y siete organismos multilaterales se reunieron en un foro patrocinado por el Banco Mundial en Tokio para pedir apoyo. Esta reunión en sí se convirtió en un foro para discutir la naturaleza de la ayuda internacional a Camboya, y, con anterioridad a la reunión, las ONG establecidas en Camboya cabildearon para que la ayuda impulsara el desarrollo de recursos humanos, combate a la pobreza y el respeto a la ley; también pidieron una mayor comunicación acerca de la ayuda con sus verdaderos destinatarios a nivel de las bases populares. El dirigente de la oposición Sam Rainsy asumió una postura todavía más radical y pidió que se pospusiera la reunión hasta que Camboya pudiera demostrar su compromiso a cumplir con sus responsabilidades.¹¹ El paquete de donaciones internacionales que se colocó finalmente incluyó mecanismos de vigilancia, y cada tres meses inspectores informaban puntualmente del progreso de Camboya en la institución de reformas. Camboya prometió en las reuniones que reduciría sus fuerzas armadas y que atendería el problema de la tala ilegal.¹²

Los donadores se comprometieron a dar 1 300 millones de dólares estadounidenses en tres años; la ayuda para el primer año será de 460 millones. De entre los donadores individuales, Japón fue el mayor con 100 millones de dólares durante el primer año, misma cantidad prometida por el

¹⁰ Kyodo News Service, “Cambodia Supports China’s Statement on Taiwan”, 19 de julio de 1999.

¹¹ *Sam Rainsy Party*, “Statement”, 9 de febrero de 1999; *Reuters*, “Cambodian Opposition Leader Blasts Japan”, 22 de febrero de 1999.

¹² *Kyodo News Service (KNS)*, “Cambodia to Pledge Military, Forest Reforms in Tokyo”, 22 de febrero de 1999.

Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo.¹³ La contribución de Japón al total del paquete de ayuda fue de 22%, mayor de lo que había sido en 1996 o 1997. También se anunció que Japón reanudaría los préstamos en yenes a Camboya por primera vez en 30 años, incluyendo un préstamo de 3 mil millones de yenes (\$ 25.4 millones de dólares estadounidenses) para reparar el puerto de Sihanoukville.

China anunció préstamos de bajo interés a Camboya por 150 millones de yuanes (\$ 18 millones de dólares estadounidenses) y otorgó ayuda por 40 millones de yuanes (\$ 4.8 millones de dólares estadounidenses). La Unión Europea ofreció 3.84 millones de euros (\$ 4.3 millones de dólares estadounidenses) para las víctimas del conflicto y para combatir la fiebre del dengue. (En mayo dio otros \$ 54 millones de dólares estadounidenses para agricultura y educación y en junio \$ 5.5 millones para ayuda humanitaria en áreas del país anteriormente bajo control del Khmer Rouge.) Francia ofreció 15 millones de francos para desarrollar tratamientos para el SIDA y para apoyar la educación tecnológica. El Banco Mundial ofreció \$ 70 millones de dólares estadounidenses en préstamos. Mientras la ayuda estadounidense sigue siendo bastante menor que antes del golpe de 1997, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos planeaba dar \$ 14 millones a Camboya en 1999, y el 16 de julio Estados Unidos dio \$ 3.4 millones a grupos camboyanos promotores de los derechos humanos y de la democracia.

El FMI, en un informe publicado en abril, mantuvo la promesa de futuros préstamos, pero también sostuvo como una condición previa un abatimiento de la corrupción. Las discusiones entre Camboya y el FMI sobre reanudar los préstamos se prolongaron durante gran parte del año, y a fines de octubre el FMI anunció que otorgaba un préstamo por \$ 81.6 millones de dólares estadounidenses.

A lo largo del año, Camboya tuvo conversaciones preliminares sobre asuntos fronterizos con Vietnam, Tailandia y Laos. Las fronteras son un asunto emotivo entre la población camboyana en general, para quien la identidad nacional se asocia al antiguo imperio Khmer y a la idea de una pérdida trágica de territorio de Camboya a manos de sus vecinos. También lo que se encuentra en juego, además de disputas menores sobre extensiones de territorio, son problemas acerca de reclamos traslapados de yacimientos frente a las costas, potencialmente ricos en gas natural. El prínci-

¹³ KNS, "Japan to Pledge 100 Mil. Dlr in Aid to Cambodia", 24 de febrero de 1999.

pe Ranariddh, tras una visita a Vietnam, anunció a fines de mayo que los dos países resolverían sus disputas fronterizas para fines del año 2000. Se sostuvieron conversaciones más intensas con Tailandia, pues el fin de la insurgencia del Khmer Rouge hizo más fácil con este país la posibilidad de limpiar áreas minadas a lo largo de la frontera, definir puntos fronterizos de revisión, restablecer las conexiones de ferrocarril, así como realizar el levantamiento topográfico que será necesario hacer para demarcar las fronteras. Es posible que tensiones menores entre las tropas tailandesas y las camboyanas a lo largo de la frontera en junio hayan motivado además a estos países a tratar de alcanzar delimitaciones más claras.¹⁴ El 1 de julio, mientras se efectuaban pláticas sobre asuntos fronterizos con Tailandia en Phnom Penh, 150 estudiantes camboyanos, apoyados por el SRP, se manifestaron frente al Instituto de Tecnología y después marcharon a la embajada de Tailandia, en protesta por presuntas incursiones fronterizas.¹⁵ Al día siguiente, se dieron protestas similares frente a la embajada de Vietnam. Más tarde ese mismo mes, tras tales manifestaciones, el primer ministro de Tailandia, Chuan Leekpai, dijo que, para su país, estas protestas o llamados por parte de los miembros de la oposición de la Asamblea Nacional de Camboya para que se devuelva la provincia de Surin no deberían hacerse un tema central.¹⁶

Aunque puede ser que la oposición política de Camboya haya exagerado los problemas fronterizos, cualquier evaluación de las relaciones internacionales de Camboya tiene que reconocer, desde la perspectiva más amplia, que el país sigue siendo vulnerable a la presión política ejercida por países más fuertes y organismos internacionales y, aparejado a esto, a la explotación proveniente de fuerzas económicas transnacionales. Esta vulnerabilidad es todavía más grande que la de otros países pequeños por la porosidad de las fronteras de Camboya y la falta en el país de controles jurídicos efectivos —aunque es verdad que el hecho de que estos asuntos se estén discutiendo ampliamente en la actualidad (a menudo en conexión con acuerdos diplomáticos, redadas de policía o informes presentados por organismos internacionales) quizá signifique que comienzan a ser tratados.

¹⁴ *The Nation* (Bangkok), "Cambodian Mixup Blamed for Border Row", 4 de junio, 1999.

¹⁵ *Bangkok Post*, "Thailand Accused of Land Theft; Students Protest Outside Embassy", 2 de julio de 1999.

¹⁶ *The Nation* (Bangkok), "Cambodian Call 'Not an Issue' ", 23 de julio de 1999.

Los recursos humanos fluyen hacia Tailandia en forma de mano de obra barata (incluyendo sexoservidores y niños organizados para trabajar como mendigos), la cual es vulnerable a la explotación, las vicisitudes económicas y la expulsión legal. Las reliquias de Camboya siguen siendo saqueadas y fluyen a los mercados internacionales a una tasa alarmante. Se logró algún progreso durante el año al establecer un mayor control sobre la tala ilegal y su exportación masiva; no obstante, quedan dudas de si el impacto sobre el ambiente de la tala "legal" restante es verdaderamente sustentable.¹⁷ Durante el verano de 1999, un ecólogo de Tailandia que trabajaba en Camboya hizo en una conversación con un investigador visitante una observación de carácter anecdótico, según la cual los pescados del lago Tonle Sap son más baratos en Tailandia que en Camboya; pueda o no esto comprobarse, en esta observación resonaba la impresión, aceptada por muchos, que Camboya tiene poca capacidad para controlar la exportación de sus recursos en el mejor interés de su propio pueblo.

Al mismo tiempo, Camboya ha sido vulnerable al ser usada como un muladar de alimentos y medicinas caducos y, en medio de un escándalo mayúsculo que surgió este año, de desechos peligrosos.¹⁸ Los desechos, provenientes de una compañía de Taiwan, fueron tirados en un lugar cercano al puerto de Sihanoukville en diciembre de 1998, tras un acuerdo con funcionarios aduanales de Camboya. Los aldeanos, como es común en Camboya, empezaron a escarbar en el lugar, y el pánico estalló cuando trabajadores de los astilleros que habían descargado los desechos se enfermaron. Posiblemente dos muertes se relacionaban con el contacto con los desechos. Un hombre también murió durante una manifestación; cuatro personas murieron y 13 resultaron heridas en accidentes de tránsito cuando los habitantes huyeron de la ciudad en medio del pánico.¹⁹ Tras semanas de negociaciones, manifestaciones y acusaciones, por fin la compañía de Taiwan que había tirado los desechos los retiró.

Desde los años ochenta, un factor implícito de la economía de Camboya ha sido su papel como punto de tránsito en el contrabando de mercancías entre Tailandia y Vietnam. Actualmente, se cree que Camboya, país que no es un productor importante de droga, tiene un papel importante en

¹⁷ PPP, "Donors See Pluses and Minuses", junio 11-24, 1999, p. 1.

¹⁸ Yuko Maeda e Im Sophea, "Sale of Improperly Labeled, Unlicensed Food to be Banned", *The Cambodian Daily*, 9 de agosto de 1999, p. 17.

¹⁹ Chhay Sophal, "Toxic Waste Sparks-Exodus from Cambodia Port City", *Reuters*, 21 de diciembre de 1999.

el tráfico de drogas. Se ha dicho que muchos de los pequeños bancos internacionales en Phnom Penh se dedican a lavar dinero.²⁰ El artículo más reciente que se contrabandea ahora son inmigrantes: 225 inmigrantes ilegales de China fueron interceptados en septiembre y regresados a su país de origen, los cuales se cree que usan su residencia en Camboya para emigrar ilegalmente a países occidentales como Australia o Estados Unidos.²¹

NEGOCIOS Y ECONOMÍA

El 1 de enero, Camboya aprobó un Impuesto al Valor Agregado de 10%, en parte para reemplazar los ingresos arancelarios, los cuales se reducirán en conexión con la entrada de Camboya en la ANSEA y su participación en el Área de Libre Comercio de la ANSEA. Este IVA es el primero de una serie de nuevos impuestos propuestos, y a éste seguirá la introducción de impuestos sobre el suelo y el ingreso personal. Ha habido informes de confusión sobre el IVA y una aplicación inconsistente, quizá relacionadas con el hecho de que el IVA fue establecido precipitadamente en respuesta a la presión internacional.²² La industria del vestido pudo ejercer su influencia para que se le exentara del pago del impuesto.²³ Un estudio elaborado en mayo halló que pocos vendedores de los mercados siquiera sabían de la existencia del IVA, lo que reflejaba el hecho de que el impuesto todavía no se aplicaba en los mercados al aire libre.²⁴ No obstante, un informe publicado en septiembre por el Ministerio de Economía y Finanzas mostró que como resultado de la aplicación del IVA, los ingresos del gobierno se incrementaron un 82% durante la primera mitad del año.²⁵

Un informe del Banco Mundial, que hacía un balance del año 1998, mostraba que el PNB de Camboya no había crecido para nada ese año. La

²⁰ *South China Morning Post*, "Poor Bank Staff Stage Own Theft", 7 de octubre de 1999.

²¹ *KNS*, "Cambodia Sends Back over 200 Illegal Chinese", 23 de septiembre de 1999.

²² Phelim Kyne, "Cambodia's VAT Attack: More Pain than Gain", *PPP*, 19 de marzo a abril de 1999, p. 14.

²³ *Cambodian Development Review (CDR)*, "Economy Watch", vol. 3:1, marzo de 1999, p. 17.

²⁴ *CDR*, "Economy Watch", vol. 3:2, junio de 1999, p. 15.

²⁵ *Reuters*, "Cambodia Sees Higher H1 Revenues in New VAT", 15 de septiembre de 1999.

agitación política que empezó en 1997, dándose más o menos al mismo tiempo que la crisis económica asiática, tuvo un efecto, similar a la crisis en los países vecinos, de reducir el crecimiento económico. Desde entonces, el país no ha podido repetir el crecimiento de 6% que promedió en los cinco años anteriores. El estancamiento de la economía en 1998 se atribuyó a la sequía y a un descontento político constante.^{26,27} Dada la mayor estabilidad, los observadores predijeron un crecimiento de 3% del PIB en 1999.²⁸ La población camboyana en Phnom Penh sigue teniendo una conciencia aguda de los retrocesos económicos de 1997, y los ciudadanos urbanos comunes con los que se habló en Phnom Penh a mediados de 1999 seguían destacando el estancamiento económico del país, lo que sugería que las modestas ganancias de la economía durante el año y el empuje dado a la economía por la ayuda extranjera hasta ahora han tenido un impacto relativamente pequeño en la conciencia nacional.

La tasa de nueva inversión extranjera cayó radicalmente durante la primera mitad de 1999, hecho atribuido por distintos observadores a la reacción en contra de la corrupción y los secuestros, al fraude con tierras, al efecto de la crisis asiática en los países vecinos, y al hecho de que en enero Estados Unidos impuso cuotas a las importaciones de vestido de Camboya.

La industria más fuerte sigue siendo la del vestido —tanto, que durante los primeros nueve meses de 1999 las exportaciones crecieron casi 200 por ciento.²⁹ El crecimiento se dio en conjunción con el rápido aumento en la cantidad de fábricas. El vestido producido en Camboya representa actualmente una tercera parte de sus exportaciones. El crecimiento siguió durante todo el año pese a los temores del efecto de las cuotas impuestas por Estados Unidos a esta industria; Estados Unidos sigue siendo el mercado de tres cuartas partes de las exportaciones camboyanas de textiles. El Ministerio de Comercio de Camboya afirmó en septiembre que los fabricantes de otros países cometían un fraude al poner etiquetas camboyanas en sus productos textiles, lo que hacía que Camboya perdiera el uso completo de su cuota asignada. (Camboya es más vulnerable a las cuotas que algunos de sus competidores, ya que todavía no es miembro de la Organización Mundial de Comercio.)

²⁶ *Reuters*, "Cambodian Economy Stagnant in 1998 — World Bank", 31 de enero de 1999.

²⁷ Toshiyasu Kato, "Impact of the Asian Crisis on the SEATESS", *CDR*, vol. 3:2, junio de 1999, pp. 9-11.

²⁸ *Oxford Analytical Daily Brief*, "Cambodia", 4 de junio de 1999.

²⁹ *Reuters*, "Cambodia Jan-Sept Garment Exports Up 200 Pct.", 12 de octubre de 1999.

Con la estabilidad política, el turismo, potencialmente un sector particularmente importante de la economía camboyana, también creció dramáticamente, hasta 49.5% en los primeros ocho meses de 1999, en comparación con el año anterior.³⁰

Tanto Honda como Suzuki abrieron plantas de ensamblaje de motocicletas a mediados de 1999.

A un nivel más local, en lo que parecía ser parte de un patrón más amplio que indicaba un esfuerzo por establecer un mayor control social y la apariencia ante el mundo de estabilidad social, el gobierno municipal de Phnom Penh siguió durante el año tomando medidas drásticas para frenar la economía informal de la ciudad. Mientras que un año antes, la mayor parte de los vendedores de gasolina a la orilla de la carretera ya no estaban, para mediados de 1999 prácticamente todos los vendedores ya habían desaparecido. Durante el año, el gobierno empezó a aplicar medidas drásticas contra las farmacias sin licencia; algunas se mudaron a mercados justo en las afueras de los límites de la ciudad.³¹ Asimismo, la ciudad atacó el problema de los vendedores ambulantes de comida en los andadores de los parques y anunció que los puestos de lavado de autos y motocicletas en pequeña escala no podían seguir operando en la ciudad.^{32, 33}

TRABAJO

El movimiento laboral de Camboya se ha desarrollado muy rápidamente en conjunción con el igualmente rápido crecimiento de la industria del vestido durante los últimos cinco años. La decisión de Estados Unidos el 20 de enero de imponer cuotas a 12 categorías de prendas de vestir se debió en parte a las protestas sobre las condiciones laborales y por ello fue una victoria para los trabajadores camboyanos.³⁴ Haciendo una presión mayor, Estados Unidos anunció que aumentaría las cuotas en un 14% si había una

³⁰ Reuters, "Cambodian Tourist Arrivals Surge Nearly 50 Pct.", 1 de octubre de 1999.

³¹ Chea Sotheacheath, "Illegal Pharmacies Healthier than Patients", PPP, 9 a 27 de julio de 1999, p. 5.

³² Bou Saroeun, "City Battles Footpath Business", PPP, 9 a 23 de julio de 1999, p. 12.

³³ Brian Calvert y Phann Ana, "City Targets Service Stations", *The Cambodian Daily*, 10 de agosto de 1999, p. 13.

³⁴ Michael Hayes y Samreth Sopha, "The Changing Face of the Number One Industry", PPP, 22 de enero a 4 de febrero de 1999, pp. 3 y 5.

mejora concreta en las condiciones laborales.³⁵ Junto con esta revisión, representantes de los sindicatos se reunieron con un funcionario del Departamento de Estado de Estados Unidos en junio y con funcionarios de la embajada en septiembre. El secretario de Comercio Cham Prasith informó en septiembre que Estados Unidos reconoció el progreso logrado en las condiciones laborales, indicando que las cuotas serían aumentadas probablemente en noviembre.³⁶ Durante reuniones en septiembre con la embajada de Estados Unidos, los trabajadores favorecieron el incremento de las cuotas; no obstante, siguió habiendo muchas evidencias de serios problemas de pagos incumplidos, pago insuficiente, maltrato de trabajadores y falta de seguridad. En julio, 150 trabajadores de la industria del vestido enfermaron en un incidente relacionado con el uso de químicos en una fábrica. Los trabajadores fabriles de Camboya actualmente gozan de un salario mínimo de \$ 40 dólares estadounidenses al mes, el cual, incluso en términos de Camboya, es en extremo bajo. (A mediados de 1999, 10 kilogramos de arroz costaban el equivalente de \$ 2.50 dólares estadounidenses, o la dieciseisava parte del salario mensual de un trabajador textil; un kilogramo de carne de puerco costaba \$ 3, o la treceava parte de un salario mensual.) Hubo huelgas periódicas y manifestaciones de los trabajadores textiles a lo largo del año, incluyendo una protesta en septiembre ante la Asamblea Nacional.

También hubo huelgas de maestros y otros trabajadores del gobierno a principios de 1999. Los maestros empezaron sus huelgas en enero. Pedían un salario digno y afirmaban que los salarios actuales, equivalentes a de \$ 15 a \$ 20 dólares estadounidenses al mes (la mitad de lo que ganan los trabajadores textiles), ni siquiera alcanzaba para pagar servicios básicos como electricidad, gas y agua.^{37, 38} (Durante una conversación, los trabajadores del gobierno tendían más a hablar en términos de que su salario no alcanzaba para pagar los cigarros de un mes. Se reconoce ampliamente que los maestros camboyanos, para ganarse la vida, se ven obligados a pedir dinero extra a sus alumnos, a veces en proporción directa a los resultados en los exámenes.) Los huelguistas pedían un aumento de \$ 300 dólares es-

³⁵ *Reuters*, "U.S. Might Raise Cambodian Garment Quota — Official", 15 de julio de 1999.

³⁶ *KNS*, "U.S. Happier with Labor Progress in Cambodia", 6 de septiembre de 1999.

³⁷ *Reuters*, "Cambodian Teachers to Strike for More Pay", 24 de enero de 1999.

³⁸ Samreth Sopha, "Teachers Stay Out in 'Hungry' Strike", *PPP*, 5-18 de febrero de 1999, p. 1.

tadounidenses al mes. En febrero, los estudiantes empezaron a unirse a las manifestaciones de los maestros en huelga y los empleados del Ministerio de Transporte también estallaron una huelga. Hun Sen declaró que sencillamente el gobierno no tenía dinero. Para mediados de septiembre la mayor parte de los trabajadores en huelga había regresado a sus labores. En abril el gobierno anunció que subiría los salarios de los servidores públicos un 30%.³⁹

En abril también hubo una huelga de los trabajadores del hotel más caro de Camboya, Le Royal.

En total, en la primera mitad de 1999, hubo 44 conflictos laborales colectivos y 33 huelgas, además de 123 conflictos laborales individuales. En septiembre el gobierno anunció la formación, por vez primera, de un Consejo Consultivo Laboral. Este consejo de 20 miembros incluiría a representantes de los fabricantes, de los sindicatos y a 10 ministros.⁴⁰

Se calcula que la cantidad de camboyanos que trabaja en Tailandia alcanza la cifra de 82 000 —aproximadamente 12% de la fuerza de trabajo de las tres provincias occidentales, de donde proviene la mayor parte de estos camboyanos.⁴¹ A grandes rasgos ésta es la misma cantidad que la de los que trabajan en la industria del vestido, indicación de la importancia de estos trabajadores, generalmente ignorada, para la economía camboyana en general. Se incluye entre los emigrantes a los que emigran temporalmente para realizar tareas agrícolas cerca de la frontera de Camboya y aquellos emigrantes a largo plazo, que trabajan en la industria manufacturera, la de la construcción, en astilleros y en la pesca. Muchos de estos últimos se han visto afectados por la crisis económica asiática y grandes cantidades de ellos ya han regresado a Camboya. Desde la crisis, se ha pedido en Tailandia la expulsión de los trabajadores extranjeros, y este asunto ha seguido discutiéndose en 1999. En agosto, el gobierno de Tailandia autorizó a los gobernadores de provincia para que dieran permisos de trabajo a extranjeros de países colindantes cuyos servicios se requerían en 18 actividades económicas en las que hay una escasez crónica de trabajadores. Estos trabajadores tienen permiso para trabajar hasta agosto próximo. En noviembre, las autoridades de Tailandia anun-

³⁹ Reuters, "Cambodia to Boost Civil Servant Wages by 30 Pct.", 2 de abril de 1999.

⁴⁰ Yuko Maeda, "Advisory Council Expected to Strengthen Labor Law", *The Cambodia Daily*, 6 de septiembre de 1999, p. 16.

⁴¹ Chan Sophal y So Sovannarith, "Cross-Border Migration Hit by Asian Crisis", *CDR*, vol. 3:1, marzo de 1999, pp. 1-4.

ciaron una campaña intensa para expulsar a los trabajadores que no tuvieran permiso.⁴²

A fines de junio, funcionarios de Tailandia y de Camboya firmaron un memorándum que ponía en marcha un programa, patrocinado por la UNICEF, para combatir las redes de tráfico de mendigos, pues hay evidencias de que éstas introducen niños camboyanos a Tailandia de contrabando. Estos niños, que mendigan en las calles de Bangkok y en las áreas turísticas, según se ha dicho, están en una especie de esclavitud laboral, y deben entregar la mayor parte del dinero que ganan a los traficantes.⁴³

AGRICULTURA Y PESCA

La médula de la economía camboyana sigue siendo el cultivo de arroz. Un estudio reciente de los hogares rurales halló que para el 85% de éstos, el cultivo de arroz era una importante fuente de ingresos.

Mientras que en octubre de 1998 el Ministerio de Agricultura predijo que no se cumplirían las metas de producción de arroz, debido a la sequía, plagas y algunas inundaciones, el país terminó por producir un pequeño excedente. La cosecha de arroz de la estación de lluvias, recogida a fines de 1998 y principios de 1999, fue de 2.7 millones de toneladas, en comparación con 2.6 millones de toneladas del año anterior. Con la siembra de la estación seca, cosechada en abril, la producción total fue de 3.48 millones de toneladas, arriba de las 3.41 millones de toneladas del año anterior, y que representa un pequeño excedente de 39 178 toneladas.^{44, 45} El Ministerio de Agricultura predijo en octubre que la cosecha de arroz de la estación de lluvias de mayo a noviembre de 1999 aumentaría a 3 millones de toneladas, lo que significaba que el excedente anual se duplicaría hasta alcanzar 60 000 toneladas.⁴⁶ Los excedentes se vieron atenuados por una caída en los precios del arroz a mediados del año, la cual se dijo que se debió a la buena cosecha de arroz de Vietnam, lo que quería decir una menor de-

⁴² *Kyodo News Service*, "Thailand to Deport 1 Million Illegal Workers", 2 de noviembre de 1999.

⁴³ Kay Johnson, "Thailand, Cambodia to Fight Beggar Smugglers", *The Straits Times*, 29 de junio de 1999.

⁴⁴ *CDR*, "Economy Watch", vol. 3:1, marzo de 1999, p. 15.

⁴⁵ *Reuters*, "Cambodia to Produce Small Rice Surplus This Year", 5 de febrero de 1999.

⁴⁶ *Reuters*, "Cambodia Expects of to 60 000 Tonne Rice Surplus", 26 de octubre de 1999.

manda de ese país.⁴⁷ Se sigue contrabandeando mucho arroz hacia Tailandia y Vietnam, lo que resta confiabilidad a las estadísticas.

El cultivo más especializado del caucho enfrentó problemas todavía más severos de bajos precios. Mientras que antes de 1970 el caucho era uno de los productos de exportación más importantes de Camboya, la industria nunca ha logrado afianzarse por completo desde la guerra y está plagada de problemas de árboles que envejecen, una incapacidad para mantenerse al día en las técnicas modernas de cultivo y robos y contrabando generalizado de látex de las plantaciones estatales. Con ayuda financiera del Banco Mundial, Camboya ha logrado poner en marcha un plan para incrementar la producción tanto estimulando a las pequeñas parcelas como aumentando las plantaciones estatales, así como dando a estas últimas más autonomía. En julio, los funcionarios gubernamentales del caucho anunciaron la meta de duplicar la producción para el 2020.⁴⁸ No obstante, los mismos funcionarios anunciaron en octubre que la producción había caído 8% debido a que los cultivadores, en vista de los bajos precios, estaban talando sus árboles para vender la madera.⁴⁹ La caída de los precios se ve como directamente derivada del efecto de la crisis asiática en la producción de caucho en otros países del área.

Se informó que la captura pesquera cayó un 40%, debido a bajos niveles de agua que no tienen precedente.⁵⁰ Sin embargo, también se especuló algo acerca de que no se informaba de la producción completa.

El gobierno y la industria privada promovieron la diversificación de la agricultura. Hubo informes durante el año de intentos, en diferentes partes del país, por desarrollar el cultivo de caña de azúcar, maíz, tapioca y aceite de palma. (Una plantación productora de aceite de palma se estableció en la provincia de Kampong Speu, utilizando la fuerza laboral de 99 familias reubicadas que invadieron terrenos ilegalmente en Phnom Penh.)⁵¹ En respuesta a la presión internacional, Camboya también anunció que durante el año intentaría eliminar el cultivo de marihuana en el país.

⁴⁷ *Reuters*, "Cambodian Rice Prices Low on Weak Vietnam Demand", 26 de julio de 1999.

⁴⁸ *Reuters*, "INTERVIEW — Cambodian to Double Rubber by 2020", 2 de julio de 1999.

⁴⁹ *Reuters*, "Cambodian Rubber Output Hit as Farmers Fell Trees", 29 de octubre de 1999.

⁵⁰ *Reuters*, "Cambodia Water Shortage Hitting Fish Stocks", 1 de febrero de 1999.

⁵¹ Bou Saroeun, "Squatters Gear Up to Begin New Life on the Plantation", *PPP*, 25 de diciembre-7 de enero de 1999, p. 8.

BIENESTAR SOCIAL Y SALUD

Todos los aspectos de la vida camboyana se ven coloreados por la profunda y amplia presencia de la pobreza en el país. Los políticos de la oposición incluso afirmaron que, pese a la ayuda masiva proveniente del extranjero durante la década de los noventa, se incrementó la pobreza rural. Un estudio conjunto llevado a cabo por la UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos a principios de 1999, informó que, en una muestra rural, 20% de los niños menores de cinco años de edad sufrían desnutrición severa. 49% de los niños tenían una estatura menor a la correspondiente a su edad y 61% presentó un peso menor al debido. Un estudio anterior de Naciones Unidas, publicado en diciembre de 1998, mostró que Camboya tenía las tasas de desnutrición más altas en el este de Asia, y las más altas de toda Asia a excepción de Afganistán; según este estudio, los camboyanos en promedio sólo obtienen 1 980 calorías de su alimentación diaria, menos que Corea del Norte, donde se ha informado ampliamente de hambrunas en la prensa internacional.^{52, 53}

Según un informe publicado en octubre por el PNUD, 36% de los camboyanos está por debajo de la línea de pobreza. El estudio encontró gran disparidad entre aldeas, tal que, entre 20% de las aldeas más pobres, más de 70% de la población era pobre, mientras que sólo 4% de la población es pobre en 20% de las aldeas más ricas.⁵⁴

Informes de un censo, publicados en septiembre, mostraron que sólo 29% de los hogares tienen acceso a agua potable segura y sólo 15% tienen energía eléctrica. 90% consume leña como su única fuente de energía para cocinar. La cuarta parte de la niñez entre siete y catorce años de edad no va a la escuela.⁵⁵

Según un informe del Programa Mundial de Alimentos, los camboyanos de las zonas donde hubo guerra en el norte y occidente del país son especialmente vulnerables a la pobreza y la desnutrición.

Estudios publicados durante el año, mostraron que Camboya tiene la tasa de propagación más rápida de VIH de Asia. En marzo, un funcionario

⁵² Robert Birsell, "Poverty, Hunger Prolong Cambodia's Pain", *Reuters*, 10 de febrero de 1999.

⁵³ Nisid Hajiri, "Hunger's Silent Victims", *TIMES Asia*, 17 de mayo de 1999.

⁵⁴ PNUD, "Press Release: Poverty in Cambodia", 19 de octubre de 1999.

⁵⁵ *Reuters*, "Cambodia Needs Population Policy, Minister Says", 14 de septiembre de 1999.

del programa para el SIDA de Naciones Unidas dijo que de 3 a 4% de los adultos camboyanos —o aproximadamente 180 000 personas— estaban infectados.⁵⁶ Se cree que el problema se relaciona con la falta de educación y a una práctica generalizada de la prostitución. Estudios mostraron que más del 60% de los hombres en Camboya acuden con regularidad a prostíbulos. Casi la mitad de las 20 000 prostitutas de Camboya está infectada. La infección, desde luego, también se contagia a las esposas: 2.4% de las mujeres casadas padecen la enfermedad. La infección es especialmente severa entre las Fuerzas Armadas de Camboya, entre quienes de 12 a 17% son portadores del VIH.⁵⁷

A lo largo del año, los programas educativos sobre el SIDA se intensificaron. El 1 de junio, el Banco Asiático de Desarrollo anunció un programa por \$ 8.2 millones de dólares estadounidenses para combatir la propagación del SIDA en seis países atravesados por el río Mekong, incluyendo Camboya. Hubo mucha discusión durante el año acerca de cómo controlar la prostitución y la infección por VIH en los burdeles; muchas organizaciones defendieron la legalización de la prostitución. Se discutió la introducción de condones para mujeres en los burdeles.⁵⁸ En agosto, las autoridades de Phnom Penh anunciaron planes para expulsar a las prostitutas extranjeras, la mayor parte de ellas vietnamitas.⁵⁹ En septiembre, funcionarios de salud anunciaron planes para que el uso de condones fuera obligatorio en los establecimientos para el comercio sexual, y poco tiempo después, el Ministerio del Interior anunció a todos los jefes de policía que debían hacer saber a los policías a su cargo que era obligatorio para ellos usar condones en los prostíbulos.⁶⁰

Una tendencia más positiva muestra que la tasa de personas muertas o heridas por minas terrestres (problema a menudo identificado con Camboya) cayó rápidamente. Mientras que en 1992 hubo de 300 a 500 víctimas de minas terrestres al mes, ahora había sólo de 50 a 100 (54 víctimas de minas terrestres en enero de 1999, en comparación con las 201 de enero de

⁵⁶ David Brunnestrom, "INTERVIEW — Cambodia Needs Urgent Action on AIDS — UN", *Reuters*, 29 de marzo de 1999.

⁵⁷ Joe Cochrane, "Troops Face Unseen Enemy as HIV Sweeps through Ranks", *South China Morning Post*, 31 de marzo de 1999.

⁵⁸ AFP, "Sex Trade Controls", 1 de abril de 1999.

⁵⁹ PPP, "Foreign Girls Unwelcome", 6-19 de agosto de 1999, p. 1.

⁶⁰ Kay Johnson, "Police to Arm against Aids", *South China Morning Post*, 17 de septiembre de 1999.

1998). La caída en el número de víctimas de minas terrestres se atribuye a campañas públicas de educación y a los logros en la demarcación de campos minados.⁶¹

DERECHOS HUMANOS

En el verano de 1999, un promotor internacional de derechos humanos con sede en Phnom Penh dijo a este investigador que específicamente los abusos de derechos humanos políticos, del tipo que ha sido tan evidente tras la agitación de 1998, habían disminuido y que su trabajo se enfocaba actualmente más en abusos más “rutinarios” de los derechos humanos profundamente arraigados en la textura de la sociedad camboyana: la impunidad y la tortura y maltrato de prisioneros. Esta reducción de los abusos de los derechos humanos políticos podría hacer que esto parezca una evaluación optimista, si no fuera por la gravedad de estos abusos “rutinarios”, y el hecho de que, sin cambios fundamentales en la ley y las expectativas sociales, la perenne cultura de la impunidad llegará con el tiempo a desembocar de nuevo en abusos políticos.

En septiembre, dos funcionarios del partido SRP fueron detenidos con base en endebles evidencias de haber participado en el lanzamiento de una bomba cohete el año anterior, y en octubre un miembro de la Asamblea Nacional, militante del SRP, fue secuestrado. Es una señal de la fragilidad generalizada del clima de los derechos humanos el que esto de inmediato haya activado la preocupación, entre los promotores de derechos humanos, de que se estaba desatando una nueva ola de represión en contra del SRP.⁶² (Es típico del patrón de la represión política en Camboya que, en el caso del secuestro, así como en el asesinato en marzo de un funcionario de partido provincial del SRP, no siempre queda claro qué es lo exclusivamente criminal y qué es intimidación política.) Aproximadamente al mismo tiempo, soldados allanaron la casa del senador por el FUNCINPEC Nhek Bun Chhay cuando estaba fuera del país; amenazaron a los miembros de su familia con armas de fuego, golpearon a su esposa en la cabeza con la culata de un rifle y se robaron dinero y joyas. Nhek Bun Chhay es un ex-gene-

⁶¹ Reuters, “Cambodia’s Landmine Death Toll Tumbles”, 24 de febrero de 1999.

⁶² Kay Johnson, “Rights Group Fear Escalation of Intimidation”, *South China Morning Post*, 10 de octubre de 1999.

ral; sus actividades en la movilización de tropas del FUNCINPEC fueron presuntamente una de las razones del golpe de 1997.⁶³

Se habló mucho durante el año, entre los promotores de derechos humanos de Camboya y las ONG, de la “cultura de la impunidad”, discusión suscitada en parte por la publicación en junio de un informe sobre este asunto elaborado por dos organismos camboyanos de derechos humanos, Adhoc y Licadho, junto con el organismo internacional Human Rights Watch.⁶⁴ (Las discusiones acerca de la impunidad en Camboya durante el año también reflejaron inevitablemente la atención que se dedicó en la prensa a las negociaciones para el juicio de los dirigentes del Khmer Rouge y el asesinato sin resolver de Piseth Pelika.) Este informe de derechos humanos aborda asuntos tales como la falta de neutralidad de las fuerzas armadas, la disponibilidad de armas de fuego, la falta de un poder judicial independiente y una deficiente cooperación entre la policía y las cortes, y refiere ejemplos específicos de cómo funciona la impunidad en Camboya. Según el informe, 263 personas fueron asesinadas presuntamente por la policía, militares, milicianos y funcionarios civiles entre enero de 1997 y octubre de 1998, pero casi ninguno de estos asesinatos se ha investigado o castigado.

Uno de los blancos más importantes del informe fue la ley camboyana que exigía a los jueces pedir permiso a los superiores de los funcionarios civiles antes de procesarlos. En agosto, en un importante paso, se enmendó la ley, dando a los jueces la libertad de procesar a funcionarios civiles. Sin embargo, los promotores de derechos humanos no estaban complacidos con la nueva enmienda, ya que seguía exigiendo al juez que informara al superior del funcionario civil acusado al menos 72 horas antes del arresto.⁶⁵

Una *cause célèbre* durante el año fue el arresto de dos promotores de derechos humanos de Camboya, Meas Minear y Kim Sen, pilares de la ONG camboyana Licadho. Fueron arrestados en Sihanoukville el 21 de diciembre, donde investigaban quejas y hacían labores de observación en manifestaciones conectadas con la controversia relativa a la descarga de desechos peligrosos. Ésta fue la primera vez que se arrestó a unos promotores desde que los organismos de derechos humanos obtuvieron permiso

⁶³ Bou Sarouen y Peter Sainsbury, “Nhek Bun Chhay Mystified by Attack on Wife and Home”, *PPP*, 1-14 de octubre de 1999, p. 3.

⁶⁴ Adhoc, Licadho y Human Rights Watch, *Impunity in Cambodia: How Human Rights Offenders Escape Justice*, junio de 1999.

⁶⁵ *South China Morning Post*, “Police, Military, Open to Prosecution as Controversial Law Changed”, 18 de agosto de 1999.

de operar en el país en 1993. Diez manifestantes también fueron arrestados. Organismos internacionales y locales de derechos humanos hicieron de inmediato un llamado para liberar a estos promotores.⁶⁶ Tras un mes de detención, una corte de apelaciones de Phnom Penh ordenó su liberación bajo fianza. A pesar de los llamados de los organismos internacionales de derechos humanos y del Comité Central del Congreso para los Derechos Humanos de Estados Unidos para que se sobreyera el caso, ambos promotores fueron llevados a juicio en julio bajo una acusación de incitar a la agitación. Esta vez fueron definitivamente absueltos por falta de pruebas, así como otras siete personas, incluyendo dos menores, acusados de robo durante las manifestaciones.⁶⁷

La ocupación ilegal de tierras por parte de los militares se reconoce como un grave problema en todo el país. Éste se deriva del problema general de impunidad, junto con el hecho de que funcionarios locales se han aprovechado de la confusión y desconocimiento de la ley de títulos de tierras, a raíz del cambio de una economía socialista a una de mercado. Un estudio mostró que 70% de los hogares no tenían documentos legales que ampararan su propiedad. La ley de tierra vigente se describe como débil y llena de vacíos legales, y su reforma fue uno de los temas planteados en la reunión de febrero de los donadores de ayuda en Japón.⁶⁸

El problema de la confiscación de tierras ha sido señalado incansablemente por la oposición política del partido SRP, el cual organizó manifestaciones en la Asamblea Nacional, llevadas a cabo por agricultores que protestaban, en mayo, junio, julio y octubre. Uno de los muchos escándalos derivados de las disputas de tierras fue la revelación este año de que áreas recién limpiadas de minas terrestres eran confiscadas posteriormente por oficiales militares. Hun Sen ha reconocido públicamente el problema generalizado de confiscación de tierras y criticó al SRP por politizar el asunto.⁶⁹

⁶⁶ *Human Rights Watch*, "Human Rights Watch Condemns Arrest of Human Rights Workers", Declaración, 23 de diciembre de 1999.

⁶⁷ Ker Munthit, "Rights Workers Cleared in Cambodia", 21 de julio de 1999.

⁶⁸ Beth Moorthy y Bou Saroeun, "Battle for Secure Land Rights Criss-Crosses Kingdom", *PPP*, 2-12 de abril de 1999, p. 4.

⁶⁹ *AP*, "Cambodian Farmers Protest Land Grabs", 4 de octubre de 1999.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	Reino de Camboya
<i>Capital</i>	Phnom Phén
<i>Extensión territorial</i>	181 035 km ²
<i>Religión</i>	La religión de Estado es el Budismo. Existe una minoría sunita (cham y malayos) y cristiana
<i>Idioma oficial</i>	Khemer
<i>Moneda</i>	Riel (CR)
<i>Tipo de gobierno</i>	Monarquía parlamentaria
<i>Jefe de Estado</i>	El Rey Sihanouk
<i>Principales organizaciones políticas a partir del 30 de noviembre de 1998</i>	
<i>Gobierno:</i>	Partido del Pueblo de Camboya — dirigente, Hun Sen. FUNCINPEC — dirigente, Príncipe Norodom Ranariddh.
<i>Oposición:</i>	Partido Sam Rainsy; El Partido Demócrata Liberal Budista y Molinaka
<i>Primer Ministro</i>	Samdech Hun Sen
<i>Viceprimer Ministro</i>	H.E. Sar Kheng
<i>Viceprimer Ministro</i>	H.E. Tol Lah
<i>Presidente de la Asamblea Nacional</i>	Samdech Preah Rannariddh
<i>Ministros mayores (Senior)</i>	H.E. Tea Banh H.E. Lu Lay Sreng H.E. Keat Chhon H.E. Chhim Seak Leng H.E. Sok An H.E. Dr. Hong Sun Huot H.E. Hor Nam Hong H.E. You Hockry
<i>Consejo de Ministros</i>	<i>Ministro</i> H.E. Sok An <i>Secretario de Estado</i> H.E. Sum Manit <i>Secretario de Estado</i> H.E. Chea Sorphorn
<i>Ministros y co-ministros clave</i>	
<i>Defensa Nacional</i>	H.E. Tea Banh; Príncipe Sisowath Sirirath
<i>Interior</i>	H.E. Sar Kheng; H.E. Sar Kheng
<i>Asuntos Parlamentarios e Inspección</i>	H.E. Khun Haing
<i>Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional</i>	H.E. Hor Namhong
<i>Economía y Finanzas</i>	H.E. Keat Chhon
<i>Información</i>	H.E. Lu Laysreng
<i>Salud</i>	H.E. Hong Sun Huot
<i>Minas Industriales y Energía</i>	H.E. Suy Sem
<i>Planificación</i>	H.E. Chhay Than
<i>Comercio</i>	H.E. Cham Prasidh
<i>Educación y Deporte</i>	H.E. Tol Lah
<i>Agricultura y Pesca</i>	H.E. Chhea Song
<i>Cultura y Bellas Artes</i>	H.R.H Norodom Bopha Devi

<i>Medio Ambiente</i>	H.E. Dr. Mok Mareth
<i>Desarrollo Rural</i>	H.E. Chhim Seak Leng
<i>Asuntos Sociales, Trabajo, Vocación, Entrenamiento y Rehabilitación de la Juventud</i>	H.E. Ith Sam Heng
<i>Sistema Postal y Telecomunicaciones</i>	H.E. So Khun
<i>Religión y Cultos</i>	H.E. Chea Savoeun
<i>Asuntos de la Mujer y Veteranos</i>	Lok Chumteav Mov Sochua
<i>Servicios Públicos y Transporte</i>	H.E. Khy Tainglim
<i>Justicia</i>	H.E. Uk Vithun
<i>Turismo</i>	H.E. Veng Sereyvuth
<i>Organización Territorial, Urbanización y Construcción</i>	H.E. Im Chhun Lim
<i>Recursos de Agua y Meteorología</i>	H.E. Lim Kean Hor

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; *Phnom Pen Daily*, noviembre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, octubre, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	181 035
Población total a mediados de 1995	9 836 000
Densidad de población ²	54.3

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1995.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (miles de personas a mediados de 1980)

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Agricultura	1 346	1 107	2 454
Industria	130	90	220
Servicios	439	187	625
Total	1 915	1 384	3 299

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

PIB POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(miles de millones de rieles a precios corrientes)

	1993	1994	1995
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	2 556.4	2 561.7	3 249.0
Minería y cantera	11.0	10.8	11.8
Manufacturas	489.6	528.2	578.9
Electricidad, gas y agua	24.0	30.8	29.8
Construcción	231.7	213.5	315.2
Comercio, restaurantes y hoteles	1 147.6	1 091.7	1 241.4
Transporte, almacenaje y comunicación	367.4	385.7	423.2
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios empresariales	1 116.4	1 070.2	1 172.4
Servicios a la comunidad, sociales y personales	140.3	222.2	233.7
PIB a valor de compra	6 084.5	6 114.7	7 254.9

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

COMERCIO EXTERIOR
(millones de dólares estadounidenses)

Importaciones	1993	1994	1995
Tabaco	60.0	95.9	192.5
Petróleo	17.7	29.0	58.3
Motocicletas	13.3	29.0	36.0
Diesel	18.4	30.4	51.0
Vehículos	18.5	12.0	22.0
Cerveza	10.0	14.7	14.7
Vídeo caseteras	15.8	23.1	14.9
Receptores de televisión	10.3	21.2	17.3
Material de construcción	24.2	20.8	19.2
Textiles	69.5	36.2	12.6
Productos alimenticios	2.7	11.6	17.8
Vestido	20.7	11.9	17.2
Oro	28.0	78.4	305.0
Azúcar	n.d	13.8	6.4
Cemento	n.d	12.3	12.3
Total	361.2	553.2	930.0

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EXPORTACIONES FOB

(millones de dólares estadounidenses)

	1991	1992	1993
Caucho crudo	18.7	12.6	13.9
Troncos	24.6	25.1	50.4
Madera recortada	3.7	n.d.	34.0
Soya	9.9	2.1	0.4
Maíz	2.3	0.6	0.5
Pescado	1.6	1.4	0.2
Semillas de ajonjolí	1.2	2.1	0.1
Total (incluye otros)	67.3	51.3	102.1

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES

(millones de dólares estadounidenses)

Importaciones FOB	1991	1992	1993
Australia	1.7	11.4	20.4
Francia	9.9	5.7	12.7
Hong Kong	15.0	20.4	13.4
Indonesia	0.3	17.7	5.6
Japón	4.5	5.8	33.4
Singapur	135.6	176.5	98.2
Tailandia	1.8	11.5	7.4
Rusia	8.9	2.1	0.4
Vietnam	28.5	85.4	70.8
Total (incluye otros)	213.8	344.5	403.9

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

Exportaciones FOB (millones de dólares estadounidenses)

<i>País</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Hong Kong	3.4	3.8	1.9
Indonesia	0.9	1.1	1.4
Japón	4.7	4.7	4.0
Malasia	3.0	1.2	0.9
Singapur	18.4	16.2	24.8
Taiwan	0.4	2.2	1.7
Tailandia	3.9	6.7	1.9
Rusia	5.1	n.d.	n.d.
Vietnam	23.3	10.1	0.5
Total (incluye otros)	67.3	51.3	37.7

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Receptores de radio (millares en uso)	1 045	1 080	1 120
Receptores de televisión (millares en uso)	77	80	85
Teléfonos (millares de líneas en uso)	4	5	5
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	1 165	n.d.	605
Teléfonos celulares (suscripciones)	4 819	9 200	15 000

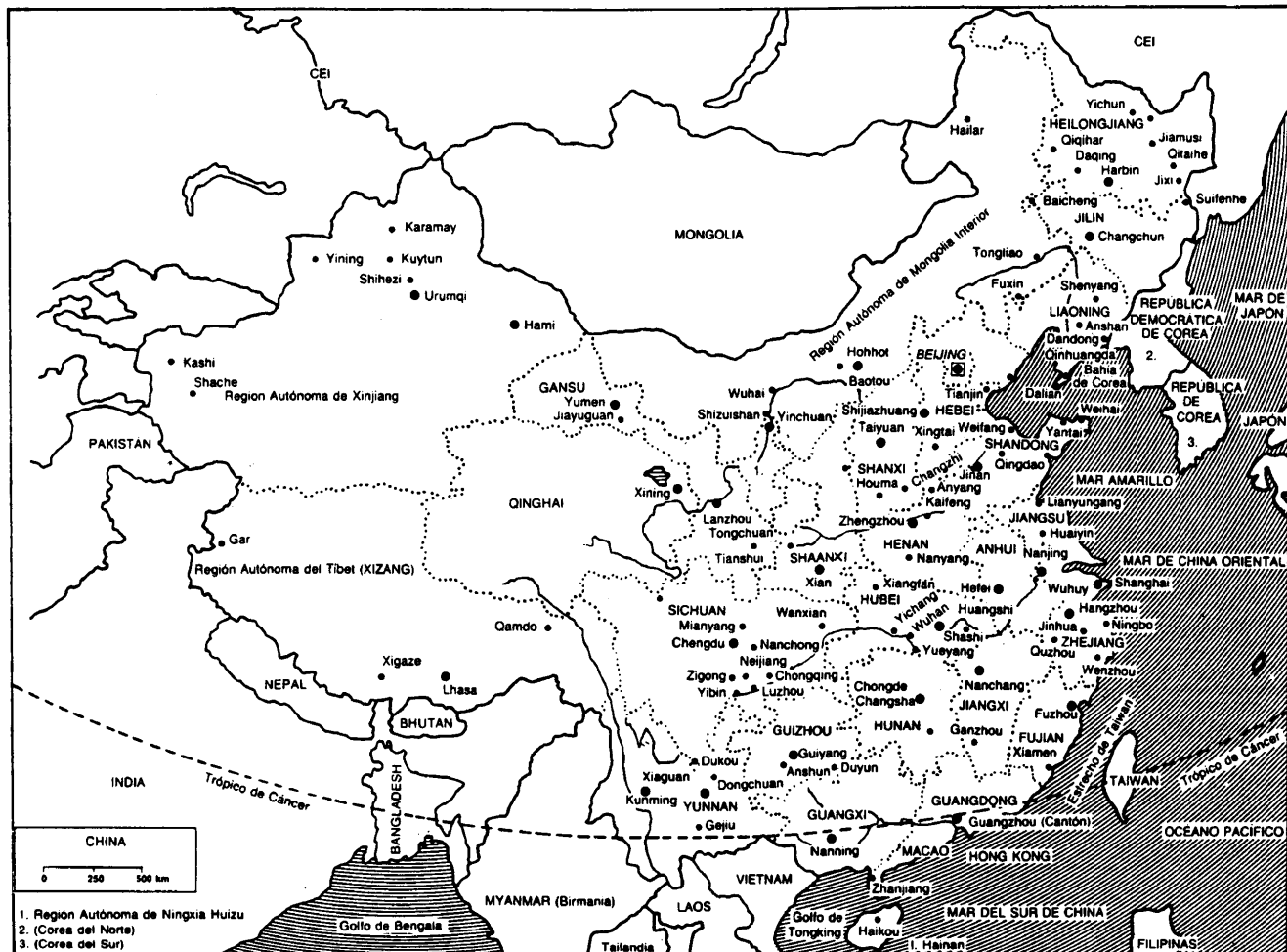
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1990-1991)

	<i>Instituciones</i>	<i>Estudiantes</i>
Kindergarten	264	51 421
Escuelas primarias	36 665	1 322 100
Escuelas Secundarias	402	230 700
Escuelas Preparatorias	69	48 000
Educación superior:		
Universidades	36	6 696
Escuelas secundarias de vocación	27	13 236
Escuelas primarias de vocación	32	23 370

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

CHINA



CHINA

ROMER CORNEJO BUSTAMANTE
El Colegio de México

La situación de China durante 1999 se presentó en extremo compleja y llena de nuevos desarrollos. La economía, marcada por la deflación, el endeudamiento del sector bancario con las críticas empresas estatales y el desempleo, presentó a fines de año algunos signos alentadores como producto de la inversión pública. Asimismo se logró el acuerdo con Estados Unidos que agilizará la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el 2000. En la escena política resaltaron la manifestación masiva de la secta Falun Gong y la fuerte reacción del gobierno ante el bombardeo de su embajada en Belgrado y ante las declaraciones de Lee Teng-hui sobre la redefinición del marco de las negociaciones entre Taiwan y la República Popular China; estos dos últimos acontecimientos reforzaron el contenido nacionalista en el discurso político. El año culminó con el retorno a la soberanía de China de Macao, último bastión de las viejas formas del imperialismo en el país. El gobierno mantuvo una activa agenda en sus relaciones internacionales.

ECONOMÍA

La economía de China ha presentado recientemente un descenso en su ritmo de crecimiento, motivado fundamentalmente por la contracción de la demanda interna y por la crisis financiera en Asia. El crecimiento del PIB, que había sido 7.8% en 1998, se situó en 7.4% en los primeros nueve meses de 1999, en comparación con el mismo periodo del año anterior. El rasgo característico del actual momento de la economía de China es el descenso de

la demanda, lo cual constituye una expresión de otras características estructurales en la fase actual de las reformas que son: el aumento del desempleo, tasas bajas de crecimiento en el campo, la distribución social inequitativa y el deficitario sistema de seguridad social, todo lo cual ha producido inseguridades en la población. No obstante, el programa de gastos del gobierno parece que comenzó a rendir frutos a partir del último trimestre de 1999.

El crecimiento del volumen de las ventas al menudeo de octubre fue de 8.2%, lo que representa el doble respecto a meses previos. En esta tendencia de octubre se debe considerar la semana de vacaciones decretada con motivo de la celebración del 50 aniversario de la República Popular China, lo que provocó un crecimiento de las ventas en la industria de alimentos y bebidas del 15.5%. Este periodo vacacional, junto con un descenso en la inversión, también puede asociarse con una baja en el ritmo de crecimiento de la producción industrial que había sido en los primeros nueve meses del año de 9.3% y disminuyó en octubre a 7%. Por otro lado, las exportaciones, que habían tenido un crecimiento negativo en los primeros meses del año y que cerraron en el primer semestre con un crecimiento de 4.3%, en octubre crecieron en 23.8%. El índice de precios al menudeo bajó en octubre 2.6%, lo que significó 25 meses consecutivos de deflación en el país. El Estado continuó con la política de emisión de bonos y en noviembre, en la tercera emisión del año, el Eximbank (Banco de Exportación e Importación de China) emitió bonos por 720 millones de dólares a una tasa de 2.91%. Los resultados económicos globales de los primeros nueve meses de 1999 parecen mejorar las expectativas de principios del año. Durante ese periodo la industria tuvo un crecimiento del 9.3%; las ganancias de las empresas estatales crecieron en 71%, y las pérdidas de las que tienen déficit cayeron en 13.4%.

Una de las primeras medidas que se tomaron en 1999 para estimular la economía fue la enmienda constitucional, aprobada en marzo en la Asamblea Popular Nacional, para colocar el sector privado de la economía en el mismo rango que el estatal, quitándole así su papel secundario.

La política de ahorro bancario de la población, aunque parezca paradójico, ha sido el desestímulo. Desde 1997, los intereses pagados por los bancos han disminuido, y a mediados de 1999 se aprobó un impuesto del 20% sobre los intereses de los ahorros bancarios. Esta medida tiene como objeto estimular el consumo. En 1998, el ahorro interno en bancos llegó a 643 mil millones de dólares, y las cifras de agosto de 1999 indican que ha subido este año a 724.6 mil millones de dólares. Un dato interesante es que, se-

gún la prensa oficial, el 10% de los depositantes poseen la mitad del monto total de los depósitos, por lo que algunos políticos sugirieron un impuesto progresivo que grave a los grandes depositarios, lo cual no tuvo eco.

En su política de estimular el consumo interno, la Asamblea Popular Nacional sugirió que se aumente la oferta de créditos hipotecarios para la vivienda y que se explore el mercado rural, cuyo ingreso constituye sólo 43% del urbano y su nivel de consumo es el 30% del de las ciudades. Dicha medida consistiría en bajar el costo de la vivienda y que el sector financiero otorgara préstamos para la adquisición de la misma. En este marco se dio a conocer el plan de Reforma al Sistema de Vivienda a principios de agosto. Este plan entró en operación el primero de octubre y de acuerdo con él, ni el Estado ni las unidades de trabajo proporcionarán viviendas a la población. Éstas tendrán que ser compradas o rentadas a precios de mercado. Sin embargo, se prevén subsidios otorgados por los gobiernos municipales después del estudio de casos. Asimismo, el gobierno anunció a principios de septiembre un alza moderada en los salarios medios y bajos y en las pensiones de desempleados. Esto beneficiará a 84 millones de personas.

Con relación al estímulo del consumo en el mercado rural, éste tendrá que ceñirse a insumos para la agricultura tales como fertilizantes y tractores, pues la adquisición de bienes domésticos está sujeta a la disponibilidad de electricidad, agua entubada y sistema de transmisión de señales de televisión. El costo de la electricidad es particularmente elevado en el campo; en algunas áreas llega a ser 10 veces el precio en las ciudades. Además, 49.7% de los campesinos no tienen acceso al agua entubada y las señales de televisión no tienen cobertura nacional. Por lo tanto, la sobreproducción en estos sectores difícilmente podría satisfacer la demanda existente en el campo, que es considerable, pues allí, con 230 millones de familias, existirían sólo 32.6 televisores a color, 9.3 refrigeradores y 22.8 lavadoras por cada 100 familias en 1998.

Finanzas

La crisis de los bancos estatales, entrampados por las deudas impagables de muchas empresas también estatales, ha provocado gran atención del gobierno chino en este sector. En 1998 el gobierno distribuyó entre los cuatro bancos estatales más importantes —Banco de la Construcción, Banco Industrial y Comercial, Banco de China y Banco Agrícola— un capital de

32 mil millones de dólares para su reestructuración. En 1999 se crearon cuatro compañías de administración de fondos para ayudar a los bancos con sus préstamos problemáticos. Según fuentes del Banco Popular de China (Banco Central), un quinto de los créditos hechos por los cuatro bancos citados son incobrables. Analistas extranjeros calculan que estos préstamos se han elevado hasta representar el 40% del total otorgado, unos 300 mil millones de dólares, lo que equivale a un tercio del PIB. El respaldo del gobierno rescata al sistema financiero de un colapso, mientras que medidas basadas en el estudio minucioso de los préstamos que se otorgan sirven para que la situación no empeore. Esto es una contradicción aparente con la política de estimular el gasto, puesto que el gobierno central busca reducir la injerencia de los gobiernos locales en las decisiones de los bancos, mientras él interviene activamente.

El Banco Popular escogió al Banco de la Construcción para ensayar sus medidas para el manejo de la deuda. En mayo de 1999 se creó la Administración de Capital Cinda, institución que llevará a cabo estas medidas de recuperación o venta de la cartera de deuda, y que eventualmente absorberá los 30 mil millones de dólares de préstamos impagables del Banco de la Construcción. Lo dudoso de esta medida es que Cinda está tomando esta deuda a valor presente, mientras los cálculos optimistas consideran que la recuperación será de un tercio. Cinda está capacitada para asumir la administración de las compañías deudoras y venderlas completas o en partes. La administración del Banco de la Construcción fue asumida por un equipo de jóvenes ejecutivos, entrenados en las mejores universidades de Estados Unidos y con experiencia en banca internacional. Los funcionarios del banco reportan que la resistencia a las nuevas medidas de reestructuración proviene de los empleados de los escalones bajos. El Banco de la Construcción emplea unas 379 mil personas en sus más de 29 mil sucursales y oficinas.¹

Por su parte, las compañías aseguradoras han presentado algunos problemas en el pago de las reclamaciones, por lo que la Comisión Reguladora de Seguros está preparando un nuevo método de calcularlas, como parte de los requisitos para entrar en la Organización Mundial de Comercio. En China operan 25 compañías de seguros, cuatro de propiedad estatal, nueve firmas chinas privadas y doce empresas mixtas chino/extranjeras. Además, unas 200 firmas extranjeras han establecido oficinas en Beijing esperando la apertura del mercado.

¹ *Far Eastern Economic Review*, septiembre 9, 1999.

Industria

La producción del valor agregado industrial de China creció durante los primeros siete meses de 1999 en 9.4%. En el mismo periodo la industria pesada mantuvo el crecimiento acelerado que había logrado desde la segunda mitad de 1998, gracias a las fuertes inversiones del Estado en infraestructura. La industria estatal creció 7.6% en el primer semestre del año, las de propiedad colectiva 8.2% y las de propiedad extranjera 12.9%. Por su parte, la pequeña y mediana industria quedó rezagada de la atención del gobierno (concentrada en el sector financiero y la reforma de las empresas estatales). Estas empresas continúan teniendo una presencia muy importante en la economía de China, pues han creado alrededor del 75% de los nuevos empleos en las áreas urbanas, contribuyen con alrededor de 60% a las exportaciones y aportan cerca del 70% de la producción industrial del país. El principal problema que enfrentan estas empresas es el financiamiento, dadas las medidas de cautela de los bancos.

Empresa privada

El crecimiento de las empresas privadas se aceleró en 1999; para fines de junio llegaron a 1.28 millones. Ellas emplean 17.84 millones de trabajadores, con un capital de 98.79 mil millones de dólares y absorbieron 300 mil trabajadores despedidos del sector estatal en el primer semestre del año. Unas 30 mil de esas empresas están en el sector agrícola, 530 mil son del sector manufacturero y el resto del sector servicios.

Empresa estatal

Las empresas estatales continúan con el proceso de reformas administrativas y de tecnificación. Las autoridades chinas decidieron, en noviembre de 1999, reducir las acciones de los organismos estatales en compañías estatales que cotizan en la bolsa. La tenencia accionaria de la Administración de Propiedad Estatal y de otras corporaciones estatales suma más del 60% del total de acciones emitidas por más de 900 empresas chinas que cotizan en la bolsa; mientras que las acciones en poder del público en general llegan sólo al 30%. Lo que se busca con esta medida es reducir la participa-

ción del Estado a través de diversificar la composición del capital en sus empresas y aumentar la responsabilidad administrativa de los accionistas. Ello está conectado con la tendencia a retirar la presencia del Estado de ciertos sectores de la economía y aumentarla en sectores como la industria militar, las telecomunicaciones y otros considerados como decisivos.

Para fines de 1998 el número de empresas operadas por el Estado era de 238 mil, con un capital de 1.63 mil millones de dólares; de ellas, 9 357 eran empresas grandes, 33 mil medianas y 195 mil pequeñas. El capital promedio de las empresas grandes es de 110 millones de dólares.

Comercio exterior

En los primeros diez meses del año el volumen del comercio exterior de China alcanzó los 286.6 mil millones de dólares, 10.6% por encima del logrado en el mismo periodo del año anterior. Esta es una perspectiva muy alentadora ya que el año anterior había sido el primero en quince años en experimentar una caída en el volumen de las exportaciones, que fue de 0.4%. En los primeros diez meses de 1999, el volumen de las exportaciones fue de 155.2 mil millones de dólares, 4.3% de crecimiento, y el de las importaciones fue de 131.4 mil millones, 19.2% más que en el mismo periodo del año anterior.²

Los mercados del comercio exterior de China, tanto para sus exportaciones como para sus importaciones continúan con una sana diversificación. Resalta la disminución de las exportaciones a Hong Kong, el marcado aumento de las importaciones de la Unión Europea, particularmente de Francia y el Reino Unido, y el descenso de las exportaciones a Rusia.

Organización Mundial de Comercio

El evento más importante de 1999 concerniente al comercio exterior fue el logro del acuerdo con Estados Unidos para el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio, el cual pavimenta el camino del país para el ingreso a esa organización el año siguiente. Este es un hecho de enorme relevancia debido a la situación de crisis por la que atraviesan algunos sec-

² *China Daily*, noviembre 15 y 16, 1999.

Comercio exterior de China (enero-junio de 1999)³

		<i>Volumen en miles de millones de dólares</i>	<i>% respecto del periodo enero-junio de 1998</i>
Total		157.938	4.4
Exportaciones		82.944	-4.6
Importaciones		74.995	16.6
Estados Unidos	Total	27.117	11.5
	Exportaciones	18.115	8.4
	Importaciones	9.002	18.4
Canadá	Total	2.123	11.5
	Exportaciones	1.06	13.6
	Importaciones	1.063	1.8
Asia	Total	89.017	-0.4
	Exportaciones	43.397	-9.8
	Importaciones	45.621	10.6
ANSEA	Total	12.04	9.3
	Exportaciones	5.219	1.8
	Importaciones	6.821	15.9
Japón	Total	29.104	9.5
	Exportaciones	14.011	3.0
	Importaciones	15.093	16.3
Hong Kong	Total	18.28	-23.0
	Exportaciones	15.034	-27.1
	Importaciones	3.244	3.6
Corea	Total	11.065	8.5
	Exportaciones	3.3	14.4
	Importaciones	7.765	6.1
Taiwan	Total	10.666	11.6
	Exportaciones	1.771	-1.5
	Importaciones	8.895	14.7

³ *Xinhua*, agosto 5, 1999.

Comercio exterior de China (*continuación*)

		<i>Volumen en miles de millones de dólares</i>	<i>% respecto del periodo enero-junio de 1998</i>
Singapur	Total	3.922	6.0
	Exportaciones	1.928	11.5
	Importaciones	1.994	1.2
Europa	Total	30.502	14.9
	Exportaciones	15.189	-2.7
	Importaciones	15.314	40.1
Unión europea	Total	24.937	15.9
	Exportaciones	13.157	0.6
	Importaciones	11.779	39.4
Alemania	Total	7.199	13.9
	Exportaciones	3.407	1.1
	Importaciones	3.792	28.5
Reino Unido	Total	3.363	14.1
	Exportaciones	1.988	-3.8
	Importaciones	1.375	56.2
Francia	Total	3.099	32.2
	Exportaciones	1.37	4.3
	Importaciones	1.729	67.6
Holanda	Total	2.812	-1.4
	Exportaciones	2.356	-4.8
	Importaciones	455.975	20.4
Rusia	Total	2.709	1.5
	Exportaciones	518.205	-50.0
	Importaciones	2.192	4.2
Australia	Total	2.674	21.7
	Exportaciones	1.132	11.9
	Importaciones	1.543	30.1

Comercio exterior de China (*continuación*)

		<i>Volumen en miles de millones de dólares</i>	<i>% respecto del periodo enero-junio de 1998</i>
Oceanía	Total	3.106	22.1
	Exportaciones	1.299	12.4
	Importaciones	1.807	30.1
América Latina	Total	3.284mm	-10.9
	Exportaciones	2.079mm	-15.7
	Importaciones	1.205mm	-1.1
Brasil	Total	773.578	-8.6
	Exportaciones	369.514	-20.3
	Importaciones	404.064	5.6
Chile	Total	533.936	-4.7
	Exportaciones	258.475	-13.8
	Importaciones	275.461	5.8
Panamá	Total	400.793	-29.0
	Exportaciones	399.812	-29.1
	Importaciones	0.98	80.8
África	Total	2.781mm	-2.7
	Exportaciones	1.8 mm	-9.5
	Importaciones	981.834	12.8
Sudáfrica	Total	748.409	-1.8
	Exportaciones	326.791	-22.0
	Importaciones	421.617	24.4
Egipto	Total	325.719	22.1
	Exportaciones	305.933	20.7
	Importaciones	19.787	49.3
Nigeria	Total	246.975	24.7
	Exportaciones	182.529	2.5
	Importaciones	64.446	222.1

Dirección del comercio exterior (enero-junio de 1999).

tores de la economía de China, lo que conduce a una redefinición importante del proceso de reforma.

China había sido uno de los 23 miembros fundadores del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1948, sin embargo, dadas las condiciones del bloqueo de Estados Unidos a la República Popular, fundada en octubre de 1949, ésta se retiró en 1950. Después de las reformas, China solicitó formalmente su reingreso al GATT en 1986 y en abril de 1994 firmó el documento final de la Ronda Uruguay. Desde la fundación de la Organización Mundial de Comercio (en sustitución del GATT) en enero de 1995, China ha hecho esfuerzos por ingresar a la organización. El principal obstáculo para ello fue el desacuerdo de Estados Unidos, con quien ha sostenido diversas negociaciones. Aunque la gestión del primer ministro Zhu Rongji en Washington, en abril de 1999, no tuvo resultados concluyentes, aparentemente mejoró el clima de las negociaciones. Empero, el bombardeo de la embajada de Beijing en Belgrado, el 7 de mayo, provocó la suspensión de las pláticas hasta septiembre. La última ronda de encuentros se llevó a cabo en Beijing entre el 10 y el 15 de noviembre, y concluyó con la firma de un acuerdo bilateral entre China y Estados Unidos. Ambos países acordaron sobre los términos y las condiciones de acceso al mercado de China. Aparentemente en las anteriores negociaciones el presidente Clinton había ofrecido a China basarse en el artículo 13 de la carta de la OMC, el cual permite a los miembros fundadores, como Estados Unidos, invocar una cláusula que les exime de aplicar acuerdos comerciales multilaterales a nuevos miembros. Así, las relaciones comerciales entre China y Estados Unidos, aún perteneciendo a la organización, se regirían por sus propios parámetros. Esta situación resulta preocupante para muchos estados europeos. Además de Estados Unidos, China ha concluido acuerdos similares con Japón, Australia, Chile y Canadá. Según los planes del gobierno Chino, se espera que para febrero del 2000 estén concluidos los convenios con los países restantes.

Según el acuerdo firmado entre Estados Unidos y China el 15 de noviembre, la segunda estuvo conforme en los siguientes puntos:⁴

1. Bajar el nivel promedio de sus aranceles de importación de 22.1 a 17%.
2. Permitir a las empresas extranjeras de telecomunicaciones partici-

⁴ *China Daily*, noviembre 16, 1999.

par con un 49% de inversión a la fecha de establecimiento e incrementar a 50% en dos años.

3. Permitir a las compañías estadounidenses invertir en los proveedores chinos de Internet.
4. Reducir sus aranceles de importación de automóviles del 80-100% al 25% para el año 2006.
5. Los bancos extranjeros podrán llevar a cabo negocios en moneda local con empresas chinas, dos años después de la entrada del país a la OMC, y negocios al menudeo cinco años después. Las compañías de seguros de vida chinas podrán ser hasta en 50% de propiedad extranjera.
6. Reducir el promedio de sus aranceles de importación de productos agrícolas de 31.5 a 14.5%; establecer cuotas de importación para trigo, maíz, arroz y algodón, y modificar la comercialización estatal del aceite de soya.
7. Disminuir las tarifas aduanales sobre la madera y el papel de 12-25% a 7.5%.
8. Eliminar los subsidios a la exportación.
9. Permitir la importación de películas sobre la base de ingresos compartidos y la participación extranjera de 49% en empresas mixtas de distribución cinematográfica. China importará 40 películas extranjeras después de su acceso a la OMC y se elevará a 50 en los tres años siguientes.
10. Permitir el acceso irrestricto al mercado hotelero y la operación de empresas totalmente extranjeras en tres años.
11. China admitió que Estados Unidos mantenga el resto de los rubros del acuerdo durante otros 12 años después de su entrada a la OMC, para prevenir que el rápido aumento de las importaciones de China dañe a sus productores. También aprobó que Estados Unidos mantenga por 15 años su actual método de evaluación sobre el *dumping* de los productos chinos en su mercado.

Beijing aceptó hacer efectivas estas condiciones siempre y cuando el Congreso estadounidense acepte, a mediados del año 2000, que China tenga, de manera permanente, el estatus de relaciones comerciales normales, antes de nación más favorecida.

Muchos analistas han enfatizado las consecuencias que la entrada de China a la OMC tendrá para su economía, aquejada por la deflación y la ine-

ficiencia de las empresas estatales. Por una parte, se estima que la importación de trigo proveniente de Estados Unidos podría pasar de 2 a 5 millones de toneladas al año, lo que provocaría una pérdida de unos 650 millones de dólares a los agricultores chinos; consecuencias similares, pero menos drásticas, se prevén en la importación de maíz, naranja y productos de carne. Es también previsible que la importación agrícola, junto con la necesaria tecnificación del campo para incrementar su competitividad, produzcan un desplazamiento grave de su fuerza laboral, que algunos calculan en 200 millones. Sin embargo, según el acuerdo de la OMC sobre agricultura, China puede poner en práctica un sistema de cuotas que le permita mantener las importaciones de granos, algodón y aceite comestible limitadas en una primera etapa. Con relación a la industria, analistas dentro de China consideran que es previsible una ola de quiebras y, por lo tanto, aumento del desempleo.

Inversión extranjera

Como producto de la crisis financiera en Asia, el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera disminuyó. En 1998 llegaron al país 45.58 mil millones de dólares de inversión extranjera directa, lo que significó un 0.67% más que el año anterior. La inversión extranjera directa contratada fue de 52.13 mil millones, un 2.21% de crecimiento en comparación con 1997. El impacto de la crisis es claro, pues la proporción de la inversión extranjera directa proveniente de los diez países de Asia que más invierten en China, pasó del 75.54% en 1997 a 68.08% en 1998.

Perspectivas

El 17 de noviembre finalizó en Beijing la conferencia anual central sobre el trabajo económico en donde se revisaron los resultados del año y se establecieron las metas para el 2000. Estas metas no varían sustancialmente de las que el gobierno se ha venido proponiendo en los últimos años: implican continuar con la reforma de las empresas, estatales en particular del sector financiero, inversión en investigación tecnológica y continuar con la política fiscal. Probablemente lo más novedoso sea su énfasis en el desarrollo de la región occidental, con un programa de reforestación importante.

POLÍTICA

En el campo de la política en 1999 ocurrieron varios acontecimientos que tendrán repercusiones futuras. Por una parte, la manifestación de 10 mil personas frente a Zhongnanhai el 25 de abril sorprendió al Partido, y por la otra, el acento nacionalista de la política encontró dos excelentes excusas para encenderse: el bombardeo de la embajada de China en Belgrado el 7 de mayo y las declaraciones separatistas de Lee Teng-hui en Taiwan, en julio. Al mismo tiempo, el gobierno ha tratado de satisfacer las demandas de lucha contra la corrupción; durante el primer semestre de 1999, investigó 244 mil casos de delitos económicos, lo que significó un 28.6% más que en el mismo periodo del año anterior. El primero de octubre se celebró el 50 aniversario de la fundación de la República Popular China, con un impresionante desfile militar y un despliegue de discursos que hicieron patentes los logros económicos y sociales del partido comunista, en su medio siglo en el poder. El hecho de que esta celebración estuviera antecedida por la reunión del Foro Global Fortune en Shanghai, entre el 27 y 29 de septiembre, con la presencia de los más influyentes sectores empresariales del mundo, fue un símbolo importante de la nueva etapa del partido.

A principios de marzo se reunió la segunda sesión de la IX Asamblea Popular Nacional. En ella se adoptó una enmienda constitucional que restablece las prioridades de los sectores de diversa propiedad y le otorga a la propiedad privada un papel central en la economía del país, en vez del papel de apoyo que tenía anteriormente.

En la Cuarta Sesión Plenaria del XV Comité Central del Partido Comunista, celebrada del 19 al 22 de septiembre de 1999, se aprobaron algunas propuestas sobre la reforma de las empresas estatales y se eligió a Hu Jintao como vicepresidente de la Comisión Militar Central (CMC). Asimismo, Guo Boxiong, comandante del área militar de Lanzhou, y Xu Caihou, comisario político del área militar de Jinan, fueron electos miembros de la CMC. También se expulsó a Xu Yunhong, miembro suplente del comité central del partido comunista, por abusos de poder en beneficio de su familia. Hu Jintao es un ingeniero de 57 años, con un trabajo previo importante en el partido y los órganos militares en la Región Autónoma de Tíbet; desde 1992 ha sido miembro del comité permanente del buró político del partido y en 1998 fue electo vicepresidente de la República Popular China. Muchos analistas lo ven como un probable sucesor de Jiang Zemin, y los cambios antes mencionados pueden relacionarse con el fortalecimiento políti-

co del presidente Jiang, cuyas simpatías en el ejército habían estado mermaidas.

Los movimientos de protesta social se presentaron en el país con diversas excusas: por un lado, las principales ciudades han presenciado manifestaciones de desempleados, que hasta ahora el gobierno ha atendido con diligencia para evitar una acción más organizada; por el otro, algunos líderes de oposición han tratado de abrirse camino en el sistema a través de organizaciones políticas. El gobierno considera al Partido de la Democracia China, establecido en 1998, como una amenaza al sistema y por eso este año fueron sentenciados, entre otros de sus militantes, She Wanbao y Liu Xianbin a 12 y 13 años de prisión, respectivamente. En diciembre de 1998 habían sido sentenciados los líderes Xu Wenli, Qin Yongmin y Wang Youcai.

Uno de los movimientos más interesantes que salieron a la luz pública en 1999 fue el de la secta Falun Gong, que organizó una gran manifestación el 25 de abril, de 10 mil personas, frente a la residencia de Zhongnanhai, en Beijing, pidiendo su reconocimiento oficial, el cese de los ataques de la prensa y la liberación de algunos de sus miembros. Esta manifestación sorprendió tanto a los analistas extranjeros como al gobierno. La prensa china ha informado desde abril de 1998 de las acciones de esta secta en diversas ciudades, casi todas ellas de protesta por la imagen que de ella se presenta en los medios de comunicación. El 22 de julio el Ministerio de Asuntos Civiles prohibió las organizaciones asociadas al Falun Gong, así como la propaganda y el apoyo en su favor y sus actividades mismas, y el 29 de julio giró orden de aprehensión contra Li Hongzhi. El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional adoptó el 30 de octubre la decisión de prohibir, prevenir y castigar a los cultos heréticos como el Falun Gong. El gobierno reconoció la existencia de 2 millones de seguidores de la secta, los cuales se consideran más practicantes que militantes.

La secta Falun Gong reúne dentro de sus principios, como casi todas las sectas *new age* que han proliferado en Estados Unidos y Europa desde la década de los sesenta, elementos derivados del budismo, el daoismo y el *qigong* —un sistema muy popular en China de meditación en movimiento que combina los ejercicios físicos con la respiración— con elementos esotéricos propios, elementos cósmicos y el culto al líder. La secta fue fundada en 1992 por Li Hongzhi, proveniente de una familia modesta de la ciudad de Gongzhuling en la provincia nortea de Jiling. Él nació en 1952 pero, al parecer, cambió su fecha de nacimiento del 7 de julio al 13 de mayo, para hacerla coincidir con el octavo día del cuarto mes lunar chino,

cuando se celebra el nacimiento del Buda. Li se mudó a Estados Unidos en 1994 y vive en Nueva York. El famoso fundador de Falun Gong ha publicado tres libros que concentran sus enseñanzas: *El Falun Gong de China*; *Poniendo en Movimiento la Rueda de la Ley*, y *Falun, la Ley de Buda*. La palabra Falun quiere decir rueda de la ley, una expresión tomada del budismo. El segundo de estos libros contiene lo más importante de sus propuestas. Uno de los elementos más controvertidos es que a los practicantes de la secta se les prohíbe acudir a cuidados médicos, pues, según el libro, la causa real de las enfermedades es el *karma* y la sola práctica de los ejercicios que se proponen es curativa. Casi todos los ejercicios están destinados a activar el movimiento de la rueda de la ley —*falun*— que es “implantada” por Li Hongzhi a través de medios esotéricos en la parte baja del abdomen de los practicantes. El Falun es concebido como una entidad física que tiene en el medio una *swástica*, símbolo budista chino, rodeado de cuatro símbolos del yin/yang y cuatro *swásticas* más pequeñas, todo en rotación constante sincronizada con el universo. La secta reporta casos de curación milagrosa, mientras que el gobierno chino denuncia casos de muerte de personas que rehusaron ser atendidas médicamente por confiar en las propiedades curativas de los ejercicios. Además, la secta esgrime, como su principio guía, la búsqueda de la autenticidad, la compasión y la tolerancia y alega que sus prácticas pueden elevar la moralidad de los seguidores.

El caso de esta secta resulta muy interesante desde diversos puntos de vista. Políticamente, ella ha demostrado tener una enorme capacidad de movilización de masas y su organización, de carácter difuso, la hace difícil de dismantelar. Además, pareciera que muchos miembros del partido y del ejército están involucrados en la secta, la cual era vista al principio como una variante del *qigong*, porque su libro básico, *Poniendo en movimiento la rueda de la ley*, *Zhuan Falun*, fue hecho en la imprenta de la marina del Ejército Popular de Liberación.

Desde una perspectiva global, parece una especie de “venganza” en cuanto al reflujo de una corriente *new age*, que desde sus cuarteles generales en Nueva York regresa a sus orígenes “orientales”. También puede verse como una muestra de movimiento social posmoderno que, ante el fracaso de las vías políticas institucionales tradicionales, recurre a una búsqueda individual y a la vez colectiva de “pureza”, siguiendo a un líder carismático, lo que permite a la gente sobrevivir espiritualmente en una situación de desencanto ante las alternativas políticas corruptas y la agotada propuesta ideológica existente. Son precisamente estos elementos de proposición de

una alternativa de vida y el liderazgo carismático lo que hacen a esta secta políticamente peligrosa para el partido comunista chino, cuyo atractivo para las masas se ha deteriorado ante la corrupción, el desempleo y la incoherencia ideológica, así como la desaparición de los líderes carismáticos que en el pasado concentraron las esperanzas de una masa educada en el autoritarismo personalista.

Relaciones con Taiwan

Las declaraciones del presidente de Taiwan, Lee Teng-hui, del 9 de julio en una entrevista para la Deutsche Welle, sobre una redefinición del marco de las relaciones entre la isla y la República Popular China, causaron una fuerte reacción por parte del gobierno chino, así como preocupación en la comunidad internacional. Según Lee, las negociaciones deben llevarse a cabo sobre la base de una relación "Estado-Estado o al menos de relaciones especiales Estado-Estado", alegando que desde la reforma constitucional de 1991, Taiwan ya no reclama soberanía sobre todo el territorio chino, sino sólo sobre las islas de Taiwan, Penghu, Kinmen y Matsu. Estas declaraciones constituyen un cambio importante para las negociaciones entre ambas partes, que desde 1993 se habían llevado a cabo bajo el esquema propuesto por China de "un país, dos sistemas", el cual se adoptó para el caso de la recuperación de Hong Kong.

La reacción de China no se dejó esperar. La propuesta de Lee es inadmisible para Beijing, pues la considera una amenaza a la integridad territorial y a la soberanía del país, y como un intento de separar a Taiwan de la madre patria. El 14 de julio, el ministro de Defensa de China, quien también es vicepresidente de la Comisión Militar Central y consejero de Estado, Chi Haotian, declaró en Beijing, en un encuentro con una delegación de las fuerzas armadas de Corea del Norte, que el Ejército Popular de Liberación (EPL) estaba listo para salvaguardar la integridad territorial del país y su soberanía y evitar cualquier intento de separación. Dos días después se dio a conocer que el ejército de China cuenta con la bomba de neutrones. Asimismo, el 31 de julio, Chi reiteró que el EPL aplastaría firmemente cualquier intento de escisión. Estas declaraciones las hizo con motivo del 72 aniversario de la fundación del EPL, en una recepción en presencia de altos funcionarios chinos y de los agregados militares de las embajadas extranjeras en Beijing. El 2 de agosto, China anunció el exitoso

lanzamiento de prueba de un nuevo misil de largo alcance capaz de portar cabezas nucleares. El mismo día, el gobierno chino protestó por los planes de Washington de vender aviones militares y armas a Taiwan, por valor de 550 millones de dólares.

Además de las razones internas que hubiera tenido Lee para hacer esas declaraciones, es necesario considerar que probablemente juega la carta de las complejas relaciones entre China, Estados Unidos y Japón. El gobierno de China ha mostrado desde abril profunda preocupación con relación a los nuevos acuerdos de defensa Japón-Estados Unidos, que buscan oficializar la cooperación militar entre ambos países ante eventuales amenazas a las áreas que rodean Japón, dentro de las que está Taiwan. Asimismo, ha criticado al nuevo gobernador de Tokio, Shintaro Ishihara, por sus declaraciones con relación a la "política inhumana" de China en Tíbet, y a la determinación de Beijing a usar la fuerza en el caso de una separación de Taiwan. Además, no hay que descartar el aprovechamiento, por parte de Lee, del deterioro de las relaciones entre China y Estados Unidos, después del bombardeo de la embajada de Beijing en Belgrado. Sin embargo, la reacción del presidente Clinton ha sido clara sobre el respeto del reconocimiento de la política de "una China" y del mantenimiento de las conversaciones pacíficas entre ambas partes, de allí el envío de representantes a Beijing y Taipei con el objeto de mediar en la querella, así como la posición negociadora que ha mantenido la secretaria de Estado, Madeleine Albright, en sus conversaciones con el ministro de Relaciones Exteriores chino, Tang Jiaxuan, sostenidas en Singapur.

Las relaciones económicas entre ambos lados del estrecho siguen incrementándose. Para junio de 1999, Taiwan se había comprometido en 42 653 proyectos en China continental, lo que implica una inversión prometida de 42.8 mil millones de dólares, de la cual se han ejercido 22.6 mil millones. La República Popular de China se ha convertido en la primera opción de inversión para los empresarios taiwaneses, particularmente aquellos relacionados con la industria electrónica, de tal manera que la proporción de productos electrónicos fabricados en China por firmas taiwanesas ha pasado de 14% en 1995, a 28% en 1998. Asimismo, China se ha convertido en el segundo mercado de exportación de la isla y su tercer socio comercial.

En la posible reintegración de Taiwan a China se cruzan los intereses de la población de la isla, los de inversionistas taiwaneses en China, las concepciones sobre la soberanía del Estado de las elites de ambos lados y

los intereses estratégicos de las potencias en la región. Sin duda, es un asunto complejo en cuya resolución futura pesará más la lógica económica y geopolítica que otras razones.

SOCIEDAD

La tasa de crecimiento natural de la población en 1998 fue de 9.53 por mil, por primera vez debajo del 10 al millar (hay que considerar un número aproximado de 10 millones de habitantes por errores de medición y nacimientos no registrados). Se espera que en el año 2000 la población no supere los 1 300 millones. Según los registros de familia, el 70% de la población sigue siendo campesina, pero es necesario considerar a alrededor de 80 millones de campesinos que trabajan en los centros urbanos y su descendencia, así como los que trabajan en las empresas de pueblo y sus familias. Se calcula que para el año 2000 la población económicamente activa —aquella entre 15 y 59 años— será de 820 millones. En 1998 el ingreso per cápita en las ciudades y poblados fue de 5 425 yuanes y en el campo de 2 160,⁵ lo que equivale respectivamente a 655 y 261 dólares estadounidenses, a la tasa de cambio promedio de 1999.

La política de control de la natalidad ha bajado el promedio de miembros de las familias chinas a aproximadamente 3.6, lo cual, junto al aumento del promedio de vida (67.58 años para los hombres y 70.91 para las mujeres), ha producido un relativo envejecimiento de la población, de allí que se calcule que para el año 2000 el 10% de la población contará con más de 60 años de edad.

El desempleo urbano ha aumentado de manera importante en los últimos años. El registro oficial sugiere que sobrepasa el 3%, pero otras fuentes lo calculan en 8%. Más del 66% de los despidos se realizan en las empresas estatales, y la mitad no encuentra colocación, además están los soldados desmovilizados y el personal excedente de los órganos estatales.

En 1998, existían 50 millones de pobres en las zonas rurales. En las ciudades, si se contabilizan los desempleados y sus familias, la cifra de personas pobres podría llegar a los 20 millones. Otras fuentes indican que el número de pobres en China en 1998 llegó a 42 millones, de los cuales

⁵ Informe sobre la Ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1998, marzo 6, 1999, en la II sesión de la IX APN.

20 millones viven en pobreza extrema.⁶ La línea de pobreza se calcula en 77 dólares anuales. Lo interesante es que este año los analistas enfatizan cada vez más la estrecha vinculación entre la pobreza y la degradación ambiental, lo cual podría producir proyectos interesantes que contemplaran la conservación y el desarrollo económico de manera concomitante y no excluyente como ahora se hace.

La educación constituye uno de los retos más importantes para la solución del desempleo y la pobreza. La población analfabeta de 15 o más años llega a 180 millones de personas, lo que equivale al 15.8% del total. En promedio, el número de años de educación es de 5.24. En este sentido es muy clara la diferencia entre el campo y la ciudad a medida que asciende el nivel educativo en personas de más de 15 años:⁷

	<i>Campo %</i>	<i>Ciudad %</i>
Con educación primaria	28.3	38.0
Con educación secundaria inferior	26.3	29.7
Con educación secundaria superior	4.5	20.7
Con grados universitarios	0.3	7.5

RELACIONES CON EL EXTERIOR

Estados Unidos

Las relaciones con Estados Unidos pasaron en 1999 por momentos álgidos cuando la embajada de Beijing en Belgrado fue bombardeada por las tropas de la OTAN, dirigidas por Estados Unidos. Washington alegó que fue un error y la prensa de Beijing insistió en que fue intencional. Este incidente entorpeció las negociaciones entre ambos países en torno a la entrada de China a la OMC, y dentro de China se produjeron algunas manifestaciones contra las representaciones de Estados Unidos, no exentas de violencia. Es interesante el manejo político de la opinión pública en ambos países; las manifestaciones de rechazo en China pueden compararse con la ola de artículos de la prensa estadounidense, que aparecieron durante la primera parte de las negociaciones sobre el ingreso de China a la OMC, entre mar-

⁶ *Beijing Informa*, núm. 31, 1999; *China Daily*, noviembre 18, 1999.

⁷ *Beijing Informa*, núm. 31, 1999.

zo y abril, y en los que se subrayaba el lado negativo de las relaciones con China, como el espionaje militar. El enfriamiento de las relaciones duró hasta septiembre, cuando en la reunión privada que tuvieron Clinton y Jiang Zemin, en el marco de la reunión de líderes de la APEC en Auckland, se puso fin a la tensión.

Estados Unidos continúa siendo el reto más importante de China en la arena internacional. Por una parte, Washington interfiere en los intereses de China sobre la reunificación con Taiwan y vende armas a la isla. Además, China critica acremente el papel de liderazgo militar internacional de Estados Unidos y particularmente el ejercicio de su capacidad de intervención en diversas regiones del mundo; en este sentido China se ve directamente afectada por los acuerdos de cooperación en seguridad entre Estados Unidos y Japón, pues ellos incluyen la posibilidad de intervención de ambas potencias en las aguas territoriales allende las fronteras de Japón que reconoce China. Por otra parte, esta nación requiere de las inversiones, del mercado y de los avances tecnológicos de la potencia estadounidense.

Rusia

A fines de abril de 1999 pareció que las disputas fronterizas que por cerca de 300 años mantuvieron China y Rusia habían acabado. Las discusiones se reanudaron en 1991 y se llegó a un acuerdo sobre las 2 444 islas inhabitadas en las corrientes fluviales que marcan las fronteras entre ambos países. Las islas se dividieron por mitad, considerando el número y el tamaño: quedan bajo soberanía china 1 281 y 1 163 bajo la rusa. Todavía está por decidirse la posesión definitiva de tres islas: dos en el río Usuri y una en el Argun que ocupa Rusia.

Asia Central

China ha mantenido una activa política de acuerdos sobre problemas mutuos con sus vecinos de Asia central en su frontera occidental. Desde su primera reunión en Shanghai, en abril de 1996, se han llevado a cabo reuniones anuales entre China, Rusia, Kirguisa, Kazajistán y Tayikistán. A principios de septiembre de 1999 se llevó a cabo en Bishkek, la capital de Kirguisa, la cuarta reunión de este grupo de países, llamado el grupo de

Shanghai, mientras había enfrentamientos con la guerrilla musulmana en el suroeste de ese país. Precisamente, la inestabilidad provocada por estos movimientos guerrilleros es una de las partes más importantes que conducen a los acuerdos fronterizos entre las cinco naciones. Para el gobierno de Beijing, el descontento entre la población musulmana de Xinjiang (8 millones de uigures) es un asunto fundamental. Los uigures también habitan en Kirguisa y Kazajstán. La integración económica es uno de los puntos clave de la cooperación en la zona. Ello implica mejorar el nivel de vida y, por lo tanto, reducir el descontento de la población, explotar recursos no desarrollados y crear un mecanismo de control político y militar de la zona. Uno de esos proyectos es un oleoducto del noroeste de Kazajstán a Xinjiang. Entre los cinco países parece haber consenso sobre el respeto mutuo por la integridad territorial, la lucha contra los movimientos separatistas, el terrorismo y el contrabando de drogas, así como la preocupación por la inestabilidad en Afganistán, que parece operar como centro de entrenamiento de guerrilleros musulmanes.

El 8 de noviembre de 1999, el presidente de Uzbekistán, Islam Abduhanievich Karimov, llegó a Beijing para una visita de tres días. Este fue su tercer viaje oficial a China desde que asumió el poder en 1990. En su entrevista con Jiang Zemin ambos enfatizaron su oposición a cualquier forma de extremismo religioso y separatismo étnico. Por su parte, el presidente de Kazajstán, Nursultan Abishevich Nazarbayev, visitó China en la última semana del mismo mes y se formalizó el deslinde final de las fronteras entre ambos países. El comercio bilateral es del orden de los mil millones de dólares y durante el encuentro se puso especial énfasis en el acuerdo de los dos países de combatir el separatismo étnico.

Resto de Asia

China ha tratado de mantener un clima de acercamiento con sus vecinos de Asia. Dos elementos han oscurecido estos intentos. Por una parte, la presencia de Estados Unidos en la zona, a través de sus acuerdos de defensa con Japón y de sus claros intereses en la península coreana, es visto por China con desconfianza; además, las posibilidades de esa potencia de utilizar militarmente puertos filipinos y de Singapur también ha irritado al gobierno de Beijing. Por otro lado, los reclamos sobre la soberanía de las islas en el mar de China meridional, constituyen un motivo de fricción con

los países de la zona. Con respecto a la India, hay desconfianza en China por avances en tecnología nuclear defensiva de ese país.

Con los integrantes de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA), China ha tratado de mantener la política de estrechar sus relaciones. Del 22 de noviembre al 4 de diciembre de 1999, el primer ministro Zhu Rongji visitó Malasia, Filipinas, Singapur y Vietnam. Zhu asistió al tercer encuentro informal de líderes de la ANSEA, junto con los representantes de Japón y Corea del Sur, y a la reunión formal entre líderes de la ANSEA y de China. Jiang Zemin visitó Tailandia en septiembre, antes de la reunión de la APEC en Auckland, ocasión en la que expuso su discurso antihegemónico, con clara referencia a Estados Unidos.

Las relaciones con Singapur son de las más cordiales en la zona. En septiembre Lee Kuan Yew estuvo en China. En Noviembre Zhu Rongji visitó Singapur en el marco de su viaje por el área. El comercio bilateral fue de 8.15 mil millones de dólares en 1998.

Durante el viaje del primer ministro Zhu por el sureste de Asia, a principios de diciembre de 1999, se logró un consenso importante sobre asuntos fronterizos, del que no se dieron a conocer detalles. China ha invertido 100 millones de dólares en Vietnam, en 43 proyectos concentrados en la producción de comida y bebidas y en el procesamiento de vidrio.

Europa

Jiang Zemin viajó a Gran Bretaña, Francia y Portugal a fines de octubre. En Gran Bretaña y Francia la visita de Jiang estuvo marcada por manifestaciones contra la violación de los derechos humanos, particularmente en Tíbet, tal como ocurrió durante su viaje a Suiza, en marzo. Gran Bretaña es el mayor inversionista europeo en China, con intereses en más de 2 mil empresas mixtas.

Australia

Del 6 al 11 de septiembre, Jiang Zemin estuvo en Australia, lo que fue la primera visita de un presidente chino a ese país. En 1998, el comercio bilateral fue de 5.5 mil millones de dólares; Australia es el noveno socio comercial de China. En el primer semestre de 1999 el comercio entre ambos

países creció en 21.8%. Empresas chinas tienen inversiones en Australia, en más de 170 proyectos, con valor de 400 millones de dólares; entre ellos destacan dos minas de hierro, dos minas de carbón, una empresa de procesamiento de aluminio, una de procesamiento de carne y varias granjas. Por su parte, Australia ha establecido 3 687 proyectos de inversión en China que implican 5.63 mil millones de dólares en capital comprometido, de los cuales 1.62 mil millones son de inversiones realizadas. Los intereses de inversión de Australia en China son muy amplios, sobre todo en la agricultura, materiales de construcción, textiles, electrónica, maquinaria, químicos, hoteles, cerveza y metalurgia.

África y Medio Oriente

El 17 de noviembre el presidente de la APN, Li Peng, llegó a Sudáfrica, procedente de Mauricio, para una visita de seis días. Esta fue su segunda escala de un periplo que incluyó también Kenia, Israel, Palestina y Omán. A fines de octubre Jiang visitó Marruecos, Argelia y Arabia Saudita. En Arabia Saudita, el presidente chino declaró, el 2 de noviembre, que China formará una alianza estratégica petrolera con ese país (desde 1995 China importa cerca de 3.5 millones de toneladas de petróleo crudo al año de Arabia Saudita).

América Latina

A principios de noviembre, China y Chile firmaron un acuerdo bilateral de acceso a los mercados, lo que marcó la conclusión de sus negociaciones previas a la incorporación china a la OMC. Tal acuerdo fue el primero firmado con un país latinoamericano. En los primeros ocho meses de 1999 el comercio entre ambos países fue de 758 millones de dólares, lo que coloca a Chile como el segundo socio comercial de China en América Latina.

Se intercambiaron visitas de alto nivel con casi todos los países de la región. Entre ellas destaca la visita del presidente venezolano Hugo Chávez a Beijing en octubre, en cuyo marco se firmaron seis acuerdos bilaterales, entre ellos, el de protección de inversiones chinas en Venezuela. Entre otras inversiones de China destaca aquella de la Corporación Nacional de Petróleos por unos 360 millones de dólares en perforación y derechos

de explotación de dos campos petroleros. El gobierno chino acordó comprar a Venezuela un combustible llamado orimulsión, desarrollado por Petróleos de Venezuela, cuya venta en Estados Unidos ha sido bloqueada por grupos ecologistas, y que funciona como un sustituto del carbón.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	República Popular de China
<i>Capital</i>	Beijing
<i>Extensión territorial</i>	9 572 395 km ²
<i>Religión</i>	Mayoría budista y daoista. Existe una minoría musulmana, protestante, católica y el lamaísta de Tíbet
<i>Idioma</i>	El chino-de Beijing (Putonghua) Se hablan diversos dialectos (ca. 55) incluyendo el Tibetano, Uiguro y el Mongol
<i>Moneda</i>	Renminbi Yuan (RMB.Y)
<i>Gobierno</i>	El Partido Comunista Chino (PCC) gobierna como partido único desde 1994.
<i>Jefe de Estado</i>	El presidente y el vicepresidente son electos por un periodo máximo de 5 años consecutivos por el Congreso Nacional Popular.
<i>Principales organizaciones políticas</i>	
<i>Partido Comunista Chino (CCP)</i>	Jiang Zemin (secretario general)
<i>Comité Permanente del Buró Político</i>	Li Peng; Li Ruihuan; Zhu Rongji; Hu Jintao; Wie Jianxing; Li Lanqing
<i>Miembros clave del gobierno</i>	<i>Presidente</i> Jiang Zemin
	<i>Vicepresidente</i> Hu Jintao
	<i>Premier</i> Zhu Rongji
	<i>Vice premiers</i> Li Lanqing; Qian Qichen Wu Bangguo; Wen Jiabao
<i>Jefes de ministerios y comisiones</i>	
<i>Ministerio de Finanzas</i>	Xiang Huaicheng
<i>Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	Tang Jiaxuan
<i>Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica</i>	Shi Guangsheng
<i>Ministerio de la Defensa Nacional</i>	Chi Haotian
<i>Desarrollo Estatal y Comisión de Planificación</i>	Zeng Peiyan
<i>Comisión Estatal Económica y Comercial</i>	Sheng Huaren
<i>Gobernador del Banco Central</i>	Dai Xianglong

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	9 571 300
Población total al 31 de diciembre de 1997	1 236 260 000
Densidad de población ²	129.2

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado al 31 de diciembre de 1997.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (miles de personas al 31 de diciembre)

	1994	1995	1996
Agricultura, silvicultura y pesca	333 860	330 180	329 100
Minería	9 150	9 320	9 020
Manufactura	96 130	98 030	97 630
Electricidad, gas y agua	2 460	2 580	2 730
Construcción	31 880	33 220	34 080
Transporte, almacenaje y comunicación	18 640	19 420	20 130
Comercio al menudeo y mayoreo, y abastecimiento	39 210	42 920	45 110
Banca y seguros	2 640	2 760	2 920
Servicios sociales	6 260	7 030	7 470
Cuidado médico, deportes y bienestar	4 340	4 440	4 580
Educación, cultura, artes, radio, cine y TV	14 360	14 760	15 130
Agencias gubernamentales, etcétera	10 330	10 420	10 930
Otros	45 460	48 810	49 590
Total	614 700	623 880	628 400

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios de mercado					
mm Rmb ¹	4 711.1	5 940.5	6 936.6	7 607.7	7 955.4
PIB, a precios de mercado mmd ²	546.60	711.40	834.30	917.70	960.90
PIB, crecimiento real (%)	12.6	10.5	9.7	8.8	7.8
Producción petrolera (mbd) ³	2 930	2 990	3 120	3 190	3 195
IPC (promedio porcentual)	24.1	17.1	8.3	2.8	-0.8
Exportaciones FOB mmd	102.6	128.1	151.1	182.7	183.4
Importaciones FOB mmd	95.3	110.1	131.5	136.4	134.6
Balanza de la cuenta					
corriente mmd	6.9	1.6	7.2	29.7	29.5
Reservas excluyendo oro mmd	52.9	75.4	107	142.8	149.2
Deuda externa total mmd	106.5	125.7	139.3	159.2	165.3
Servicio de la deuda externa					
(%) pagado	9.1	10.1	9.5	8.9	10
Tipo de cambio promedio					
(Rmb:\$)	8.619	8.351	8.314	8.29	8.279

¹ mm Rmb = miles de millones de renminbis.

² mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

³ mbd = miles de barriles diarios.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1997)

	% del total
Industria primaria	18.7
Industria secundaria	49.2
Industria terciaria	32.1
Total	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report, People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1997)

	% del total
Consumo privado	47.5
Consumo estatal	11.4
Inversión bruta fija	33.8
Exportaciones de bienes	
y servicios	24.5
Importación de bienes	
y servicios	20.9
Total (incluye otros)	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report, People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES

	<i>mmd*</i>
Maquinaria y equipo de transporte	50.2
Textiles y vestido	40.5
Calzado, cascos y paraguas	10.3
Químicos y productos químicos	9.6
Fósiles minerales y electricidad	5.2
Alimento, bebidas y tabaco	4.3

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report, People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES

	<i>mmd*</i>
Maquinaria y equipo de transporte	56.8
Químicos y productos químicos	20.2
Textiles y artículos de textiles	11.1
Fósiles minerales	6.8
Hierro y acero	6.6

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report, People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Hong Kong	21.1
Estados Unidos	20.7
Japón	14.5
Alemania	4.0
Corea del Sur	3.4
Holanda	2.8
Gran Bretaña	2.5
Singapur	2.1
Taiwan	2.1

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report, People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Japón	20.1
Estado Unidos	12.1
Taiwan	11.9
Corea del Sur	10.7
Alemania	5.0
Hong Kong	4.8
Singapur	3.0
Rusia	2.6

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report, People's Republic of China*, tercer trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-CHINA

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Exportaciones md*	38 286	45 887	105 983
Importaciones md	759 711	1 247 354	1 616 501
Saldo	-721 425	-1 201 467	-1 510 518

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1994	1995	1996
Receptores de radio (millares en uso)	222 000	225 500	n.d.
Receptores de televisión (millares en uso)	227 880	250 000	n.d.
Periódicos (millones de copias impresas)	17 790	17 890	17 950
Revistas (millones de copias impresas)	2 210	2 340	2 310
Libros (millones de copias impresas)	6 010	6 322	7 158
Teléfonos (millares en uso)	28 874	57 623	70 468
Estaciones de telefax (millares en uso)	204	270	n.d.
Teléfonos celulares (millares de suscripciones)	1 567.8	3 629.4	6 852.7

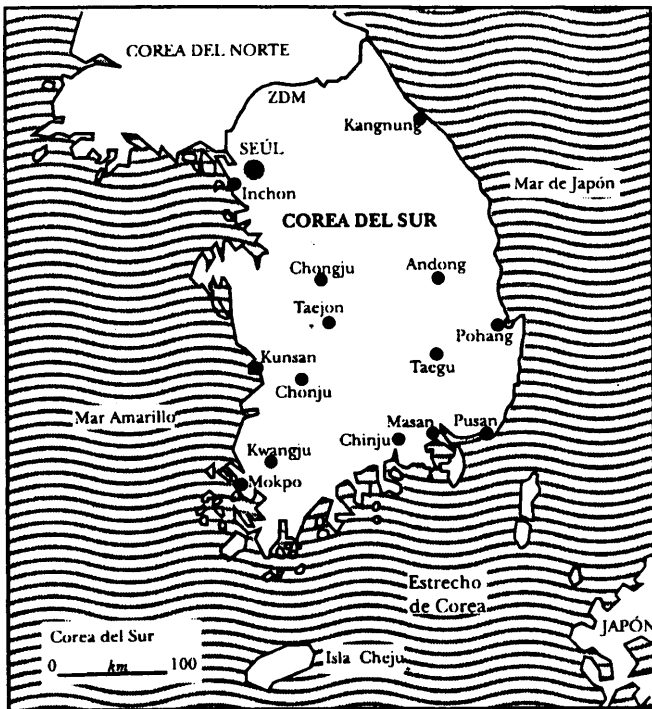
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN

	Instituciones	Maestros (miles)	Estudiantes (miles)
Kindergarten	187 324	889	26 663
Escuelas primarias	645 983	5 736	136 150
Escuelas generales (secundaria)	79 967	3 465	57 397
Escuelas técnicas (secundaria)	3 206	204	3 348
Escuelas para maestros	893	63	880
Escuelas agrícolas y técnicas	10 049	308	4 733
Escuelas especiales	980	19	90
Educación superior	1 032	403	3 021

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1998.

PENÍNSULA COREANA



LA PENÍNSULA COREANA

ALFREDO ROMERO CASTILLA

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Durante el año de 1999 han continuado manifestándose las secuelas de dos situaciones de crisis que inciden de manera particular en los acontecimientos políticos, económicos y sociales acaecidos en las dos repúblicas establecidas en la península coreana. En el segundo año de gobierno del presidente de la República de Corea, Kim Dae-jung, destacan los intentos de reforma política y económica. En el primer caso los esfuerzos realizados parecen marchar a la zaga mientras que, en el segundo, a pesar de los indicios que parecen señalar el fin de la crisis económica, aún resulta prematuro hablar de una consolidación de la reforma económica. Por su parte, en la República Popular Democrática de Corea, se hace más aciaga la marcha por mantener la supervivencia de un sistema en el que día con día parecen agudizarse los problemas económicos que se ciernen como una amenaza para la estabilidad del sistema político.

Ambas situaciones de crisis no sólo tienen repercusiones de carácter interno, sino que han dejado secuelas que han venido a alterar el panorama de las relaciones entre las dos Coreas afectando, a su vez, a las relaciones en el ámbito regional. En primer lugar figura el propósito de Kim Dae-jung de romper el cerco de contención hacia Corea del Norte, hecho que además de poder conducir hacia la distensión, allanaría el camino para reestructurar las relaciones de Corea del Norte con Estados Unidos y Japón, los aliados tradicionales de Corea del Sur, quienes se han mostrado preocupados por la ruptura del equilibrio de la región, luego del lanzamiento inesperado del misil *Tae-po Dong 1* sobre el espacio aéreo de Japón en agosto de 1998. Este inusitado movimiento diplomático producido durante el año de 1999 ofrece al gobierno de Corea del Norte una valiosa

oportunidad de limar asperezas, continuar obteniendo asistencia económica y lograr el reconocimiento diplomático de Estados Unidos y Japón.

COREA DEL SUR: LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN PRO DE LA REFORMA POLÍTICA

La crisis económica que por segundo año afecta a Corea del Sur ha impuesto no sólo la necesidad de reestructurar la economía, sino también la de revisar el sistema político, cuestión que pareciera marchar más lentamente. El año político de 1999 no pudo haber tenido peor principio a causa de las dificultades heredadas de la sesión de diciembre de 1998 en la Asamblea Nacional, cuando los representantes de oposición paralizaron las actividades legislativas al negarse a discutir los proyectos de ley propuestos, en protesta por el descubrimiento de un supuesto sistema de espionaje llevado a cabo por el gobierno y el partido gobernante.

El resultado fue el retraso de la aprobación de 70 proyectos de ley entre los que figuraba uno relativo a la reestructuración de la banca y la industria, considerado por la opinión pública como vital para recuperar la confianza de los inversionistas. Luego de este incidente, todos estos proyectos fueron finalmente aprobados el 5 de enero durante una apresurada sesión. Esta ligereza en el trabajo legislativo puso en entredicho el comportamiento de los legisladores generando un malestar en la opinión pública. La insatisfacción ha dado pábulo para que distintos grupos de ciudadanos organizados se hayan manifestado exigiendo la reforma de las instituciones políticas y de la ley vigente relativa a la selección de candidatos a ocupar puestos de representación.

El descontento de los ciudadanos objeta, por un lado, el hecho de que la Asamblea Nacional sea convertida, con frecuencia, en una arena de disputas partidistas, causando con ello efectos negativos para el resurgimiento de la vitalidad económica del país. Por otro lado, considera que la reforma de la economía, por sí sola, carecería de importancia si no está acompañada de la reforma del sistema político, el cual, después de cincuenta años, requiere de una transformación a fondo a causa de la persistencia de estructuras que manifiestan graves signos de deterioro y que resultan anacrónicas en las actuales condiciones del país.

Finalmente, la ulterior aprobación de estos proyectos de ley, lejos de tranquilizar el ánimo de los ciudadanos, terminó por reforzar la idea de

que, de manera análoga, los principios de la reforma económica debieran también hacerse extensivos a la esfera política. Dos son los puntos en cuestión: la conformación numérica de la Asamblea y la necesidad de que haya una mayor transparencia en la conducción de los asuntos públicos, para lo cual se considera necesario que los ciudadanos puedan ejercer una acción de vigilancia sobre el comportamiento de sus representantes, y ello entraña la reforma de la actual legislación electoral que expresamente relega la participación de los ciudadanos en el proceso de selección de los candidatos a ocupar puestos de elección popular.

Dicho de otra manera, se trata de avanzar hacia una etapa más madura en el ejercicio de la democracia, en la que los partidos políticos dejen de operar como el simple instrumento que nutre de cuadros al aparato político, y se conviertan en instancias de gestión capaces de responder a las preocupaciones e intereses de la sociedad. Tradicionalmente no ha habido un auténtico sistema de partidos y éstos sólo han fungido como intermediarios entre el gobierno y el electorado, además de que sus estructuras y formas de organización han sido inestables y fragmentadas. Por otra parte, aún prevalecen muchos elementos de autoritarismo y conservadurismo que son los que han impedido a los partidos políticos convertirse en mecanismos de una genuina expresión democrática, ya que jamás se han visto en la necesidad de tener que construir consensos para atender las demandas de la población.

Las distintas voces de organizaciones ciudadanas han expresado su opinión en torno a la necesidad de reducir el número de representantes en la Asamblea Nacional porque consideran que la cifra actual de 299 escaños resulta excesiva y onerosa, debido al costo de más de 15 mil dólares mensuales que representa el sostenimiento de las oficinas de cada legislador. Se sugiere, por tanto, reducir su número a 250 escaños, lo cual no significa una reducción muy drástica, y representaría un ahorro considerable al erario.¹

Pero detrás de esta preocupación pecuniaria, lo que verdaderamente interesa a estos mismos grupos es lograr una mayor participación en la arena política. Para conseguir este objetivo consideran que, en lo sucesivo, la selección de los candidatos sea llevada a cabo en el seno de los plenos de los partidos políticos y no en la cúpula de los cuerpos directivos como hasta

¹ Shim Jae Hoon, "South Korea. Twist and Shout: Citizens demand reform of legislature, election laws", *Far Eastern Economic Review (FEER)*, enero 14, 1999, p. 15.

ahora ha sido. En efecto, por ley, la práctica de selección de todos los candidatos políticos ha recaído en manos de los comités de los partidos en sus oficinas de Seúl, quienes en ningún momento han considerado pertinente tomar en cuenta la opinión de los demás miembros de la organización.

Por otro lado, estos sectores consideran de suma importancia una reforma legislativa que descentralice el poder político y rompa con la supremacía que, hasta ahora, han detentado los jefes de los partidos al nombrar unilateralmente a los candidatos a participar en las elecciones provinciales y nacionales. De tener éxito esta enmienda legislativa, los miembros de los partidos podrían participar de manera directa en la selección de aquellos candidatos que tengan una verdadera representatividad y, concomitante-mente, una mejor capacidad de responder a los intereses de la ciudadanía, lo cual abriría la puerta para lograr una mayor participación de ésta en el proceso de las decisiones políticas.

En una encuesta llevada a cabo entre 114 profesores universitarios y 91 representantes en la Asamblea, el 79% de los primeros y el 73% de los segundos estuvieron a favor de reformar el sistema electoral por considerar que ello significaría romper con una tradición política que históricamente ha estado fundada en una falsa idea de lealtad, que ha sido la fuente generadora de diversas prácticas “oscuras” entre las que figuran de manera importante, la frecuente compraventa de las candidaturas y de los votos a la hora de las elecciones.²

Estas preocupaciones ciudadanas no son otra cosa que la respuesta lógica al anquilosamiento de un sistema político que nunca ha respondido al calificativo de democrático debido al evidente ejercicio de prácticas “viciadas”, hoy incompatibles con las aspiraciones democráticas de la población. En este mismo sentido, también inquieta a los grupos ciudadanos la aprobación apresurada y sin debate de los 130 proyectos de ley, aprobados por la Asamblea Nacional durante las sesiones de la primera semana de enero de 1999, a instancias de la coalición encabezada por el partido de Kim Dae-jung, el Congreso Nacional para una Nueva Política.

En la opinión de estos grupos, debe abandonarse la aprobación precipitada de los proyectos de ley, porque tal procedimiento no sólo refleja frivolidad e irresponsabilidad en el desempeño del trabajo legislativo sino que, por tratarse de actos cometidos por miembros del partido en el poder, terminan por lesionar el prestigio político del presidente.

² *Ibidem*, p. 16.

A raíz de estos incidentes, los críticos del gobierno han evocado la trayectoria de Kim Dae-jung como dirigente político, y lo han tildado de incongruente y falto de memoria sobre lo que fueron sus propias posiciones en sus años de luchador por la democracia, cuando protestaba por la práctica de estas mismas acciones. Tales tiempos parecieran estar muy lejos y hoy, el presidente y sus partidarios, incurrir en los mismos desacatos; impulsados por el afán de sacar a toda costa una reforma económica que pretende la reducción del papel jugado por el Estado como rector de la economía, buscan con ello abonar el terreno que le permita lograr el triunfo en las próximas elecciones que tendrán lugar en abril del año 2000.³

En este sentido, no resultan sorprendentes los resultados de una encuesta levantada por la Revista *Win*, entre los miembros de la Asociación Coreana de Ciencia Política, en la que el 71.5% de los interrogados encontraron insatisfactorias las medidas de reforma política, opinión que pone de manifiesto la falta de confianza de los ciudadanos en el gobierno de Kim; califican sus intentos de reforma del sistema político como un rotundo fracaso. Así, no sólo figuran los incidentes y problemas mencionados, sino que hay otras cuestiones sobre las que no aparece el menor indicio de haber intentado buscar una solución; tales serían los casos de las medidas en contra de la corrupción y la reestructuración del sector público.⁴

La combatividad de la sociedad civil continúa siendo el elemento más importante para la transformación democrática de Corea del Sur, y esta disposición ciudadana a participar en los asuntos políticos es un factor primordial para la reforma política. La consolidación de la democracia requiere de un arduo trabajo de participación de los ciudadanos, el ingrediente indispensable para poner fin al legado de autoritarismo aún prevaleciente en los partidos políticos, las instituciones públicas y la mentalidad de las personas.

Esta es una cuestión que requiere de un amplio debate de reflexión porque todavía hay un sector considerable de ciudadanos que piensan que la solución de los problemas del país sólo puede darse a través de una vía autoritaria, así como también ven con naturalidad la permanencia de las prácticas de corrupción; parecen no advertir que todas estas cuestiones han

³ Shim Jae-hoon, "South Korea. Push to Shove. Democrat Kim turns parliament into rubber stamp", *FEER*, enero de 1999, p. 27.

⁴ Park Jong-joo, "President Kim's First Year in Office: Survey Results" *Korea Focus*, marzo-abril de 1999, pp. 32-34.

conformado desde siempre una crisis moral en el país que debe ser superada. La reforma política todavía tiene por delante un largo trecho que caminar y todas estas cuestiones habrán de ocupar la atención de los ciudadanos durante el proceso de conducción de las próximas elecciones parlamentarias en los primeros meses del año 2000.

¿UNA POLÍTICA ECONÓMICA EXITOSA?

Contrariamente a las opiniones registradas sobre el lento avance de la reforma política, en las respuestas referidas a temas relacionados con la política económica, los entrevistados en la encuesta de la revista *Win* coinciden en afirmar que ésta avanza por el camino del éxito. En efecto, de acuerdo con el 87.7% de las respuestas referidas a la economía, reconocen como positivos los esfuerzos que el presidente Kim ha llevado a cabo para superar la crisis económica. Este alto porcentaje de opiniones favorables comprende el conjunto de las acciones emprendidas por el presidente durante el periodo que va desde el inicio de su mandato hasta finales de 1998. Los indicadores económicos hasta esa última fecha daban cuenta de que se habían operado cambios importantes en el sector financiero, en asuntos como: el cierre de aquellas instituciones insolventes y las propuestas de fusión de los bancos que se vieron afectados por quebrantos financieros. Sólo en la política de empleo pareciera no haberse operado cambios significativos a juzgar por el hecho de que únicamente el 32% de los entrevistados la consideraron atinada.⁵

A partir de estos antecedentes es posible seguir el curso tenido por los acontecimientos económicos durante el año de 1999, los cuales pueden calificarse como la continuidad de una política que pone fin al nacionalismo económico e impulsa la apertura del mercado y la inversión extranjera, formando un proceso que se desarrolla en medio de severas dificultades políticas y económicas, las que, empero, parecen no haber bloqueado el camino hacia la superación de la crisis.

En mayo los indicadores económicos parecían mostrar indicios de un temprano repunte. Las transacciones bursátiles alcanzaron 814 puntos, cifra parecida a la alcanzada en los años anteriores a la crisis. Por su parte, el Producto Nacional Bruto (PNB) creció a un ritmo mayor del 4%. Estos

⁵ *Ibidem*, pp. 33-34.

sorpresivos resultados generaron un gran optimismo entre los analistas quienes llegaron a considerar que el PNB podría llegar a alcanzar tasas de crecimiento que oscilarían entre un 4% y 5.8% anual.⁶ Tales resultados deben ser tomados con cautela porque no siempre los flujos de los mercados financieros reflejan las verdaderas condiciones de la economía y las cifras de crecimiento pueden verse empañadas por un alza en los precios al consumo.

De cualquier manera, a partir de esta información y poniendo aparte las últimas consideraciones, el ministro de Finanzas, Lee Kyu-sung, indicó que ha sido la afluencia de liquidez la que ha permitido la recuperación; ésta ha determinado que la producción haya crecido en marzo un 18.4% comparada con la del año anterior, la cifra más alta alcanzada desde febrero de 1995. Este dato proviene de la Oficina Nacional de Estadística, la que también ha señalado que el funcionamiento de las fábricas está marchando al 75% de su capacidad, el promedio más alto desde diciembre de 1997. Asimismo, las ventas al mayoreo y menudeo alcanzaron una tasa de 8.2%, lo cual muestra un aumento en el consumo.⁷

Estas cifras han llevado a un debate sobre la puesta en práctica de una política económica de mayor expansión, tema que ha concitado distintas opiniones. Los bancos están preocupados de que el sostenimiento artificialmente bajo de las tasas de interés sea la causa de un mayor flujo de liquidez que puede dar pie a la especulación financiera y a la inflación.

El problema más agudo sigue siendo el desempleo que, para este mismo periodo, permanece en una tasa de 8.1%, lo cual equivale a un millón setecientos mil desempleados, cifra que pareciera no preocupar mucho al gobierno. Su verdadera inquietud es el fortalecimiento del won que podría afectar la competitividad de las exportaciones, y éste es el único rubro en el que se observan tendencias negativas. Durante los primeros cuatro meses de 1999, las exportaciones bajaron 5.2% mientras que las importaciones alcanzaron un 8.7%, cifras que conforman superávit de 7.3 mil millones de dólares, resultado menor si se compara con los 12.4 mil millones de dólares alcanzado durante el mismo periodo en el año anterior.⁸

A finales de 1999 la economía registra un alza en los precios al con-

⁶ Charles S. Lee, "Economic Monitor: South Korea. Spring in its Step", *FEER*, mayo 20, 1999, p. 67.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

sumidor de 7.5 en comparación con el 4.5% de 1997 y, de continuar esta tendencia, se estima que lograrán estabilizarse en un rango del 3%. Por su parte, la situación actual de la balanza de pagos ha logrado transitar de un déficit de 8.2 mil millones de dólares en 1997 a un superávit de 40.5 mil millones de dólares en 1998, y en este año se espera un aumento de 20 mil millones de dólares. Mientras tanto, las reservas de divisas han logrado también un notable avance registrando una cifra de 68.4 mil millones de dólares a mediados de noviembre, en comparación con el 3.9% mil millones alcanzado en diciembre de 1997. La deuda externa, que en septiembre de 1997 alcanzó una cifra de 180.5 mil millones de dólares, va en descenso; en septiembre de 1999 registró la cifra de 140.9 mil millones de dólares. Finalmente, las tasas de interés han bajado a 9% en 1999 de un 30% en el año anterior.⁹

El comportamiento de la economía en todos estos rubros ha llevado al gobierno a declarar con optimismo el fin de la crisis fundado en un último informe estadístico. De acuerdo con estos indicadores, la tasa de desempleo ha descendido a un 4.4% comparada con el 8.6% registrada en febrero. De igual manera, se observa un aumento en las reservas monetarias que alcanzan 73 mil millones de dólares, cifra que contrasta con los 4 mil millones de 1997. Por otro lado, se observa un cambio en la apreciación del won que para diciembre se cotizaba en 1 130 por dólar, tendencia que podría continuar durante el año 2000, así como un resurgimiento de las exportaciones que entre enero y noviembre registraron un superávit de 22 mil millones de dólares. Sin embargo, el principal tema de preocupación en el futuro más inmediato es la inflación que corre el riesgo de rebasar el aumento del 0.8% alcanzado en este mismo año de lograrse la tasa de crecimiento estimada en un 6%.¹⁰

A juzgar por estos datos puede afirmarse que, en efecto, resulta un hecho evidente la recuperación económica. Empero, no puede considerarse que ha llegado la hora de cantar victoria porque todavía no ha sido abatido el problema del desempleo y está aún pendiente de consolidarse uno de los aspectos cruciales de la reforma económica: la reestructuración de los grandes conglomerados.

⁹ *Business Korea (BK)*, "Cracks remain in Korea's new economy", diciembre de 1999, p. 36.

¹⁰ Charles S. Lee, "Economic Monitor: South Korea: Good Tidings at Year's End", *FEER*, diciembre 30 y enero 6 del 2000, p. 115.

Desde el inicio del gobierno de Kim, se han llevado a cabo una serie de reformas legislativas tendientes a establecer nuevas bases para el funcionamiento de la economía. De esta manera se han tomado medidas para permitir la entrada de compañías extranjeras, proteger los derechos de los accionistas minoritarios y obligar a una mayor transparencia en las operaciones. No obstante, en lo relativo a la reforma de los *chebol*,* ésta pareciera tener un carácter retórico ya que en varios consorcios como Daewoo y Hyundai se ha continuado la tendencia a seguir contrayendo deudas.¹¹ La opinión general es que el gobierno no ha podido poner en orden a los *chebol* debido, en gran medida, a la fuerte resistencia de los propios conglomerados.

El 15 de agosto de 1999, el presidente Kim volvió a referirse a la ineficacia de los conglomerados y reafirmó su intención de pasar a la historia como el arquitecto de su reforma. Al día siguiente anunció un plan de reestructuración de Daewoo en el que se propone que para fin de año debe quedarse únicamente con seis de sus unidades de producción, de las 25 que posee. Las plantas de electrónicos y las oficinas de seguros deberán venderse; los astilleros y unidades de construcción serán independientes como un paso previo para su venta en el futuro.¹²

En la opinión de algunos observadores, este anuncio no constituía aún un triunfo para el gobierno porque el dueño del consorcio todavía podía maniobrar y salir airoso. No obstante, luego de una reunión celebrada el 26 de noviembre su suerte pareció quedar sellada, y se sentaron las bases para cumplir con los programas previstos, aunque según algunas opiniones, todavía hay obstáculos por remontar entre los que se encuentran las posturas de los inversionistas extranjeros.¹³

Mientras esto acontece con el segundo consorcio más importante, el resto de los cuatro grandes conglomerados, Hyundai, Samsung, LG y SK, han manifestado su propósito de completar la reforma a finales de 1999. Sin embargo, de acuerdo con un reciente informe de investigación, los consorcios han fortalecido sus estructuras financieras únicamente en el papel, separando los nombres de sus filiales con problemas financieros y poniendo en práctica otros mecanismos de apoyo. Por tanto, no puede haber nin-

* Se respeta la transliteración del autor. Otros autores se refieren a estas compañías como *chaebol* [nota del editor].

¹¹ Charles S. Lee, "Companies. Battle of Wills", *FEER*, agosto 26, 1999, p. 11.

¹² *Ibidem*, p. 10.

¹³ BK, "Daewoo Debacle: Uncertain Future por Daewoo", diciembre de 1999, p. 14.

guna confianza en tales operaciones por lo que los observadores piden que se lleven a cabo cambios sustanciales en las estructuras de propiedad de los *chebol*, y se emprenda una auténtica vía de impulso a las reformas.¹⁴

Esta historia no es nueva porque la simulación ha sido desde siempre el *modus operandi* de los consorcios en connivencia con el gobierno. Mientras no se ponga fin a estas prácticas, Kim Dae-jung difícilmente podrá salir airoso. En consecuencia, no importa cuánto sea el avance que se registre en los demás indicadores económicos, mientras la reforma estructural de la economía esté aún pendiente, difícilmente podrá hablarse del final de la crisis.

COREA DEL NORTE: LA CRISIS SIN FIN

Ha transcurrido otro año en el que día con día se hace más evidente la agudización de la pobreza en la sociedad norcoreana. Al mismo tiempo, crecen las voces de un coro que, desde respectivas atalayas, entonan el prelude que presagia el fin de Corea del Norte. Para estos observadores, la actual situación de crisis es el resultado lógico de la ineficacia de las políticas de corte socialista a las que se aferra un régimen que se muestra incapaz de emprender una reforma profunda que pudiera evitar el colapso final, por temor de ser rebasado poniendo con ello en riesgo su propia existencia.

No obstante, la presencia de la República Popular Democrática de Corea ha continuado vigente durante el año de 1999, y bajo ningún motivo puede afirmarse que haya indicios de haber perdido su condición de Estado, ni dejado de ejercer el control de la población dentro de sus fronteras, así como tampoco ha disminuido su capacidad de conducción de la política exterior. Empero, el cumplimiento de las metas acariciadas en su proyecto histórico relativas a lograr un país reunificado bajo la bandera socialista y mantener índices de crecimiento económico que permitan dar bienestar a su población se torna imposible de alcanzar.¹⁵

La agravación de la economía obedece a la presencia simultánea de tres situaciones críticas: el agotamiento del modelo de una economía de

¹⁴ BK, "Pitfalls of Chaebol Reform. Corporate reform is largely cosmetic", diciembre de 1999, p. 23.

¹⁵ Véase Nicholals Eberstadt. *The End of North Korea*, The AEI Press, Washington D.C., 1999.

mando implantado durante un prolongado periodo que no ha sido sometido a ningún cambio; una alteración de las relaciones de intercambio comercial debido a la supresión de los programas con el bloque socialista; y una severa escasez de alimentos que se encuentra fuera de su control.

La crisis alimentaria ha colocado al país en una situación de completa indefensión que no tiene parangón en la historia. Esta situación representa un contraste dramático con otro tipo de crisis análogas registradas en las zonas rurales de otros países socialistas en los albores del proceso de implantación de una economía socialista. Aquí se obedeció las condiciones propias del inicio de la política económica, cuya solución tuvo lugar luego que se corrigió el rumbo seguido. El caso de Corea del Norte difiere sobremanera porque la escasez de alimentos se ha presentado después de un periodo de cincuenta años, luego de haber alcanzado importantes logros en su proceso de industrialización. Por lo tanto, la crisis está muy lejos de obedecer a errores en la conducción de la política de planeación. Su carácter es más bien estructural, y en una última instancia refleja el fracaso de toda su estrategia de desarrollo.¹⁶

La gravedad de la crisis ha impuesto la necesidad de recurrir a la ayuda externa como una medida desesperada de supervivencia, la cual ha generado una corriente de ayuda internacional que ha provenido de los países vecinos y de la misma Corea del Sur, todos ellos preocupados por los problemas que traería consigo el colapso de Corea del Norte.

De acuerdo con informes proporcionados en mayo por las organizaciones que tienen programas de ayuda para paliar la crisis alimentaria en Corea del Norte, cada día se hace más difícil garantizar los recursos necesarios para alimentar a la población, debido también a que entre los organismos donantes parecen haber aparecido indicios de apatía motivada por la incertidumbre sobre el futuro económico del país, al considerar la imposibilidad de poder abatir efectivamente la escasez de alimentos. En la visión de estos grupos, las causas de la crisis no sólo provienen de las secuelas dejadas por los desastres naturales recientemente ocurridos, sino sobre todo obedecen a deficiencias en la estructura de la política agraria, la cual requiere ser reformada.

En este sentido, algunos de ellos han empezado a considerar la suspensión de los programas de ayuda y, en su lugar, a canalizar sus esfuerzos de manera más directa hacia programas de reforma en la política agrícola

¹⁶ Nicholas Eberstadt, *Op. cit.*, pp. 8-9.

con el propósito de hacer más eficiente la producción de alimentos. Lo anterior implica la necesidad de adoptar técnicas modernas de cultivo, hacer más eficiente el uso de la tierra y llevar a cabo la rotación de cultivos. Empero, estas sugerencias de reforma parecieran no haber tenido mayor eco en el gobierno de Kim Jong-il, quien no ha dado muestras de modificar el sistema de economía planificada.¹⁷

No obstante, a pesar de tales deficiencias, el problema de la escasez de alimentos parece haberse atenuado y el fantasma de la hambruna tiende a alejarse aunque hay lugares del país donde persisten las carencias. La producción de cereales que alcanzó en 1998 la cifra de 3.89 millones de toneladas no logra cubrir las necesidades de los 22 millones de habitantes que tiene Corea del Norte. De acuerdo con un estudio llevado a cabo por el investigador del Instituto de Economía Rural en Seúl, Kim Woon-keun, aun en el caso de que se produjera un millón más de toneladas, esta cantidad apenas podría ser suficiente para cubrir la cantidad mínima de calorías requerida por cada persona. Lo anterior refleja, según este mismo investigador, que incluso si el gobierno de Corea del Norte efectuara las reformas económicas requeridas, llevaría varios años poder lograr la autosuficiencia alimentaria.¹⁸

Como la posibilidad de efectuar esta reforma es incierta, continúa imponiéndose la necesidad de mantener la ayuda humanitaria. Ciertamente, ésta no pareciera ser por sí misma la solución, pero es la carta que hasta el momento el gobierno de Kim Jong-il parece estar dispuesto a seguir jugando, debido, además, a que le ha servido como instrumento de estrategia para la política exterior.

LAS RELACIONES INTERCOREANAS Y UN NUEVO MOVIMIENTO DIPLOMÁTICO EN LA REGIÓN

La llegada de Kim Dae-jung a la presidencia de la República de Corea podría marcar un hito en el futuro de las relaciones entre ambas Coreas. Kim ha asumido una actitud valiente al proponerse el trazo de un nuevo camino que haga a un lado la confrontación, facilite el acercamiento y logre la

¹⁷ Shim Jae-hoon, "North Korea. Welfare State: The floods are over, but Pyongyang is hooked on aid", *FEER*, mayo 27, 1999, p. 24.

¹⁸ *Idem*.

concordia en la península coreana; empresa nada fácil de acometer dada la aversión que ha prevalecido entre ambas partes.

La audacia de este empeño parece haber tenido la aceptación de la mayoría de la ciudadanía, la que ha juzgado de manera positiva tal esfuerzo. Lo anterior se desprende de los datos emanados de la mencionada encuesta en la revista *Win*, en la que se consigna que más del 60% de los entrevistados le ha dado una acogida favorable a la manera como en general el presidente Kim ha conducido la política exterior; en lo relativo a la propuesta de la política de "brillo de sol" hacia Corea del Norte, el 50% de las opiniones la consideró atinada.¹⁹

El sentido de estas respuestas refleja, en un primer momento, la satisfacción que ha producido la apertura del territorio norcoreano para que los turistas de Corea del Sur puedan visitar el monte Kumgang. No obstante, acontecimientos acaecidos en 1998 como la intrusión de submarinos norcoreanos en aguas de Corea del Sur, el lanzamiento del misil *Taepo Dong 1* y la eventualidad de que nuevos misiles nucleares pudieran continuar siendo fabricados y otro incidente en la frontera marítima entre ambas repúblicas, causó la reticencia de algunos sectores de la población sudcoreana, quienes en 1999 se han mostrado escépticos sobre la viabilidad de esta política de reconciliación.

El punto central del desacuerdo es el programa norcoreano de fabricación de misiles nucleares de largo alcance. A este respecto, la perspectiva del presidente Kim Dae-jung se funda en la estimación de que el gobierno de Corea del Norte siente que su supervivencia se encuentra en peligro debido a la desigualdad militar que representan las fuerzas militares de Corea del Sur, que cuentan además con el apoyo de Estados Unidos y Japón. Por tanto, para Kim es necesario disipar tales temores y sobre esa premisa tratar de lograr un acuerdo sobre control de armamentos, lo cual permitiría al gobierno del Norte utilizar los recursos que hoy se destinan a gastos de defensa en la reconstrucción de la economía. Bajo esta misma convicción, Kim espera que los gobiernos de Estados Unidos y Japón reformulen las estrategias de su política exterior y busquen establecer relaciones diplomáticas con Corea del Norte, la que, en reciprocidad, deberá renunciar a su programa de fabricación de misiles nucleares a cambio de asistencia económica e inversiones.²⁰

Esta preocupación de Kim de ninguna manera resulta infundada; por-

¹⁹ Park Jong-joo, *Op. cit.*, p. 35.

²⁰ Shim Jae-hoon, "Nobel Cause", *FEER*, marzo 8, 1999, p. 20.

que, según su estimación, en caso de presentarse un colapso económico en Corea del Norte, éste provocaría un flujo masivo de refugiados cuyas necesidades difícilmente podría atender el gobierno del Sur, so riesgo de poner en peligro el propio proceso de reestructuración de la economía sudcoreana. Es por esta razón que su gobierno ha optado por impulsar el diálogo y poner freno a la confrontación. Sin embargo, este llamado pareciera no tener eco en el gobierno del Norte.

El argumento más calumnioso considera que el presidente Kim está muy lejos de abrigar un genuino propósito de concordia, y que su verdadero fin es mantener su afán de protagonismo que, a la postre, podría redituarse figurar en la lista de candidatos al Premio Nobel de la Paz y, en caso de obtenerlo, pasar a la historia como el arquitecto de la reunificación coreana.²¹

Según se ha mencionado, el lanzamiento norcoreano del misil *Taepo Dong 1* representa una amenaza para la estabilidad de la región. Ha tenido un inusitado efecto en las ya de por sí tensas relaciones de Corea del Norte, Japón y Estados Unidos. Un intrincado movimiento diplomático se ha puesto en marcha y en él confluyen las posiciones divergentes de los actores en juego, incluida China. En este proceso se percibe: el propósito del presidente Kim Dae-jung por consolidar su política de acercamiento con el Norte; las demandas del Congreso de Estados Unidos para que su gobierno intensifique la presión contra Corea del Norte; la oposición de China a que esto suceda porque considera contraproducente el ejercicio de presiones; y la posición de Japón de suspender su asistencia económica al programa de construcción de plantas no nucleares de producción de energía en Corea del Norte.²²

La revisión de la política de Estados Unidos con Corea del Norte ha recaído en manos del ex secretario de Defensa, William Perry, quien por instrucciones del presidente Clinton habrá de estudiar el futuro de las relaciones entre ambos países, a partir del acuerdo de 1994 bajo el cual el gobierno de Corea del Norte aceptó cerrar una planta nuclear en la que podrían producirse armas de alto poder a cambio de asistencia económica y un programa para la construcción de plantas alternativas de energía. La misión de Perry logró, en marzo de 1999, la promesa del gobierno de Corea del Norte de mantener vigente el acuerdo de 1994 y permitir que funcionarios del gobierno estadounidense lleven a cabo visitas de inspección a la planta de Kumchangri, donde supuestamente se fabrican misiles. En reciprocidad, el

²¹ *Idem.*

²² Shawn W. Crispin, *et al.*, "Divided we stand", *FEER*, marzo 18, 1999, p. 18.

gobierno de Estados Unidos se comprometió a poner en marcha un proyecto agrícola que comprende el envío de un millón de toneladas de alimentos para paliar las carencias alimentarias de la población de Corea del Norte.²³

Este acuerdo constituye sin duda el preludio de un cambio en el trato que hasta ahora ha dado Estados Unidos a Corea del Norte. Sin embargo, es solamente el inicio de un proceso que habrá de llevar más tiempo dada la tensión que ha privado entre ambas partes. El subsecuente capítulo fue la visita de Perry a Corea del Norte donde tuvo una cálida recepción oficial que le facilitó el camino para presentar la propuesta del gobierno de Estados Unidos. Dicha propuesta, a su vez avalada por Japón y Corea del Sur, consiste en que si el gobierno del Norte se adhiere estrictamente al acuerdo de 1994, las tres partes se comprometen a participar conjuntamente en un programa de cinco mil millones de dólares para financiar la construcción de una planta nuclear en el país. Al mismo tiempo, si el Norte se compromete a cancelar su programa de fabricación de misiles, podría recibir un paquete de ayuda que incluiría la suspensión de las sanciones impuestas por el gobierno estadounidense. Como parte de esta misma propuesta, Corea del Sur ofreció un programa de ayuda agrícola.²⁴

Esta es ciertamente una oferta nada despreciable, empero, la mayoría de los observadores se mostró cautelosa en mostrar entusiasmo y un incidente suscitado el 15 de junio pareció darles la razón. Ese día tuvo lugar un ataque entre embarcaciones de Corea del Norte y del Sur, el que por su magnitud no había tenido precedente desde la firma del armisticio en 1953. Dio motivo para que se especulara sobre la sinceridad del acercamiento del gobierno del Norte con el de Estados Unidos. Todo hace suponer que se trató de una medida para debilitar la posición negociadora de Corea del Norte, por parte de un sector inconforme que se escudó en el hecho de que su gobierno jamás ha reconocido los límites marítimos fijados por el comando de las Naciones Unidas al final de la guerra de Corea.²⁵

Este incidente tuvo varias consecuencias en Corea del Sur. La política de apertura del Presidente Kim Dae-jung quedó en entredicho, y sus

²³ Shawn W. Crispin y Shim Jae-hoon, "Buying Time: A U.S.-North Korean deal keeps the 1994 nuclear accord alive", *FEER*, abril 1, 1999, p. 16.

²⁴ Shim Jae-hoon, "Foreign Relations: Perry's Progress: U.S. envoy breaks the ice in North Korea", *FEER*, junio 10, 1999, p. 22.

²⁵ Shim Jae-hoon y Shawn W. Crispin, "Korean Peninsular Paradox: North Korea provokes a clash in the Yellow Sea even as it widens its economic and diplomatic ties with the world: What is Pyongyang's game?", *FEER*, junio 24, 1999, pp. 20-21.

opositores le exigieron que actuara con mano más firme. Kim exigió una satisfacción por el incidente y el pago de reparaciones. Al mismo tiempo, un grupo de turistas sudcoreanos fue detenido e interrogado por autoridades del Norte, acto que llevó a la suspensión de los viajes de excursionistas al monte Kumkang que con éxito había auspiciado el grupo Hyundai.²⁶

El aumento de las presiones ha tenido otras consecuencias, como la determinación de Kim de buscar un programa independiente de fabricación de misiles con objeto de contrarrestar al Norte, propuesta que no comparte el gobierno de Estados Unidos porque va en contra de su propia iniciativa de agrupar a todos sus aliados asiáticos bajo un mismo sistema de defensa; además el carácter ofensivo de un programa de esa naturaleza también atenta los esfuerzos de Estados Unidos por buscar acuerdos de no proliferación de misiles nucleares.²⁷

Luego de estas tensiones, el gobierno de Corea del Norte terminó haciendo la promesa de no llevar a cabo otra prueba de lanzamiento de misiles. A cambio, el gobierno de Estados Unidos decidió levantar las sanciones que prohibían el comercio de bienes de consumo y el establecimiento de líneas marítimas y aéreas; por su parte, Japón aceptó también hacer lo propio. El significado económico de esta decisión es muy relativo porque representa muy poca utilidad para la deteriorada economía del Norte. Pero políticamente sí reviste importancia, sobre todo para el presidente de Corea del Sur que puede proseguir con su intento de lograr pláticas directas con el gobierno del Norte, la oportunidad que ha anhelado para poder cumplir su sueño de poner fin al esquema de la guerra fría que tanto daño ha causado a la península coreana.²⁸

Esta última esperanza habrá de verse cumplida en los meses por venir, una vez que se vean más claros los efectos que pudieran tener la abrogación de la ley de seguridad en Corea del Sur y que los gobiernos de Estados Unidos y Japón hayan atendido la solicitud de establecer en Pyongyang oficinas de enlace, como un paso previo para la normalización de relaciones diplomáticas.

²⁶ Shim Jae-hoon, "Korean Peninsula: Cloudy Outlook, Cross —border tension dulls Seoul's 'sunshine policy' ", *FEER*, julio 15, 1999, p. 19.

²⁷ Shim Jae-hoon y Shawn W. Crispin, "Security. Different Drummer. South Korea prefers a homegrown missile programme", *FEER*, julio 1, 1999, p. 26.

²⁸ Shim Jae-hoon, "North Korea. Limits of Brinkmanship: By promising not to test another missile, Pyongyang wins an easing of sanctions —but the pay-off is mostly symbolic", *FEER*, septiembre 30, 1999, p. 20.

APÉNDICE I

<i>Nombre oficial</i>	República de Corea
<i>Capital</i>	Seúl
<i>Extensión territorial</i>	99 313 km ² excluyendo la zona desmilitarizada (1 262 km ²)
<i>Religión en 1992</i>	Protestantes (14,46 millones), confucianistas (10,26 millones), budistas (8,99 millones), católicos (1,19 millones), budistas Won (1,12 millones) y una minoría chondo-gyoista, taejong-gyoista y shamanista.
<i>Idioma</i>	Coreano
<i>Moneda</i>	Won (w)
<i>Gobierno</i>	Sistema presidencial
<i>Jefe de Estado</i>	Presidente Kim Dae-jung
<i>Organizaciones políticas</i>	
<i>Gobierno</i>	Coalición del Congreso Nacional para una Nueva Política (NCNP)
	Demócratas Liberales Unidos (UDL)
<i>Oposición</i>	Gran Partido Nacional
<i>Miembros principales del Consejo Estatal</i>	
<i>Presidente</i>	Kim Dae-jung
<i>Primer Ministro</i>	Kim Jong-pil
<i>Ministros clave</i>	
<i>Comercio, Industria y Energía</i>	Chung-Duck-koo
<i>Construcción y Transportación</i>	Lee Kun-choon
<i>Defensa</i>	Cho Seong-tae
<i>Educación</i>	Kim Duck-choong
<i>Medio Ambiente</i>	Kim Myung-ja
<i>Finanzas y la Economía</i>	Kang Bong-kyun
<i>Relaciones Exteriores y Comercio</i>	Hong Soon-young
<i>Administración Gubernamental</i>	
<i>e Interior</i>	Kim Ki-jac
<i>Salud y Bienestar</i>	Cha Heung-bong
<i>Información y Comunicación</i>	Namgoong Suek
<i>Justicia</i>	Kim Jung-kil
<i>Trabajo</i>	Lee Sang-yong
<i>Unificación Nacional</i>	Lim Dong-won
<i>Ciencias y Tecnología</i>	Seo-Jung-uck
<i>Gobernador del Banco Central</i>	Chon Chol-hwan

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea and North Korea*, cuarto trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, 1999.

APÉNDICE II

<i>Nombre oficial</i>	República Popular Democrática de Corea	
<i>Capital</i>	Pyong Yang	
<i>Extensión territorial</i>	122 762 km ²	
<i>Religión</i>	68% se declaran sin religión. Sin embargo, existen budistas, confucionistas, shamanistas y cristianos.	
<i>Idioma</i>	Coreano	
<i>Moneda</i>	Won (w)	
<i>Gobierno</i>	Estado comunista con una sistema presidencial. El Partido de los Trabajadores Coreanos controla todas las ramas del Estado. Desde la muerte de Kim Il-sung figuras militares han incrementado su participación en el estado.	
<i>Presidente</i>	Kim Il Sung finado elevado al rango de “presidente Eterno”	
<i>Partidos políticos en coalición nominal</i>	Partido Chondoist Chongu — secretaria general, Ryu Mi Yong Partido Coreano Social Demócrata — secretario general, Kim Pyong Sik Partido de los Trabajadores Coreanos — secretario general, Kim Chong Il	
Principales miembros del estado y partidos		
<i>Presidente de la Comisión Nacional de Defensa</i>		Kim Jong-il
<i>Primer vicepresidente</i>		Jo Myong-rok
<i>Vicepresidentes</i>		Kim Il-chol; Ri Yong-mu
La Asamblea Popular		
<i>Presidente de la Asamblea Popular</i>	Kim Yong-nam	
<i>Vicepresidentes</i>	Yang Hyong-sop; Kim Yong-dae	
<i>Primer Ministro</i>	Hong Song-nam	
<i>Viceministros</i>	Jo Chang-dok; Kwank Bom-ki	
<i>Miembros claves del Buró Político</i>	Kye Ung-tae, Chon Byong-ho	
<i>Ministros clave</i>	<i>Agricultura</i>	Ri Ha-sop
	<i>Comercio</i>	Ri Yong-son
	<i>Defensa</i>	Kim Il-chol
	<i>Finanzas</i>	Rim Kyong-suk
	<i>Relaciones Exteriores</i>	Paek Nam-sun
	<i>Comercio Exterior</i>	Kang Jong-mo
	<i>Industria Ligera</i>	Ri Yon-su
	<i>Metales y Maquinaria</i>	Jon Sung-hun
	<i>Seguridad Pública</i>	Paek Hak-nim
Presidente de la Comisión Estatal de Planificación		
	Pak Nam-gi	

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; *The Economist Intelligence Unit, Country Report: South Korea and North Korea*, cuarto trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, octubre, 1999.

COREA DEL SUR

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	99 313
Población total a mediados de 1997	45 991 257
Densidad de población ²	467.7

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1998.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

(promedio anual, miles de personas de 15 años y mayores)

	1995	1996	1997
Agricultura, silvicultura y pesca	2 541	2 405	2 324
Minería y cantera	27	24	27
Manufactura	4 773	4 677	4 474
Electricidad, gas y agua	69	74	76
Construcción	1 896	1 968	2 004
Comercio, restaurantes y hoteles	5 358	5 628	5 7987
Transporte, almacenaje y comunicación	1 068	1 111	1 165
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios empresariales	1 635	1 772	1 907
Servicios a la comunidad, sociales y personales	3 009	3 105	3 272
Total de empleados	20 377	20 764	21 048
Desempleados	419	425	556
Fuerza laboral total	20 797	21 188	21 604
Hombres	12 433	12 620	12 761
Mujeres	8 363	8 568	8 843

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios del mercado bW ¹	323.4	377.3	418.5	453.3	449.5
PIB, crecimiento real (%)	8.3	8.9	6.8	5	-5.8
CPI (promedio porcentual)	6.2	4.5	4.9	4.5	7.5
Exportaciones FOB mmd ²	95.0	124.6	130.0	138.6	131.8
Importaciones FOB mmd	97.8	129.1	144.9	141.8	90.6
Balanza de la cuenta corriente mmd	-3.9	-8.5	-23.0	-8.2	40
Reservas excluyendo oro mmd	25.6	32.7	34.0	21.1	52
Deuda externa total mmd	81.5	100.3	131.3	161.7	156.7
Servicio de la deuda externa (%) pagado	6.9	7.3	8.7	11.1	13.8
Tipo de cambio promedio (Won: \$)	803.5	771.3	804.5	951.3	1 401.4

¹ bW = billones de won.

² mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea*, cuarto trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1998)

	% del total
Agricultura, silvicultura y pesca	4.9
Minería y cantera	0.4
Manufacturas	30.7
Electricidad, gas y agua	2.3
Construcción	10.1
Comercio, restaurantes y hoteles	10.6
Transporte, almacenaje y comunicación	6.9
Servicios financieros y empresariales	19.6
Servicios del gobierno	8.0
PIB a precios de mercado (incluye otros)	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea*, cuarto trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1998)

	% del total
Consumo privado	55.7
Consumo estatal	10.9
Formación de capital fijo	29.4
Variación en acciones	-8.6
Exportaciones de bienes y servicios	48.7
Importación de bienes y servicios	-35.8
Discrepancias en estadísticas	-0.4
PIB a precios de mercado	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea*, cuarto trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES (1998)

	<i>md*</i>
Productos electrónicos	25 686
Textiles	15 840
Maquinaria y equipo	14 783
Vehículos	11 173
Barcos y estructuras flotantes	8 014
PIB a precios de mercado (incluye otros)	132 313

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea*, cuarto trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES (1998)

	<i>md*</i>
Productos eléctricos y electrónicos	18 939
Petróleo crudo	11 241
Maquinaria y equipo	9 453
Químicos y productos químicos	6 117
Insumos para la industria ligera	3 429
Total (incluye otros)	93 282

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea*, cuarto trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	17.2
Japón	9.2
China	9.0
Hong Kong	7.0
Taiwan	3.9

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea*, cuarto trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	21.9
Japón	18.1
China	7.0
Australia	5.0
Saudi Arabia	4.7

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: South Korea*, cuarto trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-COREA DEL SUR

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Exportaciones md*	197 699	68 405	73 473
Importaciones md	1 177 441	1 831 023	1 951 288
Saldo	-979 742	-1 762 618	-1 877 815

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1993	1994	1995
Receptores de radio (millares en uso)	44 700	45 300	46 000
Receptores de televisión (millares en uso)	9 500	14 408	15 000
Teléfonos (millares de líneas en uso)	16 686	17 647	18 600
Estaciones de telefax (millares en uso)	350	375	n.d.
Telefonos celulares (miles de suscripciones)	472	960	1 641
Producción de libros			
Títulos	30 861	34 204	35 864
Ejemplares (millares)	151 344	160 305	187 252
Periódicos:			
Número	n.d.	62	n.d.
Circulación promedio (miles de ejemplares)	n.d.	18 000	17 700

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN

	Instituciones	Maestros	Estudiantes
Kindergarten	9 005	27 586	568 096
Escuelas primarias	5 721	138 670	3 783 986
Escuelas secundarias	2 720	97 931	2 180 283
Escuelas preparatorias	1 892	104 404	2 336 725
Colegios menores profesionales	155	12 468	724 741
Colegios para maestros	11	814	20 948
Universidades	150	53 300	1 368 461
Educación superior	592	n.d.	151 358

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

COREA DEL NORTE

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	122 762
Población total a mediados de 1996	22 466 000
Densidad de población ²	183

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1996.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
(OIT, miles de personas en 1980)

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Agricultura	1 484	1 870	3 355
Industrias	1 654	719	2 373
Servicios	1 103	1 007	2 110
Total	4 241	3 597	7 838

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
PIB, crecimiento real (%)	-1.8	-4.6	-3.7	-6.8	-1.1
Producción de arroz (miles de toneladas)	n.d.	n.d.	1 340	n.d.	n.d.
Exportaciones md*	840	740	730	910	560
Importaciones md	1 270	1 310	1 250	1 270	880
Balanza comercial md	-430	-570	-520	-360	320
Deuda externa md	9.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tipo de cambio promedio (Won: \$)	2.17	2.15	2.15	2.20	2.20

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: North Korea*, cuarto trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1994)

	<i>% del total</i>
Agricultura, silvicultura y pesca	29.5
Minería	7.8
Manufacturas	23.6
Electricidad, gas y agua	4.8
Construcción	6.3
Servicios	27.9
Total	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: North Korea*, cuarto trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES

<i>Principales países, 1995</i>	<i>% del total</i>
Japón	27.9
Corea del Sur	20.8
China	5.2
Alemania	4.0
Rusia	1.2

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: North Korea*, cuarto trimestre, 1999.

ORIGEN DE LA IMPORTACIONES

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
China	32.6
Japón	17.2
Rusia	4.7
Corea del Sur	4.3
Alemania	2.9

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: North Korea*, cuarto trimestre, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Receptores de radio (millares en uso)	2 850	2 950	3 000
Receptores de televisión (millares en uso)	n.d.	1 000	1 050
Teléfonos (millares de líneas en uso)	1 089	1 100	1 100
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	2 960	3 000	n.d.
Periódicos			
Número	n.d.	11	11
Circulación promedio (miles de ejemplares)	n.d.	5 000	5 000

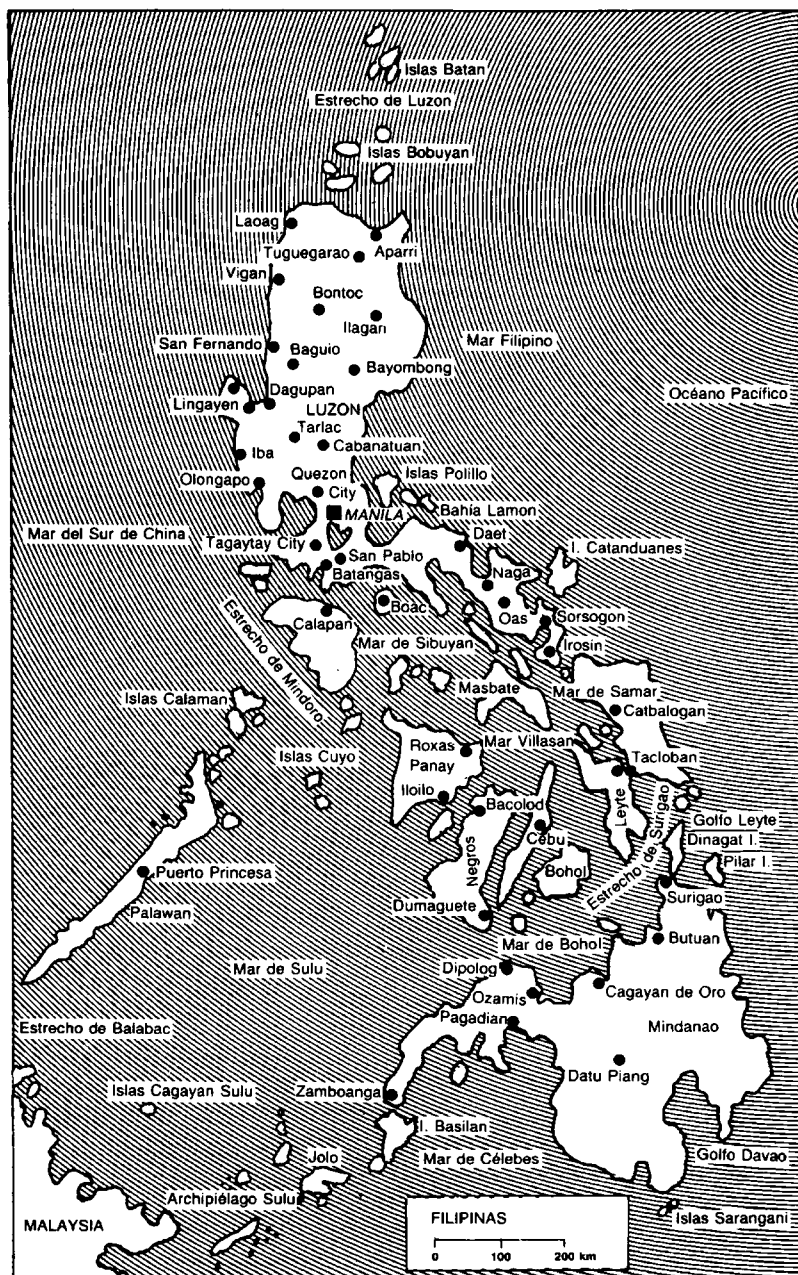
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1987-1988)

	<i>Instituciones</i>	<i>Maestros</i>	<i>Estudiantes</i>
Pre-primaria	16 964	35 000	728 000
Primaria	4 813	59 000	1 543 000
Secundaria	n.d.	111 000	2 468 000
Universidades	519	23 000	325 000
Otras instituciones terciarias	n.d.	4 000	65 000

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

FILIPINAS



FILIPINAS

ASUNCIÓN BENÍTEZ-RUSH

INTRODUCCIÓN

A fines del siglo, resulta perturbador reflexionar en lo poco que Filipinas ha progresado en las últimas décadas. En la arena política, el año y medio que el populista Estrada lleva como presidente destaca por el resurgimiento de la política clientelista, la cual floreció en los años cincuenta y sesenta y fue rebautizada como *amiguismo* en los años setenta. En el Congreso, el dominio de las viejas familias políticas (la última generación) se ve atenuado solamente por la competencia de una nueva elite política que funda su influencia en fortunas o celebridad hechas rápidamente en el cine, la televisión o los deportes. En una demostración típica de chaqueterismo político, en el cual la lealtad partidista se basa más en la personalidad que en la ideología, muchos funcionarios que se hallaban en el partido de la oposición tras las elecciones de 1998, se han pasado ahora al partido en el poder del presidente Estrada, con lo que éste consolida su dominio en todo el país.

En el campo económico, no ha habido ningún cambio sustancial en la distribución de la riqueza y de los recursos. Alrededor de 5% de la población sigue controlando 75% de la riqueza económica. Durante los últimos dos años, a medida que la crisis asiática siguió su curso, el gobierno (tanto el del presidente Fidel Ramos como el de Estrada) insistió mucho en las buenas noticias: que Filipinas se ha visto mucho menos afectada que otros países de la región, que “emergería de la crisis mucho más pronto” y que incluso podría adelantarse a sus vecinos aquejados de problemas. Pero con el fin de la crisis a la vista, está claro que Filipinas no llegará a superar a sus vecinos en un futuro cercano, pese a incipientes pero esperanzadoras

señales de recuperación económica. Aunque no hay duda de que el gobierno cumplirá sus (reajustados) objetivos económicos para 1999, el efecto de ello en el ingreso real es insignificante para una población que se aproxima con rapidez a los setenta y cinco millones y que sigue creciendo a una tasa anual de 2.3%. También es significativo que unos diez millones de filipinos actualmente estén desempleados o subempleados y que el ingreso promedio de los ciudadanos se haya reducido a los niveles de hace diecisiete años.¹ Además, Filipinas ocupa ahora un lugar inferior a Indonesia y Sri Lanka y muy por debajo de Tailandia y Malasia en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual incluye niveles de educación y de esperanza de vida.²

EL ÁMBITO SOCIOPOLÍTICO

Desde el primer día que asumió su cargo, el presidente Estrada ha dejado incumplida una promesa de campaña, según la cual llevaría a cabo una “búsqueda ejecutiva” para reclutar a “los mejores y más brillantes” para su gobierno, y ha nombrado a funcionarios que tienen lazos personales con él mismo o sus asesores más cercanos. Ha escogido cuidadosamente a la mayor parte de los miembros de su gabinete ampliado, incluyendo a los que tienen un rango inferior al de subsecretario, y ha creado una burocracia pesada y difícil de manejar bajo el ejecutivo al nombrar a unos cuarenta asesores y consultores. También ha colocado a sus amigos íntimos en los puestos directivos de la mayor parte de las instituciones financieras del gobierno y otros organismos del Estado.

Viejas caras, nuevos puestos

El 24 de marzo, Antonio Cerilles —de quien se dice es cercano al secretario del ejecutivo Ronaldo Zamora y a su hermano Manuel, tesorero de la campaña de Estrada— por fin recibió confirmación por parte del Congre-

¹ Emmanuel S. de Dios, “Crisis Without Consequence, Recovery Without Reform”, *Philippine Daily Inquirer* (PDI), agosto 25, 1999, p. B8.

² Philip Bowring, “A Slow Philippine Convalescence”, *International Herald Tribune*, agosto 10, 1999.

so para ser secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a pesar de un retraso de diez meses debido a las objeciones expresadas por numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) y ciudadanos preocupados que cuestionaron su integridad y competencia. Estrada insistió en nombrar a Cerilles no obstante las quejas hacia él, que iban desde el despojo de tierras y la tala ilegal hasta un potencial conflicto de intereses por ser propietario de una plantación de caucho en Mindanao.

El 26 de marzo, el ex senador Ernesto Maceda fue nombrado embajador ante Estados Unidos (encargo diplomático nada despreciable), aunque no pudo tomar posesión de su cargo sino hasta el 11 de mayo debido a una disposición constitucional que prohíbe dar nombramientos a candidatos perdedores. Maceda, que perdió la contienda electoral por la alcaldía de Manila en 1998, fue mentor político y jefe de campaña de Estrada en 1992, aunque tuvieron una pelea entonces. El 13 de abril, Estrada cedió la dirección del Ministerio del Interior y Gobierno Local al subsecretario Ronaldo Puno, importante figura de la campaña presidencial de Estrada. Antes, el presidente había tomado la decisión de encabezar él mismo dicho ministerio en su capacidad de ejercer labores tanto ejecutivas como administrativas, para subrayar que la paz y el orden eran una prioridad absoluta de su gobierno. El mismo día, Estrada anunció también que nombraría a su derrotado compañero de fórmula para la vicepresidencia, el ex presidente del senado Edgardo Angara, para el puesto de secretario de Agricultura, en cuanto se lo permitiera la prohibición de designar como funcionarios a candidatos perdedores. Angara, quien renunció a su propia ambición presidencial para unirse al bando de Estrada, se ha convertido en un influyente asesor del presidente.

Otros dos importantes funcionarios que tienen estrechos lazos con el presidente fueron nombrados en 1999. El destacado banquero Rafael Buenaventura, ex compañero de escuela de Estrada, tomó posesión del puesto de gobernador del *Bangko Sentral ng Pilipinas* (Banco Central de Filipinas) en julio a raíz del retiro de Gabriel Singson, funcionario que había conservado su puesto tras el cambio de gobierno. En noviembre, el general Panfilo Lacson fue nombrado jefe de la Policía Nacional de Filipinas, que comprende 110 mil efectivos, en sustitución de su archienemigo Roberto Lastimoso, el cual ha sido acusado de aceptar sobornos y proteger a narcotraficantes. Bajo la presidencia de Ramos, Lacson trabajó estrechamente con el entonces vicepresidente Estrada, quien encabezaba la Fuerza de Combate Presidencial Contra el Crimen Organizado. Cuando Estrada se

convirtió en presidente, no tardó en designar a Lacson para dirigir el Grupo Presidencial de Combate al Crimen Organizado, y le dio autoridad para trabajar virtualmente con independencia de los militares y la policía. En los primeros nueve meses del mandato de Estrada, los secuestros se han reducido a alrededor de uno al mes, en comparación con uno cada dos días durante su punto culminante en el gobierno de Ramos. Sin embargo, los críticos han cuestionado las medidas extrajudiciales de Lacson al llevar a cabo su guerra contra el crimen.

Los expertos en política han notado que el presidente Estrada en general otorga a sus principales funcionarios una gran autonomía; muchos dicen que es rara la ocasión en que les pide informes regulares y que les da línea. Semejante informalidad del ejecutivo ha desembocado en varios errores garrafales y malentendidos al llevar a cabo las políticas, avivando con ello el fuego de las críticas que dicen que Estrada toma decisiones impulsivamente o por amiguismo. Además, se ha agravado el faccionalismo entre los funcionarios más importantes, celosos de su territorio. Pero los analistas dicen que ésta es la manera de Estrada de mantener a todos a raya, ya que una facción delatará a otra a la menor provocación —una estrategia de supervivencia que aprendió durante sus diecisiete años como alcalde de San Juan. Su estrategia parece funcionar pues, pese a las contracorrientes, encuestas de opinión llevadas a cabo por la confiable *Social Weather Station* (Estación del Clima Social) muestran que en marzo de 1999 tenía la aprobación del 67% del público, superior al 60% de septiembre de 1998.³

El escándalo de los libros de texto escolares

Poco después de la publicación de estas encuestas, sin embargo, el llamado escándalo de los libros de texto escolares obligó al presidente a decretar la Orden Administrativa núm. 61, que prohíbe a todos los funcionarios y empleados gubernamentales hacer tratos con los familiares “reales o imaginados” del presidente o de la primera dama para obtener favores, concesiones o privilegios del gobierno.⁴ Presuntamente, el escándalo implicaba a un primo y a una amante de Estrada, quienes estaban relacionados con un intento fallido por parte de una casa editorial de sobornar a fun-

³ *Far Eastern Economic Review* (FEER), abril 15, 1999, p. 18.

⁴ *PDI*, marzo 24, 1999, p. 1.

cionarios a cambio de lucrativos contratos de libros de texto con el Ministerio de Educación. El escándalo venía menos del involucramiento de una amante del presidente que del soborno mismo, dado que la promiscuidad de Estrada es ampliamente conocida (es padre de niños habidos en cuando menos cuatro mujeres aparte de la primera dama). Como otras leyes y órdenes del ejecutivo ya prohíben todo tipo de tráfico de influencias, esta última (y obviamente redundante) disposición puede interpretarse como una advertencia indirecta por parte del presidente dirigida a sus familias extramaritales.

Amiguismo

En julio, una encuesta entre los principales ejecutivos llevada a cabo por el influyente *Makati Business Club* reveló que a pesar de que el gobierno de Estrada ha logrado reducir la inflación y las tasas de interés, la credibilidad del gobierno entre los hombres de negocios se ha visto cada vez más debilitada, pues la existencia de amiguismo y tráfico de influencias es cada vez más evidente. Los observadores notaron que las compañías vinculadas a los amigos de Estrada han sobresalido muy por encima del resto del mercado en 1999. Estas compañías incluyen las que son propiedad del millonario William Gatchalian, consultor del presidente; las del secretario de Finanzas, Edgardo Espiritu; las del antiguo compinche de Marcos, Eduardo Cojuangco, aval financiero de Estrada; las del magnate de la cerveza y del tabaco, Lucio Tan, otro de los grandes contribuyentes a la campaña presidencial de Estrada; y las de Dante Tan, partidario político de Estrada desde 1987. Dante Tan, hombre de negocios de origen chino que importa de Malasia neumáticos para camiones de carga, es el amigo públicamente reconocido más reciente de Estrada; hace poco recibió la concesión de una franquicia exclusiva del gobierno para manejar un negocio potencialmente lucrativo de lotería en línea.⁵

Pero quizá el caso más flagrante de favoritismo político sea el de Lucio Tan, cuya Fortune Tobacco Corporation fue absuelta de nueve cargos de evasión de impuestos que sumaban 25.27 mil millones de pesos filipinos,⁶ apenas a los cuatro meses de haberse presentado el caso en la corte.

⁵ FEER, agosto 12, 1999, pp. 38-40.

⁶ Mientras no se indique otra cosa, todas las cifras se darán en pesos filipinos.

El proceso criminal fue abierto en diciembre de 1998 por el Ministerio de Justicia (acto que casi le cuesta el puesto al secretario de Justicia Serafin Cuevas), basado en abrumadora evidencia reunida en 1993 por la Oficina de Ingresos Internos (OI), bajo el gobierno de Ramos.⁷ El caso fue sobreseído por un tecnicismo jurídico, pues el comisionado actual de la OI, nombrado por Estrada, no halló que se hubiera cometido un fraude y por ello que “no había justificación legal para proseguir” el caso.⁸

En otro ejemplo de amiguismo, el presidente Estrada súbitamente revocó un acuerdo el 30 de julio que regulaba los vuelos entre Manila y Taipei, pidiendo un nuevo acuerdo que limitaría la cantidad de pasajeros que las aerolíneas de Taiwan podrían transportar entre ambas ciudades. Estrada admitió por sí solo que el motivo detrás de la revocación, que provocó la suspensión de vuelos comerciales entre ambos países desde el 2 de octubre, fue ayudar a Philippine Airlines (PAL).⁹ Funcionarios de PAL, 70% de la cual es propiedad de Lucio Tan y cuya deuda alcanza 2.3 mil millones de dólares estadounidenses, afirman que el programa de liberalización de la aerolínea lanzado en 1995 por el entonces presidente Ramos ha dejado a la aerolínea nacional enfrentada a una competencia desleal. Sin embargo, los críticos aducen que los problemas de PAL se derivan de su ambicioso programa de renovación de la flota, la crisis financiera de Asia y la mala administración de Tan. Dicen que la concesión de derechos adicionales a aerolíneas extranjeras, de hecho, ha tenido un importante papel en el aumento del turismo que visita Filipinas, así como beneficiado a los trabajadores filipinos en el extranjero.

Oposición a los cambios a la Carta Magna

El presidente Estrada parece resuelto a seguir adelante con los esfuerzos por modificar la Constitución de 1987, a pesar de las protestas de la poderosa Iglesia Católica y de una coalición de amplias bases populares de grupos moderados e izquierdistas. Estrada afirma que sólo favorece reformas económicas que impulsen la inversión extranjera, como las que permiten a los extranjeros poseer tierras y tener participación mayoritaria en el desa-

⁷ *PDI*, marzo 27, 1999, p. 2; *PDI* Editorial, marzo 28, 1999, p. 8.

⁸ *PDI*, marzo 25, 1999, p. 2.

⁹ *FEER*, octubre 21, 1999, p. 74.

rrollo de recursos naturales y en la operación de instalaciones de medios de comunicación masiva y de servicios públicos, y las que permiten al presidente establecer acuerdos económicos sin aprobación del poder legislativo. En un discurso pronunciado en agosto en el *Manila Overseas Press Club*, el presidente dijo: "Es urgente corregir estas disposiciones económicas. Es una carrera contra el tiempo, contra nuestro crecimiento poblacional y contra el resto del mundo. Una vez que se eliminen estos obstáculos a nuestro desarrollo, nuestros economistas esperan que se puedan añadir 3 o 4 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento de nuestros PNB y PIB. Los salarios aumentarán rápidamente y los niveles de pobreza caerán significativamente".¹⁰

Algunos analistas dicen que el problema con esta reforma constitucional que se anuncia como una panacea, es que ignora variables críticas que permiten que las tasas de crecimiento crezcan y se sostengan, como la estabilidad política, la transparencia del gobierno, reglas de juego equitativas en lo económico, así como sanas y consistentes políticas económicas —todo lo cual se ignora o se minimiza poco a poco en el gobierno de Estrada.¹¹ El presidente tiene un problema cada vez más grande de credibilidad. Además, la oposición al "*cha-cha*" (*charter change*) o cambio a la Carta Magna, proviene de la preocupación popular de que cualquier enmienda constitucional podría abrir las puertas a una avalancha de cambios, por ejemplo uno que permita a Estrada permanecer en el poder, como lo hizo Marcos en 1972. Una encuesta nacional llevada a cabo por *Social Weather Station* en marzo mostró que 77% de los votantes estaba en contra del cambio a la Constitución de 1987, mientras que su sondeo de junio mostró que el porcentaje había aumentado a 86, lo que quiere decir que siete de cada diez votantes rechaza el cambio a la Carta.

Puede ser que las multitudinarias manifestaciones de protesta anti *cha-cha* del 20 de agosto y 21 de septiembre hayan sido "sencillamente una reafirmación de una democracia vibrante", como las etiquetaron el gobierno y algunos comentaristas periodísticos, pero fueron lo suficientemente fuertes para hacer que el gobierno abandonara el tema por lo pronto. Además, según dicen los opositores anti *cha-cha*, si se alcanzaron altas tasas de crecimiento económico en los años sesenta y a fines de los ochenta sin estas reformas constitucionales, sin duda se puede lograr la recupe-

¹⁰ *PDI Sunday Magazine*, agosto 8, 1999, p. 10.

¹¹ *Ibid.*

ración económica y un crecimiento sostenido en el futuro inmediato sin recurrir a cambios a la Carta.

Asuntos del Congreso

El Congreso no ha sido productivo durante este año. Las únicas leyes importantes que aprobó fueron la Ley General de Apropiações de 1999 y la Ley de Aire Limpio —un acuerdo cuya versión definitiva todavía tiene que redactar un comité bicameral. Algunos observadores notan que los legisladores han estado demasiado enfrascados en investigaciones del Congreso y en politiqueo, en lugar de dedicarse de verdad a legislar. En el Senado, una feroz rivalidad evitó la selección inmediata de un reemplazo del presidente del Senado Marcelo Fernan, quien murió de cáncer en el curso del año. El presidente Estrada tuvo que intervenir con una componenda que finalmente dio tanto a Blas Ople como a Franklin Drilon periodos iguales para ocupar sucesivamente el cargo de presidente del senado.

En la Cámara de Diputados, la mayor parte de los miembros son nuevos y sin experiencia, de manera que existe el problema de una “curva de aprendizaje”. También se trata de la primera vez desde que se adoptó la Constitución de 1987 que se aplica el límite de tres periodos para los legisladores; así, la salida de tantos legisladores veteranos a raíz de las pasadas elecciones “debilitó” al Congreso. Además, se ha mencionado que una conducción ineficaz es un grave problema, el cual los propios legisladores han achacado a la preocupación del presidente de la Cámara, Manuel Villar, por las dificultades financieras de sus compañías (su emporio de bienes raíces ha recibido un duro golpe por la crisis económica).¹²

Campaña de combate a la pobreza

Casi cada vez que puede, el presidente Estrada manifiesta su compromiso con el programa de combate a la pobreza que fue el pilar de su campaña electoral. En su informe presidencial de julio, dijo: “La guerra a la pobreza no sólo es una política sino una pasión”.¹³ Ha prometido reducir el por-

¹² *PDI*, abril 8, 1999, p. 9.

¹³ *FEER*, septiembre 16, 1999, pp. 28-29.

centaje de filipinos que viven en la pobreza de 32% a entre 25 y 28% para cuando finalice su periodo de gobierno en 2004. La espina dorsal de su plan es canalizar dinero al campo, donde viven dos terceras partes de los pobres. La comunidad financiera internacional ha dado su bendición a esta estrategia.

Sin embargo, los críticos de Estrada han señalado su tendencia al efec-tismo en detrimento de acciones reales. Se está presionando a la Comisión Nacional de Combate a la Pobreza para que identifique a cien de las fami-lias más pobres en cada una de las 161 ciudades y provincias del país, y que entonces use los recursos de varias agencias gubernamentales para darles ayuda directa. Desde luego, ayudar a 16 100 familias no constituye un gran impacto en los 4.5 millones de familias pobres del país. El gobier-no también ha lanzado el programa *Kalusugan para sa Masa* (Asistencia Médica para el Pueblo) para brindar cuidados médicos de calidad a los fi-lipinos, especialmente a los pobres, así como el Programa de Pequeños Ahorradores para ampliar el acceso a instrumentos financieros, tales como letras y bonos de la Tesorería, los cuales solían estar disponibles únicamen-te para los ricos.

En junio, Estrada lanzó su plan nacional global de alojamiento, llama-do Plan Filipino de Desarrollo de Alojamiento a Mediano Plazo (*Medium-Term Philippine Development Plan for Shelter*), para atender las necesida-des nacionales de vivienda hasta el final de su mandato. El objetivo del plan es ofrecer vivienda decente y asequible a 1.2 millones de familias de bajos ingresos; dispone la asignación de 80% de todos los fondos de alo-jamiento público en favor de la vivienda de interés social. Más tarde, el presidente anunció un programa especial para proporcionar vivienda a todos los miembros de la Policía Nacional de Filipinas antes de que finalice su periodo. Un plan derivado de éste, con fondos provenientes de Japón, se está llevando a cabo para todos los soldados.

En octubre, sin embargo, Karina Constantino-David, jefa del Progra-ma Masivo de Vivienda de Estrada, súbitamente renunció debido a conflic-tos con otros funcionarios. Se quejó de que el presidente había contratado “gran número de asesores, consultores y ayudantes presidenciales”, lo que trajo como resultado la “desorganización” del programa de vivienda.¹⁴ Su renuncia sacudió a la oficina del ejecutivo, pues era una de sólo dos impor-tantes funcionarios que gozan del apoyo de las bases. Las compañías in-

¹⁴ FEER, octubre 28, 1999, p. 11.

mobiliarias cabildearon amargamente en contra de sus medidas para enfocar el programa nacional de vivienda en las familias más pobres, pues ello significaba menos ganancias para ellos. Según los encuestadores de *Pulse Asia*, el porcentaje neto de aprobación del presidente (la diferencia en porcentaje entre los que aprueban y los que desaprueban) cayó abruptamente de 65 a 44% a principios de septiembre, aunque sigue siendo una cifra respetable.

Manipulación de los medios

Aparte de las emisiones semanales por radio y televisión del presidente Estrada, las cuales llevan el mismo título, "*Ang Jeep ni Erap*", la primera dama Luisa Ejercito también tiene su propia emisión de radio diaria, "*Hotline sa Masa*", y un programa de televisión que se transmite dos veces a la semana, en el que habla de sus proyectos para los pobres. Además, sus dos hijos, el alcalde de San Juan, Jingoy Estrada, quien encabeza la Liga de Alcaldes Municipales, y el capitán de reserva de la Fuerza Aérea, Jude Estrada, igualmente tienen sus propios programas de radio semanales. (El alcalde también tiene un programa de televisión, "*Sa Bayan*", que sigue el modelo del de su padre.) El mensaje de estos programas es uniformemente favorable al bienestar del pueblo. Esta amplia publicidad en los medios sugeriría que la familia piensa tener una presencia política muy perdurable, y obviamente sus miembros se dan cuenta de la importancia de los medios de comunicación masiva —en especial la radio, la cual transmite a todo el archipiélago— para llegar a sus bases de apoyo.

Por ello, fue una sorpresa cuando en marzo el presidente Estrada demandó al *Manila Times*, el diario más antiguo del país, por difamación, en reacción a un artículo del 16 de febrero que lo llamaba "padrino involuntario" de un contrato gubernamental indebido. Estrada demandó al diario por 101 millones de pesos filipinos (\$ 2.6 millones de dólares estadounidenses) por lo que llamó un "esfuerzo concertado para ridiculizar (...), y desacreditar al presidente".¹⁵ Poco después, todos los anuncios del gobierno fueron retirados del diario. A John Gokongwei, un industrial chino-filipino y propietario del *Manila Times*, se le determinó de repente que debía más de dos millones de pesos filipinos de impuestos atrasados, presunta-

¹⁵ *PDI Sunday Magazine*, mayo 9, 1999, pp. 8-12.

mente causados por sus demás negocios, entre los cuales se incluye la elaboración de alimentos, bienes raíces, vuelos comerciales, operaciones bancarias y comercio al menudeo. Además, la solicitud de su línea aérea ante el gobierno para cubrir algunas rutas importantes y rentables en Asia, se dejó pendiente. El gobierno, desde luego, negó cualquier acusación de acoso.

El 8 de abril, el *Manila Times* publicó una disculpa en primera plana dirigida al presidente Estrada, el cual anunció, a cambio, que retiraría su demanda de difamación. Seis editores y cuatro columnistas del *Times* renunciaron en protesta por la disculpa. Los observadores dicen que, aunque los Gokongwei respaldaron la nota de su reportero, fueron obligados a disculparse porque la mayor parte de su negocio depende de franquicias o autoridades del gobierno, lo que los vuelve vulnerables a la presión. No pasó mucho tiempo tras la publicación de la disculpa para que vendieran el diario.

Varios grupos, incluyendo a la Barra Integrada de Abogados de Filipinas, el Comité de Protección a Periodistas con sede en Nueva York y la Asociación Mundial de Diarios con sede en París, expresaron su indignación por lo que vieron como una mordaza que Estrada ponía a los medios. En un caso semejante, el *Philippine Daily Inquirer*, el diario más grande del país, también ha estado padeciendo una fuerte caída en sus ingresos por publicidad tras la acusación por parte de Estrada en julio de que el periódico tenía una tendencia en su contra. El diario, conocido por sus atrevidas denuncias de sobornos y corrupción, ha estado perdiendo unos 800 mil dólares estadounidenses al mes en anuncios y puede ser que se vea obligado a cerrar para fines de 1999. Organismos internacionales de prensa, escuelas de periodismo de Filipinas y varias ONG han criticado los ataques de Estrada a la libertad de prensa. Funcionarios cercanos al presidente y de las compañías que han retirado sus anuncios (especialmente de la industria cinematográfica) niegan que haya un boicot oficial.

Tratado de Fuerzas Visitantes

A menos de ocho años de que el Senado, en una votación histórica, decidiera no renovar el tratado sobre bases militares con Estados Unidos en 1991, el 26 de mayo ratificó el Tratado de Fuerzas Visitantes (TFV), como la Resolución del Senado núm. 18. Esto fue a pesar de serias objeciones por parte de la Iglesia católica y muchos grupos de izquierda, según las

cuales las disposiciones del Tfv violan la soberanía de Filipinas. El Tfv, junto con su acuerdo gemelo Tfv II, contempla una serie de reglas que “gobernarán al personal filipino y estadounidense que visite temporalmente Estados Unidos y Filipinas, respectivamente, para llevar a cabo ejercicios bilaterales, tanto militares como no militares”.¹⁶ Estos tratados cumplen los objetivos del Tratado de Defensa Mutua de 1951, el cual, a su vez, proporciona el marco legal para la relación de defensa entre ambos países.

El Tfv, el cual permite a las fuerzas de Estados Unidos llevar a cabo ejercicios militares en el país, ya había sido firmado por el presidente Ramos el 10 de febrero de 1998. Pero bajo la Constitución de 1987, no se permite a tropas extranjeras entrar a Filipinas excepto al amparo de un tratado ratificado por el Senado. El gobierno de Estrada gastó millones de pesos filipinos de los contribuyentes para promocionar el Tfv en anuncios de radio y televisión, folletos, historietas y periódicos. Publicó declaraciones públicas de aprobación de senadores que gozan de popularidad como Ramon Magsaysay, Gregorio Honasan y Robert Jaworsky, así como de Mike Velarde, dirigente del carismático movimiento católico El Shaddai, el cual tiene millones de devotos seguidores.

El gobierno de Estrada también ha pujado para que se acepte el Tfv diciendo que servirá para disuadir amenazas externas a la seguridad nacional. Incluso usó la táctica intimidatoria de la “invasión sigilosa” del territorio nacional por parte de China encubierta por un programa de acción de “habla y toma”, como lo describe el secretario de Defensa Orlando Mercado. El gobierno también dice que el tratado dará a las Fuerzas Armadas de Filipinas el entrenamiento necesario, al vincularlo con el programa de modernización militar —prioridad que fue dejada de lado cuando estalló la crisis financiera hace dos años. Sin embargo, el Tfv no garantiza la ayuda de Estados Unidos en caso de que Filipinas sea atacada por otro país, ni tiene una conexión directa con la modernización de las Fuerzas Armadas de Filipinas. En febrero, el sumamente retrasado programa de modernización de quince años de las fuerzas armadas recibió una entrega inicial de 3.193 mil millones de pesos filipinos de lo recaudado de la venta del Fuerte Bonifacio (valiosos terrenos militares en el área metropolitana de Manila). Ya se encaminan más fondos para ser asignados.

¹⁶ *PDI*, abril 16, 1999, p. 6.

Insurgencia comunista

El equipo del gobierno para la negociación de la paz se disolvió en julio tras el fracaso de las conversaciones con el Frente Democrático Nacional (NDF), que representa al Partido Comunista de Filipinas (CPP) y a su brazo armado, el Ejército del Nuevo Pueblo (NPA). Las negociaciones han estado estancadas durante meses por un conflicto acerca de cómo cumplir un acuerdo sobre derechos humanos firmado en marzo de 1998. El Acuerdo Global de Derechos Humanos fue el primero de cuatro que desembocarían en un arreglo político al cabo de tres décadas de insurgencia comunista en la cual más de cuarenta mil personas han muerto.

En marzo, el presidente Estrada suspendió las operaciones militares en contra de los rebeldes comunistas para facilitar la liberación de cinco rehenes militares y policías que habían sido capturados en acciones separadas. El CPP-NPA obtuvo mucha publicidad en los medios a partir de la captura y liberación final de los rehenes, entre los que se encontraba el general de brigada Victor Obillo, el oficial militar de más alto rango que ha sido capturado por este grupo maoísta en sus treinta años de historia. Estrada anunció que el gobierno estaba preparado para reanudar las conversaciones de paz con el NDF antes de que pasara un mes tras la liberación de los rehenes, pero con dos condiciones: que las conversaciones se celebraran en Filipinas y que debían quedar concluidas para diciembre de 1999. Tomando una postura de línea dura, Estrada dijo que si para entonces no se ha llegado a un acuerdo, el gobierno lanzará una ofensiva total en contra de los comunistas. El NDF, por su parte, rechazó regresar a la mesa de negociaciones excepto si el gobierno respeta los acuerdos bilaterales firmados anteriormente, incluyendo la estipulación de un campo neutral en el extranjero para las conversaciones de paz, la revocación de decretos represivos y la liberación de presos políticos.

Rebelión musulmana

Tras casi dos años de pláticas preparatorias, en octubre comenzaron las negociaciones formales de paz entre el gobierno y el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF), el grupo separatista musulmán más grande, bajo estrictas medidas de seguridad. Varios diplomáticos extranjeros de la Organización de la Conferencia Islámica (OIC) estuvieron listos para la reunión en la provincia de Maguindanao, bastión de las fuerzas del MILF a

unos 960 kilómetros al sur de Manila. Con anterioridad, el presidente Estrada había dicho que estaba dispuesto a ofrecer asistencia agrícola, nuevos caminos, clínicas, edificios escolares y becas de educación a los separatistas, pero que no trataría el tema de la independencia con ellos. En abril, el gobierno anunció la entrega de 95 millones de pesos filipinos para la construcción de una red de caminos de concreto de catorce kilómetros que uniría la carretera Narciso Ramos, una de las vías interprovinciales más importantes de Mindanao, al corazón del Campo Abubakar del MILF.¹⁷

Al inicio del gobierno de Estrada, los observadores se mostraron preocupados por su manejo de la insurgencia islámica, ya que nadie estaba encargado de esta área tan volátil. El presidente nombró a su ex compañero de parrandas, Wee Dee Ping, como su “asesor presidencial” sobre Mindanao, pero Wee, desconocido empresario de Zamboanga City, aún no se halla activo en su puesto. Más tarde, el presidente designó a Robert Aventajado, leal compañero del ayuntamiento y jefe de personal extraoficial durante la campaña presidencial, para que fuera su principal representante en la negociación con la insurgencia musulmana. Aventajado, hombre de negocios y asesor presidencial sobre asuntos económicos, ya había actuado como mediador en la liberación de un prisionero de origen italiano en noviembre de 1998, al cual secuestraron grupos musulmanes y mantuvieron cautivo durante sesenta y ocho días.

En marzo, el jefe del MILF, Salamat Hashim, se reunió con Nur Misuari, jefe del Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF), rival del MILF, en Campo Abubakar. En 1996, el gobierno firmó un acuerdo de paz con el MNLF, pero el grupo armado resultó ser pequeño y de poca influencia en la región. El encuentro entre los dos dirigentes musulmanes fue el primero desde que Hashim, que alguna vez ocupó el cargo de vicejefe de Misuari, se separó del MNLF en 1978 para crear el MILF. El MILF acusó a Misuari de cometer una “capitulación total” y “traición” a la causa del Bangsamoro (el Estado musulmán independiente por el que están luchando) al firmar el “acuerdo definitivo de paz” en 1996 con el gobierno, aceptar el Consejo del Sur de Filipinas para la Paz y el Desarrollo y tomar posesión de la gubernatura de la Región Autónoma en la Mindanao musulmana por el partido en el poder.¹⁸

Aunque el histórico encuentro, que se dio por mediación de la OIC, fue hecho público por ambos bandos, rechazaron dar detalles de sus conversa-

¹⁷ *PDI*, abril 5, 1999, p. 10.

¹⁸ *PDI*, marzo 20, 1999, p. 18.

ciones. Sólo se puede conjeturar que quieren que el gobierno y la gente sepa que ambos grupos, combinando sus fuerzas, podrían convertirse en una fuerza formidable. El MILF tiene un ejército regular bien armado y bien entrenado de cuarenta mil efectivos, con reservas que triplican esa cifra. Además, ha establecido dos bases fortificadas de cinco mil civiles resguardadas por sus soldados en la parte central de Mindanao.

EL ÁMBITO SOCIOECONÓMICO

Tras dos años en un bache económico, la economía filipina comienza a dar señales de una recuperación que se esperaba desde hace mucho. El Producto Interno Bruto (PIB) aumentó 3.6% en el segundo trimestre, mientras que el Producto Nacional Bruto (PNB), que incluye miles de millones de dólares enviados al país por los trabajadores filipinos del extranjero, creció 3.8%.¹⁹ Ambas cifras —las más altas en seis trimestres— sobrepasaron las expectativas del gobierno. La Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo (NEDA) dijo que las halagüeñas cifras se debían al aumento del 11.1% en la producción agrícola en el segundo trimestre, en comparación con el mismo periodo de 1998. La agricultura constituye una quinta parte de la economía y ocupa a dos quintas partes de la fuerza laboral. En 1998, Filipinas sufrió su peor sequía en décadas por el fenómeno climático “El Niño”. En 1999, las lluvias del monzón comenzaron en abril, unos dos meses antes de lo usual. En un país donde menos de la mitad de los sembradíos de arroz y maíz cuenta con riego confiable, la producción granjera se benefició enormemente de estas lluvias tempranas.

Los servicios, el sector más grande de la economía, se expandió 4% en el segundo trimestre, mientras las manufacturas se elevaron 0.9%. Dentro del sector industrial, la construcción se contrajo 5.3% respecto del año anterior, tras una contracción de 6.0% en el primer trimestre. El aumento del PIB se vio impulsado por las exportaciones, las cuales aumentaron fuertemente un 19.5% en junio (el ritmo más acelerado en cinco meses) con base en ventas crecientes de microprocesadores y artículos electrónicos.²⁰ Compañías como Intel Corporation (el fabricante más grande del mundo de microprocesadores), Acer y Royal Philips Electronics usan a Filipinas como una base de pro-

¹⁹ *PDI*, agosto 28, 1999, p. B1.

²⁰ *Ibid.*

ducción, a donde se envían los componentes para ser ensamblados y después reexportados. Para fines de septiembre, las reservas de divisas extranjeras del Banco Central alcanzaron los 14 mil millones de dólares estadounidenses, en comparación con 9.8 mil millones a principios de 1999.²¹

Señales de recuperación

En agosto, la tasa anual de inflación bajó a 5.5% —el nivel más bajo en dos años— gracias a los precios estables de los alimentos. La cifra disminuyó del 5.7% en julio, lo que llevó la tasa promedio de inflación para los primeros ocho meses de 1999 a 7.7%.²² Una nota adicional a estas buenas noticias fue la modesta caída del desempleo a 8.4% en julio a partir de 9% en enero.²³ El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su *World Economic Outlook*, publicado periódicamente, corrigió al alza su pronóstico de crecimiento para Filipinas a 2.2% en 1999 (ligeramente abajo de la meta de 2.6% del gobierno) y 3.5% en el año 2000, en comparación al crecimiento negativo de 0.5% de 1998.²⁴ Pero mientras el FMI cree que el país se encuentra en vías de recuperación económica, advirtió que todavía se necesitan años de esfuerzos de reestructuración.

El presidente Estrada no fue tardo en reclamar para sí el crédito, atribuyendo la mejora al programa de reactivación económica de su gobierno y a su énfasis en el financiamiento a las áreas rurales. Sin embargo, los economistas dicen que el crecimiento se debe sencillamente al buen clima.²⁵ De cualquier modo, sería prematuro regocijarse. Cada vez hay más temores por el empeoramiento del déficit presupuestario, causado en buena medida por la recaudación ineficaz de impuestos locales y aranceles. El país también corre el riesgo de sufrir los efectos combinados del alza en los precios del petróleo y un peso filipino débil. Los precios del crudo, que rondaban los 15 dólares estadounidenses en junio, alcanzaron 26.80 dólares en noviembre y podrían elevarse aún más si la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decide reducir su producción. Como Filipinas importa 95% del energético, y como el peso tiende a perder valor y

²¹ FEER, octubre 14, 1999, p. 73.

²² FEER, septiembre 9, 1999, p. 87.

²³ FEER, octubre 14, 1999, p. 73.

²⁴ FDI, julio 22, 1999, p. B3; FEER, septiembre 30, 1999, p. 67.

²⁵ *Ibid.*

los precios de los alimentos dependen de los costos estables del transporte, la economía podría estar por sufrir un golpe en el año 2000.

Déficit presupuestario

El ministro de Finanzas, Edgardo Espiritu, dijo que el déficit presupuestario del gobierno se elevó a cerca de 60.53 mil millones de pesos filipinos de enero a julio, comparado con 52.8 mil millones de pesos a fines de junio.²⁶ Aunque el programa fiscal del FMI establece un techo de 68.4 mil millones de pesos a fines de 1999, el Fondo dijo que toleraría un margen adicional de 10 mil millones. El secretario de Presupuesto, Benjamin Diokno, reveló que se esperaba una caída de los ingresos del Estado de 15.3 mil millones de pesos filipinos (380 millones de dólares estadounidenses) en lo proyectado originalmente, lo que hizo que el déficit presupuestario para el 2000 se expandiera a 62.5 mil millones de pesos con respecto a los 40 mil millones proyectados inicialmente.²⁷ El déficit hubiera sido mucho mayor, empero, sin lo recaudado por la privatización de la Philippine Associated Smelting and Refining Corporation (Pasar) (Corporación Filipina Asociada de Fundición y Refinación) y las remesas de utilidades del Banco Central. Pasar fue vendida en mayo en 3.2 mil de millones de pesos, pero lo recaudado no fue remitido sino hasta junio.

El gobierno de Estrada planea mejorar su equilibrio de la balanza de pagos en el año 2000, en parte, mediante cinco medidas impositivas, de las que se espera obtener un total de 6.2 mil millones de pesos. Estas nuevas medidas incluyen un impuesto por uso de caminos; racionalización de los estímulos fiscales; impuesto por conversión de tierras; impuesto a tierras ociosas, y la redefinición de los vehículos susceptibles de causar impuesto —medidas que ya han sido avaladas por el Congreso.

Éxodo de las multinacionales

En los primeros nueve meses de 1999, los medios estaban llenos de notas acerca del retiro de compañías multinacionales (CMN) de Filipinas y el tras-

²⁶ *PDI*, agosto 10 1999, p. B1.

²⁷ *FEER*, octubre 21, 1999, p. B1.

lado de sus operaciones a otros países asiáticos. Se dijo que marcas sólidamente establecidas como Johnson y Johnson, Warner-Lambert, Uniden, Nike, Colgate-Palmolive, Van Melle, Abbott Laboratories, Novartis Healthcare y Philips Lighting estaban reduciendo o clausurando sus operaciones fabriles. Pero las notas añadían que algunas de estas compañías mantendrían sus unidades locales de comercialización, mientras que otras trabajarían con subcontratistas o establecerían acuerdos de maquila con otras compañías del país.

Se mencionaron varias razones de este éxodo de multinacionales. La liberalización del comercio, la globalización y las tecnologías modernas han hecho que otros países sean más atractivos que Filipinas. Las viejas y obsoletas plantas e instalaciones del país ya no son eficientes; la materia prima no se consigue a precios internacionales; la infraestructura es deficiente (malos caminos, tráfico intenso, instalaciones portuarias y aeroportuarias limitadas y telecomunicaciones insuficientes); el costo de la energía eléctrica es el segundo más caro de la región (después de Japón); el costo de la mano de obra es elevado en comparación con los países vecinos; el mercado local es relativamente pequeño, y la burocracia del gobierno es ineficaz. El Ministerio de Comercio e Industria, sin embargo, aclaró que estaban llegando más CMN a invertir en Filipinas (en especial en las zonas libres) que las que se habían retirado.

En marzo, la Unidad de Inteligencia Económica (EIU) publicó un estudio sobre veintiún ejecutivos de CMN radicados en Asia, quienes dijeron que la mayor parte de las compañías se retiraron de Filipinas por el “caprichoso sistema judicial, políticas gubernamentales ambiguas y sobornos y corrupción persistentes”.²⁸ Esta declaración fue seguida de un pronunciamiento conjunto de dos prominentes instituciones de negocios de Manila, las cuales dijeron que “las industrias ubicadas en Filipinas tienen cada vez más dificultad en enfrentar el desafío de la globalización”.²⁹ Por respuesta, el gobierno de Estrada, en lugar de atacar los problemas de frente, ha tratado de evadir las feroces críticas enfocándose en la corrupción del poder judicial y del pasado gobierno, mientras ignora la presunta corrupción en la oficina del ejecutivo.

²⁸ *PDI*, abril 4, 1999, p. 9.

²⁹ *Ibid.*

RELACIONES INTERNACIONALES

Reclamo de las Islas Spratly

El asunto internacional más importante para Filipinas en 1999 involucró su reclamo parcial de las Islas Spratly, las cuales también son reclamadas, todas o en parte, por China, Malasia, Vietnam, Taiwan y Brunei. En marzo, se dijo que efectivos chinos dispararon contra un avión de la Fuerza Aérea de Filipinas que llevaba a cabo un vuelo de vigilancia sobre las estructuras en el Arrecife Mischief en la cadena de las Spratly, que el gobierno de Filipinas sospecha fueron construidas por China para uso militar. Se convocó apresuradamente a una reunión en Manila, donde los dos países acordaron practicar el “autocontrol” para evitar una escalada del conflicto en el Mar Meridional de China.³⁰ El Arrecife Mischief, que los filipinos conocen con el nombre de Panganiban, pertenece al grupo de Islas Kalayaan, el cual Filipinas reclama como su territorio. Sin embargo, China insiste en que las Kalayaan forman parte de las Spratly, que constituyen su reclamo.

Según fuentes militares de Puerto Princesa City, ya antes China había manifestado una “advertencia” a los filipinos, prohibiendo a las embarcaciones violar una zona de seis kilómetros a la redonda del Arrecife Mischief.³¹ Fotografías aéreas militares tomadas recientemente muestran que China ha abandonado dos de las cuatro estructuras que construyó en el arrecife durante los últimos años, pero ha reforzado las otras dos. China rechazó las exigencias de Filipinas de demoler las estructuras, pues insiste en que son refugios temporales, en caso de tormenta, para pescadores. También rehusó comprometerse a dejar de construir más estructuras y rechazó una propuesta de acceso equitativo a las instalaciones.

El asesor de Seguridad Nacional, Alexander Aguirre, dice: “Cualquier estructura es una violación a la Convención de Naciones Unidas sobre la Ley Marítima (tanto China como Filipinas son signatarios). El Arrecife Mischief se encuentra dentro de nuestras 200 millas de mar patrimonial. Se encuentra a 135 millas náuticas de Palawan y a más de 650 millas” de la Isla Hainan que pertenece a China.³² Aguirre y otros funcionarios creen que los chinos están “poniendo una barrera al Mar Meridional de China

³⁰ *FEER*, abril 1, 1999, p. 17.

³¹ *PDI*, marzo 22, 1999, pp. 1, 20.

³² *FEER*, abril 8, 1999; p. 33.

como si fuera su mar territorial".³³ En 1998, China reclamó el Banco Scarborough, el cual es el área más externa del grupo de las Kalayaan que es usada habitualmente por los pescadores filipinos. Funcionarios del Departamento de Defensa de Estados Unidos han advertido a los filipinos que contemplen un aumento de la presencia naval de China en las Spratly dentro de los próximos cinco años.³⁴

En el aspecto militar, Filipinas se encuentra virtualmente en la impotencia y sólo puede recurrir a la diplomacia para proteger sus reclamos territoriales; así, decidió internacionalizar el asunto. En marzo, Estrada buscó la ayuda de Kofi Annan, secretario general de Naciones Unidas, para que actuara como mediador de la disputa sobre el Arrecife Mischief, pero China rechazó el ofrecimiento, insistiendo en que discusiones pacíficas bilaterales podían resolver el problema. De manera similar, Filipinas trató de mencionar el asunto en la reunión Asia-Europa en Berlín y en la asamblea de la Unión Interparlamentaria en Bruselas, pero China se opuso a esta acción y amenazó con abandonar la asamblea. En la reunión de Kunming, China, con miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), la delegación china rechazó un plan regional de acción que se discutió por primera vez en Hanoi en 1998, el cual incluye un "código de conducta" para las naciones que enfrentan reclamos territoriales entre sí en el Mar Meridional de China.

En abril, el gobierno de Filipinas anunció que enviaba a sus dos nuevas naves de investigación y topografía marina para llevar a cabo levantamientos topográficos, hidrográficos y de la masa continental de las islas en disputa, como preparación para presentar sus reclamos ante organismos internacionales autorizados para resolver disputas territoriales. El Ministerio de Defensa Nacional, por su parte, construirá faros y señales geográficas a lo largo de las áreas estudiadas. Además, el Ministerio de Educación publicará un nuevo Atlas de Filipinas, que incluirá la cadena de islas Kalayaan que se encuentra en disputa.

En mayo y junio, las tensiones aumentaron aún más cuando dos barcos pesqueros chinos se hundieron con menos de dos meses de diferencia tras chocar con barcos de la armada de Filipinas cerca del disputado Banco Scarborough. China acusó a la armada de embestir deliberadamente a las embarcaciones, mientras que Filipinas insistió en que se trató de un accidente en

³³ *Ibid.*

³⁴ *PDI*, abril 17, 1999, p. 2.

ambos casos. Mientras tanto, Malasia construyó un edificio de concreto de dos pisos en el Banco Investigator (que los filipinos conocen como Pawikan), a unos 250 kilómetros del territorio más cercano de cualquiera de los dos países. Los militares dicen que la estructura tiene una pista de aterrizaje para helicópteros, una antena parabólica y un muelle. Algunos analistas ven esta acción como una posible represalia de parte del primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamed, por el apoyo público del presidente Estrada a Anwar Ibrahim, el destituido vice primer ministro. La gran preocupación del gobierno de Estrada es que estas acciones de China y Malasia puedan alentar a otros países que tienen reclamos en las Islas Spratly a hacer lo mismo.

OBSERVACIONES FINALES

Por toda la región, la crisis financiera de Asia y los sucesos históricos derivados de ella han estimulado reformas socioeconómicas y políticas muy necesarias, que habían sido pospuestas durante mucho tiempo. Pero en Filipinas, la crisis parece haber conducido a acciones cuyo propósito es revertir las reformas o dejarlas pendientes. Mientras los países vecinos se han dedicado a derrocar dictadores y sus secuaces, dismantelar monopolios, separar al gobierno de la actividad económica privada, dar transparencia a los tratos entre la burocracia y las corporaciones y restablecer su compromiso en asumir responsabilidad, Filipinas parece haber caminado en la dirección opuesta durante este año.

La amplitud de los nombramientos por clientelismo en la burocracia; la frecuencia con que se hace caso omiso de las vías legales dentro del gobierno; el abierto estira y afloja por puestos en la legislatura; la serie de decisiones judiciales en favor de individuos bien conectados; los no tan velados ataques a la prensa independiente; todos estos ejemplos apuntan a una crisis que se cierne sobre el poder. Entre las señales de mal agüero que emitió la presidencia de Estrada en sus inicios fue su favorable disposición de respetar los intereses ligados al régimen de Marcos. La devolución de acciones embargadas de la San Miguel Corporation, el conglomerado de alimentos y bebidas más grande del país, al ex compinche de Marcos Eduardo Cojuangco, y la falta de voluntad del gobierno de Estrada de proceder con transparencia y rendir cuentas en la recuperación de la riqueza mal habida de Marcos, son las señales más claras de un regreso a un régimen en el que los contactos personales son todo en la política.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	República de las Filipinas
<i>Capital</i>	Manila (Luzon)
<i>Extensión territorial</i>	300 000 km ²
<i>Religión</i>	Mayoría católica y una minoría de la Iglesia Agli-payan (Iglesia Filipina); musulmana, y protestante.
<i>Idioma</i>	El Pilipino (del Tagalog) es el idioma oficial y otros idiomas locales. El inglés es obligatorio en la enseñanza y su uso es frecuente en la administración y la comunicación en general.
<i>Moneda</i>	Peso filipino (P)
<i>Gobierno</i>	Régimen presidencialista, matizado por un poder legislativo bicameral.
<i>Principales organizaciones políticas</i>	Laban ng Masang Pilipino (Lamp) Coalición Popular Nacional (NCP) Labanng Demokratikong Pilipino (Laban) Lakas ng Edsa Unión Nacional de Cristiano Demócratas (Lakas) Frente Democrático Nacional (NDF) representante de CPP Partido Comunista de las Filipinas (CPP) Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF) Frente Moro de Liberación Islámica (MILF)
Presidente, Ministro del Interior y Gobierno Regional	Joseph Estrada
Vicepresidente	Gloria Macapagal Arroyo
Ministros clave	
<i>Reforma Agraria</i>	Horacio Morales
<i>Agricultura</i>	Edgardo Angara
<i>Presupuesto</i>	Benjamin Diokno
<i>Defensa</i>	Orlando Mercado
<i>Planificación Económica</i>	Felipe Medalla
<i>Educación y Cultura</i>	Andrew Gonzales
<i>Energía</i>	Mario Tiaoqui
<i>Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>	Antonio Cerilles
<i>Finanzas</i>	Edgardo Espiritu
<i>Relaciones Exteriores</i>	Domingo Siazon
<i>Salud</i>	Albereto Romuladez
<i>Justicia</i>	Serafin Cuevas
<i>Trabajo</i>	Bienvendio Leguesma
<i>Servicios Públicos</i>	Gregorio Vigilar
<i>Turismo</i>	Gemma Cruz-Araneta
<i>Comercio e Industria</i>	Jose Pardo
<i>Transporte y Comunicación</i>	Vincente Revera
Secretario Ejecutivo	Ronaldo Zamora

Gobernador del Banco Central

Rafael Buenaventura

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; *The Economist Intelligence, Unit, Country Report: The Philippines*, cuarto trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, octubre, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	300 000
Población a mediados de 1998	73 130 985
Densidad de población ²	243.8

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1998.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (miles de personas de 15 años y mayores, enero)

	1996	1997	1998
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	11 485	11 407	11 020
Minería y cantera	87	128	116
Manufacturas	2 645	2 683	2 705
Electricidad, gas y agua	112	125	134
Construcción	1 412	1 530	1 613
Ventas al menudeo y mayoreo	3 954	4 050	4 241
Transporte, almacenaje y comunicaciones	1 606	1 681	1 821
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios empresariales	535	697	665
Servicios a la comunidad, sociales y personales (incluye restaurantes y hoteles)	4 686	5 027	5 373
Otras actividades	5	6	4
Total de empleados	26 527	27 335	27 691
Desempleados	2 397	2 296	2 545
Fuerza laboral total	28 924	29 631	30 236

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios de mercado corrientes mmp ¹	11 692.90	1 906.00	2 171.90	2 423.60	2 662.40
PIB, crecimiento real (%)	4.4	4.7	5.9	5.2	-0.5
IPC (promedio porcentual)	9.1	8.1	8.4	5.1	9.0
Balanza fiscal (% del PIB)	1.1	0.6	0.3	0.1	1.9
Exportaciones FOB md ²	13 483	17 447	20 543	25 228	29 496
Importaciones FOB md	21 333	26 391	31 85	36 355	29 524
Cuenta corriente md	-2 950	-3 297	3 953	-4 351	1 287
Reservas excluyendo oro md	6 017	6 372	10 030	7 266	9 226
Deuda externa total mmd ³	39.4	37.8	40.1	45.4	47.5
Servicio de la deuda externa (%) pagado	18.9	16.1	13.4	9.3	12.6
Tipo de cambio promedio (P: \$)	26.42	25.71	26.22	29.47	40.89

¹ mmp = miles de millones de pesos filipinos.

² md = millones de dólares estadounidenses.

³ mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Philippines*, tercer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1998)

	% del total
Agricultura, silvicultura y pesca	19.4
Minería	1.2
Manufacturas	24.9
Construcción	5.9
Servicios públicos	3.4
Servicios	45.2
PIB a precios de mercado	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Philippines*, tercer trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1997)

	% del total
Consumo privado	79.7
Consumo estatal	7.9
Inversión fija	23.0
Variación en acciones	-1.4
Exportación bienes y servicios	44.9
Importación bienes y servicios	-54.8
PIB a precios de mercado incluyendo discrepancias estadísticas	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Philippines*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES

	md*
Equipo eléctrico y electrónico	17 156
Equipo de maquinaria y transporte	3 318
Vestido	2 356
Productos de coco	831
Químicos	339
Pescados	306
Cobre	203
Total (incluye otros)	29 496

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Philippines*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES

	md*
Materia cruda semi procesada	10 415
Equipo de telecomunicación y maquinaria eléctrica	6 869
Partes para la manufactura de equipo electrónico	4 634
Manufacturas semiprocesadas	2 806
Equipo para la generación de poder y maquinaria especializada	2 568
Pósiles minerales	2 021
Total (incluye otros)	29 524

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Philippines*, tercer trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES

Principales países	% del total
Estados Unidos	34.2
Japón	14.3
Singapur	6.2
Hong Kong	4.5
Unión Europea	20.2
Holanda	7.9
Reino Unido	6.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Philippines*, tercer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES

Principales países	% del total
Estados Unidos	21.8
Japón	20.4
Unión Europea	8.9
Corea del Sur	7.4
Singapur	5.9
Taiwan	4.8
Hong Kong	4.4

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Philippines*, tercer trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-FILIPINAS

	1996	1997	1998
Exportaciones md*	14 458	24 920	23 122
Importaciones md	137 806	279 026	325 554
Saldo	-123 348	-254 106	-302 432

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1993	1994	1995
Receptores de radio (millares en uso)	9 260	9 500	10 000
Receptores de televisión (millares en uso)	3 050	3 200	3 300
Teléfonos (millares de líneas en uso)	860	1 110	n.d.
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	30 000	35 000	n.d.
Teléfonos celulares (suscripciones)	101 740	200 410	n.d.
Producción de libros (títulos)	n.d.	1 233	1 229
Diarios:			
Número	n.d.	42	42
Circulación promedio (millares de ejemplares)	n.d.	4 286	4 200

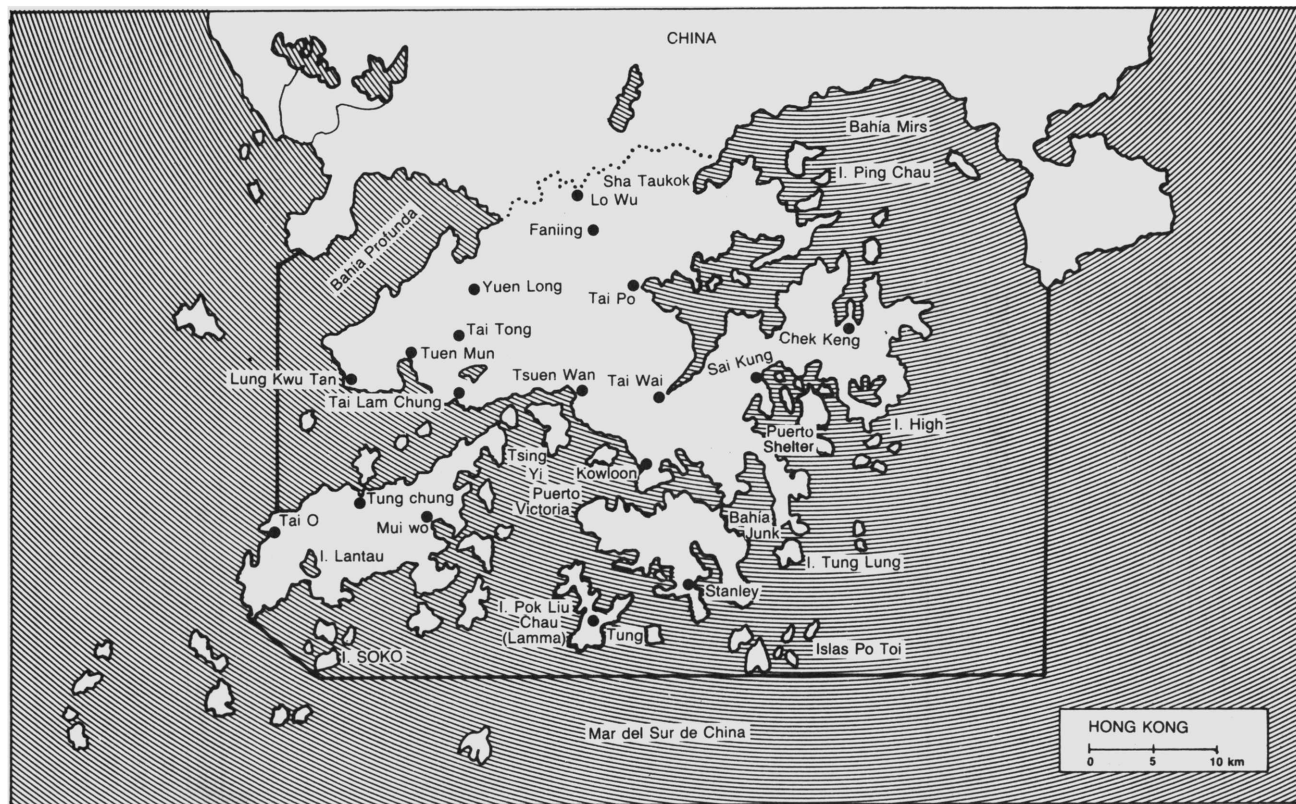
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1995-1996)

	<i>Instituciones</i>	<i>Maestros</i>	<i>Estudiantes</i>
Pre-kinder	6 362	9 644	451 881
Kindergarten	35 871	324 418	11 541 570
Secundaria	5 880	131 831	4 809 863
Universidad	975	13 265	1 583 820
Otras instituciones terciarias	1 235	56 880	464 763

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

HONG KONG



HONG KONG

MARISELA CONNELLY
El Colegio de México

Durante este periodo la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong ha continuado con su proceso de adaptación a su nueva situación como parte del territorio chino. Aunque el impacto ha sido mucho menor de lo esperado, el surgimiento de problemas de jurisdicción, de interpretación a artículos de la Ley Básica referentes a las atribuciones de la Asamblea Popular Nacional (APN) de China en asuntos referentes a Hong Kong, entre otros, han suscitado una gran polémica entre los círculos liberales y los representantes del gobierno hongkognés, respecto a la autonomía del territorio y el funcionamiento de la fórmula “un país, dos sistemas”.

Al mismo tiempo, se ha llevado a cabo un reacomodo de las fuerzas políticas de la región. Los partidos políticos discuten su papel dentro del nuevo contexto, en el que el tema del cambio de soberanía ya pasó a la historia. Ahora, se ven obligados a adecuar su discurso a la nueva realidad, a centrarse en las cuestiones que más preocupan a la sociedad, como las relativas al impacto de la crisis económica sobre la población, la defensa de los intereses de los grupos que representan y en su mismo futuro político.

El Jefe Ejecutivo, Tung Chee-hwa, y los funcionarios del gobierno han continuado a la defensiva, tratando de hacerle frente a las críticas de la sociedad que no confía en su eficacia para resolver los problemas que le aquejan.

La economía aún sigue sufriendo los efectos de la crisis. La recuperación ha sido lenta, sin lograr las metas que el gobierno se había propuesto.

POLÍTICA

Problemas de jurisdicción

Desde años atrás, los casos de secuestro de familiares de magnates hongkoneses han causado un gran malestar al gobierno, tanto de Hong Kong como de China. El hijo de Li Ka-shing, Victor Li, y el presidente de Sun Hung Kai Properties lo sufrieron en carne propia, pero ninguno de los dos dio parte a la policía de Hong Kong. En diciembre de 1998, el culpable, Cheung Tze-keung, apodado "Big Spender", fue hecho prisionero, sentenciado a la pena de muerte y ejecutado en China. Cheung era residente de Hong Kong y los delitos se cometieron dentro del territorio de la RAE, pero su juicio se efectuó en la ciudad de Guangzhou. También fueron juzgados 36 de sus cómplices, mitad de los cuales también eran residentes de Hong Kong.

Esta situación inició una controversia sobre el ejercicio de jurisdicción. El gobierno chino argumentó que Cheung Tze-keung había cometido parte del crimen en China ya que lo había planeado ahí. Los abogados de Hong Kong iniciaron una polémica sobre si en verdad China tenía derecho a juzgar a Cheung o si, por el contrario, había violado la autonomía de la RAE. El gobierno de Tung Chee-hwa fue criticado porque ni siquiera hizo el intento de reclamar jurisdicción sobre el caso, argumentando que los ofendidos no habían comunicado el crimen a las autoridades. Cuando se le indicó que uno de los acusados, Lou Kwok-wah, sólo había transportado explosivos dentro de Hong Kong, por tanto, no tenía por qué ser juzgado en Guangzhou, el gobierno de Tung declaró, a través de uno de sus funcionarios, que Lou viajaba constantemente a China y que probablemente había planeado sus delitos allá; en consecuencia, las cortes chinas sí tenían jurisdicción sobre el caso. Con esto, el gobierno de Tung demostró que no tenía ningún interés en contradecir a las autoridades chinas, aunque un ciudadano de la RAE, al que no se le había comprobado que hubiera cometido delito en China, fuera juzgado por las cortes chinas.¹

¹ Frank Ching, "Hong Kong: A lack of spine?", *Far Eastern Economic Review*, enero 14, 1999, p. 30.

Estado de derecho amenazado

En marzo de 1998, la secretaria de Justicia, Elsie Leung, decidió no enjuiciar a Sally Aw, la directora del grupo que publicaba el diario Sing Tao. La Comisión Independiente contra la Corrupción argumentó que las cifras de circulación del periódico que publicaba el grupo Sin Tao en inglés, el *Hong Kong Standard*, habían sido alteradas aumentando su número. La decisión de no juzgar a Sally Aw causó gran revuelo. Se pensó que sus contactos con las autoridades centrales chinas y con Tung Chee-hwa la habían librado de ser procesada, mas no así a sus tres subordinados que fueron encontrados culpables y enviados a prisión por unos meses.²

En febrero de 1999, los grupos demócratas dentro del Consejo Legislativo presionaron para que la secretaria de Justicia explicara sus razones de por qué Sally Aw no fue juzgada. Su respuesta dejó perplejos a los legisladores porque afirmó que además de no existir suficientes evidencias de su participación en el fraude, también fueron tomadas en cuenta consideraciones comerciales (se temió que el grupo Sing Tao se colapsara con la consecuente pérdida de empleos). Todo esto mostraba claramente que en Hong Kong no todas las personas eran iguales ante la ley.

El 11 de marzo, Elsie Leung se enfrentó a una moción de no confianza propuesta por la abogada y legisladora Margaret Ng Ngoi Yee y apoyada por los partidos Demócrata y Liberal. Sin embargo, el gobierno de Tung llevó a cabo una movilización de sus funcionarios para que contactaran a los empresarios que apoyaban al Partido Liberal y pedirles que presionaran a los miembros de este partido para que modificaran su posición. A pesar de que algunos de sus miembros se opusieron, el partido decidió no apoyar la moción y abstenerse.

La moción fue derrotada después de 4 horas de debate. Debía obtenerse una mayoría simple dentro de los dos grupos de legisladores: por un lado, los elegidos en distritos electorales geográficos y los nombrados por el Comité de Elección; por el otro, los legisladores que representan a los grupos funcionales. 15 miembros de primer grupo votaron a favor, uno menos para tener mayoría, 13 votos en contra y una abstención. En el segundo grupo, 6 votaron a favor, 16 en contra y 7 se abstuvieron. Todas las absten-

² Con referencia véase: Marisela Connelly, "Hong Kong", en Eugenio Anguiano (ed.), *Anuario Asia Pacífico 1999*, El Colegio de México, México, 1999.

ciones eran del Partido Liberal. Ronald Arculli, miembro destacado de este partido, abandonó la sala sin votar.³

Este caso mostró la capacidad del gobierno de Tung Chee-hwa de movilizar a los grupos empresariales para que apoyen su posición y de manipular a partidos como el Liberal que, a pesar de que por convicción sus miembros deseaban votar a favor de la moción, se vieron obligados a abstenerse; ello pone en entredicho su autonomía.

Derecho de permanencia

En términos generales, el gobierno de Hong Kong ha tratado de limitar el número de personas con derecho de permanencia en ese territorio. También ha insistido en que las personas procedentes de la parte continental salgan en forma legal con su permiso expedido por las autoridades chinas. Sin embargo, los críticos del sistema dicen que no es razonable pedirle a estas personas con derecho a permanencia en la RAE, que esperen hasta que el gobierno central les expida el permiso correspondiente, siendo que el gobierno de Hong Kong no tiene ningún control sobre la expedición de este permiso. Además, el gobierno hongkonés restringió este derecho a los niños nacidos después de que uno de los padres hubiera obtenido la residencia permanente en Hong Kong.

El 29 de enero de 1999, La Corte Final de Apelaciones (CFA), en un juicio sin precedentes, dictaminó que el derecho de permanencia otorgado a los hijos de residentes permanentes en la RAE por la Ley Básica, no podía ser restringido. De tal forma, quedaban sin efecto las disposiciones que limitaban la entrada de niños nacidos después de que uno de los padres adquiriera el derecho de permanencia en Hong Kong, así como el otorgamiento de permisos de funcionarios de China para su salida. De acuerdo con el veredicto de la corte, los niños nacidos antes de que uno de los padres obtuviera el derecho de permanencia, sin importar que la unión de los padres no fuera legal, es decir, incluyendo a los nacidos fuera de matrimonio, podían pedir su derecho de permanencia en la RAE. Además, las personas que entraron a Hong Kong antes del 10 de julio de 1997, fecha en que se efectuaron los cambios a las leyes de migración, no necesitaban ni siquiera el "certificado de titularidad" expedido por las autoridades de la RAE.⁴

³ *South China Morning Post*, marzo 11, 1999, edición en Internet.

⁴ Algunas personas entraron con pases dobles pero como tenían derecho a permanencia,

Los jueces de la CFA añadieron que las cortes tenían autoridad para examinar si algún acto legislativo de la APN o de su Comité Permanente era consistente con la Ley Básica y declararla inválida si se encontraba que era inconsistente. La Ley Básica establece que el poder para interpretarla reside en el Comité Permanente de la APN. También establece que la APN puede autorizar a las cortes de la RAE para interpretarla. La excepción se encuentra en las áreas en las que el gobierno central tiene autoridad directa: relaciones exteriores y defensa o en áreas que conciernen a la relación entre la RAE y China. En estos casos, las cortes de Hong Kong deben buscar una interpretación del gobierno central sobre los artículos en cuestión de la Ley Básica. En enero, la CFA dijo que la inmigración no era una cuestión que afectara la relación entre la RAE y China, dándole, por tanto, a la corte misma el derecho a interpretar los artículos de la Ley Básica en esa área.

Al saber del veredicto de la CFA, el gobierno chino inmediatamente mostró su molestia. Según éste, la corte había sobrepasado su autoridad e invalidado una decisión tomada por el Comité Preparatorio establecido por Beijing en 1996 para organizar la transferencia de Hong Kong. El Comité había definido las categorías de chinos que podían gozar del derecho de permanencia en la RAE y esa definición había sido ratificada por la APN. Cuatro expertos legales: Xiao Weiyun, Shao Tianren, Xu Chongde y Wu Jianfan, quienes formaron parte del grupo que elaboró la Ley Básica y que fueron miembros también del Comité Preparatorio, afirmaron que la corte estaba equivocada.⁵ Zhao Qizheng, Jefe de la Oficina de Información del Consejo de Estado, declaró que la decisión de la corte era un error y estaba en contra de la Ley Básica. Ésta, continuó, debía de ser respetada y no podía ser modificada. La corte era la que debía de modificar su veredicto.

El gobierno de Tung Chee-hwa respondió inmediatamente que otorgaba gran importancia a los puntos de vista de los expertos, pero al mismo tiempo respetaba la independencia del poder judicial. Elsie Leung, la secretaria de Justicia, fue enviada a Beijing para discutir el problema con las

decidieron quedarse y no volver a China, pensando que después del cambio de soberanía, automáticamente podrían hacer efectivo ese derecho. Pero al efectuarse los cambios a las leyes el 10 de julio de 1997, estas personas tendrían que volver a la parte continental y cumplir con los procedimientos marcados. Para ver el antecedente de estos cambios véase: Marisela Connelly, "Hong Kong", en E. Anguiano (ed.), *Anuario Asia-Pacífico 1998*, El Colegio de México, México, 1999, pp. 194-195; *South China Morning Post*, febrero 9, 1999, edición en Internet.

⁵ *South China Morning Post*, febrero 9, 1999, edición en Internet.

autoridades chinas. El 13 de febrero regresó sin haber logrado un cambio de actitud en ellas. La autoridad central continuaba afirmando que el veredicto de la CFA contradecía lo especificado en la Constitución de China y la Ley Básica de Hong Kong; por tanto, debía ser modificado.

El 24 de febrero, el gobierno de Hong Kong le pidió a la corte que clarificara su posición, hecho que fue sumamente criticado por los grupos de demócratas y la Barra de Abogados, argumentando que atentaba contra la independencia del poder judicial y le restaba poder a la CFA.

El 26 de febrero, la CFA decidió aclarar su posición, tal como se lo había solicitado el ejecutivo y el mismo gobierno central. Los cinco jueces declararon que no había sido su intención pasar por encima de la autoridad de la APN. El Jefe de Justicia, Andrew Li Kwok-nang, dijo que la corte enfrentaba "una situación excepcional", a causa de la controversia generada por las diferentes formas en que fue interpretado su veredicto. Al día siguiente, Beijing se mostró complacido con esta aclaración.

Sin embargo, la decisión de la CFA sobre el derecho de permanencia seguía vigente. El gobierno de Tung Chee-hwa empezó a hacer cálculos sobre el número de personas que entrarían de acuerdo a lo establecido por la CFA y los costos en el gasto social que esto traería consigo. De acuerdo a los datos estadísticos que el gobierno hizo públicos, el número de personas que cruzarían la frontera llegaría a 1.67 millones, lo que costaría a los contribuyentes HK\$ 710 mil millones en los próximos 10 años. Este escenario catastrófico indudablemente tuvo un impacto sobre la población de Hong Kong que de por sí no favorece la entrada de personas provenientes de la parte continental, sobre todo en este periodo de crisis económica.

Esta postura de la población, le sirvió al gobierno de Tung para justificar su decisión de reinterpretar la Ley Básica por el Comité Permanente de la APN. El 18 de mayo la secretaria en Jefe, Anson Chan, comunicó a los legisladores esta decisión, lo que produjo un sin número de protestas de los abogados y los activistas demócratas. Anson explicó que el gobierno buscaría reinterpretar 2 artículos de la Ley Básica: el 22, referente a la aprobación requerida de las autoridades chinas sobre la entrada de personas de la parte continental a la RAE; y el 24, que trata sobre el derecho de permanencia de niños cuyos padres aún deben de cumplir con el requisito de 7 años de residencia en la RAE.

Tung Chee-hwa afirmó ante la prensa que se enfrentaba a un problema de crecimiento no planeado de la población, que una sociedad como la

hongkongnesa no podía soportar. Además de la carga financiera, sobrevendría un posible escenario de baja en el nivel de vida de los habitantes.⁶

Al día siguiente, el Consejo Legislativo, después de un debate de 4 horas, sometió a votación la moción propuesta por el ejecutivo, quedando aprobada por 35 votos a favor, 2 en contra y una abstención. 19 legisladores encabezados por el presidente del Partido Demócrata, Martin Lee, abandonaron el recinto legislativo al ver fallido su intento de posponer el debate para permitir que continuara la discusión del asunto entre el pueblo hongkognés. Margaret Ng, quien representa al grupo funcional legal en el Consejo Legislativo, criticó severamente la acción del gobierno al decir que su acción “marcaba el fin del estado de derecho”. Los legisladores de la Alianza Democrática para el Mejoramiento de Hong Kong y el Partido liberal apoyaron al gobierno.

Finalmente, el 26 de junio, el Comité Permanente de la APN aprobó por unanimidad la petición del gobierno de Hong Kong de reinterpretar secciones de los artículos 22 y 24 de la Ley Básica. Los miembros de este órgano del gobierno central aceptaron que la CFA de Hong Kong se equivocó al no buscar una interpretación de la APN antes de hacer su veredicto final. De acuerdo con la reinterpretación del Comité Permanente de la APN, la sección del artículo 24 significaría que los chinos de la parte continental, nacidos antes de que uno de sus padres se convirtiera en residente permanente de Hong Kong, no tendrían derecho a permanencia. La reinterpretación de la sección del artículo 22 implicaría que los hijos de residentes permanentes de Hong Kong nacidos con la nacionalidad china, deberán adquirir un certificado válido de ingreso (emitido por las autoridades competentes en la parte continental) antes de poder entrar a la RAE.

El Comité Permanente de la APN también decidió que los casos de las personas que propiciaron el veredicto de la CFA el 29 de enero, no serían afectados por esta reinterpretación. Pero en casos futuros, la corte tendrá que seguir las nuevas disposiciones.⁷

De acuerdo con los datos proporcionados por Regina Ip, directora de Migración, aun con las nuevas disposiciones estarían entrando a Hong Kong 54 750 personas por año de la parte continental para establecerse en el territorio de la RAE. Esta cantidad constituye el 0.8% de la población to-

⁶ *Ibidem*, mayo 18, 1999.

⁷ *Sunday Morning Post*, junio 27, 1999, edición en Internet.

tal. De julio de 1997 a mayo de 1999, fueron admitidos 38 072 niños menores de 14 años que gozaban del derecho de permanencia en Hong Kong.⁸

En diciembre, la CFA, después de analizar los casos de chinos procedentes de la parte continental que habían permanecido en la RAE al vencimiento de su permiso de visita y que esperaban la concesión de permanencia, dio su veredicto en contra. La CFA argumentó que la reinterpretación hecha por el Comité Permanente de la APN era válida y por tanto, además de que los solicitantes deberían de tener a por lo menos uno de sus padres como residente de Hong Kong al tiempo de su nacimiento, debían de solicitar en la parte continental el permiso de las autoridades correspondientes para entrar a la RAE.

Con este veredicto, la CFA reconoció públicamente que el Comité Permanente de la APN tenía derecho a hacer la reinterpretación bajo lo dispuesto en el artículo 158 (i) de la Ley Básica y que esta reinterpretación era válida, por tanto, la corte tenía el deber de aceptarla.⁹

Como respuesta, cientos de afectados por este veredicto protestaron ante el edificio de Migración de Hong Kong.

El hecho de que la CFA se viera obligada a aceptar el veredicto del Comité Permanente de la APN, para los grupos demócratas y los abogados liberales implicó la pérdida de la autonomía del poder judicial, dañando con ello su imagen ante la sociedad.

Para el gobierno de la RAE y los grupos conservadores sólo se siguió el procedimiento adecuado dado que Hong Kong ya es parte de China y, aunque autónomo, debe de consultar al gobierno central sobre los puntos que conciernen a ambos.

El gobierno de China, a pesar de que ha permitido que la RAE continúe con su mismo modo de vida e instituciones, logrando con ello ser reconocido por el mundo como el principal promotor del bienestar del pueblo de Hong Kong, no está dispuesto a hacer concesiones cuando se encuentra en riesgo su propia autoridad como gobierno central y la estabilidad de la RAE.

No obstante, el gobierno de la RAE, tratando de minimizar las críticas de los demócratas, declaró a través de Anson Chan que Hong Kong seguiría enfatizando la idea de “dos sistemas” (en la fórmula de “un país, dos sistemas”), ejerciendo la autonomía para asegurar la confianza de la comunidad

⁸ Regina Ip, “Unity through division”, *South China Morning Post*, junio 29, 1999, edición en Internet.

⁹ *South China Morning Post*, diciembre 3, 1999, edición en Internet.

internacional. Pero el vicepresidente de la Comisión de Asuntos Legislativos de la APN, Qiao Xiaoyang, por el contrario, declaró que cuando surjan problemas en el futuro, el énfasis debe ponerse en “un país” en dicha fórmula.

Ambiente político

Los partidos políticos en Hong Kong se han convertido en instituciones legítimas, aceptadas por los ciudadanos como parte indispensable del sistema político. Si bien es cierto que en la década de 1990 los partidos han madurado, también les falta mucho camino por recorrer para convertirse realmente en representantes de los intereses de los diferentes sectores de la población. Desde el establecimiento de la RAE, los partidos han decepcionado un tanto a los hongkongneses, pues se les percibe como grupos preocupados sólo por sus intereses. Además, con el debilitamiento de los poderes de decisión de la legislatura, los partidos también han visto reducida su libertad de maniobra para lograr que sus propuestas sean aprobadas.

Antes de junio de 1997, los partidos de diferentes tendencias se centraron en los puntos relativos al cambio de soberanía, unos a favor de la presencia china, otros defendiendo las libertades ganadas en los últimos años del dominio británico. Al consumarse el establecimiento de la RAE, esta situación cambió y la atención se centró en los problemas que sobrevinieron con la crisis económica.

La mayoría de los partidos políticos carecen de experiencia en asuntos económicos y sociales, lo que les impide responder con eficiencia a las expectativas de la población. Todo ello ha hecho que los partidos se vean sometidos a severas críticas y divisiones internas que los han conducido a redefinir su línea. Y aunque el gobierno de la RAE ha declinado en forma significativa debido a su pobre manejo de los asuntos públicos, los partidos políticos no han sido capaces de constituirse como fuerzas de oposición.

El Partido Democrático, que tanta popularidad había adquirido con su posición ante la abolición del Consejo Legislativo antes del cambio de soberanía, hoy se encuentra en serios problemas. Tal como su mismo presidente Martin Lee Chu-ming reconoció, los 13 miembros de su partido que ocupan lugares en el Consejo Legislativo se sienten frustrados porque no pueden tener una influencia efectiva en las políticas gubernamentales.¹⁰

¹⁰ *Ibidem*, enero 1, 1999.

Otros, opinan que el partido debería de ser más combativo y realizar manifestaciones callejeras en contra de las políticas de Tung Chee-hwa, en lugar de tratar de dialogar.

En diciembre de 1998, al llevarse a cabo las elecciones de los líderes del partido, Martin Lee Chu-ming fue reelegido como presidente por otros cuatro años, pero el grupo de miembros más jóvenes impulsó la candidatura del sindicalista Lau Chin-shek para la vicepresidencia. Lau derrotó al Dr. Anthony Cheung Bing-leung, actual vicepresidente, que siempre había sido considerado como representante de la línea moderada. En cambio Lau y sus seguidores opinaban que el partido había abandonado en su trabajo a nivel de distritos a “los de abajo”, centrándose en los intereses de la clase media, siendo además demasiado condescendiente con el gobierno de Tung, a pesar del desprecio que éste ha mostrado hacia los demócratas.

Martin Lee, después de discutir en el pleno del partido las diferentes posiciones, declaró que aunque la división persista, el partido continuará con su meta de representar al sector de pequeños empresarios, la clase media y al pueblo en general. Señaló que al considerar la posición del partido, se debía de tomar en cuenta el contexto político de la política en Hong Kong. En su opinión, el modelo de partidos de oposición de otros países no puede seguirse en Hong Kong porque sencillamente ningún partido puede convertirse en partido gobernante. Sin embargo, el partido continuará ejerciendo su responsabilidad política en el Consejo Legislativo, a pesar de ser minoría.

Posteriormente, Lau Chin-shek renunció a la vicepresidencia del partido. Al llevarse a cabo elecciones, quedó en su lugar Albert Ho Chun-yan, el veterano organizador de movimientos de protesta.

El Partido Liberal, por su parte, también llevó a cabo una reunión plenaria para elegir a su nuevo presidente: el hombre de negocios James Tien Pei-chun, quien ha representado a la Cámara General de Comercio en el Consejo Legislativo desde 1995. Tien se ha ganado la reputación de ultra conservador por sus puntos de vista sobre derechos laborales y democracia; ha hecho públicas sus reservas acerca de las elecciones directas. Textualmente declaró: “La mayoría de los miembros electos a través de elecciones directas son ‘mediócratas’, excepto Martin Lee, quien ha destacado en la profesión legal”.¹¹ Tien está convencido que los liberales, con su tendencia pro empresarial, tienen mayores posibilidades de destacar, pues Hong Kong

¹¹ *Ibidem*, diciembre 10, 1998, edición en Internet.

es una ciudad para hacer negocios. Sin embargo, Tien sostiene que Hong Kong debe madurar políticamente, sobre todo en la cuestión electoral.

Los miembros del Partido Liberal, después del cambio de soberanía y de la crisis económica, decidieron tener una participación más activa en política para contrarrestar la influencia del Partido Democrático. Sin embargo, su popularidad decayó, y su imagen se vio dañada por su conducta en el caso de Elsie Leung. En una encuesta elaborada por la Universidad de Hong Kong se reveló que el Partido Liberal ya no se encontraba entre los cinco partidos políticos más populares.

La actitud de James Tien Pei-chun respecto al desarrollo político de Hong Kong no es privativa de él. Los grandes empresarios en general opinan que Hong Kong se ha politizado demasiado, permitiendo que grupos representantes de estratos bajos de la sociedad tengan una participación más activa. Comentarios de personas como Ronnie Chan Chi-chung del Hang Lung Development y de Eden Woon Yi-tang, relativos a la tendencia al desarrollo de una sociedad socialista en Hong Kong, causaron gran asombro. Pero fue el magnate Li Ka-shing quien llegó más lejos al afirmar que retiraría su inversión de HK\$ 10 mil millones de un proyecto, debido a su preocupación por el clima político que se vivía. Su reacción se debía al hecho de que los demócratas habían criticado los planes de una de sus compañías, la Cheung Kong, por haber demandado a inversionistas que dejaron de pagar el alquiler de sus departamentos, comprados antes del colapso de precios de bienes raíces.¹²

El mismo gobierno se ha afanado por descalificar a los partidos políticos. El secretario para Asuntos Constitucionales, Michael Suen Ming-yeung, declaró que los partidos necesitarían una década para madurar, ya que actualmente carecen de un aparato partidista fuerte y de servicios de apoyo. Además, señaló que el pueblo de Hong Kong estaba más interesado en su bienestar económico que en la democracia.¹³

Como puede observarse, los grupos empresariales y el mismo gobierno se niegan a entender que la sociedad de Hong Kong ha sufrido cambios en su posición política durante estos dos años. Los empresarios, aunque aún gozan de concesiones derivadas de su relación tanto con el gobierno de la RAE como con el gobierno central de China, no aceptan que otros sectores puedan ser tomados en cuenta dentro del ámbito político.

¹² Alejandro Reyes, "Free for all", ASIaweek, enero 15, 1999, p. 23.

¹³ *South China Morning Post*, junio 9, 1999, edición en Internet.

Actuación del gobierno

El gobierno de Tung Chee-hwa continúa con sus intentos de llevar a cabo reformas tendientes a hacer más eficiente la administración y los servicios al público. En marzo anunció una propuesta de reformas al servicio civil entre las que se cuentan: 1) la contratación de empleados de rangos bajos en base a acuerdos, eliminando el sistema de nombramientos permanentes y pensionables; los contratos podrían estar sujetos a cancelación si el desempeño no es satisfactorio, con ofrecimientos a permanencia si son promovidos; 2) las vacantes de posiciones de promoción serían abiertas a competencia de externos, en lugar de ser llenadas por los funcionarios en servicio; 3) establecimiento de un fondo de pensiones del servicio civil para hacer el sistema de protección al retiro compatible con el sector privado; 4) adelgazamiento del personal redundante introduciendo el concepto de retiro voluntario; 5) hacer obligatorio el retiro de las personas que ya tengan la edad reglamentada para dar paso a personas jóvenes; 6) los sueldos y beneficios tendrían que ser comparables a los del sector privado; 7) los aumentos de salario se darían de acuerdo a la eficiencia; 8) revisión de las prestaciones vigentes; 9) creación de cuerpos independientes para efectuar acciones disciplinarias; y, 10) mejoramiento del sistema de grados de eficiencia.

Esta propuesta causó la crítica de los sindicatos de empleados del servicio civil que, argumentaron, violaba lo establecido en la Ley Básica respecto a la preservación del sistema previo, incluyendo reclutamiento, empleo y disciplina.

En junio, el presidente del Consejo Ejecutivo, Chung Sze-yuen, le dejó su puesto a Leung Chun-ying, quien declaró que continuaría con la misma forma de trabajo basada en la responsabilidad y la confiabilidad.

Asimismo, en julio se llevó a cabo la aprobación, por parte de los legisladores, de la ley que reglamentaría las elecciones del Consejo Legislativo en el año 2000. 34 votaron a favor, 6 en contra y 12 miembros del Partido Democrático se abstuvieron. De acuerdo con esta ley, de los 60 miembros, 30 se elegirán dentro de los grupos funcionales; 24, por elección directa en distritos electorales geográficos; y 6 serán seleccionados por un Comité Elector compuesto por 800 personas. Dos nuevos grupos funcionales, el de la industria alimenticia y el de los Consejos de Distrito, reemplazarán al Consejo Urbano Provisional y al Consejo Regional Provisional que serán abolidos al final de año.

En octubre, el jefe ejecutivo Tung Chee-hwa rindió su segundo informe de gobierno, en el que puso especial énfasis en el mejoramiento de la educación y el medio ambiente. Además, revisó la situación de la RAE desde el cambio de soberanía, justificando las acciones del gobierno. También señaló que el gobierno regresaría a su política de mínima intervención en la economía, con la venta de las acciones que compró en agosto de 1998 para proteger a la bolsa de los ataques de los especuladores.

Por otro lado, ha continuado la tendencia hacia un mayor control de la prensa, con la propuesta para crear un Consejo de Prensa para la Protección de la Privacidad, que tendría jurisdicción sobre todas las nuevas publicaciones en Hong Kong. Entre sus facultades estarían las de hacer un "Código de Privacidad", recibir quejas, investigar y castigar las infracciones al código. El establecimiento de un tribunal estatutorio que regule la prensa es contrario a la práctica. Los periódicos en Hong Kong sólo necesitan registrarse, no tienen que solicitar licencia, y tampoco están bajo control gubernamental. En cambio, la radio y la televisión sí requieren de licencia, y están reguladas por la Autoridad de Difusión. Esta situación ha causado preocupación. Tal fue el caso de la salida de Cheung Man-yeu de su puesto como directora de la Radio y Televisión de Hong Kong (RTHK), pues ella era defensora de la independencia de esta institución que criticó en muchas ocasiones la actuación del gobierno. Fue trasladada a un puesto comercial en Tokyo. En su lugar fue nombrado Chu Pui-hing, quien ocupaba el puesto de subdirector.

Por su parte, el gobierno de China ha continuado ejerciendo su veto a los críticos, procedentes de Hong Kong, de sus políticas. Ahora, no son sólo los demócratas los que no pueden entrar al resto de China, sino también la legisladora independiente Margaret Ng Ngoi-yea a quien le fue negado el permiso de entrada para asistir a un seminario sobre la Constitución de China en septiembre.¹⁴

El gobierno chino también vetó la visita del Papa Juan Pablo II a Hong Kong, porque el Vaticano sostiene relaciones diplomáticas con Taiwan.

En otros asuntos, en junio Anson Chan visitó México, siendo la primera vez que un funcionario de alto rango de Hong Kong viajaba a este país. Su propósito era promover las relaciones económicas y mostrar a la comunidad empresarial mexicana las oportunidades que Hong Kong les ofrecía para penetrar en el mercado chino.

¹⁴ *Ibidem*, septiembre 15, 1999, edición en Internet.

El 28 de noviembre se llevaron a cabo elecciones para Consejos de Distrito. Hubo un registro record de 799 candidatos para 390 asientos. El porcentaje de votantes llegó a 35.8%, mayor que el 33.1% registrado en las mismas elecciones de 1994. Los resultados fueron los siguientes: La Alianza Democrática para el Mejoramiento de Hong Kong ganó 83 asientos; el Partido Democrático, 86; la Asociación para la Democracia y Bienestar del Pueblo, 19; el Partido Liberal, 15; y la Alianza Progresista de Hong Kong, 21.¹⁵

Finalmente, a principios de diciembre, el Consejo Legislativo discutió la Ley de Servicios Municipales propuesta por el gobierno para abolir los consejos Regional y Urbano a partir del día 31 del mismo mes. Estos consejos eran electos y controlaban la higiene ambiental, la salud pública, la recreación y los deportes. La ley fue aprobada por 31 votos a favor y 27 en contra. El gobierno argumentó que la abolición de los consejos obedecía a consideraciones de eficiencia, pero sus críticos opinan que el gobierno pretendía centralizar el poder con esta acción.

POLÍTICA ECONÓMICA

A principios de 1999, el gobierno de Hong Kong mostró su preocupación por la pérdida de competitividad de la RAE en relación a otras ciudades como Singapur. Uno de los mayores problemas lo constituye el alto costo de los servicios y de los bienes raíces que, aunque han disminuido, aún se consideran elevados; asimismo, la baja en el nivel de calidad de los recursos humanos y del manejo del idioma inglés. De acuerdo con cifras reveladas por el director general de Industria, Francis Ho, 84 firmas se retiraron de Hong Kong en 1998. El número de compañías regionales con oficinas generales en la RAE cayó de 903 en 1997 a 819 en 1998, una baja de 9.3%.¹⁶

Por esta razón, el grupo de consejeros internacionales del gobierno de la RAE recomendaron al Jefe Ejecutivo que tratara de reducir costos, supervisar adecuadamente los mercados financieros, crear más atracciones turísticas, mejorar la calidad de los servicios y trabajar más en el desarrollo de las áreas de tecnología e información.

El 3 de marzo el secretario de Finanzas, Donald Tsang, presentó el presupuesto del gobierno para el año fiscal 1999/2000. En este documento,

¹⁵ *Ibidem*, noviembre 30, 1999, edición en Internet.

¹⁶ *Ibidem*, enero 8, 1999, edición en Internet.

Tsang señaló que la situación en Hong Kong los enfrentaba a grandes retos. Muchas compañías habían cerrado, y la población sufría de congelamiento de salarios, reducciones de sueldos y hasta de desempleo. Por ello, el gobierno se había propuesto a mediano plazo fortalecer los fundamentos económicos, robustecer los mercados y mantener finanzas públicas sanas.

Tsang estimó los gastos del gobierno para este año fiscal en HK\$ 242 mil millones y los ingresos en HK\$ 208 mil millones: una diferencia de HK\$ 34 mil millones. Los gastos en educación, salud y bienestar social ocuparían el 50% del presupuesto. El secretario de Finanzas pronosticó un crecimiento de la economía para 1999 de 0.5%. Asimismo, anunció la reducción de 10% en los impuestos sobre salarios y ganancias corporativas del año fiscal anterior, con el fin de ayudar a la población a sobrellevar la crisis. También la reducción del impuesto al diesel se prolongó por un año más.

Además, Tsang explicó que se llevarían a cabo una serie de proyectos para impulsar la economía, como el Cyberport, un desarrollo con capital público y privado para proveer la infraestructura esencial que Hong Kong necesita para convertirse en centro de servicios de información internacional. El proyecto del Cyberport se empezó a desarrollar otorgándole la concesión a Víctor Li, hijo de Li Ka-shing, sin someterlo al procedimiento de consideración de otras propuestas. El gobierno proporcionó el terreno. De igual manera, la privatización del metro de Hong Kong sería conveniente para así lograr mayor competitividad y eficiencia.

También, en cooperación con Walt Disney, se construiría un parque de diversiones, con el fin de fomentar el turismo. En noviembre, la compañía Disney y el gobierno llegaron a un acuerdo para la construcción del parque de diversiones al norte de la isla de Lantau, con un costo de HK\$ 14.1 mil millones. Disney obtendrá el 10% de ingresos del parque al año pues su inversión será de sólo HK\$ 2.45 mil millones, el resto es inversión del gobierno de la RAE y considera que logrará reponerla con el aumento del turismo, principalmente de personas de la parte continental de China.

El gobierno de Hong Kong, además, está tratando de poner en práctica un nuevo esquema de servicios de salud. El 12 de abril, un grupo de expertos de la Universidad de Harvard hizo público un reporte solicitado por el gobierno de Hong Kong sobre el financiamiento de los servicios de salud en la isla. En él se dice que el gobierno deberá gastar para el 21 de enero del año 2016, 23% de su presupuesto en este sector; y critica la compartimentación del sistema de salud con la consecuente falta de coordinación entre los diferentes niveles. Con el fin de superar estas deficiencias, el go-

bierno debería establecer un esquema de seguros (el Plan de Seguridad en Salud, PSS), para proteger a las personas contra los grandes costos médicos imprevistos. El PSS requeriría de contribuciones obligatorias equivalentes a 1.5 y 2% del salario de los trabajadores, pagado en forma conjunta por empleados y patrones. Dentro de este esquema, podrían escoger libremente al proveedor del servicio de salud, ya fuera privado o público, y sería pagado por el Fondo de Salud. También fue propuesto el esquema de un Medisage, en el que las personas pondrían 1% de su sueldo para comprar un seguro que cubriera retiro e invalidez. Aunque este reporte causó controversia, es muy probable que el gobierno lo lleve a la práctica.

En octubre, el gobierno abrió el Fondo Tracker para recibir solicitudes de compra de HK\$ 10 mil millones en acciones, con el fin de devolver al mercado los HK\$ 200 mil millones en acciones que obtuvo al efectuar su intervención en el mercado el año pasado. Ante la gran demanda del público, el gobierno aumentó la cantidad a HK\$ 33 mil millones. Con esta acción se reivindicó ante sus críticos que lo acusaban de haber abandonado la política de libre mercado. Como apoyo y respuesta a la enmienda de las acciones del gobierno hongkognés, en 1999 la Heritage Foundation colocó a Hong Kong como la economía más libre del mundo; el año anterior el primer puesto lo obtuvo Singapur.

ECONOMÍA

La economía de Hong Kong se contrajo en 5.1% en 1998,¹⁷ siendo el primer año desde 1961 que esto sucedía. El consumo cayó en 6.6% en términos reales por primera vez desde la crisis petrolera de 1974. La inversión también declinó después de haber tenido un crecimiento de doble dígito durante 4 años consecutivos: se redujo 5.8% en términos reales. Las exportaciones a los países del este de Asia disminuyeron, aunado al aumento del volumen de productos embarcados directamente en puertos chinos en lugar de hacerlo a través de Hong Kong. Ello contribuyó a la baja de las exportaciones totales en un 4.3% en términos reales. La exportación de servicios cayó 6.6%.

La recesión continuó en el primer trimestre de 1999, contrayéndose la

¹⁷ Todas las cifras mencionadas en este apartado están tomadas de las publicaciones del Departamento de Censo y Estadística del gobierno de Hong Kong.

economía 3.4%. Este fue el quinto trimestre consecutivo con crecimiento negativo. La baja en el consumo y la inversión contribuyó a este resultado. La inflación, por su parte, bajó a 2.8%, la más baja desde 1981.

En el segundo trimestre, sin embargo, se dio un crecimiento positivo de 0.5%. Este resultado se vio amenazado por la decisión de la Asociación de Bancos de Hong Kong de aumentar la tasa de interés en un cuarto de punto, quedando en 8.5%, lo que añadió presión sobre los deudores.

COMERCIO EXTERIOR

En 1998, el valor total de las exportaciones disminuyó un 7.4%. Dentro de este total, el valor de las reexportaciones decreció 6.9% y el de las exportaciones domésticas 10.9%. El valor de las importaciones también registró una reducción de 11.5%. Como resultado, hubo un déficit de HK\$ 81.4 mil millones equivalente a 5.7% del valor de las importaciones.

COMERCIO EXTERIOR 1997-1998

(en HK\$ millones)

	<i>Enero-diciembre 1998</i>	<i>Enero-diciembre 1997</i>	<i>Valor</i>	<i>%</i>
Exportaciones domésticas	188 454	211 410	-22 956	-10.9
% del total de exportaciones	14.0	14.5	—	—
Reexportaciones	1 159 195	1 244 539	-85 344	-6.9
Exportaciones	1 347 649	1 455 949	108 300	-7.4
Importaciones	1 429 092	1 615 090	185 999	-11.5
Balanza comercial	-81 443	-159 141	+77 698	—

Fuente: Departamento de Censo y Estadística de Hong Kong.

En los primeros 10 meses de 1999, el valor total de las exportaciones fue 2.3% más bajo que el año anterior. Dentro de este total, el valor de las reexportaciones decreció 0.7% y las exportaciones domésticas un 12.2%. El valor de las importaciones cayó 5.6%. El déficit comercial fue de HK\$ 33.0 mil millones, equivalente a 2.9% del valor de las importaciones. Este déficit es mucho menor al del mismo periodo de 1998 de HK\$ 74.0 mil millones, equivalente al 6.2% del valor de las importaciones.

La mejora en el comercio exterior se debió al crecimiento de la demanda de las economías asiáticas, particularmente las del Este, dada su

paulatina recuperación, la confianza del consumidor y el mejoramiento del turismo, así como al aumento de importaciones en Europa. Además hubo un aumento en las exportaciones hacia China.

COMERCIO EXTERIOR. ENERO-OCTUBRE 1999 Y 1998
(en HK\$ millones)

	<i>Enero-octubre 1999</i>	<i>Enero-octubre 1998</i>	<i>Valor</i>	<i>%</i>
Exportaciones domésticas	138 901	158 135	-19 233	-12.2
Exportaciones (%)	12.6	14.0	—	—
Reexportaciones	962 393	969 011	-6 618	-0.7
Exportaciones	1 101 294	1 127 146	-25 851	-2.3
Importaciones	1 134 268	1 201 129	-66 861	-5.6
Balanza comercial	-32 974	-73 983	+41 009	—

Fuente: *Departamento de Censo y Estadística de Hong Kong.*

En estos primeros 10 meses de 1999, las reexportaciones hacia el continente chino sufrieron una caída de -4.6%, hacia Holanda de -4.0% y Taiwan de -1.0%. Sin embargo, las reexportaciones a Corea del Sur aumentaron en un 63.9%, a Singapur 12.7%, a Inglaterra 6.6%, a Francia 5.9%, a Japón 1.8%, a Alemania 1.6% y a Estados Unidos 1.2%.

REEXPORTACIONES

<i>Destino</i>	<i>Octubre 1999 HKD (millones)</i>	<i>Octubre 1999- octubre 1998 % de cambio</i>	<i>Enero-octubre 1999 HKD (millones)</i>	<i>Enero-octubre 1999- enero-octubre 1998 % de cambio</i>
China	36 522	+10.1	324 484	-4.6
Estados Unidos	26 623	+1.0	223 093	+1.2
Japón	6 334	+8.8	54 345	+1.8
Reino Unido	4 576	+11.2	37 069	+6.6
Alemania	4 471	+20.6	35 682	+1.6
Singapur	2 714	+24.0	23 236	+12.7
Taiwan	2 557	+21.2	22 547	+1.0
Francia	1 990	+10.1	18 565	+5.9
Corea del Sur	1 570	+59.7	15 944	+63.9
Holanda	1 820	-1.3	15 856	-4.0

Fuente: *Departamento de Censo y Estadística de Hong Kong.*

En el mismo periodo, el valor de las exportaciones domésticas experimentaron un descenso, hacia Singapur de 33.2%, Taiwan de 23.7%, Japón de 16.5%, Alemania de 15.0%, Canadá de 14.7%, Holanda de 13.2%, China de 12.9% y Estados Unidos de 9.7%. No obstante, las exportaciones domésticas mostraron un ligero ascenso hacia Inglaterra 1.1% y Francia 0.1%.

EXPORTACIONES DOMÉSTICAS

	<i>Octubre de 1999</i>	<i>Octubre 1999- octubre 1998</i>	<i>Enero-octubre 1999</i>	<i>Enero-octubre 1999- enero-octubre 1998</i>
<i>Destino</i>	<i>HKD (millones)</i>	<i>Variación %</i>	<i>HKD (millones)</i>	<i>Variación %</i>
Estados Unidos	4 619	-7.2	41 790	-9.7
China	4 216	-4.0	41 414	-12.9
Reino Unido	921	+16.8	8 343	+1.1
Alemania	619	-27.9	6 834	-15.0
Japón	446	-8.8	4 565	-16.5
Taiwan	426	-26.6	4 177	-23.7
Holanda	275	-23.4	3 353	-13.2
Singapur	275	-31.9	2 869	-33.2
Canadá	282	+2.7	2 617	-14.7
Francia	153	-43.4	2 528	+0.1

Fuente: Departamento de Censo y Estadística de Hong Kong.

En el mismo periodo, las importaciones de Alemania decrecieron en 18%, de Japón 14.2%, de Inglaterra 12.6%, de Malasia 12.6%, de Estados

IMPORTACIONES

	<i>Octubre 1999</i>	<i>Octubre 1999- octubre 1998</i>	<i>Enero-octubre 1999</i>	<i>Enero-octubre 1999- enero-octubre 1998</i>
<i>Proveedor</i>	<i>HKD (millones)</i>	<i>Variación %</i>	<i>HKD (millones)</i>	<i>Variación %</i>
China	56 616	+9.0	495 770	+2.2
Japón	14 754	+2.6	131 297	+14.2
Taiwan	9 158	+9.6	81 779	-5.9
Estados Unidos	8 705	-5.9	81 066	-10.1
Corea del Sur	6 632	+20.4	52 826	-7.8
Singapur	5 580	+21.0	48 877	-7.2
Malasia	2 491	-7.1	23 730	-12.6
Alemania	2 345	+4.2	22 993	-18.0
Inglaterra	2 255	-4.7	21 852	-12.6
Tailandia	2 074	+17.4	18 611	+0.1

Fuente: Departamento de Censo y Estadística de Hong Kong.

Unidos 10.1%, de Corea del Sur 7.8%, de Singapur 7.2% y de Taiwan 5.9%. Hubo un aumento de las importaciones procedentes de China con un 2.2% y de Tailandia con 0.1%.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante este año se observó que el gobierno de Hong Kong no ha logrado fortalecer su posición ante la opinión pública. Se le sigue percibiendo como un gobierno débil, incapaz de oponerse a ninguna decisión tomada por el gobierno central de China. Es paradójico que el pueblo hongkongnés, que antes del cambio de soberanía veía a China como una amenaza a su estabilidad y bienestar, ahora la considera como un factor positivo en el desarrollo de la RAE. Si bien es cierto que el gobierno chino ha ejercido su autoridad en asuntos que considera de especial significado para la seguridad y estabilidad de Hong Kong (como el relativo al derecho de permanencia en territorio hongkongnés por personas provenientes del resto de China), también lo es que se ha guardado de intervenir directamente en los asuntos internos de la RAE. Para el gobierno chino es prioritario el mostrarle al mundo y en especial a Taiwan, que la fórmula “un país, dos sistemas” puede funcionar.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	La Región Administrativa Especial de Hong Kong
<i>Capital</i>	Hong Kong
<i>Extensión territorial</i>	1 095 km ²
<i>Religión</i>	Mayoría Budista, confucianista y daoista Minoría cristiana, musulmana, hindú y sikh
<i>Idioma</i>	Oficial: Inglés y Chino (Cantones) Otros: Putonghua
<i>Moneda</i>	Dólar de Hong Kong (HK\$)
<i>Gobierno</i>	Región Administrativa Especial de China. Propia Constitución (Ley Básica) que le garantiza un alto grado de autonomía por los siguientes 48 años. Encabezado por un Jefe Ejecutivo aprobado por China.
<i>Jefe de Estado</i>	Presidente de la República Popular de China, Jiang Zemin
<i>Principales organizaciones políticas</i>	Partido Democrático Partido Liberal La Alianza pro China para el bienestar de Hong Kong (DAB)
<i>Jefe Ejecutivo</i>	Tung Chee hwa
<i>Secretario Ejecutivo para la administración</i>	Anson Chan
<i>Secretario de Finanzas</i>	Donald Tsang
<i>Secretaría de Justicia</i>	Elsie Leung
<i>Secretarios</i>	
<i>Asuntos Constitucionales</i>	Michael Suen
<i>Servicios Económicos</i>	Stephen Ip
<i>Educación y Trabajo</i>	Joseph Wong
<i>Servicios Financieros</i>	Raphael Hui
<i>Hacienda</i>	Denise Yue
<i>Comercio e Industria</i>	Chau Tak-hay
<i>Jefe de la Unidad Central de Política</i>	Gordon Siu
<i>Jefe ejecutivo de la Autoridad Monetaria de Hong Kong</i>	Joseph Yam

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, octubre, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	1 095
Población total a mediados de 1997	6 502 100
Densidad de población ²	6 502 100

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1997.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios de mercado (mmHK\$) ¹	1 010.9	1 077.1	1 191.9	1 344.1	1 285.9
PIB, crecimiento real (%)	5.4	3.9	4.5	5.3	-5.1
IPC (promedio porcentual)	8.1	8.7	6	5.7	2.6
Exportaciones FOB mmd ²	151.4	174.8	181	188.1	174
Importaciones FOB mmd	162.3	193.3	199	209.2	184.9
Balanza de bienes y servicios mmd	1.6	-6.1	-2	-6.1	0.6
Reservas excluyendo oro mmd	49.3	55.4	64	92.8	89.6
Deuda externa total mmd	26.8	29.2	38.1	36.3	37.9
Servicio de la deuda externa (%) pagado	1.5	1.6	2.2	2.8	2.9
Tipo de cambio promedio (HK\$: US\$)	7.728	7.736	7.734	7.742	7.745

¹ mmHK\$ = miles de millones de dólares hongkoneses.

² mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1997)

	% del total
Industrias primarias	0.1
Manufacturas	6.5
Servicios públicos	2.3
Transporte, almacenaje y comunicación	9.3
Construcción	5.8
Importación al mayoreo y menudeo y comercio exportador	26.1
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios empresariales	26.5
Total (incluye otros)	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1997)

	% del total
Consumo privado	60.2
Consumo estatal	9.4
Formación bruta de capital fijo	31.6
Acumulación de existencias	-1.6
Exportación de bienes y servicios	125.4
Importación de bienes y servicios	-125.1
Total a precios de mercado	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES FOB
(1998)

	<i>md*</i>
Vestido	9 661
Maquinaria eléctrica y aparatos	3 444
Textiles	1 389
Relojes y equipo fotográfico	1 617
Maquinaria para oficinas	1 151
Total (incluye otros)	24 331

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES (1998)

	<i>md*</i>
Bienes de consumo	65 968
Materia prima y semi-manufacturas	62 383
Bienes de capital	44 699
Alimentos	8 334
Fósiles	3 015
Total	84 399

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
China	34.4
Estados Unidos	23.4
Japón	5.2
Alemania	3.9
Reino Unido	3.9
Singapur	2.3

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
China	40.6
Japón	12.6
Estados Unidos	7.5
Taiwan	7.3
Corea del Sur	4.8
Singapur	4.3

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Hong Kong*, tercer trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-HONG KONG

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Exportaciones md*	433 069	283 485	217 138
Importaciones md	129 205	189 445	216 083
Saldo	303 864	94 040	1 055

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1993	1994	1995
Teléfonos celulares	4 230 000	4 446 000	4 700 000
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	273 000	308 000	340 000
Revistas	675	625	693
Periódicos diarios	59	58	50

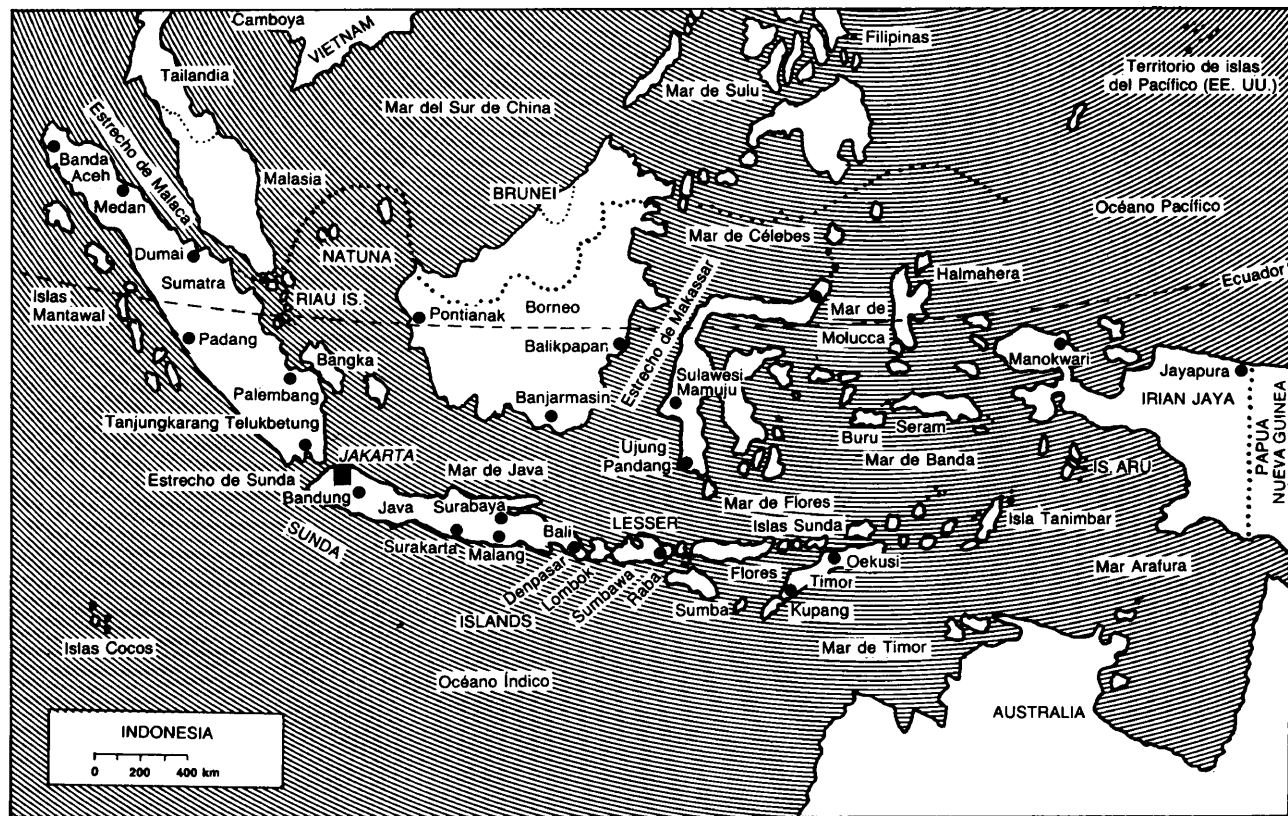
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999

EDUCACIÓN

	Instituciones	Maestros	Estudiantes
Kindergarten	735	8 047	177 462
Escuelas primarias	847	20 038	461 910
Escuelas secundarias	503	23 077	470 324
Escuelas especiales	70	1 463	8 956
Institutos técnicos	7	773	48 907
Colegios técnicos	2	375	14 334
Colegios pos secundarios aprobados	1	122	2 383
Otros colegios pos secundarios aprobados	20	n.d.	3 250
Universidades con fondos del comité de becas	8	5 725	86 115
Institutos de educación abierta	1	n.d.	22 904
Instituciones de educación para adultos	421	n.d.	99 536

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDONESIA



INDONESIA

GABRIELA URANGA

Después del histórico año de 1998 con la caída de Suharto y la paulatina reforma del país, 1999 representó otro cambio sustancial en la historia reciente de Indonesia. Por primera vez desde 1955 se llevaron a cabo elecciones parlamentarias auténticamente libres. Además, en la elección presidencial triunfó Abdurrahman Wahid, no sólo un representante de la oposición, sino un intelectual destacado por su perspicacia política y su honestidad. Otro suceso histórico lo constituyó la independencia de Timor Este decidido por un referéndum de su población. Sin embargo, este suceso se vio ensombrecido por las matanzas orquestadas por el ejército, con la aparente aprobación del gobierno de Habibie. En la economía, aunque hay indicios del inicio de recuperación macroeconómica, los problemas siguen siendo enormes: disminución de las exportaciones, resquebrajamiento del sistema bancario y lentitud en la renegociación de la deuda. Asimismo, el desempleo y la pobreza continúan en aumento.

POLÍTICA

Elecciones parlamentarias

Las elecciones parlamentarias celebradas el 8 de junio de 1999 y, posteriormente, el 20 de octubre, la elección del presidente de la República, pueden considerarse como un rompimiento radical con las celebradas durante los 32 años de dominio del expresidente Suharto. De hecho, a pesar de algunas prácticas corruptas como la compra de votos por parte del partido oficial, el Secretariado de Grupos Funcionales (*Sekretariat Bersama*

Golongan Karya, Golkar), las elecciones parlamentarias fueron las primeras auténticamente representativas desde 1955, a partir de las cuales, en 1960, el otrora presidente Sukarno implantó el sistema político paradójicamente denominado “democracia guiada”, caracterizado por el autoritarismo y a la ausencia de representatividad.

Durante los siete mandatos sucesivos de Suharto las elecciones estuvieron dominadas por el partido oficial Golkar, que con facilidad obtenía alrededor del 70% de la votación. Para esto, el Golkar contaba con enormes fondos del gobierno, el voto captivo de los funcionarios públicos, así como la ausencia de un organismo independiente del gobierno para la supervisión electoral. En contraste, los únicos dos partidos opositores permitidos, el Partido del Desarrollo Unido (*Partai Persatuan Pembangunan*, PPP), que amalgamaba a grupos musulmanes de diversas tendencias, y el Partido Democrático Indonesio (*Partai Demokrasi Indonesia*, PDI), constituido por grupos nacionalistas y cristianos, además de estar manipulados en parte por el gobierno, se encontraban sometidos a leyes que prohibían un discurso opositor auténtico, sin críticas al presidente, y con contados días para exponer sus programas.

Con la denominada “*reformasi*” a raíz de la renuncia de Suharto en mayo de 1998, se permitió la existencia de nuevos partidos políticos, entre ellos los de carácter religioso, antes vedados, así como la libertad de expresión no sólo en los medios masivos de comunicación, especialmente los impresos, sino en las campañas políticas. Como resultado de esta nueva apertura surgieron alrededor de 200 nuevos partidos políticos de diversas tendencias y tamaños. La exigencia de las nuevas leyes electorales, que sólo conceden registro a los partidos que estén representados al menos en nueve provincias y en la mitad de los distritos de éstas, redujo a 48 el número de partidos contendientes en las elecciones, incluyendo los tres existentes durante la época de Suharto: el Golkar, el PDI y el PPP.

Las elecciones se manejaron con relativa limpieza; por primera vez desde que llegó Suharto al poder existió una auténtica campaña electoral, la cual se inició el 19 de mayo. Se creó un organismo independiente para supervisar el conteo de los votos, integrado por representantes de los diferentes partidos, y se recibió ayuda internacional destinada a asistencia técnica, la cual fue coordinada en su mayor parte por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Los votos fueron contados públicamente en las casillas. No obstante, las elecciones se vieron manchadas por el dinero utilizado por el Golkar para comprar votos y por la tardanza en dar a conocer los

resultados finales de las votaciones, lo que empezó a provocar sospechas de manipulación. Empero, la tardanza se debió, entre otras causas, a la falta de experiencia en el cotejo de los resultados de las múltiples casillas.

En rasgos generales, los resultados de las elecciones coincidieron con las predicciones de los analistas políticos y de las encuestas elaboradas por organismos independientes, como la revista *Tempo*. El Partido Democrático Indonesio de Lucha (*Partai Demokrasi Indonesia-Prejuangan*, PDI-P), cuya candidata a la presidencia era Megawati Sukarnoputri, hija del antiguo presidente Sukarno, quien aún es respetado y en ocasiones venerado por amplios sectores de la población, obtuvo la mayoría con 34% de las votaciones. Le siguió el Golkar, con 22% de los votos. En tercer lugar quedó el Partido del Despertar Nacional (*Partai Kebangkitan Bangsa*, PKB), de Abdurrahman Wahid, con 13% de los votos; el PPP obtuvo el 11.3%, quedando en cuarto lugar, y en quinto lugar el Partido del Mandato Nacional (*Partai Amanat Nasional*, PAN), de Amien Rais, con 7%.

El PDI-P nació a raíz de la expulsión de Megawati del PDI en 1996, medida aparentemente orquestada por el gobierno. Este acontecimiento fortificó políticamente a Megawati. Las protestas callejeras en Jakarta, la toma de las instalaciones de la sede del partido por simpatizantes de Megawati y su subsecuente expulsión por grupos paramilitares vestidos de civiles, así como un despliegue de enorme fuerza para disolver las manifestaciones, contribuyeron a aumentar su popularidad. De 52 años de edad, sin carrera universitaria y con limitadas dotes de líder, Megawati ha aparecido en público en contadas ocasiones y emitido escasas declaraciones a lo largo de su carrera política. No obstante, esto no ha influido para disminuir el gran apoyo que le ha ofrecido especialmente la gente pobre, que, dadas las condiciones económicas del país, constituye una mayoría. Además, el enfoque nacionalista y secular de su partido le mereció el apoyo de minorías chinas, cristianas e hinduistas.

En el resultado del Golkar no sólo influyó la compra de votos (con el ofrecimiento de préstamos a los votantes), sino el apoyo a su candidato Habibie en zonas como Sulawesi, de donde es originario, y en las llamadas islas exteriores.

El PKB, formado en 1998, estaba encabezado hasta la elección presidencial por el actual presidente del país, Abdurrahman Wahid, conocido en Indonesia como Gus Dur. Wahid, estudioso musulmán de 59 años de edad, fue presidente del Nahdlatul Ulama (NU), la organización musulmana más grande del mundo, con alrededor de 40 000 miembros, fundada por su

abuelo y presidida posteriormente por su padre. De carácter tradicionalista, el NU ha ejercido su influencia principal en las zonas rurales de Java, especialmente en el centro y este de la isla. Aunque Wahid, defensor del secularismo político, se opuso a que el PKB tuviera un carácter religioso, invitando a unirse al partido a personas de otras religiones, por provenir de una influyente organización musulmana, obtuvo el apoyo de numerosos grupos de esta religión. Asimismo, Wahid, a diferencia de Megawati, ha participado constantemente en la política del país, tanto en rol de crítico como de promotor de una línea política que conduzca al país a una paulatina democratización.

El PPP, no obstante haber sido el partido musulmán oficial durante el gobierno de Suharto, por la prohibición de dicho gobierno de unir la religión a la política, no fue sino hasta el nuevo gobierno de Habibie cuando adquirió un carácter abiertamente musulmán. En las votaciones, el PPP obtuvo el apoyo de numerosos musulmanes que deseaban una mayor representación del Islam en la política.

Por último, el PAN, en forma similar al PKB, tuvo su origen, en 1998, de una organización religiosa, el Muhammadiyah, de carácter musulmán modernista. El antiguo presidente de esta organización, Amien Rais, de 54 años, fue el principal promotor del partido. Al igual que el PKB, tampoco el PAN es un partido de carácter religioso. Las tendencias modernistas de su líder, así como su exigencia de cambios radicales en el sistema político del país, entre ellos el fin de la doble función del ejército (social y militar), le ha ganado el apoyo de sectores estudiantiles.

Elección presidencial

En Indonesia el presidente no es electo por votación popular. En las elecciones de junio únicamente se eligieron diputados para la Cámara de Representantes del Pueblo (*Dewan Perwakilan Rakyat*, DPR), integrada por 500 miembros, de los cuales 38 son nombrados por el ejército (anteriormente eran 75). Durante octubre, los representantes de la DPR se reunieron con 200 representantes designados, los cuales integran la Asamblea Consultiva del Pueblo (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*, MPR), que es la que designa al presidente de la república.

Dado que ningún partido obtuvo mayoría en la DPR, la única forma de asegurar el triunfo de los candidatos a la presidencia era mediante alianzas

entre partidos. Los dos contendientes que inicialmente se perfilaban para llegar a la presidencia eran Megawati Sukarnoputri, por el PDI-P, y el entonces presidente Habibie, por el Golkar. Tan pronto como se dieron a conocer los resultados de las elecciones parlamentarias, se empezó a hablar de las coaliciones entre partidos, por ejemplo, Megawati, Wahid y Rais dieron a conocer una alianza para derrotar al Golkar.

No obstante, con el paso de los meses el panorama político cambió radicalmente, resultando electo en la MPR, el 20 de octubre, Aburrahman Wahid, con 373 votos a favor y 313 en contra. Existen claras razones para el triunfo de Wahid, que inicialmente no se perfilaba como un candidato con posibilidades de triunfo en la contienda. En primer lugar, está la coalición de partidos musulmanes. El nombramiento en septiembre de Amien Rais (miembro del PAN) como presidente de la MPR, dejó ver la fuerza de la coalición musulmana, entre la que domina el PPP, el PKB y el PAN. Rais desempeñó un papel fundamental en la unión de los grupos musulmanes. Por su parte, Wahid, mediante intensas maniobras, fue capaz de aprovechar la unión de grupos musulmanes dentro de la MPR para obtener su apoyo. Aunado a la fuerza que el bloque musulmán puede constituir en el colegio electoral, está el hecho de que los partidos musulmanes se oponían a que Megawati llegara a la presidencia por ser mujer y por su "secularismo".

Por otro lado está el desprestigio de Habibie a causa del desarrollo de los acontecimientos en Timor Este y por su involucramiento en el caso de corrupción del manejo de la recuperación del Banco Bali, por lo cual se vio obligado a retirarse de la contienda electoral. En tal retiro influyó sobremanera la presión externa. Aunque hubo frecuentes llamadas de atención de la comunidad internacional al gobierno por las matanzas (en gran parte perpetradas por grupos paramilitares bajo el consentimiento del ejército), sólo el caso del Banco Bali provocó que el Fondo Monetario Internacional (FMI) suspendiera los préstamos a Indonesia hasta que se diera un informe detallado del caso y una lista de los involucrados (véase Economía). El caso del Banco Bali acabó de dar la puntilla al entonces presidente Habibie, ya desprestigiado por los acontecimientos de Timor del Este. Aparentemente, tanto en el caso de Timor del Este como en el del Banco Bali, el gobierno subestimó la reacción internacional.

Además de sus credenciales musulmanas y el respeto del que goza Wahid entre la población indonesia, su actitud conservadora, tratando de evitar radicalismos que puedan sumir al país en la anarquía o el retroceso, debe de haber influido poderosamente para la obtención del apoyo a la pre-

sidencia. Asimismo, su nombramiento resultó tranquilizador para la comunidad china, por su activa defensa que de ella ha realizado.

Aunque algunos analistas han criticado su línea política errática, en ocasiones engañosa, cambiando frecuentemente de opinión, ha demostrado la capacidad de entender a fondo los problemas del país y de adoptar una actitud moderada que permita la democratización y la resolución paulatina de sus problemas. No obstante, su débil salud —ha sufrido dos infartos al corazón y está casi ciego— podría impedir su pleno desempeño como presidente de la República.

Sus proyectos iniciales, así como la formación de su gabinete, parecen apuntar hacia una política acertada y realista. En términos generales, Wahid afirmó que se continuarán con las reformas diseñadas en coordinación con el FMI para sacar al país de la crisis económica, como son la reforma bancaria y la renegociación de la deuda. Asimismo, promoverá la inversión extranjera y una política orientada hacia el mercado. Una de sus principales preocupaciones la constituye la brecha económica existente en el país. El nuevo presidente afirmó que pondrá énfasis especial en el mejoramiento de los ingresos de la población a fin de reducir la marcada desigualdad, más acusada a partir de la crisis económica, pero existente desde antes del inicio de ésta. De acuerdo con Wahid, la democratización no tendría sentido para una población que no puede satisfacer sus necesidades más elementales. Para ello intenta fortalecer el sistema legal, hasta ahora corrupto en extremo, y otorgar más autonomía a las provincias con objeto de llegar, en el futuro, a un sistema federalista. Para él, dichas medidas son claves, ya que considera que los grandes problemas del país fueron provocados por el fracaso de la reducción de la brecha económica, por el incumplimiento de la ley y por la centralización de las decisiones tomadas en Jakarta. Asimismo, declaró que disminuirá paulatinamente el papel del ejército en la política. De hecho, este propósito ya se dejó ver en su gabinete —del cual se hablará más abajo—, que sólo cuenta con seis generales, en funciones o retirados, el número más reducido en la historia de la República indonesia.

Nuevo gabinete

Wahid declaró que su nuevo gabinete podría ser llamado “de la alianza nacional”, ya que fue el resultado de “un compromiso e intercambio de inte-

reses de todos los partidos".¹ En efecto, el gabinete, compuesto por 35 miembros y dado a conocer el 26 de octubre, se formó en parte como un compromiso e intercambio entre varios partidos. Ésta compuesto por representantes de la mayor parte de los partidos importantes, así como por las fuerzas armadas y por antiguos miembros del gobierno de Suharto y de Habibie. Por las críticas que han suscitado los nombramientos de personas pertenecientes a mandatos anteriores, los cuales se caracterizaron por la rampante corrupción, Wahid ha prometido que se mantendrá una vigilancia escrupulosa en la actuación de los altos funcionarios a fin de que no caigan en prácticas corruptas.

En primer lugar destaca la asignación de Megawati Sukarnoputri como vicepresidenta del país. Con tal nombramiento se lograron calmar los ánimos de numerosos indonesios que habían amenazado con organizar protestas masivas e incluso revueltas si Megawati no llegaba al poder. De hecho, cuando se supo de la designación de Wahid como presidente del país, se iniciaron protestas en Jakarta en favor de Megawati. Asimismo, la nueva posición de Megawati, de actitud secular, sirvió para reforzar la tranquilidad originada a raíz de la designación de Wahid entre los grupos de origen chino. De igual forma, la actitud antidiscriminatoria de ambos puede contribuir a la tranquilidad social, y así probablemente regresen al país la totalidad o la mayor parte de los capitales que esta comunidad sacó al extranjero ante la ola de violencia desatada contra ella a partir de la crisis económica. Esto, a su vez, se espera contribuya a reavivar la inversión en el país.

Wahid nombró a Kwik Kian Gie, economista educado en Holanda y perteneciente al PDI-P, como ministro coordinador de Economía y Finanzas. Después de su designación, Gie declaró que se ajustaría en rasgos generales a las políticas económicas adoptadas en coordinación con el FMI, aunque entre sus tareas más urgentes estaban la ayuda a los desempleados y el combate a la pobreza.

Entre otras designaciones destaca la del ministro de Defensa, Juwono Sudarsono, para reemplazar en el puesto al general Wiranto, estrechamente relacionado a Suharto y desprestigiado, especialmente ante la comunidad internacional, por la actuación del ejército en Timor del Este. Este nombramiento representa una novedad en la tradición política indonesia, ya que por primera vez un civil ocupa el puesto de ministro de Defensa. Aunque Sudarsono era ministro de Educación en el gobierno de Habibie,

¹ *Jakarta Post*, octubre 26, 1999.

es una persona versada en el funcionamiento del ejército y, además, goza de una reputación de honestidad. El general Wiranto, aunque ya no estará al frente de ningún ejército, ocupará el puesto de ministro coordinador de Asuntos Políticos y de Seguridad. A pesar de que este ministerio representa un descenso en la posición de Wiranto, su nombramiento significa un compromiso con las aún poderosas fuerzas armadas del país, lo cual puede contribuir a la estabilidad del Estado.

Asimismo, resalta la asignación de Marzuki Darusman como procurador general. Aunque Darusman fue miembro del Golkar, el partido oficial hasta 1998, desempeñó un destacado papel como presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Indonesia durante el mandato de Habibie. Fueron también notorias sus acerbos críticas al ex presidente Habibie. Entre sus tareas, le espera la investigación de los sucesos en Timor del Este y de las riquezas del otrora presidente Suharto.

Otra novedad del gabinete de Wahid es que por primera vez un irianés ocupa un puesto ministerial: el vicealmirante Freddy Numbery fue nombrado ministro de Reforma Administrativa. La importancia de este hecho radica en que puede contribuir a aliviar el sentimiento de la población de Irian Jaya, que se ha considerado desdeñada por el gobierno central, existiendo brotes independentistas en la zona.

En términos generales, se puede considerar la manera de integrar el nuevo gabinete como una medida táctica de gran inteligencia, la cual contribuirá a la estabilidad del país, requisito indispensable para la recuperación económica.

POLÍTICA EXTERIOR

El presidente Wahid ha declarado que hará cualquier esfuerzo relacionado con la política exterior del país que ayude a mejorar las condiciones de la población. Para esto, intenta llevar a cabo una nutrida agenda de viajes. Ante todo, siguiendo la tradición de los nuevos gobernantes de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA), visitará los países miembros antes de asistir a la cumbre de esta Asociación, a celebrarse en Manila en noviembre. También, expresó su deseo de viajar a China, India y Japón. La visita a China tiene el propósito de aliviar las tensiones causadas por la violencia de que ha sido objeto la población de origen chino en Indonesia. También ha expresado sus deseos de establecer relaciones amistosas con

los representantes de Timor del Este, como reciente nación soberana. Con tal fin se reunirá con Xanana Guzman, quien posiblemente será el primer presidente de la nueva nación.

Independencia de Timor del Este

Uno de los sucesos más controvertidos durante el año, por el derramamiento de sangre que implicó, lo constituyó el desarrollo independentista de Timor del Este, que culminó con el voto mayoritario a favor de su independencia en el referéndum celebrado el 30 de agosto.

La región de Timor del Este ha sufrido represión violenta por parte de Jakarta desde 1976, año en que fue anexada a Indonesia como la provincia número 27, después de que el año anterior Portugal le concedió su independencia. No sólo el movimiento independentista, constituido por el Frente Timorés de Liberación Nacional (Fretilin), sino las manifestaciones contra el dominio de Jakarta han sido duramente reprimidas.

En parte por las presiones internacionales, el 27 de enero el gobierno de Habibie ofreció conceder la independencia de la provincia si así lo decidían sus habitantes en un referéndum. Cabe notar que tal ofrecimiento lo hizo el presidente sin consultar al ejército, en ese tiempo desplegado en la provincia, ni a la DPR. La noticia sorprendió porque en las pláticas celebradas entre Indonesia, Naciones Unidas y Portugal (país aún considerado con poderes administrativos sobre la zona) sólo se discutía el otorgamiento de la autonomía a Timor del Este con vistas a una futura independencia. Sin embargo, al mismo tiempo que el gobierno ofrecía la independencia de la región, dejó ver su preferencia por una autonomía y advirtió una posible guerra civil desencadenada por los unionistas de la provincia a Jakarta, en caso de que se optara por la independencia. Las fuerzas armadas apoyaron esta última opción. Esto representó un doble juego por parte del gobierno y especialmente del ejército: por un lado "generosamente" se ofrecía la libertad de la provincia, pero al mismo tiempo se iniciaba un ataque y persecución de los pro-independentistas, acciones que fueron disfrazadas como una lucha perpetrada por grupos que se oponían a la independencia de Timor del Este. Lo terrible de tal estrategia fue el costo de vidas y el desplazamiento de miles de personas. Así, la violencia desencadenada en la provincia antes, durante y con posteridad al referéndum parecía estar encaminada a demostrar la premisa difundida por el gobierno.

Siendo un territorio pobre, el empeño del gobierno en oponerse a su independencia radicaba principalmente en lo que se consideraba un mal ejemplo para la unidad del país. Los peligros de desmembramientos más cercanos los constituyen las provincias de Aceh y de Irian Jaya, dos zonas ricas en recursos naturales que han sufrido la explotación y el sometimiento de Jakarta y en las que existen grupos que aspiran a la independencia.

Mientras las pláticas para afinar los detalles del referéndum tenían lugar, los ataques contra la población timorena pro-independientista arreciaron. Indonesia rechazó una fuerza de paz en la región, tal como se lo propusieron Estados Unidos, la Unión Europea y Australia. Finalmente, se llegó al acuerdo del despliegue de observadores y consejeros para la policía de Naciones Unidas. Sin embargo, éstas únicamente enviaron alrededor de 600 personas. Por falta de seguridad, el referéndum, inicialmente programado para el 8 de agosto, se tuvo que posponer en dos ocasiones: para el 21 o 22 y finalmente para el 30 del mismo mes. Existe la certeza de que los ataques, no sólo contra los timorenes, sino contra los enviados de Naciones Unidas, fueron perpetrados por grupos paramilitares equipados y en ocasiones organizados por el ejército.

Una vez que se conoció el resultado del referéndum (78% a favor de la independencia), la violencia se acrecentó aún más. Tanto así, que el 7 de septiembre fue necesario declarar ley marcial. Al mismo tiempo, ya bajo la ley marcial, el ejército emprendía una campaña de destrucción. En Dili, capital de Timor Este, se incendiaron numerosos edificios, entre ellos la universidad.

Finalmente, ante las presiones internacionales, Indonesia se vio obligada a aceptar una fuerza de paz multinacional respaldada por Naciones Unidas y compuesta fundamentalmente por soldados australianos. Actualmente, es necesario emprender la restauración de la devastada provincia, en la cual se temen más brotes de violencia orquestados por el ejército. Además de producir muertes, compelió a cientos de miles de timorenses al exilio, principalmente a Timor del Oeste, a donde huyeron cuando la persecución recrudeció. Timor del Este dependerá de la ayuda internacional los siguientes 12 meses. Xanana Guzman, en prisión desde 1992 por su involucramiento en la lucha independentista, fue liberado en septiembre y posiblemente se convierta en el primer presidente del país.

Lo que ha sorprendido a algunos analistas internacionales, entre ellos Noam Chomsky, es la ausencia de una auténtica presión por parte de las potencias extranjeras sobre un país que actualmente depende de préstamos

internacionales (especialmente del FMI) para su recuperación económica. Ante la masacre que estaba teniendo lugar, posiblemente una suspensión de la ayuda monetaria hubiera evitado muchas muertes. El FMI sólo suspendió los préstamos al país con el caso de corrupción del Banco Bali. En dicho caso, el mal manejo del dinero podría tener un efecto directo sobre la economía del país y, consecuentemente, sobre sus socios comerciales.

Separatismo en Aceh e Irian Jaya

La tendencia independentista se ha visto reforzada durante el año especialmente en la provincia de Aceh, al norte de Sumatra, aunque también en Irian Jaya, en la isla de Nueva Guinea, donde subsisten grupos que aspiran a la independencia. En ambas provincias los movimientos separatistas han sido provocados en parte por la opresión y los abusos perpetrados por el ejército. Además, siendo dos provincias ricas en recursos naturales, se han sentido despojadas de sus beneficios: la centralización del país ha propiciado que éstas reciban escasos dividendos de su producción.

A fines de los ochenta, con la existencia del movimiento independentista denominado Aceh Libre (*Aceh Merdeka*), Aceh fue convertida en Zona de Operaciones Militares Especiales (*Daerah Operasi Militer*, DOM). La actuación de las fuerzas armadas, no sólo no acalló, sino que avivó el sentimiento libertario, a causa de los abusos militares cometidos contra la población. En 1998 se dio por terminada la categoría de DOM de Aceh, después de que en julio de ese año se descubrieron entierros masivos de personas involucradas en el movimiento independentista y asesinadas por el ejército. No obstante, por la actividad de Aceh Libre, las tropas regresaron a la provincia, la cual se encuentra nuevamente militarizada.

Durante el año ha habido enfrentamientos entre el ejército y el movimiento de liberación, así como ataques del primero contra la población, los cuales han dejado cientos de muertos. Por ejemplo, en mayo, un contingente de soldados abrió fuego contra una multitud de habitantes de un poblado de Aceh Oriental, dejando un saldo de alrededor de 40 muertos; en julio, cerca de 50 personas fueron asesinadas en Aceh Occidental.

Partes de Irian Jaya también han sido declaradas DOM. Las manifestaciones proindependentistas han sido acalladas con violencia. Durante 1998 se iniciaron diálogos entre representantes de la provincia y el gobierno de Habibie con miras a decidir la futura categoría de la provincia. En ta-

les diálogos los irianeses propusieron la futura independencia de su territorio.

La respuesta del gobierno de Habibie fue la concesión de mayor autonomía a las dos provincias (Aceh e Irian), lo que les permitiría conservar un mayor porcentaje de sus beneficios. Supuestamente los proyectos de ley que promueven esta medida no entrarían en vigor hasta el inicio del nuevo año fiscal, en abril del 2000. Pero, como en el caso en Timor del Este, al ofrecer la autonomía a estas provincias, las fuerzas armadas continuaban reprimiendo a la población. El nuevo gobierno de Wahid posiblemente se verá precisado a acelerar el otorgamiento de la autonomía, al mismo tiempo que refrene la actuación del ejército a fin de evitar la independencia de dichas provincias en el futuro.

ECONOMÍA

Recuperación macroeconómica

Aparentemente la recuperación macroeconómica, después del enorme retroceso por la crisis de mediados de 1997, ha comenzado. La inflación fue controlada, las tasas de interés han disminuido y el valor de la rupia, aunque aún volátil a causa de las influencias políticas, se ha fortalecido.

La inflación anual, que llegó a ser de 80% durante 1998, en julio de 1999 era de sólo 13.5%, y se predice que al finalizar el año será de alrededor de 15%. La moneda se fortaleció temporalmente llegando a tener un valor de 6 575 rupias por dólar en junio, frente a 9 450 rupias por dólar a mediados de marzo. No obstante, su valor se ha visto afectado por acontecimientos políticos, como casos de corrupción en el manejo de la recapitalización de los bancos —del cual se hablará más abajo— y por los sucesos en Timor del Este. Por estas dos razones, la moneda se devaluó a 8 000 rupias por dólar en septiembre. Pero dado el flujo de capitales procedentes de los préstamos externos y a los inicios de la recuperación económica, entre otros factores, se espera que la moneda no sufra más devaluaciones drásticas.

Como consecuencia de la paulatina disminución inflacionaria, las tasas de depósitos bancarios también se han reducido drásticamente: de más de 60% durante 1998 y de alrededor de 35% a principios de 1999, a cerca de 13% durante septiembre de este año. Sin embargo, las tasas de interés de los préstamos bancarios no han disminuido en la misma proporción,

siendo de alrededor de 35% en el mes de septiembre. Pero incluso a tales tasas de interés, los préstamos son de hecho inexistentes a causa de la falta de liquidez bancaria. Además, la reducción del circulante con fines antiinflacionarios ha dado como resultado la existencia de menos dinero para gastar y prestar. Dicha carencia de préstamos ha entorpecido la recuperación de numerosas empresas.

Después de que el PIB se contrajo 13% durante 1998, aumentó en 1.8% para mediados de año. Sin embargo, hay que aclarar que este incremento se obtuvo después de hacer una revisión de la cifra base de un año anterior. Pero aun sin tomar en cuenta el ajuste, dada la reducción del crecimiento en 1998, el incremento no es, en sí, significativo, aunque en efecto puede presentar indicios de una recuperación económica. El aumento se debió fundamentalmente al buen desempeño de la agricultura, pero también influyó la paulatina reactivación del sector manufacturero. De acuerdo con economistas y hombres de negocios indonesios, el crecimiento promedio anual del 7% que existía antes de la crisis no se logrará hasta dentro de unos cinco años, y esto sólo si se crean las bases adecuadas.

Comercio exterior e inversión

No obstante los signos positivos de estabilidad macroeconómica, los problemas por los que atraviesa la economía indonesia pueden provocar un retroceso en la recuperación. Las exportaciones han disminuido drásticamente; la deuda externa alcanzó niveles peligrosos; y en la reestructuración de la deuda privada y bancaria se han logrado escasos avances. Asimismo, el desempleo y la pobreza se incrementaron durante el año.

El comercio continúa deprimido. Las exportaciones han disminuido en forma acusada. En los primeros seis meses del año las exportaciones medidas en dólares decrecieron 11.8% en comparación con el mismo periodo de 1998, cuando durante 1998 ya habían disminuido 8.6%. Entre los artículos de exportación disminuida se incluyen los artículos electrónicos, los textiles, la ropa, y la madera; también el petróleo y el gas, por lo que es difícil tomar ventaja del aumento en el precio del petróleo crudo en los mercados mundiales.

La ventaja que podría representar la devaluación de la rupia para las exportaciones, que, a pesar de su reciente recuperación, tiene un valor de aproximadamente de un tercio del que tenía antes de la devaluación de

agosto de 1997, aparentemente no ha sido aprovechada. Entre las razones dadas para la caída de las exportaciones están, por un lado, la competencia con otros países asiáticos —que poseen sistemas más eficientes de producción y distribución, lo cual es muy claro en el caso de los textiles— y, por otro, la carencia de financiamiento para los exportadores.

De igual forma, las importaciones cayeron en cerca del 14% durante el primer semestre de 1999 en relación con el mismo periodo de 1998, lo que permite prever un ligero aumento del superávit de la cuenta corriente durante 1999. El gobierno calcula que durante el año fiscal 1998/1999 (abril-marzo) la cuenta corriente tendrá un superávit de 4.5 mil millones de dólares.

Durante el primer semestre de 1999 la inversión extranjera directa se redujo 77%, a 1 880 millones de dólares, de 8 350 millones de dólares durante el mismo periodo del año anterior. Además, la aprobación de las inversiones nacionales disminuyó 36%, a 19.1 billones de rupias, de 29.9 billones en el mismo periodo de 1998. No obstante, la inversión a pequeña escala ha mostrado cierta recuperación. Durante 1998, ésta aumentó 23.7%. Se espera que con la venta de activos de los bancos y la oferta de las empresas que serán privatizadas aumente sustancialmente la inversión extranjera a fines de 1999 y en el 2000.

Deuda pública y privada

A partir del inicio de la crisis, la deuda pública ha aumentado a niveles que pueden resultar peligrosos para la recuperación económica del país. Se calcula que para fines de 1999 el porcentaje de la deuda pública será de 102% del PIB. Para cumplir con el servicio de la deuda, el gobierno se ayudará con los ingresos provenientes de las privatizaciones y de los activos de los bancos, además de reducir el gasto público. Asimismo, el gobierno cuenta con la garantía de préstamos internacionales para cumplir con sus compromisos. Aparte de los 12.3 mil millones de dólares prometidos por el FMI para el programa de reajuste de tres años, de los cuales se habían entregado 10 mil millones para mayo de 1999, están 2.6 mil millones de dólares provenientes de Japón, mil millones del Banco Mundial y 5.9 mil millones del Grupo Consultivo sobre Indonesia. Sin embargo, estos nuevos préstamos incrementan la deuda del país, mientras la recuperación económica aún es lenta.

La enorme deuda privada fue considerada uno de los factores que influyeron en el escalamiento de la crisis económica durante 1997. Tal deu-

da casi alcanza los 70 mil millones de dólares. Con la abrupta devaluación de la rupia en 1997, numerosas empresas se vieron imposibilitadas de pagar sus créditos externos y, al mismo tiempo, tampoco pudieron saldarlos con los bancos nacionales, ya de por sí debilitados.

La deuda del sector corporativo ha contribuido sobremanera al estancamiento económico, al no poder este sector aprovechar las ventajas de la devaluación de la rupia para la exportación y al contribuir al deterioro bancario. No obstante, a pesar de las implicaciones para la economía del país, se han hecho escasos progresos en la reestructuración de las deudas. Hasta agosto de 1999 sólo se habían reestructurado 5% de las deudas. Entre las pocas compañías que han renegociado sus débitos se encuentra Astra, de la industria automotriz, la cual dio a conocer que había reestructurado sus deudas de aproximadamente mil millones de dólares después de once meses de negociaciones con 60 acreedores. El caso de Astra permite entender la razón de la lentitud en las renegociaciones de las otras compañías privadas, que tienen que llevar a cabo complejos procesos con cada una de las compañías acreedoras. Asimismo, éste caso desalienta a otras compañías que aún están en el proceso de renegociación.

Reestructuración bancaria

La solución de la deplorable situación en que se encuentra el sector bancario ha sido extremadamente lenta. Esto no sólo se debe a la complejidad del problema, sino a los intereses involucrados de personas influyentes en el país: la corrupción se ha manifestado durante el proceso de reestructuración.

Durante los mandatos de Suharto, la banca indonesia estaba sujeta a laxas regulaciones que, además, eran ignoradas si se trataba de personas influyentes. Así, se otorgaban numerosos préstamos sin suficientes garantías y frecuentemente los propietarios de los bancos concedían préstamos a sus propias empresas. El resultado fue que muchos bancos estaban plagados de deudas malas o impagables. Después de la caída de Suharto se creó la Agencia de Reestructuración de los Bancos Indonesios (IBRA, por sus siglas en inglés) con el fin de reconstruir el sistema bancario. El proyecto de la IBRA incluye la fusión, la recapitalización o el cierre de los bancos, dependiendo de su situación financiera. Se pretende que con la venta de los activos, la IBRA pueda cubrir los 85 mil millones de dólares que se han invertido en el rescate.

El proyecto incluye 166 bancos. Un tercio de aquellos que operaban en 1997 fueron clausurados, y el Estado se ha hecho cargo de 12, los cuales ha recapitalizado. En consecuencia, cerca del 85% del sistema bancario indonesio se encuentra en manos del gobierno. La situación de los bancos estatales es aún peor que la de los privados, por lo que absorberán gran parte del dinero destinado al rescate.

El proceso se ha demorado en exceso, entorpeciendo el desarrollo económico del país y aumentando el monto del rescate bancario. Los intereses de personas influyentes han contribuido a la lentitud del proceso. Por ejemplo, a principios del año intervino el entonces presidente Habibie para salvar siete bancos que iban a ser clausurados por la IBRA. Entre estos bancos se supo que uno estaba controlado por la familia de Aburizal Bakrie, hombre de negocios relacionado con el Golkar. Pero, como ya se mencionó, el caso más claro de corrupción lo constituyó el del Banco Bali. A principios de agosto la IBRA descubrió la desaparición de aproximadamente 70 millones de dólares del Banco Bali. Posteriormente, por orden del FMI, una compañía privada llevó a cabo una investigación sobre el caso. El resultado fue que el dinero se entregó a la compañía Era Giat Prima, controlada por el tesorero suplente del Golkar. Apparently el dinero estaba destinado a la compra de votos para la elección de Habibie. Una vez que el dinero llegó a esta compañía, se hicieron múltiples transacciones financieras a fin de que se perdiera la pista de los recipientes últimos de los fondos. En el caso hay personas involucradas cercanas a Habibie, entre ellas un hermano, Suryatim Habibie. A raíz de estas noticias el FMI suspendió la ayuda a Indonesia hasta que no se diera el informe detallado del asunto, el cual ha sido sólo parcialmente conocido, así como la lista completa de los involucrados. Tal asunto influyó para el retiro del expresidente Habibie de la contienda electoral. El nuevo gobierno de Wahid se comprometió a apoyar las investigaciones de los frecuentes casos de corrupción y de tratar de evitar casos similares.

Además de la corrupción en el proceso de reestructuración, entre otras críticas, se considera que se está usando el dinero público para financiar la incompetencia y la corrupción de los banqueros.

Privatizaciones

Como se dijo anteriormente, uno de los medios con los que cuenta el gobierno para reducir la enorme deuda pública es la privatización de empre-

sas estatales. No obstante, al igual que en el saneamiento bancario, el desarrollo ha sido muy lento, por lo que los países donantes han pedido al gobierno que lo acelere. Hasta octubre, el gobierno había obtenido 800 millones de dólares de los 1.5 mil millones programados para su venta en el año fiscal 1999/2000. Entre las empresas en venta se encuentran compañías mineras, de comunicaciones, alimentarias y portuarias.

Reducción de privilegios en la economía

Con el fin de aliviar uno de los grandes males que aquejan a la economía indonesia, durante el mandato del presidente Habibie se intentó reducir el número de contratos otorgados a los allegados y parientes de Suharto. Como ejemplo se puede citar la cancelación de siete contratos de la familia Suharto con la compañía estatal Pertamina. Se calcula que la anulación de tales contratos representará para la compañía un ahorro de 92.2 millones de dólares. En total, hasta agosto de 1999, se habían cancelado 159 contratos de este tipo. Empero, se ha llegado a afirmar que durante el gobierno de Habibie en realidad el nepotismo únicamente se volvió más competitivo, ya que al mismo tiempo que se cancelaban las concesiones a la familia Suharto, se otorgaban nuevos y fructíferos contratos a los allegados del entonces presidente Habibie. Por ejemplo, algunas de las numerosas compañías de los parientes de Hartato Sastrosunarto, asignado por Habibie para encabezar un equipo de combate a la corrupción, se vieron favorecidas con contratos estatales.

Turismo

A causa de la inestabilidad política y los frecuentes disturbios étnicos, religiosos y sociales en el país, la afluencia de turismo disminuyó drásticamente durante 1998: 17.3% menos que en 1997. Sin embargo, hasta junio de 1999 se había registrado un aumento del 10% en relación al año anterior. Dicho incremento se debió en gran medida a la visita de turistas a la isla de Bali, la cual se ha conservado relativamente fuera de los conflictos sociales que aquejan al país.

Pobreza

A partir del inicio de la crisis económica, las condiciones generales de la población han decaído estrepitosamente y continúan empeorando. Aunque se estima que el desempleo abierto a mediados de 1998 fue de 6.7 millones, esto es 7.2% de la población económicamente activa, se espera que en 1999 llegue a 16.8 millones, es decir, aproximadamente el 18%.

Dado los bajos salarios, los cuales cubren un porcentaje reducido de las necesidades cotidianas, el aumento del nivel de pobreza resulta más revelador del bajo nivel económico de la población. Se estima que entre 1996-1998, el número de pobres en las ciudades aumentó 114% y el número de pobres que habitan en el campo se incrementó en 108%. La dependencia de empleos de bajos salarios en las ciudades hace que los habitantes de éstas se vean más afectados por la crisis económica. Se calcula que el número de gente por abajo de la línea de pobreza en 1998 era de 49.5 millones, aproximadamente 25% de la población, mientras que en febrero de 1996 la cantidad era de 22.5 millones. Se considera que mientras no logre superarse la crisis económica, 48% de la población (80 millones) llegará a estar por abajo de la línea de pobreza.

PERSPECTIVAS DEL PAÍS

A pesar de que el presidente Wahid conoce a fondo el ajedrez político de Indonesia y de que, por sus años al frente del Nahdlatul Ulama, está relacionado con las figuras claves de ésta, le espera una ardua tarea al frente del país. En primer lugar está la recuperación de la economía, que aun si se cuenta con programas acertados, se verá entorpecida por las redes de poder que existen en el manejo de ella. Uno de los casos más difíciles lo representa el sistema bancario, que se encuentra desarticulado y sumido en enormes deudas. El saneamiento de la impartición de justicia y la eliminación paulatina de la corrupción estatal constituirán otro de los grandes retos. Asimismo, seguirán existiendo frecuentes choques étnicos y religiosos, agravados por la crisis económica, así como los movimientos separatistas de Aceh e Irian Jaya, que deberán ser manejados con enorme tacto.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	República de Indonesia
<i>Capital</i>	Jakarta
<i>Extensión territorial</i>	1 904 569 km ²
<i>Religión</i>	Mayoría: Musulmana Minoría: protestante, católica, hinduista, confucianista.
<i>Idioma</i>	Bahasa Indonesio (oficial); Javanés como idioma materno y otros idiomas locales. La enseñanza del inglés es obligatorio en las escuelas.
<i>Moneda</i>	Rupia indonesia (Rp)
<i>Gobierno</i>	Democracia parlamentaria
<i>Principales organizaciones políticas</i>	El Partido del Despertar Nacional; dirigente, Aburrahman Wahid. El Partido Democrático de Indonesia (PDI); dirigente, Megawati Sukarnoputri. Golkar Partido Unido de desarrollo Partido del Mandato Nacional Gabinete multicultural llamado "Unidad Nacional". Aburrahman Wahid Megawati Sukarnoputri
<i>Gobierno desde julio de 1999</i>	
<i>Presidente</i>	General Wiranto
<i>Vicepresidente</i>	Kwik Kian Gie
<i>Ministro Coordinador de la Defensa y la Seguridad</i>	Hamzah Haz
<i>Ministro Coordinador para la Economía, Finanzas y la Industria</i>	
<i>Ministro Coordinador de la Seguridad Social y la Erradicación de la Pobreza</i>	
<i>Ministros clave</i>	
<i>Interior</i>	Teniente-general Surjadi Soedirja
<i>Relaciones exteriores</i>	Alwi Shihab
<i>Defensa</i>	Juwono Sudarsono
<i>Finanzas</i>	Bambang Sudibyo
<i>Justicia</i>	Yusril Ihza Mahendra
<i>Minas y energía</i>	Teniente-General Susilo Bambang Yudhoyono
<i>Agricultura</i>	M. Prakosa
<i>Silvicultura y plantaciones</i>	Mnur Mahmudi Ismail
<i>Transporte</i>	Teniente- General Agum Gumelar
<i>Exploración marítima</i>	Sarwono Kusumaatmaja
<i>Recursos Humanos</i>	Bomer Pasaribu
<i>Salud</i>	Ahmad Suyudi
<i>Educación Nacional</i>	Yahya Muhaimin
<i>Religión</i>	M. Tolchah Hasan
<i>Vivienda y Desarrollo Regional</i>	Erna Witoelar

*Ministros de Estado**Investigación y Tecnología**Cooperativas y PYMES**Medio Ambiente**Autonomía Regional**Turismo y las Artes**Inversión y Empresas Estatales**Juventud y Deporte**Trabajos Públicos**Asuntos de la Mujer**Derechos Humanos**Transmigración y Población**Reforma Administrativa Estatal**Asuntos Públicos**Procurador General**Jefe de las Fuerza Armadas**Secretario de Estado*

A.S. Hikam

Zarkasih Noer

Soni Keraf

Rias Rasyid

Hidayat Zailani

Laksamana Sukardi

Mahadi Sinambela

Rafik Boediro Soetjipto

Khofifah Indar Parawansa

Hasballah M Saad

Al Hilal Hamdi

Laksamana Muda Freddy Numberi

Anak Agung Gde Agung

Marzuki Darusman

Admiral Widodo Adi Sutjipto

Ali Rahman

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; *CNN Asiaweek*, Octubre 26, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, octubre, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	1 922 560
Población total al 31 diciembre de 1996	197 483 200
Densidad de población ²	102.7

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado al 31 de diciembre de 1996.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

(miles de personas de 10 años y mayores en mayo de 1996)

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	23 002.5	14 718.7	37 720.3
Minería y cantera	612.5	161.7	774.2
Manufacturas	5 877.6	4 895.5	10 773.0
Electricidad, gas y agua	147.5	16.7	164.1
Construcción	3 675.8	120.4	3 796.2
Comercio, restaurantes y hoteles	7 871.8	8 230.8	16 102.6
Transporte, almacenaje y comunicaciones	3 850.2	92.6	3 942.8
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios empresariales	501.7	188.1	689.7
Servicios públicos	7 442.0	4 286.4	11 728.5
Otras actividades	9.3	1	10.4
Total de empleados	52 990.0	32 711.8	85 701.8
Desempleados	2 337.6	2 070.2	4 407.8
Fuerza laboral total	55 327.6	34 782.0	90 109.6

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
PIB a precios corrientes de mercado bRp ¹	382.2	454.5	532.6	625.5	989.6
PIB crecimiento real (%)	7.5	8.2	7.8	4.7	-13.2
IPC inflación (promedio porcentual)	8.5	9.4	8	6.7	57.6
Exportaciones FOB mmd ²	40.2	47.5	50.2	56.3	50.4
Importaciones FOB mmd	32.3	40.9	44.2	46.2	31.9
Balanza de la Cuenta Corriente mmd	-2.79	-6.43	-7.66	-4.89	3.97
Reservas excluyendo oro mmd	12.13	13.71	18.25	16.59	22.71
Deuda externa total desembolsada mmd	107.82	124.4	128.94	136.17	155.8
Servicio de la deuda externa (%) pagado	30.7	30	36.8	30	18.5
Tipo de cambio promedio (Rp: \$)	2 161	2 249	2 342	2 909	10 014

¹ bRp= billones de rupias indonesias² mmd=miles de millones de dólares estadounidenses.Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Indonesia*, tercer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1998)

	% del total
Agricultura	19.5
Minería y cantera	13.3
Manufacturas	24.9
Construcción	5.9
Comercio, hoteles y restaurantes	15.3
Transporte y comunicación	4.9
PIB a precios de mercado (incluye otros)	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Indonesia*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES FOB (1998)

	md*
Petróleo crudo y productos	4 057
Gas natural	3 816
Aparatos eléctricos	3 279
Vestido	2 588
Madera contrachapada	2 078
Bienes de metales de básicos	1 704
Total (incluye otros)	48 848

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Indonesia*, tercer trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES

Principales países	% del total
Japón	18.0
Estados Unidos	15.6
Singapur	10.6
Corea del Sur	6.2
China	4.5
Alemania	3.4

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Indonesia*, tercer trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1998)

	% del total
Consumo privado	71.2
Consumo gubernamental	7.1
Formación bruta de capital fijo	24
Variación en acciones	-2.9
Exportaciones, bienes y servicios	35.8
Importaciones, bienes y servicios	-35.2
PIB a precios de mercado	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Indonesia*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES CIF (1998)

	md*
Materia prima, primaria y procesada	11 241
Maquinaria, manufacturas y equipo de transporte	10 769
Combustibles y lubricantes	2 698
Alimentos, bebidas y tabaco	2 463
Otros	166
Total	27 337

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Indonesia*, tercer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES

Principales países	% del total
Japón	15.7
Singapur	11.6
Corea del Sur	8.3
Estados Unidos	7.8
Alemania	6.5
Australia	5.3

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Indonesia*, tercer trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO- INDONESIA

	1996	1997	1998
Exportaciones md*	15 734	19 828	11 586
Importaciones md	250 026	299 029	329 003
Saldo	-234 292	-279 201	-317 417

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1993	1994	1995
Receptores de televisión (millares en uso)	11 800	12 000	13 000
Receptores de radio (millares en uso)	28 300	28 800	29 500
Teléfonos (millares de líneas en uso)	1 864	2 463	3 291
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	45 000	55 000	85 000
Teléfonos celulares (suscripciones)	53 438	78 024	218 593
Periódicos diarios			
Número	n.d.	56	77
Circulación promedio (miles de ejemplares)	n.d.	3 800	4 733
Periódicos no diarios			
Número de títulos	n.d.	n.d.	90
Circulación promedio (millares)	n.d.	n.d.	3 895

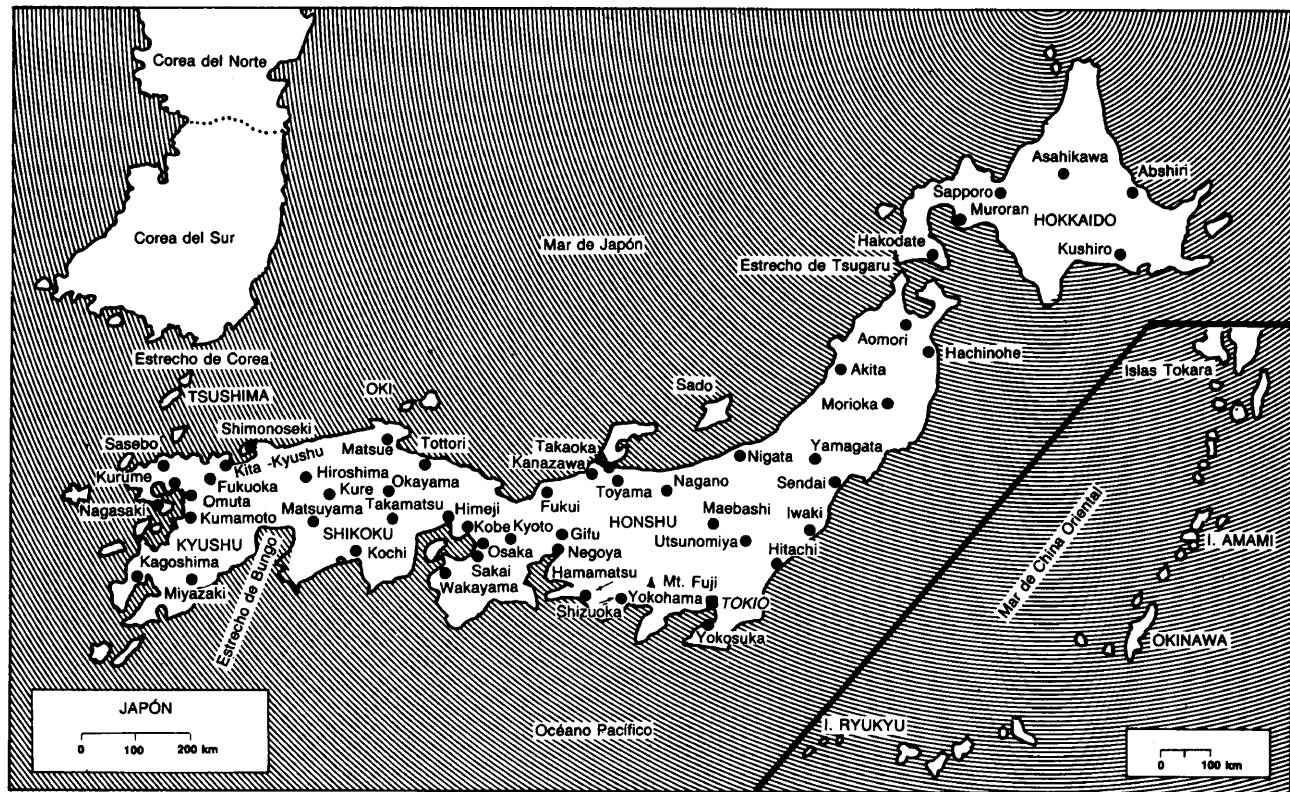
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1997)

	Instituciones	Maestros	Estudiantes
Escuelas primarias	173 883	1 327 218	28 236 283
Escuelas secundarias básicas	30 390	588 271	9 277 891
Escuelas preparatorias	11 457	275 118	3 164 922
Preparatorias técnicas	1 150	46 348	717 756
Preparatorias en estudios de economía casera	172	5 632	57 541
Preparatorias en estudios de economía	2 078	57 145	852 803
Otras escuelas de vocación	494	14 380	139 081
Universidades	1 667	180 471	2 703 886

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

JAPÓN



JAPÓN

JUAN FELIPE LÓPEZ AYMES
El Colegio de México

Los acontecimientos más relevantes de Japón quedan inmersos en procesos que vienen desarrollándose de casi una década atrás, y sus consecuencias, a la vez, habrán de dibujar el futuro inmediato y de mediano plazo. Las relaciones políticas internas de Japón, especialmente en un contexto de gobierno de coalición, han sido intensas, sobre todo cuando el ambiente económico se presenta como un factor que precipita los cambios en las cúpulas del poder. Ello es, de suyo, un aspecto importante a considerar dada la madurez política de la población y de grupos internos de poder que hacen uso efectivo de las instituciones democráticas para consolidar los instrumentos de rendición de cuentas. La elite burocrática y los políticos nipones tienen que reacomodarse ante un esquema más horizontal en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, contrario al tradicional marco vertical que brindaba cierta congruencia al modelo de desarrollo.

El año 1999 queda marcado en la historia reciente de Japón como un periodo crucial, cuya evaluación crítica por parte de su sociedad rebasa el ya común debate del llamado fin del siglo y del milenio, generoso en alocuciones sobre la necesidad de renovación y cambio. Pero más allá de los discursos y propaganda comercial, el cambio o reformulación del modelo económico es ahora una tarea vital. De lo contrario, las reformas fiscales y los ingentes paquetes financieros no serán más que exiguos paliativos de la coyuntura económica, es decir, una crisis cuya duración y carácter estructural la convierte en el talón de Aquiles para cualquier grupo político que posea las riendas del poder ejecutivo o que aspire a ello.

Keizo Obuchi, quien asumió la primera Magistratura en julio de

1998 y logró mantenerse en septiembre de 1999, se consolidó como el político idóneo para conciliar a las fuerzas de oposición que conforman la alianza actual, a pesar de las graves discrepancias entre ellas, así como de los delicados planteamientos y acciones de política exterior, junto con la presión de una espiral deflacionaria que ha asolado la economía japonesa en los últimos años. En el ámbito de la administración pública, destacan además los grandes gastos gubernamentales para rescatar al sistema bancario y financiero de un deterioro mayor y, por ende, a la estructura productiva del país. Se prevé, sin embargo, que la determinación de incentivar el crecimiento económico puede acarrear una grave crisis de confianza en caso de no solventar las demandas ante un desempleo sin precedentes en la historia moderna de Japón, desde la posguerra. Es necesario impulsar una reforma estructural de fondo en un lapso relativamente corto, antes de que la deuda pública golpee de rebote los esfuerzos de transformación y asfixie a la planta productiva y al gobierno mismo. Esa es la apuesta de Obuchi en la que se juega su futuro personal pero, sobre todo, el de la economía japonesa y la estabilidad económica regional.

LA ENCRUCIJADA DE JAPÓN

Japón se encuentra desde ya hace varios años en un proceso de reformas a su modelo económico y político que no terminan de consolidarse. Como cualquier otra nación, la japonesa trata de enfrentar las contradicciones de un proceso de globalización de la economía mundial, caracterizada por el flujo constante y masivo de capital, información y personas que cada vez encuentran menos obstáculos para atravesar fronteras. En este sentido, el papel del Estado —sus instituciones y liderazgo burocrático— también se encuentra en una profunda revisión para adecuarse a una realidad de relaciones cada vez más complejas y sofisticadas. Especialmente la expansión de los mercados financieros ha alcanzado un punto en el que no pueden dejar de influir en el rendimiento económico de cada país. De aquí el significado de la globalización. Con ello, tanto la estabilidad como el crecimiento de la economía interna dependen cada vez más de la capacidad del gobierno para encontrar la fórmula de encauzar los volátiles flujos de capital en un entorno de turbulencia. En este marco, el dilema entre los objetivos de crecimiento económico y la protección de la estructura de empleo y de la

industria interna dificultan enormemente la gestión de política económica y política a nivel macro. Así, la competencia entre las naciones pasa por la tarea de definir las mejores condiciones para la economía nacional y conservarlas o restaurarlas de forma que sean relativamente compatibles con las presiones de la economía global.

En los círculos académicos y políticos de Japón existe la percepción de que se está en un proceso equivalente a los dos grandes momentos de cambio profundo en la historia moderna de Japón: la era Meiji (1868) y el periodo de posguerra. En ambos se incursionó en complejas reformas que perfilaron el desarrollo nacional por décadas y se construyeron los pilares que dieran soporte al modelo y a sus relaciones con el exterior. Como entonces, ahora la reforma habrá de modificar sustancialmente las estructuras existentes desde los últimos 50 años. De esos, los pasados diez han registrado una cascada de condiciones negativas que ponen a Japón ante una encrucijada.

En ediciones anteriores del Anuario Asia Pacífico, los análisis particulares sobre Japón ya evidenciaban esta realidad. Los arreglos institucionales diseñados para llevar a cabo las estrategias de desarrollo se consideran, ahora, como un impedimento para el cambio necesario. Por ejemplo, los tres monolitos que comparten el poder —el gobierno, la burocracia y los grandes grupos financiero industriales— han llegado a un profundo punto de corrupción, el cual difícilmente puede ser penetrado para romper las relaciones perniciosas.¹ La naturaleza de los nexos entre los grandes negocios, la burocracia y el Partido Liberal Democrático (PLD), caracterizada por la interconexión y mutuo fortalecimiento, significa que cualquier ataque a uno de ellos se hace igualmente a los otros. Por ello existen la enorme resistencia de cualquiera de las partes y la movilización para salvaguardar su propio interés; de esta forma se convierte en un esfuerzo de todo o nada. Además, si consideramos las posibilidades de generar cambios mediante instrumentos institucionales, la única parte susceptible de ser removida es el gobierno, a través de presión externa directa. Sin embargo, dadas las características conservadoras del electorado esto se vislumbra difícil (Japón es un país donde hay más gente mayor de 65 años que menores de 15).

¹ Michael Backman, *Asian eclipse: Exposing the dark side of business in Asia*, John Wiley & Sons (Asia) Pte LTD, Singapur, 1999, pp. 140-141; Gerald Curtis, *Japan at the Crossroads*, <http://www.ewc.hawaii.edu/pubs/api041.htm>

Está por verse si el discurso que predomina en la esfera política, particularmente del mismo primer ministro actual, sobre reformas radicales no es sólo mera retórica. Ahora es común encontrar fragmentos relativos a la necesidad de transparencia y determinación de responsabilidades, de un mayor control sobre la burocracia, de menor seguridad laboral y mayor movilidad de trabajadores, y de más desregulación y apertura a la inversión extranjera. Empero, la sociedad en general parece haber desarrollado un espíritu colectivo de cierta incredulidad y menos entusiasta para con los temas supuestamente unificadores. En el Japón de la posguerra pudo construirse todo un aparato discursivo en torno a la recuperación económica, el rápido crecimiento industrial, etcétera, que, ciertamente, mantuvo el consenso popular sobre dichas metas nacionales aunque implicara grandes sacrificios.

Así, otra encrucijada que debe tratarse con delicadeza se presenta en el ámbito de las relaciones industriales: en éste es donde Japón se ha destacado por establecer un modelo dirigido al pleno empleo, pero que en la actualidad se manifiesta como un lastre en el desempeño económico y amenaza la competitividad internacional de las empresas japonesas. La presión más fuerte del exterior para emprender reformas laborales proviene particularmente de empresarios estadounidenses. Dicha presión se enfoca a la flexibilización del mercado de trabajo, lo que quiere decir despedir más fácilmente a la gente. Evidentemente, las reacciones no se han hecho esperar, en especial la del ministro del Trabajo, Akira Amari, quien considera que la estabilidad del empleo es un factor crucial para restaurar la confianza de los actores económicos japoneses, y sin la cual se afectaría directamente el consumo. Pero mientras se diseña algún tipo de medida adecuada que reconcilie estos dos imperativos, se proponen paliativos que den salida al problema más inmediato que es el ocupar a los ya desempleados. Entre otras acciones, se plantean nuevos sistemas de promoción diferentes a aquellos enfocados al régimen de antigüedad, así como el apoyo a nuevas empresas (algunas creadas por quienes han perdido su trabajo) con recursos del gobierno, lo cual implica un gasto más en un contexto difícil de competencia interna e internacional.

En estas condiciones, tanto los ciudadanos japoneses ordinarios como los teóricos habrán de ser cautelosos al concebir expectativas sobre las reformas o, cuando menos, en el tiempo que éstas pudieran llevarse a cabo. Si tomamos en cuenta las características arriba mencionadas, podríamos

inferir que será un proceso más bien gradual, lento y evolutivo antes que radical, rápido y revolucionario.

LA ECONOMÍA JAPONESA Y EL PROCESO DEFLACIONARIO

Sin duda, los temas económicos han predominado por su importancia e implicaciones en la política y el ánimo de los japoneses para con sus autoridades. El año de 1998 se despidió con anuncios no muy felices acerca del futuro inmediato del desempeño económico, y el inicio de 1999 corroboró lo anterior. La quiebra de empresas japonesas registraron un aumento de 15.3%, al llegar a 18 988 de éstas, según la firma de investigación de crédito Tokio Shoko Research.² Un primer campanazo fue la decisión de los directivos de la automotriz Nissan Motor Co. de estar dispuestos a ofrecer hasta la mitad de su capital a empresas extranjeras.³ Le siguió el anuncio de quince bancos que reclamaron un apoyo del gobierno de por lo menos 50.9 mil millones de dólares para protegerse de las ingentes carteras vencidas y otras pérdidas causadas por la recesión económica del país. Según la Agencia de Supervisión Financiera, los 17 principales bancos tenían 45.5 billones de yenes (unos 430.4 mil millones de dólares) en préstamos “problemáticos”, los cuales debían ser saldados en el primer trimestre de 1999, con objeto de cerrar el año fiscal con una menor carga financiera.

Por otra parte, la escalada de fusiones y anuncios de ellas entre bancos ya acusaban de manera clara el deterioro de estas entidades, pero aun con las alianzas y fusiones planeadas las firmas calificadoras internacionales no perciben alguna voluntad explícita de adoptar medidas de modernización lo suficientemente drásticas, necesarias para reducir la capacidad en la industria bancaria y mejorar su rentabilidad, más allá de la reducción en

² “Ninguna Mejoría Económica en Japón”, *El Sol de México*, enero 20, 1999, p. A-7.

³ “Nissan dispuesta a vender 50% de su capital a empresas extranjeras”, *El Financiero*, enero 20, 1999, p. 20. “Nissan Abre las Puertas de América a Renault”, *El Financiero, Notimex*, marzo 29, 1999, p. 33. Después de una serie de pláticas, la negociación culminó en un primer término con la venta del 36.8% de las acciones a la compañía francesa Renault, lo que equivale a un monto de 5.5 mil millones de dólares y la apertura automática en los mercados de cinco continentes. No obstante, con la rebaja de nivel Baal a Baa2, la compañía calificadora Moody's dejó entrever que el fabricante francés se ha puesto en peligro con una alianza recibida con escepticismo en los círculos nipones debido a fuertes deudas de Nissan, calculadas en más de 17 mil millones de dólares. “Terminó el Peor Año Fiscal de Japón”, *Unomásuno*, abril 1, 1999, p. 19.

el número de nombres de bancos.⁴ Incluso esta posibilidad de establecer una alianza o una fusión se presenta como tarea complicada, por decir lo menos, pues la mayoría de las compañías japonesas no están configuradas internamente para planear dicha operación como parte de su estrategia. Peor aún cuando se cae en situaciones extremas, con grandes dosis de desesperación que pueden acabar en malos tratos y hacer perder parte de la efectividad de una estrategia de fusión, pues se puede derivar en un trauma psicológico que los japoneses han tratado de evitar por décadas. Mientras tanto, los funcionarios del gobierno, incluyendo al viceministro de Finanzas para Asuntos Internacionales, Eisuke Sakakibara, mejor conocido como el “Señor Yen”, tratan por todos los medios de restablecer un clima de confianza y certidumbre que contrasta con el índice de desempleo y el pesimismo en cuanto a que pueda frenarse la revalorización de la moneda con la reestructuración propuesta.

El panorama económico en el primer semestre de 1999 fue verdaderamente complicado. Japón se encuentra en su peor recesión en más de 40 años. Su tasa de desempleo a finales de 1998 se ubicó en 4.4% y para el cierre del año fiscal, el 31 de marzo de 1999, ascendía a 4.6%, niveles que resultan tremendamente altos para esta nación,⁵ aunque sean moderados en comparación con el desempleo de las otras economías avanzadas del mundo (desempleo en %: Alemania 10.2 en diciembre; Canadá 6.9 diciembre; Estados Unidos 4.1 diciembre; Francia 10.8 noviembre; Gran Bretaña 5.9 octubre; Italia 11.1 noviembre y once países de la Unión Europea 9.8). Ante la gravedad del índice de desempleo, Obuchi prometió inicialmente crear un millón de puestos de trabajo, pero en marzo tuvo que retractarse y los

⁴ “Se Desató Fiebre de Fusiones y Adquisiciones”, *Excélsior*, enero 21, 1999, p. 2-F. Entre otros anuncios, destaca la consideración de que el Mitsubishi Trust and Banking Corp., y Sumitomo Trust and Banking Co. Ltd., podrían fusionarse para crear el mayor banco del país. Sumitomo, por su parte registró grandes pérdidas, y prevé que la cancelación de créditos incobrables ascenderá a cerca de 8 620 millones de dólares de los 6 896 millones que tenían previstos. Por su parte, en junio Fujitsu y Siemens también anunciaron una importante alianza, la cual, de concretarse conformaría el quinto conglomerado mundial en la producción de *hardware*. AFP, *Reuters-La Jornada*, febrero 13, 1999, p. 12. EFE-*El Heraldo de México*, febrero 18, 1999, p. 5-F, “La Alianza Siemens-Fujitsu creará el quinto conglomerado mundial”, *El Heraldo de México-Ansa-DPA*, junio 18, 1999, p. 2-F.

⁵ La producción industrial ha caído en un 18.8% en la tasa anualizada, al igual que la inversión de capital en un 4.7%, y se espera un recorte del 66.8% de su inversión directa en Estados Unidos, según la opinión de analistas japoneses del Instituto Mitsubishi de Investigación económica. “Ven un Japón ‘Miserable’”, *Reforma*, enero 5, 1999, p. 9-A.

redujo a 770 mil, los cuales serían creados después de aprobar algunas medidas de desregulación, el uso de paquetes financieros y otros programas específicos. Esta es una táctica para aliviar el problema de coyuntura, pero difícilmente resuelve el problema de fondo, ya que, según el ministro de Trabajo, Akira Amari, de esa cantidad de empleos sólo 370 mil serán realmente nuevos puestos de trabajo, mientras que los restantes serían temporales.⁶

Y para plantear un peor escenario, a finales de 1998 la influyente agencia calificadora de valores Standard & Poors (S&P) redujo el *rating* a siete de los principales bancos japoneses⁷ al considerar que la situación financiera de las instituciones no tenía claros indicios de mejoría, además de no advertir un compromiso tangible respecto a una reestructuración de fondo. Con esa misma óptica, en febrero otra vez bajó la calificación a otras nueve grandes empresas,⁸ y aún en mayo seguía sin declarar una postura más optimista, sino al contrario. Pero, a diferencia de la calificación a las empresas niponas que según esta firma merecen, la correspondiente a la deuda soberana se ha mantenido en su máximo nivel de AAA. Ello se explica dadas las favorables condiciones macroeconómicas que confirman la solidez financiera respecto incluso a otros miembros del G-7; verbigracia un superávit comercial en 1999 de \$ 124.3 mil millones de dólares; superávit en cuenta corriente de 111 mil millones y el índice bursátil Nikkei que creció 43.8%. No obstante, otras compañías calificadoras de riesgo como Moody's Investors Services y Fitch IBCA sí evaluaron las perspectivas económicas de Japón de manera más rigurosa y menos optimista, aunque no rebasaron los niveles del rango de Grado de Inversión.⁹

Por su parte, en el ocaso de 1998, la Agencia de Planificación Económica publicó un informe titulado "*Superar la herencia de la economía de burbuja*", el cual reconoce la grave situación de espiral deflacionaria. La

⁶ "Sufre Japón Peligroso Índice de Desempleo", *El Sol de México, Reuters*, marzo 6, 1999, p. 8-A. "Adopta Japón Plan para Crear 770 000 puestos de trabajo", *El Universal*, marzo 6, 1999, p. 4-F.

⁷ Se bajaron a niveles BB, apenas por encima de Grado de Inversión, las calificaciones de Daiwa Bank Ltd., Sumitomo Bank Ltd., Dai-Ichi Kangyo Bank Ltd., Sakura Bank Ltd. Sanwa Bank Ltd., Industrial Bank of Japan Ltd. y Tokai Bank Ltd. *El financiero*, diciembre 24, 1998, p. 4.

⁸ Entre ellas están firmas como Asahi Glass, Japan Airlines (JAL), Komatsu, Matsushita Electric Industrial, Mitsubishi Electric, Mitsubishi Estate, Mitsui Fudosan, NEC y Victor.

⁹ "Otorga Standard and Poor's Máxima Calificación a Deuda de Japón", *El Sol de México*, junio 17, 1999, p. 7-F.

Agencia, dirigida por Taichi Sakaiya, bien conocido por su agria sinceridad, no muy apegada al estilo japonés, explicó que tanto los medios oficiales como el sector privado no comprendieron ni admitieron lo que realmente se avecinaba tras el rompimiento de la burbuja (producto de la especulación acelerada a finales de los ochenta), así que desde 1995 los gobiernos multiplicaron los planes de reactivación adaptados en recesiones clásicas, que terminaron aumentando el déficit público sin resolver el problema. Sin embargo, el informe despertó cierta suspicacia en cuanto al sentido de favorecer la imagen de Obuchi, deslindándolo de la responsabilidad de la crisis, remediando la inminente enfermedad en un estado relativo de salud política.

Empero, independientemente de la connotación política de dicho informe, lo cierto es que finalmente se ha reconocido de manera oficial el problema. Sin embargo, se han sumado otros que van acorralando tanto al gobierno como a los grupos empresariales y al sistema económico en general. Los procesos de reajuste en algunas de las grandes corporaciones japonesas continúa profundizándose, lo cual significa un recorte importante en las plantillas de trabajadores. Por ejemplo, el grupo empresarial Matsushita anunció el despido de 3 mil empleados a dos años para reducir gastos y efectuar los cambios necesarios para enfrentar la caída del mercado interno y regional.¹⁰ No es extraño entonces entender el amargo clima de incertidumbre que experimentan actualmente las familias japonesas, en especial la de los asalariados, y por ello su baja inclinación al gasto; tampoco es difícil imaginar el gran impacto que ello tendrá en el corto plazo cuando el 60% del PIB lo constituye el consumo de este grupo económico. Si a ello agregamos el grave problema de cartera vencida de entre 600 mil y 800 mil millones de dólares (hay quien dice que ya llega a un billón de dólares) (103 800 casos registrados para el final del ejercicio fiscal de 1999) y su consecuente crisis de liquidez, tenemos un escenario poco prometedor en aras de la recuperación.

El problema deflacionario

Tanto la inflación como la deflación son fenómenos que deterioran la capacidad de una economía de crecer a un ritmo controlable. Ambas son ten-

¹⁰ Carlos Uscanga, "Japón 1999", *Unomásuno*, enero 24, 1999, p. 17.

dencias desfavorables cuando adquieren impulso en espiral, y Japón sufre de un estancamiento por consecuencia de la segunda. El efecto se presenta en la percepción de que la reducción en escalada de precios y valores no tiene un final previsible, y la expectativa más bien provoca una conciencia generalizada hacia el ahorro o, más bien, el no consumo.

Japón ya se encuentra envuelto en esta dinámica debido al largo periodo de recesión, lo que significa una reducción paulatina, pero constante, de su crecimiento y por ende del consumo y la inversión. Según el Banco de Japón los precios al por mayor han bajado en seis de los últimos siete años fiscales, excepto en 1997, en el que un alza del impuesto del consumo de 3 al 5% permitió un leve repunte. En marzo de 1999, el índice de precios al consumidor cayó 0.2 puntos, 1.9% más bajo que en marzo de 1998. El único sector que no registró caída en el periodo fue el de la comida procesada.

Una práctica ortodoxa restrictiva de política monetaria, fiscal y económica es también, paradójicamente, la causa del deterioro en Japón y por lo tanto tendría que revertirse. Sin embargo, el temor de enfrascarse en políticas contrarias es abrumador tanto por el costo político como económico, sobre todo en el gasto gubernamental.

Las distintas voces se encuentran y despiden argumentos contradictorios, mientras los ojos del mundo y los mercados internacionales se mantienen a la expectativa. La presión más fuerte del exterior proviene de Estados Unidos y ésta se presenta en varios sentidos, desde aquellos que observan el proceso deflacionario y proponen un enérgico cambio en la política monetaria y fiscal no ortodoxa (entre ellos, el entonces subsecretario del Tesoro, Lawrence Summers, quien expresó el interés en una intervención directa del Banco de Japón, hasta el destacado economista del MIT, Paul Krugman, [especialmente su libro *The Return of Depression Economics*, 1999] quien ha sido prolífico al describir la crisis de liquidez y en plantear soluciones), y también quienes insisten en un cambio estructural que incluye la desregulación y apertura comercial y económica en general como el mejor mecanismo para solventar una recuperación de mayor alcance.

Pero en el pasado el gobierno había demostrado cierta renuencia en emitir deuda pública como determinante para complementar sus fondos. En vez de eso se respaldó gran parte de sus recursos en el impuesto a las personas físicas. Ello responde a una lógica de finanzas públicas sanas y evitar el déficit público que podría traer repercusiones en la inflación. Pero las condiciones desde finales de 1998 requerían una respuesta distinta a la problemática para, como un primer paso hacia la recuperación, reactivar el consumo.

Y en parte por la misma razón, el ingreso de capital al presupuesto del gobierno por medio del ahorro familiar se encuentra en desuso. El estudio del Ministerio de Finanzas identificó que sólo 1% de los ahorradores japoneses posee bonos de gobierno. Se estima que la cantidad de ahorro individual se encuentra en 1.3 billones de yenes, por lo que es sumamente interesante poder hacer uso de ellos de manera productiva. En este sentido, el gobierno programó para 1999 la emisión de bonos por 71 billones de yenes e invertir 700 millones de yenes (6.4 millones de dólares) en propaganda. Sin embargo, la percepción del público ante el problema deflacionario y la desconfianza no contribuyen a que las familias se motiven a dar ese paso de manera contundente y generalizada. El principal incentivo para que dichos ahorradores decidan cambiar su capital es, obviamente, ofrecer una mejor tasa de rendimiento en comparación con la bancaria (las tasas de interés bancarias en instrumentos a dos años se encuentran en 0.125%, mientras que la oferta de bonos de gobierno se establecen en 0.4%) e insistir que los bonos de gobierno están exentos de riesgo.

Por otro lado, el margen de acción para instrumentar una política monetaria dirigida al estímulo de la inversión y el consumo es muy estrecho. A principios de febrero, Kazuo Ueda, miembro de la junta de políticas del Banco de Japón, reconoció la enorme dificultad para recortar más la tasa oficial de descuento que se encontraba en 0.5%, apenas a un 0.25% de diferencia de las tasas interbancarias de corto plazo. La meta se logró y ahora la tasa se ubica en 0.15%. No obstante, el efecto que cualquier modificación pudiera tener en el consumo y el fomento a la inversión ha sido igualmente mínimo e insuficiente para la necesidad de incentivar el crecimiento hacia un nivel adecuado. Pero cuando menos se podría detener el decrecimiento que en marzo ya acumulaba el 2.8 del PIB hasta antes del cierre del año fiscal.

Las exportaciones a Estados Unidos y a Europa también han sido frenadas ante el paulatino fortalecimiento del yen, y el impulso que pueda dar esta actividad al crecimiento económico es también modesto. Los descensos más importantes de productos exportados han sido los de acero en un 33.5%, semiconductores y artículos electrónicos con caídas de 8.9 puntos, los de componentes para automóviles con 8.5%, y los de materiales para oficina con 4.6 puntos porcentuales.¹¹ Una de las compañías más afectadas

¹¹ "Máximo sin precedentes en la balanza de pagos de Japón", *Unomásuno*, febrero 16, 1999, p. 25.

por este proceso ha sido, sin duda, Toshiba Corp., que tuvo su primera pérdida anual como grupo de los últimos 23 años.¹² Y si bien se registra un superávit comercial, éste se debió a una sensible y más acelerada reducción de importaciones dadas las condiciones del consumo y la producción ya mencionadas.

En este contexto, la lectura del gabinete económico de Obuchi es que el gobierno debe impulsar el consumo mediante cortes impositivos y la inversión en obras públicas para así revertir el proceso (incluyendo el rescate al sistema bancario); pero el depender únicamente de los fondos obtenidos por la recolección de impuestos sería insuficiente y políticamente un riesgo. Por tanto habría que fortalecer otras fuentes, entre las que se tienen la emisión de bonos de deuda por parte del gobierno.

Por otra parte, es necesario recalcar que el problema de fondo que enfrenta la economía japonesa estriba en la crisis de liquidez y la consecuencia de la falta moral y administrativa en que incurrieron las grandes corporaciones japonesas y el Banco de Japón al prodigar créditos, en especial a empresas pertenecientes a un mismo conglomerado, sin control alguno durante la década de los ochenta y noventa. En el pasado reciente se solían escribir verdaderas apologías al desarrollo económico de Japón (sobre todo destacando las cualidades e hincapié en la exactitud y la fiabilidad, cuya defensa por parte de la sociedad japonesa fue característica de la posguerra), mas hoy resulta paradójico que los problemas económicos se deben al descuido de estas cualidades en la administración en el sector privado y las entidades financieras. Ahora los grupos financieros han ido estancándose y quebrado uno a uno, pero con una secuencia inusual en los últimos años.

En la actualidad, estos grupos soportan una pesada carga de los créditos incobrables. Hasta la década de los sesenta, las instituciones asumieron la posibilidad de conceder créditos a empresas de alto riesgo. Para encarar esta contingencia se administraron tipos de interés variable a los créditos. La burocracia financiera debía conocer el potencial técnico y laboral del sector seleccionado para recibir su apoyo. Las instituciones y las empresas asumían la responsabilidad de este modelo de desarrollo. Esta era la manera de proceder en la economía de capitalismo planificado o dirigido, carac-

¹² El gigante electrónico esperaba que el dólar se cotizara en torno a 130 yenes en el segundo semestre del año fiscal 1999, pero la moneda cayó 12% desde octubre, para situarse en niveles de 119.56 unidades, con un promedio en el periodo de sólo 117 466 yenes. *Unomásuno*, febrero 20, 1999, p. 22.

terística del Japón de la posguerra. Pero, entre finales de los setenta y principios de los ochenta, comenzó a formarse una nueva y perniciosa estructura de socialización del riesgo, junto con ataques especulativos, que tuvo su clímax a finales de los ochenta y principios de los noventa con la conocida burbuja financiera y su posterior estallido. Comenzó así el largo periodo de recesión económica, la cual ha sido suficientemente documentada en anuarios anteriores y, hoy por hoy, el rescate bancario es un tema cotidiano en los diarios nipones y en la prensa internacional.

La importancia de rescatar al sistema financiero es obvia, dado que los bancos en crisis son el primer eslabón de una reacción en cadena. Si un banco se desploma, las empresas sanas que dependían de sus créditos encontrarán dificultades a la hora de buscar nuevas fuentes de financiamiento. Ello atraería un enorme costo social, principalmente por el desempleo, creado a partir de la falta de crecimiento. Sin embargo, el problema no se resume en la escasez de liquidez y por ella el rescate bancario con la gran inyección de capital,¹³ sino que requiere de una solución más integral pero drástica. Existe una gran presión, sobre todo por parte de las firmas internacionales, para que el mercado laboral sea más flexible y con ello se lograría quizá desprenderse de un pesado lastre del tradicional sistema japonés. El dilema pareciera grande, pero de cualquier forma el desempleo es alto para Japón —aun destinando los recursos a los rescates bancarios—, por lo que pareciera que solo se trata de una cuestión de tiempo, es decir, de acelerar un proceso presumiblemente inevitable. Así, el imperio de la electrónica nipona NEC ha anunciado un recorte sin precedentes de 15 mil puestos de trabajo, mientras su competidor Sony prevé eliminar 17 mil y Mitsubishi Electronic Corp., 14 500 en los próximos tres años para ponerse a tono con la nueva realidad. Asimismo, quince de los bancos más importantes de Japón prevén recortar unas 20 mil plazas.¹⁴

Además, el rescate bancario tendría implicaciones considerables si es

¹³ Como un primer paso, Keizo Obichi entregó 7.46 billones de yenes (62 689 millones de dólares) en dinero público para fortalecer las bases de capital y evitar posibles quiebras de 15 de los principales bancos japoneses quienes entregaron solicitudes para recibir fondos públicos de emergencia. Ahora, para acceder al dinero público, el llamado Comité de Reestructuración Financiera exige que los bancos establezcan tasas de rendimiento entre 0.5 y 2.0% a las acciones preferentes convertibles que sean endosadas al gobierno. "Más bancos japoneses Piden Fondos Públicos", *Excélsior*, marzo 5, 1999, p. 3-F.

¹⁴ "Japón Registra el Mayor Desempleo de la Posguerra", *Excélsior-DPA*, marzo 31, 1999, p. 4-F.

que no se logra restablecer el orden con prácticas racionales en el otorgamiento de créditos, para salvar así el riesgo moral en el cual incurrieron en el pasado bajo esquemas de protección y expansión de los mercados. A pesar de la recuperación de la economía regional, las expectativas de crecimiento son modestas y la discrecionalidad de los préstamos tiene que ser evaluada concienzudamente. De lo contrario, de nada habrá servido el ingente esfuerzo por parte de los contribuyentes japoneses y los recursos del gobierno para sostener el sistema financiero y bancario. Igualmente, cada grupo financiero tendrá que replantearse sus propias prácticas de organización, lo cual significa el uso racional del recurso humano, eliminando las redundancias y haciendo más eficiente y productiva la planta laboral, aunque ello implique la ruptura del modelo o paradigma de pleno empleo.

El Comité de Reconstrucción Financiera ha dispuesto la reducción de las nóminas como parte de las condiciones de rescate bancario.¹⁵ Los quince principales bancos comerciales de Japón deberán eliminar en cuatro años 19 631 empleos, 13.8% de su fuerza total de trabajo y rebajar 5.7% sus costos de personal, calculado en 1.4 billones millones de yenes (11 764 millones de dólares). A propósito de este tema, la firma de seguros Asahi Mutual Life dio a conocer un informe en el cual resalta que las empresas privadas niponas tienen 4.46 millones de empleados prescindibles, dentro de los que se incluyen 1.73 millones en el sector servicios, 1.24 millones en el sector ventas y 1.05 millones en la construcción, por lo que el índice de desempleo llegaría al 10.7% si se tomaran medidas generalizadas de despidos masivos en aras de la reestructuración empresarial.¹⁶

El ambiente de incertidumbre laboral ha sido muy grave durante el

¹⁵ La tutela gubernamental será técnicamente casi mayoritaria en el Daiwa Bank, Mit-sui Trust and Banking y Tokyo Trust and Banking en un plazo de tres meses tras la entrega efectiva de fondos. El 22 de mayo, el banco regional Kofufu Bank Ltd. fue declarado insolvente por encontrarse ahogado por préstamos masivos que no habían podido ser cobrados. La misma historia ocurrió con el Kokumin Bank Ltd., otro banco regional con sede en Tokio, el Long Term Credit Bank of Japan Ltd., y el Nippon Credit Bank Ltd., todos ellos ahora bajo tutela del gobierno. En junio se declaró en bancarota otro banco regional, el Tokyo Sowa, y de inmediato la Agencia de Reconstrucción Financiera decretó la protección de los depósitos y se situó bajo supervisión estatal con la Ley de Rehabilitación Bancaria. "Pesa la Nacionalización sobre cuatro bancos japoneses", *Unomásuno-Notimex*, marzo 6, 1999, p. 23. "Afectado por la Cartera vencida se declara insolvente Banco Nipón", *La Jornada-AFP*, mayo 23, 1999, p. 22, "Quiebra otro banco Japonés", *Unomásuno-EFE*, junio 2, 1999, p. 25.

¹⁶ "Pronostican desempleo del 10.7% en Japón", *Novedades-EFE y Reuters*, febrero 6, 1999, p. B-3.

año y, por obvias razones, los que más temen ser despedidos son los japoneses de más de 50 años. Según una encuesta hecha por el Asahi Shimbun, el 82% de los consultados dijo tener miedo por su seguridad laboral o por reducciones de sueldos. Por otro lado, en un estudio sobre el incremento en el índice de suicidios se refleja una tendencia paralela, pero mucho más drástica y radical tras el registro de que más de 20 mil japoneses, en su mayoría entre 50 y 60 años, se han quitado la vida ante la reducción de sus expectativas para lograr un mejoramiento en su calidad de vida en el futuro. Para ellos el proceso de reestructuración corporativa y económica no significó el paso al disfrute pleno del magno esfuerzo realizado a lo largo de los años más difíciles de crecimiento y desarrollo económico, siendo la muerte la salida más digna antes de verse atrapados en una espiral descendiente de vejaciones de índole material y espiritual. El pobre sistema de pensiones y seguro de desempleo también contribuye a consolidar el sentimiento de soledad y desamparo, por lo que se comprende la negativa de llevar a cuestras tal defecto en el sistema.

El reto del rescate financiero se encuentra inmerso en una problemática adicional de índole psicológica. Existe, entre la población, un profundo sentimiento de cautela e incredulidad en el gobierno y su economía. Ello genera un delicado ambiente de pesimismo difícil de revertir, sobre todo considerando el desempleo abierto, que podría reanudar su marcha ascendente y enrarecer el ambiente político y social. En opinión de Alfredo Román, "el distanciamiento del ciudadano medio se ha dado en función de la participación política y de la incredulidad hacia la recuperación económica; se dio también por las frecuentes y sonadas complicidades entre ejecutivos y funcionarios bancarios, burócratas de niveles medios y altos y políticos de distintos partidos que se han visto envueltos en casos de corrupción."¹⁷

Por su parte, los medios de comunicación japoneses contribuyen eficientemente al proceso de fermentación del disgusto popular al ventilar escándalos como las investigaciones sobre exorbitantes pagos de pensión del Banco de Japón a su ahora ex gobernador, Yasuo Matsushita,¹⁸ que ascienden a 300 mil dólares, mientras que otro ex gobernador, Mieno Yasushi, recibió 1.60 millones de dólares cuando se retiró en 1994.

¹⁷ Alfredo Román Zavala, "Como México, Japón Emerge de un Sistema Político muy Cerrado", *Fin de Siglo*, abril 1, 1999, p. 10.

¹⁸ Yasuo Matsushita renunció a su puesto en marzo de 1999 para tomar responsabilidad sobre alegatos de soborno dirigidos contra el banco. "Escándalo por excesivos lujos del Banco de Japón", *UPI-El Financiero*, enero 5, 1999.

Paquetes financieros

En el otoño de 1998, Obuchi obtuvo aprobación para el mayor paquete de rescate bancario de la historia por 60 billones de yenes, aproximadamente 493.5 mil millones de dólares. A principios de 1999 se calculó que el sector público tendría que lidiar con un abrumador déficit fiscal de 9.3% del PIB, cuando la estimación previa era de sólo 4.7%, para crecer, en el mejor de los casos, el 0.5%.¹⁹ Como veremos más adelante, estas proyecciones fueron superadas.

Obuchi nuevamente contó con el ambiente político propicio, y el 19 de febrero la Cámara Baja de la Dieta aprobó el presupuesto fiscal para 1999, que comienza el 1 de abril, y contiene un aumento significativo del gasto y reducción de impuestos para estimular a la economía. El total del presupuesto aprobado es de 81.86 billones de yenes. Esto significó un incremento de 5.4% con respecto al presupuesto de 1998; 10.5% de aumento para obras públicas.²⁰ La tramitación del presupuesto fue la más rápida desde la postguerra con sólo 19 días de deliberaciones, y se fundamentó en la alianza política entre el PLD, en el gobierno, y el Partido Liberal (PL), que ha debilitado a la oposición.²¹

El presupuesto se convirtió en Ley, sin cambio alguno a pesar de la oposición en la Cámara Alta, el 19 de marzo, cuando ambas cámaras lo ratificaron.²² Con el solo anuncio se tuvo una repercusión inmediata en los mercados financieros, en especial el bursátil (aunque también ha habido incrementos muy importantes en la inversión extranjera directa en Japón). Los precios de las acciones de los diez principales bancos japoneses aumentaron más de 30%. Los inversionistas extranjeros fueron los más activos en la compraventa de yenes, acciones y otros títulos,²³ y ello tuvo como consecuencia paralela la revaluación de la moneda nipona, la cual se

¹⁹ "Obuchi espera PIB de 0.5% para Japón este año", *AFP-Novedades*, enero 6, 1999, p. B-3.

²⁰ *Keesing's*, 1999, p. 42686.

²¹ "Aprueban el Presupuesto Japonés para 1999", *Novedades-EFE*, febrero 20, 1999, p. B-3.

²² *Keesing's*, 1999, p. 42786.

²³ "Las medidas del Gobierno de Obuchi Alientan a los Inversionistas Extranjeros", *El Sol de México-Notimex*, marzo 20, 1999, p. 7. "Fondos de EE.UU. Vuelven a Japón y Abandonan Europa", Silvia Ascarelli y Michael Sesit, *Reforma y The Wall Street Journal*, marzo 29, 1999, p. 12-A.

mantuvo hasta bien entrado el otoño. La compra masiva de acciones japonesas,²⁴ si bien ha ayudado al apuntalamiento del yen, también trae consigo un riesgo adicional de corto plazo dada la naturaleza especulativa que sugiere la actividad en este tipo de mercado. Igualmente, una moneda fuerte no ha sido tan favorable para las exportaciones de bienes producidos en Japón.

El 30 de marzo, el gobierno completó el pago del equivalente a 62.1 mil millones de dólares en fondos públicos para 15 bancos, entre ellos Asahi Bank, Daiichi Kangyo Bank, Daiwa Bank, Fuji Bank, Sakura Bank, Sanwa Bank, Sumitomo Bank y Tokai Bank. Esto corresponde al proceso de rescate bancario proveniente de antes de 1999.²⁵

La Dieta adoptó el 21 de julio un presupuesto suplementario para el año fiscal de 1999, por 519.8 mil millones de yenes (para entonces, ¥ 116.385 = US\$ 1), para financiar un programa gubernamental cuyo objetivo era crear 700 mil nuevos empleos.²⁶

El 11 de noviembre el gobierno reveló un paquete de estímulo adicional por 18.1 billones de yenes (¥ 105.605 = US\$ 1), que incluía 6.8 billones de yenes para proyectos de infraestructura social, tales como telecomunicaciones, medio ambiente y cuidado de ancianos.²⁷

El 10 de diciembre la Dieta aprobó otros 6.789 billones de yenes de presupuesto suplementario para financiar la propuesta hecha por el gobierno en noviembre, de una segunda ampliación de presupuesto para el año fiscal de 1999, por 18.1 billones de yenes para la recuperación económica y que la Dieta convirtió en Ley.

Recuperación

El segundo semestre registró por fin un claro avance económico debido fundamentalmente a los paquetes de incentivos financieros. Si bien la deuda pública acumulada alcanzó el 120% del PIB y el déficit público en 1999

²⁴ Según datos divulgados por el Ministerio de Finanzas, inversionistas extranjeros compraron en marzo valores netos de 1.599 billones de yenes, mientras que en febrero hubo compras por 621 mil millones y en enero de apenas 66 mil millones. Ron Harui, "Vulnerable el Estado del Yen", *Excélsior-AP-Dow Jones*, mayo 3, 1999, p. 7-F.

²⁵ *Keesing's*, 1999, 42843.

²⁶ *Ibid*, p. 43063.

²⁷ *Ibid*, p. 43266.

llegó a 6% del PIB —el doble de Estados Unidos, pero menor al estimado— el crecimiento superó la expectativa inicial de 0.5% alcanzando el 0.9%. En junio se alcanzó el tope máximo de 4.9% en el índice de desempleo y comenzó una tendencia a la baja hasta ubicarse en noviembre en 4.5%. Gracias a la inyección de dinero público, en octubre se cumplieron 12 meses consecutivos de disminución de quiebras corporativas, hubo muy exitosas fusiones, y en el mismo mes la producción industrial aumentó 15.7%.

Desde luego, indicios de mejoría a mitad del año fueron exaltados por el ministro de Finanzas, Miyazawa, el Banco Central y también por Taichi Sakaiya, director general de la Agencia de Planeación Económica (EPA) y una pléyade de funcionarios gubernamentales, quienes subrayaron con un dejo triunfalista que lo peor de la crisis ya había pasado (y a juzgar por los resultados de todo el año, tenían razón). Sin embargo, otros importantes personajes como Himoru Nonaka, portavoz de Obuchi, reconocen con cautela que la situación todavía es delicada, o bien que la recuperación sería muy lenta a partir de la leve reactivación de 1999. El paso siguiente es igual o más difícil ya que se tiene que restablecer la confianza de los bancos para que se interesen en conceder créditos a las empresas, misión que parece complicada dada la existencia de una ingente cartera vencida. Asimismo, el optimismo contrasta con el escepticismo que aun a mediados del año mostraban numerosos analistas privados y medios académicos.

Por otra parte, la recuperación económica habría de estimularse con el ordenamiento de más obras públicas, especialmente en infraestructura. El sector de la construcción generalmente es el idóneo para impulsar la actividad económica, ya que ocupa una gran cantidad de fuerza laboral y también a que operan paralelamente un considerable número de industrias que dependen de él como las del acero, cemento, y servicios de almacenaje, transportes, etcétera. La industria de la construcción en Japón la constituyen 550 mil firmas y podría emplear aproximadamente a 6.5 millones (más del 10%) de los trabajadores de la nación. Además, esta industria funciona como un receptáculo de otros sectores, por lo que su importancia es clave y por ello es la principal beneficiaria de los enormes estímulos gubernamentales (por ejemplo los 40 billones de yenes en 1999), a pesar de la crítica que ello suele acarrear.

Sin embargo, aunque la política de recuperación se ha centrado en la industria de la construcción, ésta también enfrenta severas dificultades y una gran necesidad de reestructuración. De acuerdo con un estudio recién

te de S&P, los márgenes de operación de las compañías constructoras japonesas son de 2 a 5%, mientras que el promedio internacional es de alrededor de 10%. (Ciertamente, podríamos matizar esta situación al recordar que la tasa de interés a 3 meses es de 0.2% anual, la más baja del mundo). Si a esto se agrega que el volumen de órdenes también ha decaído casi a una tercera parte respecto a los años de la burbuja económica, el panorama se vislumbra complicado. De hecho, el número de contratos es tan pequeño que equivale al de 1985. De acuerdo con la Federación Japonesa de Contratistas de la Construcción, de enero a agosto de este año, las órdenes recibidas por las grandes compañías constructoras descendieron un 14% a 4.682 billones de yenes.

En estas condiciones, Matabee Maeda, líder de la Federación y presidente de la constructora Maeda Corporation, ha señalado que la industria requiere igualmente de someterse a un proceso de reestructuración para su supervivencia, pero no mediante un adelgazamiento de la fuerza laboral, sino con reducción de costos recortando salarios u/y otras prestaciones.²⁸

LA SITUACIÓN POLÍTICA Y KEIZO OBUCHI EN EL OJO DEL TIFÓN

Keizo Obuchi tiene una amplia trayectoria política, aunque se caracteriza por ser una persona más bien discreta y moderada. Sin embargo, a muchos japoneses les resulta atractivo este personaje y, sobre todo, su intención de acercarse a la población y reconocer sus demandas. El sistema político electoral japonés no contempla el voto directo para elegir al primer ministro, sino que éste es designado por el partido que adquiere la mayoría de votos en las elecciones parlamentarias, o bien por los partidos que conforman una coalición, en caso de que no se haya obtenido una mayoría absoluta. Aun así, Obuchi se presentó ante el pueblo, por conducto de los medios de comunicación, y expuso sus propuestas, táctica que le significó un beneficio notable en la simpatía de la sociedad nipona, sobre todo considerando la magra expectativa que su carácter inspiraba.

En su campaña proselitista por el liderazgo del partido gobernante, Obuchi planteó una serie de promesas que hasta ahora ha tratado de llevar a la práctica con cierto éxito y ello le ha significado el reconocimiento, pero también la crítica, como es natural. Desde el principio de su administra-

²⁸ AFP, octubre 4, 1999.

ción se planteó que los problemas económicos eran y serían el factor decisivo para el ambiente político inmediato, por lo tanto era imprescindible su enfrentamiento, a pesar del costo que ello pudiera tener en el largo plazo. Para empezar, Obuchi bautizó su nueva administración como “gabinete de revitalización económica”, y también se presentó con frases fuertes como Japón “no tiene mañana”, refiriéndose a la urgencia de reformas integrales. En este sentido, una de las promesas más llamativas fue la reducción de impuestos hasta de 6 billones de yenes con lo cual daría estímulo a la demanda.

El 30 de julio de 1998, Obuchi se convirtió en líder del partido y el décimo jefe de gobierno de la década, pero algunos comentaristas no le daban más que un par de meses a su mandato. Aunque el líder de la fracción más grande, Obuchi era el candidato menos popular en las encuestas de opinión pública, durante la carrera para sustituir a Ryutaro Hashimoto, quien renunció como primer ministro después que el partido sufrió un tremendo revés en las elecciones de la Cámara Alta de 1998. Ante esta situación política adversa, Obuchi comenzó de inmediato pláticas con los líderes de la oposición para conformar un gobierno de coalición, particularmente con el Partido Liberal y su líder, Ichiro Ozawa, ex miembro del PLD.

No obstante su aparente impopularidad, desde que Obuchi asumió formalmente el cargo, y particularmente después del final del ejercicio fiscal en febrero-marzo de 1999, la situación económica se ha enderezado, dando un respiro momentáneo a un débil sector financiero. A fin de sustraer a la economía japonesa de la recesión más grave desde la posguerra, una de las primeras acciones del nuevo gobierno fue la de revertir la política restrictiva de su antecesor, aflojando el apretado cinturón y promoviendo el consumo con paquetes financieros y estímulos que ya hemos mencionado.

A lo largo del año, la popularidad de Obuchi comenzó a ascender y las encuestas previas a las elecciones de septiembre lo colocaban en un importante 57% en la preferencia del público.²⁹ Tal repunte ha sido sorprendente, sobre todo al considerar el 20 o 30% con el que inició su mandato. Paradójicamente, ello ha sido ventajoso para Obuchi ya que, a pesar de una muy tenue recuperación —o bien la estabilización de una situación de crisis— no se esperaba nada de él; su debilidad se convirtió en su fuerza.

En octubre de 1998, se estableció la Ley de Rehabilitación Bancaria,

²⁹ En enero ya contaba con una popularidad del 38%.

colocando 60 billones de yenes para enfrentar la crisis. A pesar de preocupantes cifras de crecimiento económico en el primer trimestre de 1999, para fines de noviembre el Banco Asiático de Desarrollo reportaba un crecimiento de 0.9% del PIB, en 12 meses.³⁰ Con las enormes inyecciones de capital para el rescate bancario y para apoyo de la actividad productiva, así como los cambios en la política fiscal y monetaria, se logró cuando menos ese modesto repunte, que contrasta favorablemente con la caída de 2.3% de 1998, y la inercia de bancarrotas. Igualmente, las tasas de desempleo son parte del proceso de reestructuración corporativa, para deshacerse de la capacidad excesiva, la cual bajó 0.7%, según un informe del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). Tanto la OCDE como el FMI comenzaron a identificar la reactivación de las inversiones extranjera, como una clara señal de mejoría en el panorama económico japonés.

La confianza regresó al mercado nipón y los inversionistas nacionales y extranjeros ven señales positivas en la segunda economía del mundo que, después de 18 meses sin registrar un crecimiento, finalmente éste se suscitó en dos trimestres consecutivos, a partir de junio. Los signos de recuperación también fortalecieron el optimismo de que el trabajo de Obuchi ha sido efectivo y ello se reflejó en el apoyo otorgado al gobierno en las elecciones internas.

En la arena política, el gobierno de Obuchi tuvo éxito en la aprobación del himno imperial (*Kimigayo*) y la bandera del “sol naciente” (*Hinomaru*). Ambos símbolos habían sido solicitados por grupos nacionalistas, pero ningún gobierno se atrevía a legalizarlos, debido a su conexión con el pasado militarista e imperial. Asimismo, pudo vencer a la oposición tras una fuerte disputa sobre la legalización de intervención telefónica (espionaje telefónico legalizado). La moción de desconfianza presentada en ese punto por el Partido Democrático fue rechazada. Asimismo, prosperó la apertura y desregulación de la industria de telefonía, que hizo bajar tarifas y alentó una notable expansión de la red de internet, uno de los motores de la recuperación y el indicador de una posible nueva revolución y cambio económico estructural en Japón.

La percepción de encontrarse en camino de la recuperación tuvo un impacto positivo en la contienda electoral interna del PLD del 21 de septiembre, en la cual Obuchi derrotó con un amplio margen (68% de los vo-

³⁰ Far Eastern Economic Review, *Asia 2000 Yearbook*, p. 7.

tos emitidos) a sus dos contrincantes más cercanos, el anterior secretario general del PLD, Koichi Kato, y Taku Yamasaki, un ex jefe de política del partido. El primer ministro conservó su puesto, al ganar 350 votos de un total de 514. Ello demostró, de nuevo, la buena capacidad de organización política en su propia facción y la habilidad de mantener un mínimo de su apoyo.

En este mismo año, Obuchi también aseguró que se mantuviera la alianza con otro grupo conservador, el Partido Liberal, y el centrista Nuevo Partido Komeito (respaldado por la organización budista más grande, la Soka Gakkai). Sin embargo, la inclusión de este último ha despertado más bien malestar y sospechas.

Por ello, la confianza depositada en la capacidad de conducción económica tiene que ser sostenida mediante un refuerzo de paquetes adicionales de estímulos, lo que conlleva a un egreso importante en las arcas públicas. Los fondos del gobierno mantuvieron sus fuentes de financiamiento, fundamentalmente los bonos de deuda pública e impuestos, por lo que en este segundo aspecto tendrá que explicar de manera clara el uso de esos recursos, lo cual podría ser políticamente delicado y sensible, a menos que consolide el éxito económico inicial que ha obtenido. Las expectativas para las exportaciones no son halagüeñas dada la fortaleza del yen, pero ello es parte de las concesiones que Tokio hace a Estados Unidos, y a otros socios del G-7, de que el elevado y continuo excedente comercial japonés es inaceptable.

Con el triunfo en las elecciones internas y el compromiso de conformar un gabinete con representación tripartita de la alianza (PLD, PL y el Komeito), las negociaciones sobre los puestos clave tanto en el gobierno como en el mismo partido serán determinantes para el futuro de la coalición, y el soporte en los grupos dentro del PLD. La importancia que reviste este proceso es fundamental, sobre todo en la etapa de preparación a las siguientes elecciones generales, en octubre del 2000.

En lo referente a estos comicios, están como puntos clave de negociación el recorte de 50 asientos de los 500 de la cámara baja, la eliminación de 20 de 200 asientos de representación proporcional y el recorte de otros 30 para después de esas elecciones. Queda también pendiente la introducción de posibles medidas económicas adicionales, incluyendo un segundo presupuesto suplementario, tan pronto como sea posible, para asegurar la recuperación económica y estabilizar la situación laboral; el debate para hacer del yen una moneda internacional como el dólar o el euro; y la crea-

ción de una amplia estructura de pensiones y servicios médicos y de bienestar para el cuidado de los ancianos. También se acordó el buscar un cambio en el impuesto al consumo para convertirlo en un impuesto al bienestar, que sirva para financiar el costo de seguridad social. En cuanto a la política exterior, se acordó la búsqueda de una legislación que haga frente a las emergencias e introducir una ley que permita la participación japonesa en fuerzas de paz de las Naciones Unidas.

Los encuentros y negociaciones sobre estos temas continúan su marcha, pero no se alcanza a percibir un acuerdo sustancial. La coalición sigue siendo débil, y la falta de consenso afecta la popularidad del primer ministro y su capacidad negociadora.

Evidentemente, el propósito de Obuchi de conformar un gobierno de coalición no ha sido cosa sencilla, sobre todo al considerar las severas críticas hacia uno de los componentes: el Komeito. Por otra parte, la configuración del nuevo gabinete, que para algunos significa el “reciclaje” de caras conocidas, obedece a cambios que responden a la lógica de negociación política con las demás facciones del PLD; pero Obuchi también ha querido llevar a personas con experiencia en los cargos públicos. No obstante, en la opinión de Tetsuro Kato, profesor de política en la Universidad Hitotsubashi, la calidad del gabinete es mediana.

El desastre nuclear en Tokaimura

No obstante el amplio triunfo de Obuchi en septiembre, en donde todo parecía indicar que los temas económicos seguirían siendo el punto central de la atención popular, el desastre nuclear en la planta de JCO Co., en Tokaimura, a 120 kilómetros al noreste de Tokio, ha abierto un nuevo expediente en la tarea política del gobierno. El incidente sucedió justo en los días en que se llevaban a cabo las negociaciones para conformar el gabinete de coalición, las cuales tuvieron que ser pospuestas dada la gravedad del problema. Tal acontecimiento distrajo fortuita pero momentáneamente la atención de la opinión pública, dando un tiempo adicional para consolidar la alianza.

Aunque se trató de minimizar la magnitud del accidente, dado su relativo corto alcance en cuanto a víctimas y radio de afectación, el problema subsiste y podría invadir el terreno político. Si bien la declaración oficial fue que se debió de una falla humana, ajena al control o supervisión

del gobierno (se vertieron 16 kilogramos de uranio en un tanque cuya capacidad máxima es de 2.4 kilogramos, lo cual provocó la fuga radioactiva), en su primera etapa las investigaciones han descubierto que el error parte de la negligencia de los mismos operadores y directivos. Si se profundiza, es probable que existan vínculos con políticos y burócratas que permitieron las actividades de JCO Co. Ltd., subsidiaria de Sumitomo Metal Mining Co. Ltd., una compañía que operaba sin respetar las normas mínimas de capacitación y seguridad.

Con las investigaciones más recientes, el pueblo tiene la impresión de que el accidente pudo haberse prevenido, dado que existe la percepción de que el gobierno ignoró durante los últimos cuatro años las medidas de seguridad al respecto. Otras voces, como los técnicos de Greenpeace, han informado que la situación es peor de lo que las autoridades argumentan y que se debería tomar medidas de seguridad y limpieza mucho más estrictas que las actuales. En este contexto, la inmediata remoción del ministro de Ciencia y Tecnología aminoró la presión política, sobre todo en un contexto de reorganización del gabinete.

Por su parte, el impacto para JCO Co. Ltd. ha sido tremendo y también para la división correspondiente del grupo Sumitomo. Por un lado, la imagen pública quedó dañada de manera irreversible y, por otro, como reflejo de lo anterior, S&P dio aviso sobre la posibilidad de disminuir el rango de calificación de crédito para la subsidiaria. La reacción no se hizo esperar y los inversionistas retiraron grandes porciones de su dinero. Cinco días después del accidente, la subsidiaria perdió el 25.8% de su capital en el mercado. Aunque esta pérdida pudiera no resultar demasiado significativa para Sumitomo, por su modesta participación en sus ingresos, el costo más grande será en el gasto para resarcir los daños ocasionados, lo cual sí repercutirá en el estado de pérdidas y ganancias de la empresa, amén del deterioro de su prestigio.³¹

RELACIONES EXTERIORES

Las relaciones de Japón con el exterior se dividen básicamente en tres grandes rubros: el de índole económica tanto regional como internacional; el de seguridad y la participación de Japón en el Consejo de Seguridad de

³¹ AFP, octubre 4, 1999.

la ONU y las fuerzas armadas internacionales; y las siempre esenciales relaciones con Estados Unidos.

Japón en la economía internacional

La preponderancia de Japón en las relaciones económicas internacionales ha sido tradicionalmente crucial. En particular, en asuntos monetarios se estima que el arranque de la nueva moneda única europea establecerá un sistema tendiente a dar más estabilidad monetaria y financiera en el mundo. Así, el andamiaje de dicho sistema se perfila hacia la conformación de un eje dólar-yen-euro y ahora el reto más importante, dada la estructura oligopólica, es el de sustentar la estabilidad paritaria anhelada con un sólido compromiso de cooperación y coordinación. Y como garante de una de las partes, la autoridad monetaria nipona tiene quizá la no muy envidiable responsabilidad de establecer una "diplomacia monetaria" acorde a los intereses regionales y los propios.

En ese sentido, una de las primeras acciones del año del primer ministro Obuchi fue su gira a tres países clave (Francia, Alemania e Italia) del grupo de once que han adoptado la integración monetaria de la Unión Europea, con objeto de sondear y promover la propuesta de "flotación dirigida" entre los tres polos monetarios y apuntalar la posición del yen. Evidentemente, los otros miembros de la cúpula financiera del G-7 (Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá) manifestaron su rechazo ante la idea de "zonas de paridades" (*target-zones*). El entonces secretario del Tesoro, Robert Rubin, admitió los desacuerdos, pero se inclina por fortalecer los fundamentos económicos y reforzar el actual sistema de mercado, antes de imponer vínculos entre las principales monedas. En su opinión, en lugar de reducir la volatilidad se corre el riesgo de exacerbar los ciclos económicos.³² Ello contrasta con la posición de Fred Bergsten, director del IIE (Institute for International Economics) y muy cercano consejero de Bill Clinton, quien ha mostrado simpatía hacia algún tipo de "semifijación" de las paridades.³³ Michel Camdessus, director del Fondo Monetario Internacio-

³² "Rotundo Rechazo de Robert Rubin a las bandas de flotación europeo-japonesas", *Unomásuno*, febrero 18, 1999, p. 25.

³³ Bergsten propone limitar las fluctuaciones tripolares en una zona de amplitud de 20% a 30% para aminorar la volatilidad. Alfredo Jalife-Rahme, columna "Goeconomía", *El Financiero*, enero 9, 1999, p. 31.

nal, reconoce el desequilibrio en el desempeño económico existente aún en un posible sistema monetario tripolar, y de ahí la necesidad de “profundizar la cooperación entre las principales potencias industriales para tener crecimiento (mundial) más equilibrado y una estabilidad del sistema monetario internacional”.³⁴

En este contexto, Obuchi y sus homólogos, el italiano Massimo d'Alema y Lionel Jospin de Francia, así como Jacques Chirac, presidente de Francia, acordaron abocarse a lograr que haya tasas de cambio estables entre el yen y el euro. Naturalmente, ello dependería de una más sólida recuperación económica de Japón.

En cuanto a las relaciones con la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA), destaca el anuncio de que Japón otorgue ayuda financiera como parte del conocido Plan Miyazawa (30 mil millones de dólares e incluye a Corea, además de sólo cuatro miembros de ANSEA: Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). Para Japón, es muy importante el contribuir al impulso y estabilización económica regional porque ello ayudaría a reactivar el crecimiento de sus exportaciones y los rendimientos de las inversiones japonesas en el área. Ya han sido distribuidos más de 10 mil millones de dólares en las economías mencionadas, y aparentemente el impacto en la confianza del inversionista resulta positivo. Asimismo, en el marco de la iniciativa de Crecimiento y Recuperación Asiática y conjuntamente con el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) se canalizaron tres mil millones de dólares para apuntalar los fondos de los mercados de bonos soberanos, de los países de la región, pero dicha suma continúa siendo insuficiente para restablecer la dinámica de crecimiento y debido en parte al subdesarrollo de este tipo de mercado. Por eso, en la reunión de los ministros de Finanzas de ANSEA celebrada en marzo en Hanoi, Vietnam, se planteó presionar más a Japón para que libere, cuando menos los cinco mil millones de dólares a los que se comprometió Obuchi en la cumbre de líderes de este mismo organismo, celebrada en diciembre del año pasado.

En la reunión ministerial también se incluyó la propuesta japonesa de aumentar el uso del yen en Asia, para contrarrestar el fuerte papel que hasta ahora cumple el dólar estadounidense. De manera casi unánime existe el consenso de que el yen sea la moneda de referencia en la región, y dicha medida es impulsada de una manera vehemente por Filipinas, cuyo minis-

³⁴ “EU, Europa y Japón deben buscar la estabilidad monetaria”, *Novedades-AFP*, junio 5, 1999, p. B-5.

tro de Finanzas señaló (sin precisar el monto ni la proporción) que su país como otros han aumentado la participación del yen en las reservas internacionales de los bancos centrales. De consolidarse este proceso, el mayor uso del yen en Asia daría a Japón mayor peso político en las decisiones en el seno del Banco Asiático de Desarrollo, el cual, por cierto, es presidido desde hace varios años por funcionarios japoneses. Desde luego que eso ocurriría cuando la propia economía nipona se reincorpore al sendero del crecimiento, y regenere su fortaleza, lo cual parece no sucederá en el corto plazo.³⁵

Seguridad regional

La preocupación ante la amenaza de un impredecible ataque de Corea del Norte crea un ambiente de tensión que es compartido por Corea del Sur, con quien Japón sostiene proyectos para entablar una mayor cooperación militar (y, tentativamente, un acuerdo de libre comercio). Este acercamiento ha sido utilizado por el gobierno norcoreano para justificar las operaciones y ensayos de artefactos militares (sobre todo satélites y cohetes), y dicha dinámica sólo ha deteriorado las relaciones. Pyongyang suele acusar a Tokio de adoptar una política hostil y cínica, sobre todo en cuanto al pasado colonial y las atrocidades cometidas durante la guerra. En este contexto, y aún en medio de las negociaciones entre ambas coreas, Estados Unidos y China, se pronuncian mensajes tales como que Japón se encuentra dentro de la esfera de ataque y por consiguiente al alcance de sus armas.³⁶ Esta actitud de intimidación no ha propiciado un clima favorable para el relajamiento de la tensión en el área y todavía está fresco el recuerdo del proyectil norcoreano que surcó el espacio aéreo japonés, el 31 de agosto del año pasado.

El temor y la permanente sospecha de que en cualquier momento el misterioso gobierno de Corea del Norte cometa alguna locura es elevado, y se complica con la imposibilidad constitucional de Japón para instru-

³⁵ "Aprobará la ASEAN Mecanismo Para Evitar Crisis Económicas", *El Sol de México*, marzo 20, 1999, p. 7. Juan José Ramírez Bonilla, "El impacto en la Región Asiática: No Habrá siglo del Pacífico", *Fin de Siglo*, abril 1, 1999, p. 11. "Apoyo al Yen como Moneda de Referencia en Asia: ASEAN", *Unomásuno-Notimex*, mayo 6, 1999, p. 26.

³⁶ "Amenaza Corea del Norte a Japón por Aliarse Militarmente con Sudcorea", *Unomásuno*, enero 23, 1999, p. 27.

mentar operaciones militares fuera de su territorio.³⁷ La neutralidad impuesta desde el fin de la segunda guerra mundial está siendo hoy cuestionada, y ciertos círculos políticos internos claman por una redefinición del papel de Japón en la seguridad propia y la regional.

A pesar de tal impedimento, el gobierno de Obuchi y sus fuerzas castrenses manifestaron su disposición por emprender acciones militares contra Corea del Norte, en caso de que este país reanude sus ensayos con cohetes sobre territorio japonés o si se tienen pruebas de operaciones bélicas por parte de Pyongyang hacia Tokio. Sin embargo, la prueba de que Japón se encuentra en una situación precaria, en cuanto a su propia seguridad, está en la infructuosa persecución nocturna que a finales de marzo se hizo de dos supuestas embarcaciones norcoreanas, sospechosas de realizar una misión de espionaje, a las que no se pudo dar alcance porque las naves de la armada japonesa no pueden rebasar sus aguas territoriales.

Esta situación ha provocado un mayor debate interno en cuanto a la vigencia de tal restricción. El 29 de julio la Dieta aprobó la iniciativa de Ley para establecer comisiones en ambas cámaras, para efectuar una revisión “amplia y completa” de la Constitución, incluido su Artículo 9, mediante el cual se renuncia al “derecho del Estado japonés a hacer la guerra”.³⁸ La Dieta ha propuesto como un paso adicional, y con el apoyo de Estados Unidos, que puedan ser utilizadas unidades militares japonesas en caso de operaciones de guerra en la región Asia Pacífico. Cabe recordar que en el marco de la Ley de Fuerzas de Autodefensa, desde 1997 se amplió uno de los lineamientos permitiendo a las tropas japonesas colaborar en operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeepers*) pero en calidad de soldados sin armas, es decir, en apoyo logístico. En el nuevo acuerdo con Estados Unidos se permite a los soldados japoneses a portar armas “sólo para defensa personal”. La respuesta de China ante el cambio a la normativa, aprobada con los votos de la coalición PLD, PL y Komeito, era de esperarse; se condenó la nueva configuración estratégico militar de la alianza porque con ese cambio Pekín ve afectados sus intereses con respecto a Taiwan. En contraste, la llamada República de China tuvo una reacción entusiasta, reforzando así los temores de Pekín, al señalar que los nuevos lineamientos favorecerán la paz, prosperidad y estabilidad en la región.

³⁷ El ejército japonés está formado por 147 mil efectivos de tierra, 44 100 en la fuerza aérea y 42 500 más en la Armada.

³⁸ *Keesing's*, 1999, p. 43105.

Por otra parte, pero en el mismo contexto, Rusia y China han sido enfáticos al manifestar su preocupación sobre el sistema de defensa antiohetes (conocido también como “paraguas” antibalístico) y la posibilidad de que los aviones militares de Estados Unidos puedan aterrizar en aeropuertos civiles de Japón (con previa autorización de la Dieta), proyecto planificado entre Washington y Tokio. Bajo la perspectiva de aquellas potencias regionales, con ese proyecto se podría provocar un impacto negativo en el equilibrio en el orden mundial establecido.³⁹ Y las preocupaciones ciertamente no son gratuitas, ya que dentro de la legislación se prevé un mayor papel para el Ministerio de Defensa japonesa, para casos de “situaciones de emergencia en regiones adyacentes” al archipiélago. Al no quedar explícito a qué se refiere con estos dos conceptos, se presta a cualquier tipo de interpretación, lo que entonces sí da una tésitura de tensión entre los que pudieran sentirse aludidos. El viceministro ruso de Relaciones Exteriores, Grigory Karasin, analizó junto con su homólogo chino Wang Yinfang las consecuencias que podría generar la nueva alianza. Mientras tanto, se desarrollan acercamientos entre Rusia, China e India que, aunque se niegue, pareciera tener la intención de conformarse como un posible bloque político militar para hacer contrapeso a la inminente coalición entre Estados Unidos y Japón.

Los indicios de un nuevo nacionalismo japonés también son motivo de preocupación entre los países vecinos. Por ejemplo, el PLD se vio desplazado de manera aplastante al gobierno de Tokio por el líder nacionalista independiente Shintaro Ishihara, autor del conocido libro *El Japón que puede decir no*, escrito en 1989. Por su trayectoria intelectual y política, la nueva posición de Ishihara ha sido considerada como una amenaza a las futuras relaciones pacíficas en la región dada su inclinación por el rescate de una posición militar preponderante, que incluiría el desarrollo de armas nucleares.

Relaciones con Rusia

En 1999 no se produjeron avances considerables en cuanto a los añejos conflictos territoriales, y el pacto de paz entre ambas naciones continuará

³⁹ “Ratifican en Japón Proyectos para un Tratado de Seguridad con EU”, *Unomásuno-EFE* y XINHUA, mayo 25, 1999, p. 30; “Preocupa a Rusia la Alianza Militar de Japón con EU”, *El Universal-EFE*, mayo 26, 1999, p. 2-Internacional.

posponiéndose indefinidamente. Aparentemente Yeltsin propuso que ambas naciones concluyan un tratado de paz primero y que luego firmen un tratado de demarcación. No obstante, en la reunión entre los cancilleres Igor Ivanov y Masahiko Komura de Rusia y Japón, respectivamente, sí se acordaron nuevos proyectos de ayuda a Rusia. Entre éstos se incluyen la construcción de plantas de energía eléctrica en las islas en disputa y suscribieron un pacto para seguir negociando diferendos territoriales. Las plantas se edificarán en Etorofu y Shikotan; en Kunashiri se construirán centros comunitarios y hoteles.⁴⁰

Relaciones Japón-Estados Unidos

La agenda de relaciones entre Japón y Estados Unidos es compleja y prácticamente cualquier asunto de las relaciones exteriores de Japón, aún sea en el ámbito estrictamente regional, rozan en algún vértice el interés estadounidense. Estados Unidos anunció desde 1997 una nueva configuración de la alianza militar con Japón en la que, sin pretender su emancipación absoluta, sí revitaliza la posición de la isla en los conflictos regionales con ayuda logística, en refrendo de su dependencia. El objeto central de la política estadounidense es el de mantenerse como el factor estabilizador y prevenir el auge de algún contrincante político o militar (léase China), aun después del desmoronamiento del bloque socialista, pero con el resurgimiento de rivalidades territoriales históricas y revisionismos agresivos.⁴¹

El tema de la seguridad regional es entonces, ha sido, y será uno de los más álgidos y delicados; por eso, una de las primeras acciones del secretario de Defensa de Estados Unidos, William Cohen, fue visitar la capital de su principal aliado a principios de enero para discutir con las autoridades japonesas asuntos relacionados con la seguridad del sureste asiático, la crisis en Corea del Norte y, como se mencionó, la cooperación en temas referentes a cohetes de defensa y satélites estratégicos. También llevó consigo

⁴⁰ "Cancilleres de Rusia y Japón Aplazan un Pacto Territorial", *Excélsior*, febrero 23, 1999, pp. 3 y 13.

⁴¹ Sobre asuntos estratégicos de Estados Unidos en la región y el papel de Japón véase artículo de Ted Galen Carpenter, "Washington's Smothering Strategy: American Interests in East Asia", *World Policy Journal*, Invierno 1997/98, pp. 20-31.

el compromiso de tratar el tema de la nueva ubicación de las bases militares estadounidenses en el archipiélago de Okinawa, que implica la devolución en cinco o siete años de las áreas que esas instalaciones ocupan.

El asunto es particularmente delicado y sensible, sobre todo al recordar que en 1997 una joven japonesa fue violada por tres oficiales estadounidenses en servicio, hecho que no sólo indignó a la opinión pública local y nacional, sino que encendió un fuerte debate sobre la misma presencia de fuerzas armadas de Estados Unidos. A partir de ese episodio se comenzó un proceso de negociaciones que poco a poco ha ido estableciendo acuerdos, tanto de reducción gradual de bases en Okinawa, así como la construcción de instalaciones y helipuertos fuera del territorio.

En la esfera comercial, son ya comunes las disputas entre Japón y Estados Unidos debido al ingente desequilibrio comercial favorable al primero. A principios de 1999 el acero fue el tema central dado el aumento de 400% de las exportaciones de este material en 1998. El impacto, según las empresas siderúrgicas estadounidenses y las organizaciones de trabajadores, significa el despido de 10 mil trabajadores y la inminente bancarrota de varias empresas del sector. Por lo tanto, la oferta de Bill Clinton de inyectar 300 millones de dólares como alivio a las industrias más afectadas resulta insuficiente, y se ha exigido una mayor presión para que se reduzcan las importaciones y para disminuir las prácticas proteccionistas japonesas. El entonces ministro de Industria y Comercio japonés, Kaoru Yosano, se reunió con su homólogo estadounidense William Daley y la representante de EU para el comercio, Charlene Barshefsky, para tratar una agenda que incluyó los problemas persistentes en el comercio de autopartes, vidrios planos, computadoras y elementos relacionados con la construcción. La disputa en esa etapa de negociación se mantuvo en un bajo perfil, pues se trató como un problema de mercado y no político. Yosano planteó que, en caso del acero, el aumento de las exportaciones se debió al aumento de la demanda estadounidense, por lo tanto una contracción en ésta derivaría, naturalmente, en la disminución de exportaciones. En cambio, la postura estadounidense sí percibía el problema como un asunto de *dumping* de la parte nipona, siendo el mismo Bill Clinton quien advirtió que si el repentino incremento de las importaciones de acero no era revertido, Estados Unidos respondería.

El problema se estancó unas semanas y para finales de enero parecía que Estados Unidos activaría las sanciones de la ley comercial conocida como "Súper 301", sin vigor desde 1997, dirigidas a las importaciones de

acero. El 12 de febrero, Daley giró instrucciones al Servicio de Aduanas para que se impusieran gravámenes preliminares al acero japonés que van desde 25.14 a 71% sobre las importaciones de acero laminado.

El encuentro de Obuchi con Clinton a principios de mayo se vio envuelto en una atmósfera de gran expectativa, no sólo por tratarse de la primer visita oficial de un jefe de gobierno nipón a Estados Unidos en los últimos 12 años, sino por el delicado momento económico que la nación asiática atraviesa. Las discrepancias sobre la percepción de cómo atajar la recuperación han sido manifiestas en los últimos años, pero al parecer Japón ha docilitado su postura, debido en parte a la vocación pro estadounidense de Obuchi.

Frente a las presiones de Estados Unidos, Japón se comprometió a liberar más sectores de su economía como las telecomunicaciones, la construcción de vivienda, el sector farmacéutico, los servicios financieros, la energía y las reglas de competencia. Este gesto invitó a una postura de afabilidad, pero aún existe suspicacia entre las autoridades comerciales del país americano quienes se mantendrán a la espera de que se cumplan las promesas, aunque debemos aceptar que en algunos rubros el proceso está en marcha. En particular, Barshefky no ha tenido empacho en acusar a Japón de su falta de cooperación ni siquiera ante sus socios comerciales en Asia e incluso ha tachado su rol como "perjudicial", sobre todo ante la negativa de abrir la industria forestal y pesquera, entre otras. Así que, no obstante el reconocimiento y aplausos de Clinton por el supuesto apuntalamiento de la economía japonesa, percepción que con ahínco Obuchi ha tratado de fomentar en el ámbito internacional, no se escatiman agudas observaciones referentes al desempeño de la reestructuración, y se hace hincapié en señalar con el mantener un esfuerzo por ejecutar las "buenas elecciones".

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	Japón
<i>Capital</i>	Tokio
<i>Extensión territorial</i>	377 819 km ²
<i>Religión</i>	Mayoría Sintoísta, y una minoría Budista, religiones mixtas, protestantes y católicos.
<i>Idioma oficial</i>	Japonés; el inglés es importante como medio de comunicación.
<i>Moneda</i>	Yen Japonés (¥)
<i>Gobierno</i>	Democracia representativa
<i>Principales organizaciones políticas</i>	
<i>Coalición de tres partidos</i>	Partido Liberal Democrático, Partido Liberal y el Nuevo Komeito.
<i>Oposición</i>	Minshuto, Partido Comunista Japonés y otros.
<i>Miembros del gabinete, cuarto trimestre de 1999</i>	
<i>Primer Ministro</i>	Keizo Obuchi
<i>Secretario del Gabinete</i>	Mikio Aoki
<i>Ministros clave</i>	
<i>Agricultura y Pesca</i>	Tokuichiro Tamazawa
<i>Construcción</i>	Masaaki Nakayama
<i>Finanzas</i>	Kiichi Miyazawa
<i>Reconstrucción Financiera</i>	Michio Ochi
<i>Relaciones Exteriores</i>	Yohei Kono
<i>Interior</i>	Kosuke Hori
<i>Comercio e Industria</i>	Takashi Fukaya
<i>Trabajo</i>	Takamori Makino
<i>Postal y Telecomunicación</i>	Eita Yashiro
<i>Transporte</i>	Toshihiro Nikai
<i>Directores generales de agencias gubernamentales:</i>	
<i>Defensa</i>	Tsutomu Kawara
<i>Planificación Económica</i>	Taichi Sakaiya
<i>Administración y Coordinación</i>	Kayoko Simizu
<i>Ciencia y Tecnología</i>	Kunihiro Tsuzuki
	Hirofumi Nakasone
<i>Gobernador del Banco Central</i>	Masaru Hayami

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, octubre, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	377 819
Población total a mediados de 1997	126 065 000
Densidad de población ²	333.7

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1997.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (promedio anual, miles de personas de 15 años y mayores)

	1995	1996	1997
Agricultura y silvicultura	3 400	3 300	3 240
Pesca y acuicultura	270	260	260
Minería y cantera	60	60	70
Manufacturas	14 560	14 450	14 420
Electricidad, gas y agua	420	370	360
Construcción	6 630	6 700	6 850
Ventas al mayoreo, menudeo y restaurantes	14 490	14 630	14 750
Transporte, almacenaje y comunicación	4 020	4 110	4 120
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios empresariales	5 550	5 610	5 750
Servicios a la comunidad, sociales y personales	14 910	15 070	15 410
Otras actividades	250	290	340
Total de empleados	64 570	64 860	65 570
Desempleados	2 100	2 250	2 300
Fuerza laboral total	66 670	67 110	67 870
Hombres	39 660	39 920	40 270
Mujeres	27 010	27 190	27 600

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios de mercado corrientes bY ¹	479	483	501	508	495
PIB, crecimiento real	0.7	1.4	5.2	1.4	-2.9
IPC (promedio porcentual)	0.7	-0.1	0.1	1.7	0.7
Exportaciones FOB mmd ²	385.7	428.7	400.3	409.2	374
Importaciones FOB mmd	241.5	296.9	316.7	307.6	251.7
Balanza de la cuenta corriente mmd	130.3	111.1	65.9	94.4	120.7
Reservas excluyendo oro mmd	125.9	183.3	216.6	219.6	215.5
Balance general del gobierno (% del PIB)	-2.3	-3.6	-4.2	-3.3	-6.1
Deuda general del gobierno (% del PIB)	69.4	76.0	80.9	87.2	100.3
Tipo de cambio promedio (Yen:US\$)	102.2	94.1	108.8	121.0	130.9

¹ bY = billones de Yenes.

² mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1998-1999)

	% del total
Agricultura, silvicultura y pesca	1.7
Minería y cantera	0.2
Manufacturas	24.3
Construcción	9.7
Electricidad, gas y agua	2.9
Ventas al mayoreo y menudeo	12.2
Banca, seguro y bienes raíces	18.6
Transporte y comunicación	6.6
Otros servicios industriales	17.7
Servicios del gobierno	8.0
Cobro de servicios imputados	-4.3
PIB a precios del mercado (incluye otros)	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1998-1999)

	% del total
Consumo privado	61.5
Consumo estatal	10.1
Inversión privada en la vivienda	4.1
Inversión privada en plantas y equipo	14.3
Inversión estatal	7.9
Variación de las existencias	0.3
Exportación bienes y servicios	11.2
Importación bienes y servicios	-9.2
PIB a precios de mercado	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES FOB (1998)

	<i>mmd*</i>
Vehículos	59.5
Semiconductores	28.3
Maquinaria para oficinas	27.9
Químicos	27.1
Metales	24.5

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES (1998)

	<i>mmd*</i>
Fósiles minerales	42.9
Alimentos, bebidas y tabaco	41.2
Químicos	20.8
Textiles	18.9
Maquinaria de oficina	16.3

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	30.5
Taiwan	6.6
Hong Kong	5.8
China	5.2
Alemania	4.9

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	23.9
China	13.2
Australia	4.6
Corea del Sur	4.3
Indonesia	3.9

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan*, cuarto trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-JAPÓN

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Exportaciones md*	1 363 226	1 156 379	851 257
Importaciones md*	3 900 824	4 333 575	4 537 050
Saldo	-2 537 598	-3 177 196	-3 685 793

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1993	1994	1995
Receptores de radio (millares en uso)	113 500	113 800	114 500
Receptores de televisión (millares en uso)	n.d.	85 000	85 500
Teléfonos (millares de suscripciones)	58 830	59 936	61 106
Teléfonos celulares (millares en uso)	2 131	4 331	10 204
Estaciones de telefax (millares en uso)	5 750	6 000	8 000
Producción de libros			
Títulos	n.d.	48 824	n.d.
Copias	1 381	1 414	1 461
Periódicos			
Número	n.d.	121	121
Circulación (miles de ejemplares)	n.d.	71 924	72 047

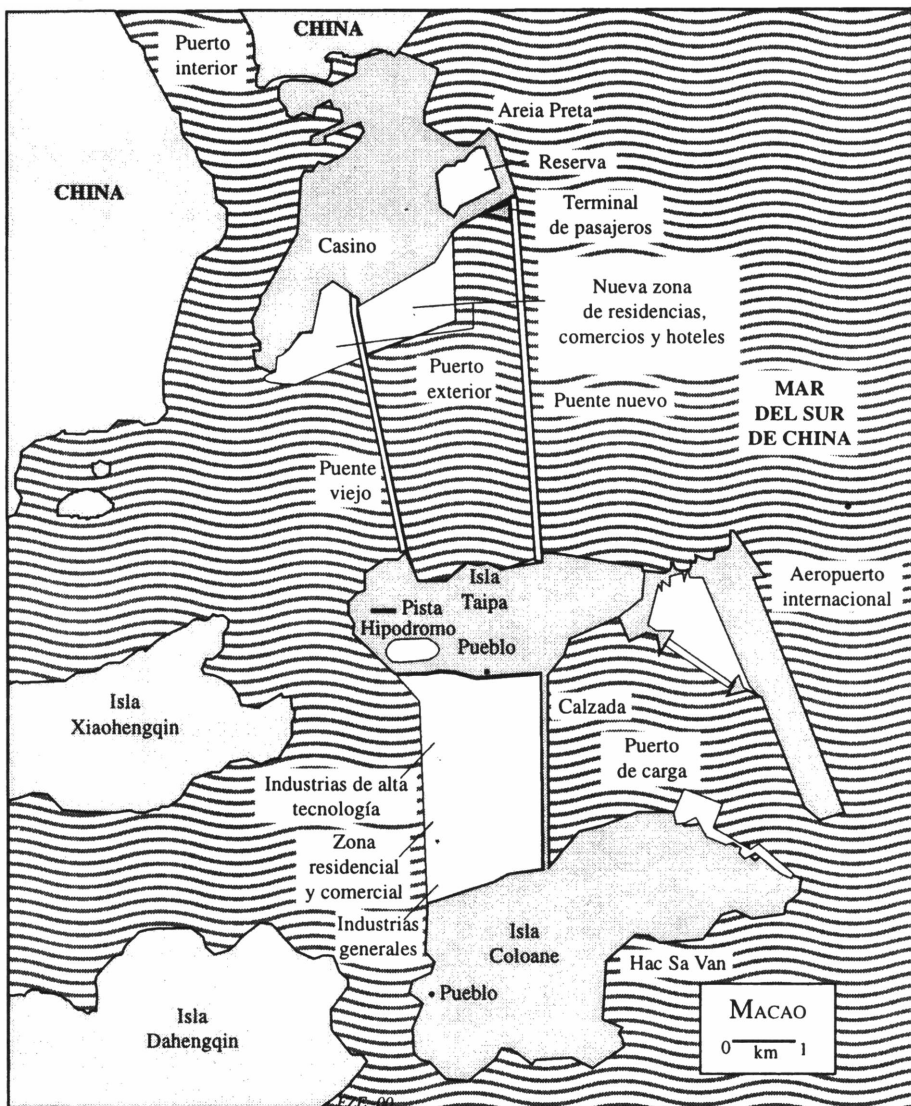
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1997)

	<i>Instituciones</i>	<i>Maestros</i>	<i>Estudiantes</i>
Escuelas primarias	24 376	420 901	7 855 387
Escuelas secundarias básicas	11 257	270 229	4 481 480
Escuelas secundarias superiores	5 496	276 108	4 371 360
Colegios tecnológicos	62	4 384	56 294
Colegios Junior	595	19 885	446 750
Universidades y educación superior	586	141 782	2 633 790

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

MACAO



MACAO

MARISELA CONNELLY
El Colegio de México

El 19 de diciembre de 1999 Macao se convirtió en Región Administrativa Especial (RAE). A diferencia de Hong Kong, este no fue un cambio de soberanía porque Portugal desde años atrás había señalado que la soberanía de Macao residía en China y que sólo administraba el territorio. El término que utilizaron los portugueses para este cambio fue el de “transferencia de poderes”, los chinos lo llamaron “hui gui” que significa el regreso de algo a su dueño original.

El modelo de Hong Kong basado en la fórmula “un país, dos sistemas” fue seguido en Macao. El sistema político, económico y social, será preservado por 50 años, tal como la declaración Conjunta Sino-Portuguesa y la Ley Básica de Macao lo establecieron. Durante el periodo de transición se hicieron los arreglos pertinentes para adecuar las instituciones a la nueva realidad. Con el regreso de Macao, sólo queda un asunto pendiente, el de Taiwan, para que por fin China pueda decir que ha logrado su meta de unificar todo el territorio chino.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los portugueses se establecieron en Macao en 1557. Poco a poco se fue convirtiendo en un importante punto de comercio entre Japón y China. En el siglo XVII mostró signos de decadencia, pero el comercio de China con los europeos, sobre todo los ingleses, le imprimieron nuevos bríos entre los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, a principios del siglo XX Macao se quedó a la zaga de los avances económicos siendo eclipsado por Hong Kong.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Macao se convirtió en un anacronismo histórico, conocido por ser un centro de juegos de azar. En las décadas de 1960 y 1970, Macao se revitalizó gracias a la inversión de Hong Kong y China. El turismo y las franquicias para los centros de juego de azar contribuyeron a su desarrollo económico, que se aceleró en la década de los ochenta.

La situación de Macao es peculiar. El puerto fue ocupado por los portugueses con la anuencia de los gobernantes de la dinastía Ming (1368-1644). Los portugueses le pagaban a China una renta y desde 1688 el gobierno chino envió a un funcionario a Macao para recolectar los impuestos de aduanas. En 1731, el funcionario asistente se asentó en la península para ejercer la autoridad china sobre asuntos legales. Pero en 1845, Portugal en forma unilateral lo declaró "Puerto Libre" y expulsó a los funcionarios chinos encargados de recolectar los impuestos de aduanas. Años más tarde, Portugal se apoderó de las islas de Taipa y Coloane. En 1887, Portugal y China firmaron el Tratado de Amistad y Comercio en el que se estableció que Portugal ocuparía Macao en perpetuidad y continuaría gobernándolo como hasta entonces.

Cuando en 1949 el Partido Comunista Chino tomó el poder, estaba demasiado ocupado en la organización política y económica que no le quedaba tiempo para pensar en el problema de la reunificación del territorio. Fue en la década de 1960 durante la Revolución Cultural que Macao entró en la mira del gobierno chino, arrastrado por el torbellino revolucionario. En noviembre de 1966, se suscitó un incidente cuando el gobierno portugués se negó a proporcionar el permiso para usar un edificio como escuela comunista. El 3 de diciembre hubo demostraciones colectivas que culminaron en enfrentamientos violentos en los que murieron 8 manifestantes. Este hecho hizo que las manifestaciones aumentaran, apoyadas por los revolucionarios de la provincia de Guangdong. El entonces gobernador de Macao, general José Manuel Nobre de Carvalho, presionado por la situación, sugirió la evacuación y la entrega del territorio al gobierno chino.¹ Pero ese no era en realidad el objetivo del gobierno chino; no deseaba que la toma de Macao, en esas condiciones, tuviera efectos negativos en Hong Kong. En lugar de la propuesta del gobernador Carvalho, China pidió que

¹ Jonathan Porter, "Macao 1999" *Current History*, vol. 96, núm. 611, Septiembre, 1997, pp. 284; Emily Lau y Louise de Rosario, "Mañana Macao" *Far Eastern Economic Review (FEER)*, mayo 9, 1985, p. 46.

el gobierno portugués aceptara las demandas de los manifestantes y pidiera una disculpa por su actuación. Firmaron un documento de capitulación en que los portugueses se comprometían a eliminar la influencia del Kuomintang o Partido Nacionalista en Macao. A partir de 1967, aumentó la influencia de la República Popular China en la península. Un representante de la RPC, sin carácter oficial, fue asignado para Macao; se trató del magnate Ho Yin, presidente del Banco Tai Fung y presidente de la Cámara de Comercio China de Macao, quien era consultado por el gobierno portugués en la toma de decisiones.

En 1972, el gobierno chino proclamó a Macao parte de su territorio pero no llevó a cabo ninguna acción para hacerlo efectivo. El 25 de abril de 1974, se llevó a cabo en Portugal la Revolución de los Claveles, estableciéndose un gobierno liberal que le dio instrucciones al gobernador de Macao, José Eduardo García Leandro, para que ofreciera a China el regreso del puerto. China rehusó la oferta pues antes de atender el asunto de Macao deseaba negociar el de Hong Kong. Sin embargo, el nuevo gobierno portugués redefinió a Macao como “territorio chino bajo administración portuguesa”, definición que se mantuvo cuando en febrero de 1979, Portugal y China establecieron relaciones diplomáticas.

No obstante, el futuro de Macao no fue discutido por los líderes chinos sino hasta octubre de 1984, cuando un miembro de la delegación de Macao, el empresario y diputado de la Asamblea Legislativa, Vitro Ng, quien asistía a la celebración del día nacional en Beijing, le preguntó a Deng Xiaoping que pasaría con Macao. La pregunta tomó por sorpresa a Deng y respondió que el problema de Macao sería resuelto siguiendo el modelo de Hong Kong.²

En mayo de 1985, el presidente de Portugal, Antonio Ramalho Eanes, visitó Beijing y como el gobierno chino ya había llegado a un acuerdo con Inglaterra sobre la devolución de Hong Kong el año anterior, se anunció que se empezarían las pláticas sobre el regreso de Macao a control chino. Las negociaciones empezaron a mediados de 1986 y concluyeron el 23 de marzo de 1987, con el anuncio en Beijing de la Declaración Conjunta Sino-Portuguesa sobre la cuestión de Macao.

Dicha Declaración estableció que el gobierno de la República Popular China asumiría el control de Macao el 20 de diciembre de 1999, siguiendo el principio de “un país, dos sistemas”. Macao se convertiría en una Región

² Lau y Rosario, *op. cit.*, p. 47.

Administrativa Especial (RAE) gozando de un alto grado de autonomía y gobernada por los habitantes locales. Según la declaración, su sistema económico y social, estilo de vida, leyes y libertades políticas no cambiarían.

Iniciado el periodo de transición, se formó un Comité Conjunto para redactar la Ley Básica que se convertiría en la constitución de Macao. La Asamblea Popular Nacional (APN) la aprobó y fue promulgada el 31 de marzo de 1993.

La Ley Básica reafirmaba los principios establecidos en la Declaración Conjunta, incluyendo la autonomía política y las libertades de los residentes en Macao. También respetaba algunas de las instituciones fundamentales del Estatuto Orgánico de Macao, promulgado por Portugal en 1976. Según la Ley, el gobernador de Macao, que era nombrado desde Portugal, sería reemplazado por un Jefe Ejecutivo. La legislatura, compuesta por miembros electos directa e indirectamente y designados, continuaría tal cual. Pero tanto las autoridades del ejecutivo como del legislativo tendrían que estar representadas por residentes permanentes de Macao. La Ley Básica también establecía la independencia del poder judicial, incluyendo el derecho final de adjudicación que residía anteriormente en Portugal.

INSTITUCIONES POLÍTICAS DE MACAO

Bajo la administración portuguesa, el gobierno de la isla estaba constituido por un gobernador, con poder ejecutivo y legislativo, nombrado por el presidente de Portugal. El último gobernador, general Vasco Joaquim de Rocha Vieira, fue desigando en 1991, después de la renuncia por escándalos de corrupción de Carlos Melancia. El gobernador contaba con la asistencia de seis secretarios en las áreas de: Administración y Justicia, Bienestar Social, Educación y Cultura, Asuntos Económicos, Trabajos Públicos y Vivienda y Proyectos Especiales. Además de éstos contaba con un comandante en jefe de las Fuerzas de Seguridad y un Consejo Consultivo compuesto por 10 miembros.

El poder legislativo se encontraba representado por la Asamblea Legislativa compuesta por 23 miembros, de los cuales 8 eran elegidos por voto directo, 8 representaban a los grupos funcionales y 7 eran nombrados por el gobernador. La Asamblea Legislativa fue creada por el Estatuto Orgánico de 1976. El número original de miembros era de 17: 6 elegidos directamente, 6 en forma indirecta y 7 designados; pero en 1991 fue amplia-

do a 23. Hasta 1984, en la Asamblea predominaban los macaneses,³ que continuamente se enfrentaban al gobernador. En febrero de ese año, se produjo un conflicto entre el gobernador y la Asamblea sobre el poder que tenía ésta para hacer enmiendas a los decretos del gobernador sin solicitar su aprobación final. Por solicitud del gobernador Vasco Almeida e Costa, el presidente de Portugal, Ramalho Eanes, disolvió la Asamblea. El gobernador promulgó nuevas leyes electorales, otorgándoles derechos iguales a los chinos, portugueses, macaneses y residentes extranjeros, sin importar el tiempo que tenían de vivir en Macao. Anteriormente, los residentes chinos podían ejercer su derecho a voto si ya habían permanecido en este territorio por 5 años y los extranjeros por 7.

En agosto de 1984, se llevaron a cabo las elecciones para la Asamblea. 56% de los 51 mil votantes registrados ejercieron su derecho. Este fue un avance importante, si se toma en cuenta que en las elecciones de 1980 sólo votaron 4 mil personas. Seis diputados fueron elegidos en forma directa por voto universal y seis en forma indirecta por los grupos funcionales.⁴

La última elección de la Asamblea Legislativa se llevó a cabo en septiembre de 1996. En ella, los grupos empresariales ganaron 4 curules de los 8 elegidos directamente, los representantes de partidos pro China, obtuvieron 3 curules y los representantes pro democracia ganaron sólo uno. Los miembros de esta Asamblea podrían continuar en sus puestos después del cambio de administración, y además extender su periodo hasta el 2001.

Por lo que respecta al poder judicial, Portugal le garantizó la autonomía desde 1993, ya que antes era administrado directamente desde la antigua metrópoli. El predominio luso en los puestos judiciales (los 27 jueces de Macao eran portugueses que no hablaban chino) ha hecho difícil el proceso de transición de estos puestos a los locales.

Transición

El establecimiento del Comité Preparatorio compuesto por 100 miembros marcó el inicio de los trabajos para el establecimiento de la RAE. En mar-

³ Los macaneses pueden definirse como los residentes de Macao que son producto de la mezcla de portugués y chino. Los macaneses constituían un sexto de los 17 mil miembros del servicio civil, además de estar activos en la política local.

⁴ Emily Lau, "Political confrontation a thing of the past" *FEER*, mayo 9, 1985.

zo, el viceprimer ministro Qian Qichen visitó Macao para dialogar con el presidente Jorge Sampalo quien se encontraba también ahí. Qian, al igual que en caso de Hong Kong, estuvo encargado de presidir el Comité y de guiar el proceso de transición. Qian anunció que el Ejército Popular de Liberación (EPL) estaría presente en Macao. El gobierno portugués se mostró contrario a esta medida, ya que desde hace 24 años el ejército portugués se había retirado.

En abril, el Comité Preparatorio eligió a los 200 miembros del Comité de Selección, los cuales elegirían al Jefe Ejecutivo de la RAE. Todos los miembros eran residentes permanentes de Macao sin importar lugar de nacimiento, nacionalidad ni origen étnico. Éstos pertenecían al sector empresarial, de empleados y a la comunidad en general. Hubo dos candidatos para el cargo de Jefe Ejecutivo: uno era Edmund Ho Hau-wah, de 44 años, hijo del líder Ho Yin, director del Banco Tai Fung y presidente de la Asociación de Bancos de Macao. Ho también era miembro del Comité Permanente de la APN y vicepresidente de la Asamblea Legislativa de Macao. Ho es contador, habla cantonés, putonghua, inglés y algo de portugués. El otro candidato era Stanley Au Chong-kit, de 58 años, banquero, director del Banco Delta Asia, miembro del Comité Preparatorio y del de Elección.

El 15 de mayo, el Comité de Selección eligió a Edmund Ho Hau-wah como Jefe Ejecutivo, con 163 votos para Ho y 34 para Stanley Au; 2 miembros se abstuvieron. Edmund Ho se dispuso a elegir a las personas que trabajarían directamente con él: 5 secretarios políticos que, de acuerdo con la Ley Básica, debían ser nacionales chinos locales. Éstos reemplazarían a los 7 subsecretarios del gobierno portugués, que eran ciudadanos lusos. También debería de nombrar a los 7 legisladores designados de los 23 que componen la Asamblea Legislativa y a los miembros de su Consejo Ejecutivo, que reemplazarían al Consejo Consultivo del gobernador portugués. Todos debían ser ciudadanos chinos de Macao.

Los 5 secretarios políticos fueron: Florinda de Rosa Silva Chan, de 45 años, nombrada secretaria de Administración y Justicia. Ella ocupaba el puesto de directora del Departamento de Servicios Económicos del Gobierno de Macao. Francis Tam Pak-un, de 50 años, nombrado secretario de Economía y Finanzas. Tam era el director general de la fábrica de ropa Lun Hap. Ceong Kuok-ua, de 43 años, fue nombrado secretario de Seguridad, ocupaba el puesto de director del Departamento de Fuerzas de Seguridad del gobierno de Macao. Fernando Chui Sai-on, de 42 años, nombrado secretario de Asuntos Sociales y Cultura. Ocupaba el puesto de director de

una escuela china en Macao. Ao Man-long, de 43 años, nombrado secretario de Transporte y Trabajos Públicos. Ocupaba el puesto de coordinador de la oficina que supervisaba la incineración de basura y de las plantas de tratamiento de agua. Todos nacieron en Macao y poseen títulos universitarios.⁵

En septiembre, Edmund Ho nombró a los 7 miembros designados de la Asamblea Legislativa. Dos eran empresarios, tres abogados, uno era empleado de la compañía que opera los casinos en Macao (la *Sociedade de Turismo e Diversões de Macau*, STDM), y un banquero. Tres de ellos son macaneses. También nombró a los 10 miembros de su Consejo Ejecutivo, que comprende a sus cinco secretarios políticos, tres legisladores y dos empresarios.

La Asamblea Legislativa, compuesta por 23 miembros, ocho elegidos directamente, ocho elegidos en forma indirecta y siete designados por el Jefe Ejecutivo, podrían continuar después de la transferencia de la administración. Los legisladores elegidos directa e indirectamente podrían solicitar al Comité Preparatorio la prolongación de sus cargos. Sólo un legislador electo directamente, Chan Kai-kit, no presentó su solicitud por motivos de salud, aunque en Hong Kong era buscado por la Comisión Independiente contra la Corrupción por verse involucrado en un fraude comercial. El Comité Preparatorio llevó a cabo una elección para ese puesto que fue ganada por el contador Long Veng-ian. De acuerdo con la Ley Básica, el número de legisladores sería aumentado gradualmente a 29, incluyendo 12 elegidos por votación directa hasta el 2009, cuando una mayoría de dos terceras partes apruebe más cambios en su estructura.

A finales de septiembre, la Asamblea Legislativa, ya constituida con los nuevos miembros designados, llevó a cabo una primera reunión informal. En la primera reunión plenaria de la Asamblea en octubre se eligió a su presidenta Susana Chou y al vicepresidente Lau Cheok-va.⁶ Susana Chou ha ocupado el puesto de legisladora por 20 años y declaró que la Asamblea tendría que adecuarse al uso del chino en las discusiones; por primera vez en la historia de Macao sería la lengua oficial en este órgano de gobierno.

El poder judicial de Macao fue el más problemático, tanto para su adecuación como para el nombramiento del nuevo personal. Las leyes practicadas en este territorio están basadas en varios códigos promulgados tanto en chino como en portugués. El código penal de Macao fue promulgado

⁵ *Lusa-Macau* 99, agosto 11, 1999, edición en Internet.

⁶ *China Daily* (CD), octubre 13, 1999, edición en Internet.

en 1995 y puede decirse que es el más moderno de Asia, pues sostiene el principio de la rehabilitación social de los convictos y, además, prohibía la pena de muerte y la cadena perpetua. La máxima condena es de 30 años.

El poder judicial está compuesto por 43 jueces y fiscales, siendo alrededor de la mitad locales y el resto provenientes de Portugal, con un sistema de cortes dividido en tres: cortes de distrito, Suprema Corte y Corte final de Apelaciones. El presidente Jorge Sampaio decidió, a principios de 1999, cortar el vínculo del poder judicial con Lisboa, otorgando quasi autonomía a las cortes de Macao a partir del 1 de junio. Sólo los asuntos constitucionales permanecerían ligados a Lisboa hasta la transferencia de Macao. A partir de ese momento, aplicaría la Constitución de China. De acuerdo con la Ley Básica de Macao, sólo el jefe de Justicia y el principal fiscal público tienen que ser residentes permanentes y de origen chino.

La Ley Básica establece que se continuaría con la misma división de las cortes. El Comité Preparatorio decidió en julio que las cortes tendrían 28 jueces y alrededor de 20 fiscales. Los jueces estarían distribuidos de la siguiente manera: 18 para las cortes de distrito, 5 para la Suprema Corte y 3 para la Corte Final de Apelaciones (CFA). Dos serían para los asuntos administrativos. También Edmund Ho eligió a los 7 miembros de un comité independiente que se encargaría de recomendar las nominaciones para los puestos en el judicial. En octubre, Edmund Ho anunció los nombres de 24 jueces, incluyendo 3 de la CFA. Sam Hou-fai, de 38 años, fue nombrado presidente de la CFA. Los otros dos jueces de esta corte fueron Chu Kin, de 30 años, y Viriato Lima, de 45 años. Los dos primeros son locales y este último es de Portugal.⁷

Respecto a los Consejos Urbanos de Macao que funcionaban bajo la administración portuguesa, la Ley Básica establece que el Leal Senado y el Consejo Municipal de las Islas Taipa y Coloane no retendrían sus funciones políticas después del cambio.

En la administración portuguesa estos consejos estaban compuestos por miembros elegidos directamente mediante voto universal e indirectamente por representantes de la comunidad, empresarios y asociaciones de trabajadores. El Comité Preparatorio decidió en agosto que se establecerían dos consejos urbanos provisionales, los cuales funcionarían hasta fines del 2001. Las futuras funciones lo mismo que la estructura de estos consejos serían decididos después del 2001.

⁷ *Lusa-Macau* 99, octubre 7, 1999, edición en Internet.

A fines de junio, en la X Sesión del Comité Permanente de la APN se aprobó la Ley sobre la Guarnición de Macao, donde se estipula que las tropas estacionadas defenderían la seguridad de la RAE y que no intervenirían en los asuntos locales. En caso necesario, el gobierno de Macao podría pedir al gobierno central que ordene la colaboración del ejército en el mantenimiento del orden público. Esta ley establece también que la tierra de uso militar será proporcionada, sin compensación, por el gobierno de la RAE.⁸ El general Liu Yuejun fue nombrado comandante del Ejército de Macao.

Respecto a la localización del servicio civil, y de acuerdo a lo establecido en la Ley Básica, el gobernador informó que un 96% de los puestos ya estaban en manos de locales. El servicio civil de Macao, incluyendo a las fuerzas de seguridad tiene un total de 17 mil miembros. Dos terceras partes de los puestos a nivel de dirección ya estaban ocupados por locales. Alrededor del 70% de los miembros del servicio civil que ocupan los puestos más altos tienen grados universitarios.

Economía

En Macao se ha observado un deterioro de la industria manufacturera debido a la competencia de la mano de obra barata, tanto de China como de los países del sureste de Asia. En cambio, los juegos de azar y el turismo se han convertido en la principal fuente de ingresos.

La STDM dirigida por Stanley Ho (no tiene relación con Edmund Ho) se ha convertido en la empresa privada más grande de Macao. Emplea a 10 mil personas o 5% de la fuerza de trabajo, y genera alrededor de un cuarto del Producto Interno Bruto. La STDM tiene su propio banco, el Seng Heng; opera una de las flotas más grandes de ferries de gran velocidad, y a través de sus compañías afiliadas, administra otros negocios de apuestas de caballos y perros. También tiene inversiones en el aeropuerto internacional de Macao, en la radio y la televisión, en Air Macao y en el proyecto de reclamación de terrenos de Praia Grande.

STDM vio sus ganancias reducidas en un 50%, a 1.85 mil millones de patacas, en 1998 debido a la crisis regional. Sin embargo, sus activos netos aumentaron a 23.7 mil millones de patacas, es decir 1%. STDM pagó 5

⁸ *Beijing Informa*, núm. 28, julio 13, 1999, pp. 19 y 20.

mil millones de patacas en impuestos constituyendo un 57% del presupuesto del gobierno.⁹

El monopolio de STDM expirará al final del 2001. El artículo 118 de la Ley Básica implícitamente protege el sector de juegos de azar al afirmar que el gobierno definirá sus propias políticas sobre turismo y diversión. Stanley Ho está confiado en que el nuevo gobierno le renovará la franquicia. Argumenta que si se rompe el monopolio bajarán los precios de las apuestas debido a la competencia y esto provocará a su vez que bajen los ingresos del gobierno. Sin embargo, el Jefe Ejecutivo designado, Edmund Ho, comentó que posiblemente en el futuro se rompería el monopolio de la STDM.

La economía de Macao se vio afectada por la crisis económica de la región que produjo una baja en la tasa de crecimiento económico de China y la recesión en Hong Kong. De acuerdo con cifras del Departamento de Censo y Estadística de Macao, la economía en 1998 se contrajo 4% y las exportaciones cayeron un 2%. El desempleo llegó a 6%.

La presencia de China en Macao ha crecido en los últimos años. Las empresas chinas son responsables del 50% de los negocios de seguros; 30% del volumen del comercio exterior; 50% de los ingresos por concepto de turismo y hoteles; y 50% de bienes raíces.¹⁰ El número de empresas chinas llega a 200, con un capital de 562 millones de dólares estadounidenses.

PERSPECTIVAS

Según el Censo de Estadística de Macao, la península ocupa un territorio muy pequeño, 23.6 kilómetros cuadrados, y su población es de 43 500 personas. Sus habitantes no tienen el mismo deseo de preservar su propia identidad como los hongkoneses. La lengua portuguesa es hablada por un 3% de la población y, aunque el gobierno portugués de Macao se esmeró en los últimos años por construir monumentos, museos, edificios y calles con el estilo europeo para dejar constancia de su estancia en Macao, es muy factible que con el tiempo, todo eso se vaya diluyendo y Macao se convierta en una ciudad más del sur de China.

⁹ Harold Brunning, "Macau Casino Status Quo", *South China Morning Post*, julio 30, 1999.

¹⁰ *CD*, febrero 23, 1999.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	Región Administrativa Especial de Macao
<i>Extensión territorial</i>	21,45 km ² ; con las Islas de Coloane 7,6 km ² y Tai-pa 6,2 km ² .
<i>Capital</i>	Santo Nome Deus de Macau
<i>Religión</i>	Budismo; minoría cristiana
<i>Población en 1991</i>	68.2% chinos, 27.9% portugueses, 1.8% británicos 2,1% otros
<i>Idioma</i>	Oficial: chino y portugués Comunicación: Inglés
<i>Moneda</i>	Pataca macanense (Pm)
<i>Gobierno</i>	Región Administrativa Especial de China Propia Constitución (Ley Básica) que le garantiza un alto grado de autonomía al estilo Hong Kong. Encabezado por un Jefe Ejecutivo aprobado por China.
<i>Jefe de Estado</i>	Presidente de la República Popular de China, Jiang Zemin
<i>Primer Jefe Ejecutivo</i>	Edmund Ho Hau Wah

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Macao*, tercer trimestre, 1999; *The Fischer Weltalmanach*, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial en 1997*	21.45
Población al 31 de agosto de 1996	414 128
Mujeres	214 871
Hombres	199 257
<i>Población de nacionalidad portuguesa</i>	112 706

* en kilómetros cuadrados.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

	1997
Manufacturas	41 419
Electricidad, gas y agua	15 30
Construcción y servicios públicos	14 386
Comercio, restaurantes y hoteles	53 244
Transporte y comunicación	13 435
Finanzas, seguros y servicios	13 674
Servicios sociales y personales	62 461
Otros	443
Total de empleados	200 592

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB, crecimiento real (%)	4.6	3.6	-0.5	-0.1	-3.3
IPC (%)	6.3	8.6	4.8	3.5	0.2
Exportaciones FOB md*	1 906.4	2 040.6	1 995.6	2 142.6	2 135.7
Importaciones CIF md	2 155.8	2 071.6	1 999.7	2 076.8	2 135.7
Balanza comercial md	-249.4	-31.0	-4.1	65.8	185.9
Tipo de cambio promedio (Pm:\$)	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Macau*, segundo trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1993)

	% del total
Manufacturas	40
Turismo	27
Construcción	9
Comercio	6
Finanzas	4
Total (incluye otros)	100

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Macau*, segundo trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1997)

	% del total
Consumo privado	34.5
Consumo estatal	9.8
Formación bruta de capital fijo	19.2
Acumulación de existencias	0.8
Exportaciones de bienes y servicios	72
Importación de bienes y servicios	-36.3
Total	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Macau*, segundo trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES (1998)

	<i>md*</i>
Textiles y vestido	1 805.2
Electrónicos	11.7
Calzado	47.9
Juguetes	11.9
Total (incluye otros)	2 134.5

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Macau*, segundo trimestre, 1999.

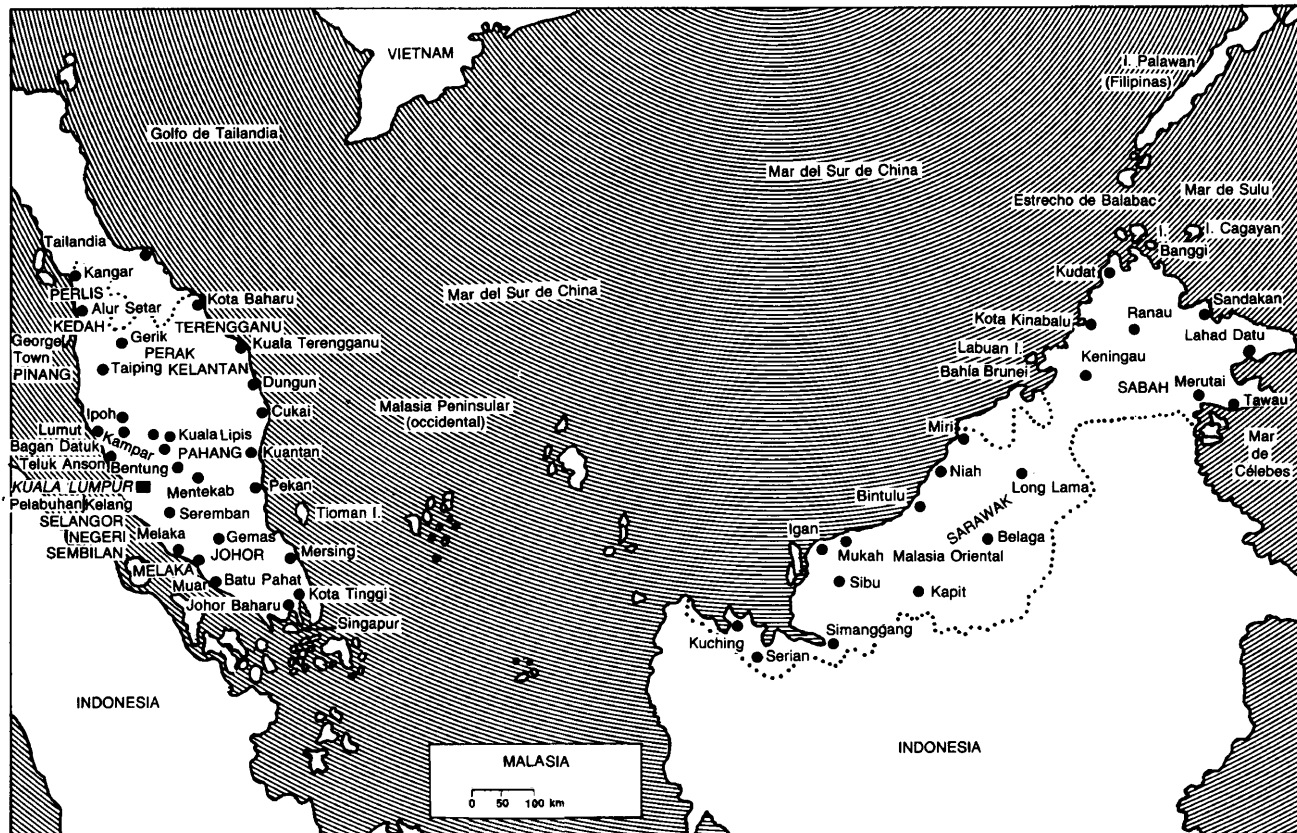
PRINCIPALES IMPORTACIONES CIF (1998)

	<i>md*</i>
Materia prima y bienes ·semi-manufacturados	1 133.5
Bienes de consumo incluyendo alimentos, bebidas y tabaco	503.0
Bienes de capital	189.4
Fósiles minerales y aceites	123.7
Total	1 949.6

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Macau*, segundo trimestre, 1999.

MALASIA



MALASIA

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA
VANESSA A. PROAÑO DOMÍNGUEZ
El Colegio de México

ECONOMÍA

La economía malasia se apega al diagnóstico establecido por los analistas del FMI después del inicio de la crisis asiática: los indicadores macroeconómicos eran positivos; la excepción era un desequilibrio en la balanza de cuenta corriente, el cual era considerado por los analistas del FMI como el problema macroeconómico mayor de Malasia y de los países asiáticos más afectados por la crisis del 97 (véase cuadro 1).

En el caso malasio, ese déficit fue el resultado de la combinación de un superávit comercial permanente y un déficit crónico en la balanza de servicios. El desequilibrio negativo de la balanza de servicios, a su vez, se debió a un volumen importante de transferencias de capitales al exterior, bajo la forma de ingresos derivados del capital.¹ Esta era la consecuencia natural del recurso al ahorro externo que había permitido cerrar la brecha existente entre inversión y ahorro.

Los agentes económicos malasios, sin embargo, habían adoptado una actitud diferenciada con respecto al ahorro externo:

- **El gobierno federal** restringió al máximo el recurso al ahorro externo: entre 1987 y 1996, la deuda externa del gobierno federal, medida con

¹ Durante los noventa, dichas transferencias representaron entre el 4.45% (1990) y el 5.55% (1992); vistas desde otro ángulo, las transferencias crecieron a un ritmo superior al de la economía, excepto en 1993 y 1995.

CUADRO 1
Malasia: principales indicadores macroeconómicos, 1985-1998

		<i>Tasa de crecimiento real del PIB</i>	<i>Superávit presupuestal</i>		<i>Balanza de cuenta corriente</i>		<i>Balanza comercial</i>		<i>Balanza de servicios</i>		<i>Ingresos derivados del capital</i>		<i>Crec. anual</i>
			<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	<i>% del</i>	
	PIB		Total	PIB	Total	PIB	Total	PIB	Total	PIB	Total	PIB	
1985							8 883		-10 391		-5 434		
1986							8 378		-8 790		-4 597		-15.40
1987							14 703		-8 409		-4 824		4.94
1988		9.94					14 524		-10 180		-5 019		4.04
1989		9.06					11 871		-11 392		-5 935		18.25
1990	114 017	9.01	4 495	3.94	-2 483	-2.18	7 093	6.22	-9 723	-8.53	-5 072	-4.45	-14.54
1991	128 324	9.54	5 757	4.49	-11 644	-9.07	1 449	1.13	-13 195	-10.28	-6 735	-5.25	32.79
1992	142 676	8.89	7 175	5.03	-5 622	-3.94	8 609	6.03	-14 568	-10.21	-7 920	-5.55	17.59
1993	163 928	9.89	9 474	5.78	-7 926	-4.84	8 231	5.02	-16 670	-10.17	-8 174	-4.99	3.21
1994	186 049	9.21	14 382	7.73	-14 770	-7.94	4 460	2.40	-17 005	-9.14	-9 448	-5.08	15.59
1995	212 095	9.83	14 381	6.78	-21 647	-10.21	97	0.05	-19 229	-9.07	-10 338	-4.87	9.42
1996	241 931	10.00	14 415	5.96	-11 226	-4.64	10 888	4.50	-18 371	-7.59	-11 629	-4.81	12.49
1997	266 793	7.00	21 071	7.90	-15 820	-5.93	10 273	3.85	-22 748	-8.53	-14 639	-5.49	25.88
1998	269 138	-7.03	12 126	4.51	-36 794	-13.67	69 008	25.64	-22 338	-8.30	-14 817	-5.51	1.22

Cifras en millones de ringgits y a precios corrientes.

Fuente: Bank Negara Malaysia; Department of Statistics.

respecto a la deuda externa total del país (DETP), se redujo del 54.9% al 10.7%. Nótese (cuadro 2) que el gobierno tuvo cuidado y contrató únicamente deudas de mediano y largo plazos.

- **Las empresas públicas no financieras**, con contratos de mediano y largo plazos, eran el segundo agente económico que más recurría al ahorro externo, hacia 1987. Entre ese año y 1992, sin embargo, su participación en la DETP se redujo del 34.05% al 20.38%, repuntando durante los cuatro años siguientes hasta elevarse al 29.89% en 1996.

- **El sector privado** fue el principal beneficiario del giro en la estrategia de desarrollo iniciado en 1986: la promoción de exportaciones de bienes manufacturados exigía una mayor participación de agentes económicos privados, tanto nacionales como extranjeros. Para fortalecer los agentes nacionales, el gobierno emprendió un programa de privatizaciones y de reformas económicas que ampliaron el margen de autonomía de los agentes privados con respecto al gobierno; para financiar privatización de las empresas o los nuevos proyectos productivos, el gobierno les facilitó el acceso al crédito tanto interno como externo. Así, durante el periodo 1988-1996, la participación del sector privado en la DETP creció progresivamente del 9.82% al 41.98%. Hasta 1993, el crédito exterior era contratado a mediano y largo plazos; a partir de 1994, el sector privado empezó a contraer deudas de corto plazo hasta alcanzar, en 1996, el 8.28% de la DETP.

- **El sector bancario** fue el principal beneficiario de las reformas financieras promovidas por el gobierno para facilitar los flujos de capital provenientes del exterior. Sin embargo, a partir de 1988, este sector privilegió en forma exclusiva la deuda de corto plazo, la cual, en 1993, llegó a representar el 25.0% de la DETP; durante los tres años previos a la crisis asiática, la proporción se mantuvo entre el 13.36% y el 17.43%, repuntando hasta el 18.90%, en 1997.

La deuda de corto plazo contratada por los agentes privados es uno de los rasgos específicos de la crisis asiática. Durante el periodo 1992-1998, en Malasia, la deuda de corto plazo de dichos sectores osciló entre el 19.1% y el 25.7% de la DETP, convirtiéndose en el flanco más vulnerable de una de las economías más sólidas de la región asiática del Pacífico.

La vulnerabilidad empezó a hacerse notar desde los últimos días de febrero de 1997, a raíz del cambio de dirección de las inversiones en la bolsa de valores de Kuala Lumpur (KLSE); el 28 de febrero, el *Kuala Lumpur Composite Index* (KLCI) alcanzó su máximo valor histórico: 1 270.67 pun-

CUADRO 2.

Malasia: estructura de la deuda externa, 1987-1998

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	50 326	49 424	45 414	45 903	50 969	55 951	69 181	73 635	85 015	97 833	170 757	161 715
Largo y mediano plazos ¹	100.00	95.01	92.64	90.38	85.93	76.48	74.96	80.66	80.94	74.29	74.67	79.89
Gobierno Federal	54.90	52.45	53.25	53.87	49.87	37.39	27.99	20.12	15.68	10.70	7.59	9.23
Empresas públicas no financieras	34.05	32.74	29.23	25.75	22.87	20.38	24.57	27.66	32.23	29.89	30.73	32.92
Sector privado	11.05	9.82	10.16	10.77	13.19	18.71	22.40	32.87	33.03	33.70	36.36	37.74
Corto plazo ²		4.99	7.36	9.62	14.07	23.52	25.04	19.34	19.06	25.71	25.33	20.11
Sector bancario		4.99	7.36	9.62	14.07	23.52	25.04	13.36	13.28	17.43	18.90	12.58
Sector privado no bancario								5.98	5.78	8.28	6.43	7.54
Servicio de la deuda												
Total	16.4	13.1	9.6	8.3	7.0	6.9	7.1	5.5	6.6	6.9	5.5	6.6
Gobierno Federal	5.9	6.2	4.4	3.6	2.8	3.0	2.7	1.4	1.4	1.1	0.7	1.0

¹ Deuda contratada a más de un año.² Deuda contratada a plazos de un año o menos.

Fuentes: Treasury of Malaysia; Bank Negara Malaysia.

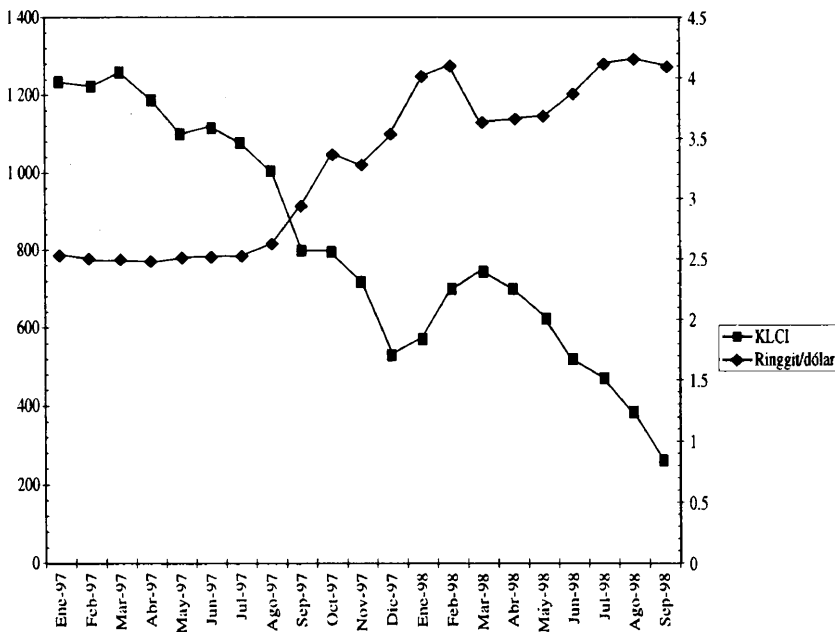
tos; luego, se inició un retroceso escalonado, pero continuo del índice, hasta alcanzar las 1 066.74 unidades el 1 de julio; así, entre el 28 de febrero y el 1 de julio, el KLCI perdió 16.05% de su valor (véase gráfica 1).

La devaluación del baht tailandés trocó la incertidumbre vivida en el mercado de valores malasio en desconfianza plena, induciendo la crisis económica más grave de la historia contemporánea de Malasia. Si se toma como criterio de análisis la actitud asumida por las autoridades malasias con respecto a la crisis, ésta puede ser dividida en tres grandes fases:

La primera se extendió del 2 de julio al 4 de diciembre de 1997 y estuvo marcada por una parálisis relativa de las autoridades económicas, derivada de la oposición de las políticas “tradicional” y “liberal” defendidas por Mohammad Mahatir y Anwar Ibrahim respectivamente.

La segunda fase abarcó del 5 de diciembre de 1997 al 31 de agosto de 1998, y se caracterizó por la puesta en práctica del programa de estabilización económica de Anwar Ibrahim, similar a los del FMI, pero sin el apoyo financiero del Fondo.

La tercera fase se inició el 1 de septiembre de 1998, con la instaura-



GRÁFICA 1. Evolución del KLCI y de la tasa de cambio ringgit/dólar.

ción de controles sobre las transacciones en divisas y sobre los capitales de corto plazo; el gobierno decidió, entonces, intervenir en todos los frentes para estabilizar, primero, y reactivar, después, la economía.

UN MARASMO GUBERNAMENTAL DERIVADO DE CONFLICTOS POLÍTICOS

La devaluación del baht fue la señal para que los inversionistas abandonaran apresuradamente la KLSE; así, entre el 2 de julio y el 4 de diciembre, la víspera del anuncio del programa de estabilización económica de Anwar Ibrahim, el KLCI pasó de 1 084.88 a 575.89 puntos, es decir -46.92% (véase gráfica 1).

Ante la salida de los capitales invertidos en la KLSE, el banco central, *Bank Negara Malaysia* (BNM), trató de mantener la política de alineación del ringgit con el dólar, manteniéndolo alrededor de 2.52 por dólar. Sin embargo, las presiones devaluatorias se impusieron y el 14 de julio la tasa de cambio del ringgit fue dejada a las fuerzas del mercado; así, de finales de julio al 4 de diciembre de 1997, la tasa de cambio pasó de 2.65 a 3.64 ringgits/dólar.

La reserva de divisas del BNM fue menguada por una salida de capitales que se hacía más onerosa para la economía nacional mientras más se devaluaba el ringgit: 1996 se había saldado con una reserva de 70 015 millones de ringgits; 1997, en cambio, concluyó con tan sólo 59 123 millones.²

Desde el inicio de la crisis, Mahatir reaccionó acremente contra los corredores de divisas, acusándolos de ejercer una actividad "inmoral" que "mina deliberadamente las monedas del sureste de Asia por razones políticas".³ En consecuencia, a mediados de agosto, prohibió lo que llamó "ventas manipuladoras" de los *blue-chip stocks*,⁴ y estableció un límite de 2 millones de dólares para las ventas de *swaps* efectuadas por agentes extranjeros.⁵ Los inversionistas buscaron deshacerse de ese tipo de valores, provocando un nuevo desplome del KLCI: éste pasó, de mediados de agosto a principios de septiembre, de 918.54 a 731.12 puntos. Ibrahim, en su calidad de ministro de Finanzas, se vio obligado a intervenir para levantar

² BNM, Department of Statistics.

³ *Asiaweek*, "A question of openness", 3 de octubre de 1997.

⁴ *Asiaweek*, "Twelve months of turning points", 26 de diciembre de 1997.

⁵ National Economic Action Council (NEAC), *National Economic Recovery Plan (NERP)*; "The crisis and policy response", capítulo 1, julio, 1998.

la prohibición decretada por el primer ministro y evitar mayores daños en la KLSE.⁶

A fines de septiembre, Mahatir volvió a la carga contra los especuladores internacionales, afirmando que “la sociedad debe protegerse de los oportunistas” y que “la especulación monetaria debe ser declarada ilegal”. La opinión de Mahatir fue entendida como la voluntad del gobierno malasio de establecer controles sobre el tráfico de divisas, y provocó nuevas turbulencias en la KLSE. Para disipar el nerviosismo, Anwar Ibrahim se vio obligado a poner las cosas en claro: “Malasia sigue comprometida a mantener su economía y sus mercados abiertos [...], Malasia no declarará fuera de la ley el mercado de divisas”; y fue más lejos al señalar que “el primer ministro establece las direcciones generales de la política, pero yo me encargo de las específicas”.⁷ Más tarde, Ibrahim trataría de mitigar el daño que su declaración provocó en su relación con Mahatir: “En nuestro sistema de gobierno, eventualmente es el gabinete el que decide. Las últimas medidas no fueron ni mías ni del Dr. Mahatir. Fueron la decisión colectiva del gabinete”.⁸

El 17 de octubre, Anwar Ibrahim anunció el presupuesto del gobierno para 1998, prometiendo instrumentar “medidas estrictas” que nunca fueron percibidas como tales por los agentes económicos domésticos e internacionales:

- Se previó un crecimiento real del PIB del orden del 7%.
- Se programó un déficit de cuenta corriente equivalente al 3% del PIB cuando, en 1997, se había elevado hasta el 5%. Para cubrir el déficit, se proponía:
 - captar más Inversión Extranjera Directa (IED), mediante la reducción de los impuestos corporativos del 30% al 28%;
 - incrementar la tasa de ahorro doméstico, otorgando exenciones de impuestos a quienes de manera voluntaria aumentasen sus cotizaciones al fondo nacional de pensiones;
 - reducir el crédito del 25% del PIB, registrado en 1997, al 20%.

⁶ A ese respecto, Daim Zainuddin, entonces sin posición ministerial, señaló: “Al inicio, cuando empezaban los ataques contra la moneda, había la impresión de que estábamos cambiando las reglas del comercio de valores. En consecuencia, los corredores abarataron los valores malasios. Cuando nos dimos cuenta de que nuestras intenciones no eran bien acogidas por el mercado, regresamos a las reglas originales”, *Asiaweek*, “I was taken by surprise”, noviembre 7, 1997.

⁷ *Asiaweek*, “A question of openness”, 3 de octubre de 1997.

⁸ *Asiaweek*, “A difference in style”, 19 de diciembre de 1997.

- El gasto gubernamental sería reducido en un 3%, gracias a la supresión o postposición de grandes proyectos de infraestructura, equivalentes a cerca de 20 mil millones de dólares.
- El plazo para incluir a un deudor en la cartera vencida se redujo de seis a tres meses.

Los críticos señalaron que, con una tasa de crecimiento real tan elevada, sólo se lograría mantener niveles elevados de crédito y de gasto. Anwar se defendió, indicando que “si las medidas fueran muy drásticas y más allá de lo aceptable o permisible, entonces se convertirían en presiones recesionistas, en las cuales no queremos ni siquiera pensar”.⁹

En congruencia con la idea de no provocar una recesión, en el Presupuesto 1998 no se contemplaba modificar sustancialmente las tasas de interés. Salvo las variaciones drásticas registradas entre el 9 y el 19 de julio, las tasas de interés sufrieron aumentos reducidos con respecto a los niveles previos a la crisis. Esta medida era considerada por los observadores externos como un error que acentuaría la salida de capitales y la devaluación del ringgit.

Las reacciones negativas no se hicieron esperar: el KLCI pasó de 834.01 a 575.89 puntos (de la víspera del anuncio del Presupuesto 1998 a la víspera del anuncio del Programa de Austeridad), mientras la tasa de cambio retrocedía de 3.04 a 3.64 ringgits/dólar.

Los cinco meses correspondientes a la primera fase de la crisis se saldaron con una reducción del KLCI equivalente al 46.92% del valor registrado al inicio de la crisis y con una devaluación nominal del ringgit del 30.97%. La inestabilidad de los mercados financiero y de divisas se acentuaba como resultado tanto de la degradación de las condiciones imperantes en el contexto regional como de la conducta encontrada de los dos personajes más importantes del gobierno malasio.

Ante los efectos negativos de su militancia a favor del establecimiento de controles sobre los mercados de divisas y de valores, Mahatir decidió guardar silencio, y esto parece haber sido percibido por Ibrahim como una muestra de debilidad política; por lo tanto, decidió desafiar abiertamente a Mahatir, mediante el anuncio de un programa de austeridad diseñado de acuerdo con las políticas seguidas por el FMI. Con éste, las fricciones iniciales se convirtieron en una confrontación abierta que marcaría el desarrollo de la segunda fase de la crisis.

⁹ *Asiaweek*, “Two thumbs down”, 31 de octubre de 1997.

EL DESAFÍO DE ANWAR IBRAHIM

La segunda fase de la crisis estuvo marcada por la intervención decidida del Ministerio de Finanzas y del BNM en la economía. La intervención, sin embargo, no fue suficiente para estabilizar el ringgit y el mercado financiero. La facción política de Mahatir se vio obligada a responder mediante el diseño de una estrategia económica propia y la organización de las instituciones necesarias para ponerla en práctica una vez liquidada el ala favorable a Ibrahim.

El programa de austeridad tipo FMI “hecho en casa”

En su afán de alcanzar el máximo puesto político del país, Ibrahim abandonó el nacionalismo islámico, y pasó a representar “una tradición más liberal dentro del partido”.¹⁰ El liberal de nuevo cuño mostró, en la práctica, los progresos realizados en la asimilación de la doctrina subyacente en el Programa de Austeridad anunciado el 5 de diciembre de 1997:

- El crecimiento de la economía se limitaría a una tasa situada entre el 4% y el 5%.
- El gasto del gobierno presupuestado para 1998 sufriría una reducción adicional del 18%, totalizando un recorte del 21% con respecto al gasto de 1997. El gasto para el desarrollo económico y social sería el más afectado.
- La tasa de crecimiento del crédito sería limitada al 15% (en contraste con el 30% histórico registrado en 1997). A los bancos se les prohibiría financiar actividades “no productivas” y “especulativas”.
- El mercado de valores sería “fortalecido” mediante el congelamiento de las listas de valores, de la colocación de nuevas emisiones y de instrumentos como los *swaps*.
- Las tasas de interés serían utilizadas como instrumentos adicionales para estabilizar la paridad del ringgit con el dólar.

El Programa de Austeridad, calificado como un “programa del FMI hecho en casa”, fue recibido con beneplácito por agentes económicos, orga-

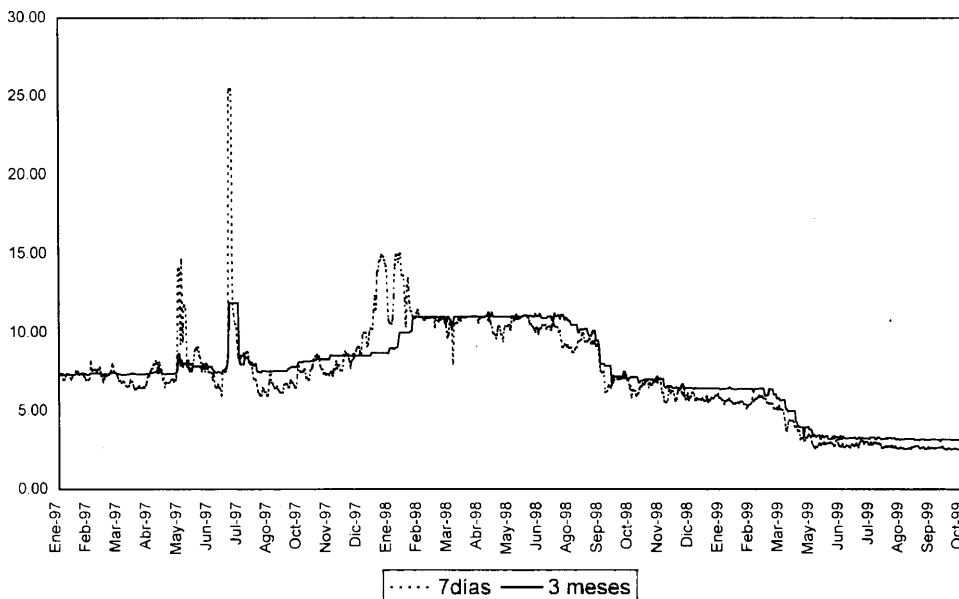
¹⁰ *Asiaweek*, “Deflecting rumors”, 12 de septiembre de 1997.

nismos financieros internacionales y gobiernos de las grandes potencias; se le consideraba como el signo de la derrota política de Mahatir y de la inauguración de una nueva era en la vida de la Malasia independiente.

El entusiasmo, sin embargo, fue efímero: el KLCI repuntó durante los dos primeros días, pasando de 575.89 a 676.47 puntos; después volvió a declinar hasta situarse en los 477.57 puntos al inicio de la segunda semana de enero de 1998. Algo similar sucedió con la tasa de cambio: entre el 4 de diciembre y el 6 de enero de 1998, se degradó de 3.65 a 4.72 ringgits por dólar.

La salida de capitales era incontenible y, para retenerlos, el BNM apostó a los incrementos en las tasas de interés. La gráfica 2 muestra la evolución de las tasas de interés correspondientes a los depósitos bancarios y se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El 1 de julio de 1997, eran de un solo dígito y se situaban entre el 5.55% (a un día) y el 7.70% (a un año).
- Durante las primeras dos semanas de julio de 1997, registraron in-



GRÁFICA 2. Tasas de interés interbancarias.

crementos drásticos; pero, a mediados de agosto, ya habían vuelto a los niveles previos al 2 de julio.

- Después de agosto, experimentaron incrementos marginales, hasta alcanzar los dos dígitos en los días previos al anuncio del Programa de Austeridad.

- Volvieron a situarse en los rangos de un dígito hasta el 24 de agosto de 1998.

El anuncio del Presupuesto 1998 fue precedido por los primeros incrementos, todavía moderados, en las tasas de interés. La tendencia hacia el alza fue acentuada luego de la publicación del Programa de Austeridad; dados los magros resultados inmediatos del mismo en materia de estabilidad monetaria y financiera, el BNM decidió manipular drásticamente las tasas de interés, y obtuvo una mejoría transitoria en el mercado de valores y en la tasa de cambio.

En efecto, el incremento de las tasas de interés permitió que el KLCI creciera de los 477.57 puntos, registrados a principios de la segunda semana de enero de 1998, hasta 745.36 puntos, alcanzados el 28 de febrero. Durante el mismo lapso, el tipo de cambio pasó de 4.63 a 3.67 ringgits/dólar.

Para entonces, ya habían transcurrido ocho meses desde la devaluación del baht, y las autoridades económicas de Malasia apenas lograban una estabilización transitoria de los mercados financiero y de divisas. Mientras tanto, la crisis financiera se había extendido del sureste al este de Asia, provocando la contracción de la demanda externa de Malasia. Por si eso fuera poco, la demanda doméstica se redujo drásticamente como resultado, primero, de la evolución “natural” de la crisis y, luego, del programa de austeridad.

En esas condiciones, la crisis cambió de carácter y, el primer trimestre de 1998, la economía malasia entró en recesión: la tasa de crecimiento real fue de -3.1%. Sin embargo, los sectores económicos más afectados fueron: gobierno (-14.9%), construcción (-14.5%) y manufacturas (-5.8%) (véase cuadro 3).

Ante la inminencia de una crisis económica de magnitudes insospechadas, los mercados monetario y financiero entraron en una nueva fase de deterioro que se extendió del 28 de febrero al 1 de septiembre de 1998. Durante ese lapso, el KLCI pasó de 745.36 a 262.70 puntos y el tipo de cambio de 3.67 a 4.22 ringgits/dólar.

Del 2 de julio de 1997 al 1 de septiembre de 1998, el KLCI había per-

CUADRO 3. PIB: Tasas trimestrales (anualizadas) de crecimiento, 1996-1999

	1996				1997				1998				1999		
	Tr. 1	Tr. 2	Tr. 3	Tr. 4	Tr. 1	Tr. 2	Tr. 3	Tr. 4	Tr. 1	Tr. 2	Tr. 3	Tr. 4	Tr. 1	Tr. 2	Tr. 3
Total	12.2	8.8	9.7	9.5	8.6	8.4	7.7	5.6	-3.1	-5.2	-10.9	-10.3	-1.3	4.1	8.1
Agricultura	-3.7	6.3	4.4	4.4	1.9	3.9	-1.5	-2.1	-2.1	-6.9	-4.0	-4.8	-3.5	8.7	3.8
Minas y canteras	15.8	5.0	-2.7	-4.8	-0.6	2.6	1.9	8.1	0.6	0.3	1.2	5.1	-2.3	-6.0	-3.0
Manufacturas	18.2	18.9	18.3	17.4	11.8	9.6	11.3	9.2	-5.8	-10.3	-18.9	-18.6	-1.1	10.4	19.5
Alimentos, bebidas y tabaco	5.9	14.9	13.3	17.5	8.9	14.4	16.6	11.4	5.0	-3.1	-6.5	-11.5	-3.3		
Textiles y vestido	32.4	11.9	-0.8	-21.9	-1.4	9.6	5.4	4.9	-7.6	-4.8	-2.1	-14.8	-12.3		
Madera, productos de madera e imprenta	11.9	15.7	14.8	9.3	10.4	4.9	1.7	7.0	-6.9	-1.6	-8.3	-17.1	-4.5		
Industria química, plásticos, hule y prod. minerales metálicos	19.8	18.5	18.4	12.4	14.5	9.4	7.4	9.3	-4.2	-8.3	-10.8	-9.4	-4.5		
Industria básica metálica	80.3	135.2	159.7	101.5	19.5	3.5	-11.5	-13.5	-24.4	-39.4	-40.9	-32.0	-10.2		
Productos metálicos, electrónica, maquinaria y equipo	18.8	18.7	19.0	25.7	12.2	10.0	16.3	10.6	-7.8	-14.2	-28.6	-25.4	3.7		
Electricidad, gas y agua	17.2	11.7	8.4	2.2	-4.3	-6.1	-7.1	-4.0	0.2	4.6	2.9	4.3	2.4		
Construcción	12.1	16.1	18.1	18.0	17.5	10.8	7.3	7.8	-14.5	-19.8	-28.0	-29.0	-11.9	-6.0	0.9
Comercio, restaurantes y hoteles	12.3	7.5	6.2	6.0	7.3	9.5	10.2	5.2	2.8	-1.9	-8.1	-4.7	-2.1	*0.6	*4.1
Transporte, almacenes y comunicaciones	8.1	2.9	7.3	11.1	10.5	16.8	14.6	5.2	6.4	2.9	-1.8	-3.4	1.7		
Finanzas, seguros y bienes raíces	19.9	14.8	15.4	18.0	19.8	22.4	19.8	14.3	5.9	-2.6	-8.9	-10.4	-6.6		
Otros	10.1	8.6	7.3	5.8	5.9	7.3	7.6	8.1	7.4	5.5	1.9	0.3	1.7		
Gobierno	17.0	-9.1	1.9	1.7	24.3	8.7	4.8	0.1	-14.9	12.4	4.4	5.4	14.5	1.0	
Servicios bancarios imputados	27.0	22.7	22.5	21.3	26.1	29.9	27.3	20.0	7.2	0.4	-4.7	-4.4	-0.1		
Impuestos de importación	8.4	-2.0	4.5	21.5	2.4	7.9	8.8	4.5	-32.5	-39.4	-48.5	-44.2	-0.2		

* cifras correspondientes a todas las actividades de servicios.

Fuente: Ministry of Finance; Department of Statistics.

dido 75.79% de su valor y el ringgit se había devaluado en un 67.26%. El círculo vicioso instaurado en la economía malasia se saldó con el acentuamiento de la recesión: durante los trimestres segundo y tercero de 1998, las tasas de crecimiento real fueron de -5.2% y de -10.9%; en los sectores construcción y manufacturas, fueron de -19.8% y de -28.0%, por un lado, así como de -10.3% y de -18.9%, por otro. El sector gobierno, en cambio, registró tasas positivas (12.4% y 4.4%), indicando con ello la voluntad de un sector de la clase política de ir a contracorriente del programa de austeridad.

Los críticos de los programas del FMI habían señalado que los programas de austeridad tendrían efectos negativos sobre el desempeño de economías como las asiáticas. En éstas, el crecimiento dependía de manera importante de la inversión doméstica y extranjera, así como de las exportaciones. Limitar la demanda doméstica mediante los programas de austeridad provocaría, por necesidad, una contracción drástica del crecimiento; por otra parte, dadas las profundas relaciones financiera y comerciales de las economías asiáticas, la contracción de la demanda interna de cada país representaría una disminución de la demanda externa de los socios económicos. Los acontecimientos dieron la razón a los críticos del FMI y a la facción política malasia encabezada por el primer ministro. Los miembros de ésta, desde enero de 1998, empezaron a diseñar una estrategia de estabilización y recuperación económica que se apartaba de los criterios utilizados por el FMI.

La cimentación del programa “no ortodoxo” de estabilización y recuperación económica

Mohamad Mahatir, en el Discurso del Presupuesto 1999, se refirió sin ambages a la oposición que había existido entre las instituciones gubernamentales encargadas de la política económica (Ministerio de Finanzas y BNM) y el gobierno encabezado por él.¹¹

¹¹ “Aun cuando era evidente que la situación económica y financiera de la nación se había deteriorado, Bank Negara y los responsables de la supervisión de la economía seguían practicando una política monetaria restrictiva. Ellos quedaron bajo la tutela del FMI, el cual era percibido como la autoridad en política económica.” Mohamad Mahatir, *The 1999 budget speech*; discurso del primer ministro en su calidad de ministro de Finanzas ante el *Dewan Rakyat* (Parlamento Federal), 22 de octubre de 1998.

Se comprende que, para enfatizar su juicio, Mahatir haya exagerado la relación con el FMI de los entonces ministro de Finanzas y gobernador del BNM. Sin embargo, lo cierto es que desde enero del 98, la facción Mahatir inició el ataque contra el Programa de Austeridad de Anwar Ibrahim.

Daim Zainuddin, en el Discurso del Presupuesto 2000, señaló las medidas tomadas por la facción Mahatir para combatir a la de Ibrahim: “[...] en enero de 1998, el *gobierno estableció el NEAC*, el cual incluía representantes de diversos sectores y cuya finalidad era identificar las estrategias más apropiadas para mitigar el impacto de la crisis económica regional”.¹²

La referencia retórica al “gobierno” para señalar la facción Mahatir tiene como finalidad descalificar a los contrincantes que, durante el periodo que va del 5 de diciembre de 1997 al 1 de septiembre de 1998, pusieron en práctica la política económica reconocida *urbit et orbi* como la política oficial del gobierno malasio. La identificación de los campos en conflicto es, sin embargo, significativa:

- Ibrahim trató de minar la base social de su contrincante, a partir del apoyo que le brindaban los organismos financieros internacionales (FMI, BM, ADB), el gobierno estadounidense y la nueva generación de políticos que llegaba a los puestos de gobierno en el sureste asiático.

- Mahatir reorganizó a sus seguidores en el NEAC, instituido en enero de 1998, y les concedió mayores espacios de participación; desde allí diseñaron una estrategia de política económica alterna, y organizaron las instituciones que habrían de ponerla en práctica.

La evolución de los acontecimientos fue adversa para la facción Ibrahim y creó un vacío político alrededor de ella; éste fue aprovechado por sus adversarios para preparar el terreno de la confrontación, y el NEAC se convirtió en una autoridad económica paralela al Ministerio de Finanzas y el BNM.

La estrategia seguida por el Consejo fue diseñada sobre la marcha y en respuesta al desarrollo de la crisis; así, se pueden destacar cuatro medidas fundamentales:

- **El Programa para fusionar las instituciones financieras**, anuncia-

¹² Daim Zainuddin, *The 2000 budget speech: “People’s budget”*, discurso del ministro de Finanzas ante el *Dewan Rakyat*, 29 de octubre de 1999.

do en enero de 1998, tenía como finalidad fusionar las 39 instituciones existentes en 17 grandes compañías para fines de septiembre de 1999.¹³

- **El Programa para adquirir y administrar la cartera vencida de los bancos** cuajó, en junio de 1998, en la creación de *Danaharta*, con un capital nominal de 25 mil millones de ringgits y con la finalidad de “asegurar que el nivel de la cartera vencida [...] se mantenga en un nivel manejable, de manera que las instituciones bancarias sean capaces de concentrarse en sus actividades crediticias en vez de dedicarse a proteger la calidad de sus activos”.¹⁴

- **El Programa para la reestructuración de las deudas del sector corporativo** llevó a la creación del *Corporate Debt Restructuring Committee* (CDRC), en julio de 1998. Conformado principalmente por deudores y acreedores, el CDRC buscaba llegar a acuerdos entre unos y otros, para evitar los cauces legales.¹⁵

- **El Programa para capitalizar a los bancos y racionalizar el sector bancario** desembocó en la creación de *Danamodal*, institución creada en agosto de 1998 y abocada a la recapitalización de los bancos débiles pero viables. El capital nominal del organismo fue establecido en 16 mil millones de ringgits.¹⁶

Finalmente, el 21 de julio de 1998, el NEAC hizo público el *National Economic Recovery Plan* (NERP), mediante el cual establecía un diagnóstico sobre la crisis asiática, en general, y las condiciones socio-económicas de Malasia, en particular.

En la presentación del NERP, el NEAC afirmaba: “Una crisis económica nacional requiere un Plan Nacional para la Recuperación Económica”.¹⁷ El uso simultáneo de los adjetivos *económica* y *nacional* va más allá de la retórica: marca la diferencia entre el enfoque macroeconómico adoptado por Ibrahim y por los analistas del FMI y la perspectiva económica y social utilizada por la facción Mahatir para afrontar la crisis. Así, en el preámbulo del Plan de Acción del NERP, se lee:

¹³ YB Dato Wong See Wah, *op. cit.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ YB Dato Wong See Wah, *op. cit.*

¹⁶ Mohamad Mahatir: *The 1999 budget speech, op. cit.*

¹⁷ NEAC, *NERP*, NEAC y Economic Planning Unit-Prime Minister Department, 21 de julio de 1998.

Para la recuperación económica nacional, Malasia necesitará concentrarse en objetivos y áreas claves que permitirán estabilizar el mercado, fortalecer las bases económicas así como proseguir con la agenda socio-económica y restaurar los sectores afectados adversamente por la crisis económica.¹⁸

Resaltan las diferencias entre el Programa de Austeridad de Ibrahim y el NERP del NEAC: el primero dejaba al libre juego de las fuerzas del mercado la estabilización del ringgit y de los mercados. Con ello, buscaba realizar el interés de la facción Ibrahim (allanar el camino hacia el control del gobierno), mediante el sacrificio de los intereses de los actores sociales más afectados por las crisis. El segundo, en cambio, sin dejar de considerar los mercados como indicadores de la eficiencia económica, restablecía al gobierno como el agente susceptible de crear las condiciones necesarias para la estabilización, primero, y la recuperación, después. Así, al mismo tiempo que se defendía el interés del grupo Mahatir (mantenerse en el poder) se preservaban los intereses de todos los actores sociales.

En conclusión, luego de la degradación del tipo de cambio del ringgit y de la caída estrepitosa del KLCI durante marzo-agosto de 1998, quedó libre la vía para la exclusión de Anwar Ibrahim y de sus seguidores. La segunda fase de la crisis terminó con la sustitución del Programa de Austeridad por un sistema de controles sobre los mercados de divisas y de capitales de corto plazo.

DEL ESTABLECIMIENTO DE CONTROLES EN LOS MERCADOS DE DIVISAS Y DE CAPITALES A LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

En agosto de 1998, en la KLSE seguía presente el nerviosismo de los inversionistas: el KLCI había alcanzado en los últimos días de julio un nuevo valor mínimo (385.97 puntos) y, el 30 de agosto, había llegado a un valor sin precedentes de 302.91 puntos. Los movimientos de capitales en la bolsa, a su vez, acentuaron la depreciación del ringgit, cuya tasa de cambio llegó hasta los 4.23 ringgits/dólar a finales de la tercera semana de agosto.

Ante el deterioro del ambiente financiero, la facción Mahatir decidió actuar: nombró un nuevo gobernador del BNM cuando el ringgit alcanzó la paridad más baja; con ello volvió a controlar el banco central y despejó el

¹⁸ NEAC, "Plan for action", *NERP*, capítulo 3, 1998.

camino para que, el 1 de septiembre, fueran anunciadas las “Medidas para volver a ganar la Independencia Monetaria”.

La estabilización de los mercados de divisas y financieros

La exposición de motivos de las Medidas establecía un diagnóstico nuevo sobre la naturaleza de la crisis e insistía en la necesidad de poner en práctica medidas anti-crisis:

Dada la naturaleza global de los problemas presentes en los mercados financieros internacionales, los esfuerzos para restaurar la estabilidad financiera mundial requieren un esfuerzo concertado de la comunidad internacional. Desafortunadamente, la acción por parte de la comunidad internacional [...] ha sido nula [...]. Se han esgrimido argumentos para justificar que las economías emergentes emprendan reformas económicas, pero es de mayor urgencia reformar el sistema financiero internacional para adaptarlo mejor al ambiente financiero internacional transformado en el cual operamos. A menos que esto sea reconocido por la comunidad internacional, no habrá una solución permanente a la crisis.¹⁹

Los nuevos responsables del BNM reconocían que “los esfuerzos de un solo país para afrontar la situación actual no serán suficientes para alcanzar esos objetivos sobre una base permanente”. Admitían por lo tanto, que la única opción viable era “poner en práctica [...] medidas para aislar la economía malasia de los riesgos y vulnerabilidades derivados del contexto externo”.²⁰

El BNM puso particular cuidado en señalar que las medidas no afectarían “las operaciones de comerciantes e inversionistas ni el desarrollo normal de las actividades económicas”; por el contrario, aseguraban que garantizarían:

- La convertibilidad general de las transacciones de cuenta corriente.
- La libertad de flujos de inversión directa extranjera y la repatriación de intereses, ganancias, dividendos y capitales.

¹⁹ BNM, *Measures to regain monetary independence*, Kuala Lumpur, 1 de septiembre de 1998.

²⁰ *Idem*.

- Inconvenientes mínimos para el público en general.

El BNM puso particular énfasis en señalar que “los cambios están abocados a contener la especulación contra el ringgit y a reducir el impacto de los flujos de capital de corto plazo sobre la economía doméstica”.²¹ Las medidas en materia de control de cambios abarcaban cuatro campos:

- **Cuentas externas** (*external accounts*). Se estableció la aprobación obligatoria para transferir fondos entre “cuentas externas”. Las transferencias hacia “cuentas residentes” fueron permitidas hasta el 30 de septiembre, y después de esa fecha también debían ser aprobadas. El retiro de ringgits de las “cuentas externas” quedó sujeto a aprobación, excepto si los fondos eran utilizados para comprar activos en ringgits. Esta medida tenía como finalidad repatriar los fondos en ringgits depositados en el extranjero, hacerlos convertibles sólo dentro del territorio nacional y canalizarlos hacia los mercados financieros domésticos, para contrarrestar los efectos acumulados de la especulación sobre ellos.

- **Instituciones depositarias autorizadas**. Sólo se reconocían las transacciones de compra-venta de activos financieros realizadas a través de las instituciones depositarias autorizadas. Con ello, se buscaba evitar que los corredores de valores situados fuera del territorio nacional y del control gubernamental prosiguieran con sus actividades especulativas.

- **Divisas en posesión de viajeros**. A partir del 1 de octubre, los viajeros estarían obligados a importar o exportar un máximo de mil ringgits por persona. Con respecto a las divisas extranjeras, la importación permanecería ilimitada, tanto para residentes como para no residentes; la exportación, en cambio, sería limitada a 10 mil ringgits para los residentes y, para los no residentes, a una cantidad igual a la introducida inicialmente a Malasia.

- **Transacciones comerciales**. Todas las transacciones comerciales con el exterior serían hechas en divisas extranjeras.

El BNM terminaba insistiendo en que: “Malasia esta comprometida con los mecanismos de mercado y la tendencia hacia la liberalización. Pero los beneficios del mercado sólo pueden ser realizados en un contexto de mercados financieros estables y eficientes, en la escala global. Por lo tan-

²¹ *Ibidem*.

to, una vez que haya una normalización notoria de los mercados financieros y de divisas, Malasia volverá a los arreglos previos relativos a la libertad de flujos de capital”.²²

Las reacciones de la “comunidad” financiera internacional no se hicieron esperar: el mismo día del anuncio de las *Medidas*, el KLCI alcanzó el valor más bajo desde el desencadenamiento de la crisis: 262.7 puntos; la paridad del ringgit con respecto al dólar, en cambio, mejoró sensiblemente, ubicándose en 4.09.

Para limitar al máximo los efectos negativos de la movilidad de los capitales de corto plazo, las autoridades malasias también anunciaron, el 1 de septiembre y bajo pena de confiscación de dichos capitales, su permanencia obligatoria durante un periodo mínimo de 12 meses en la economía local.

El 2 de septiembre, en un comunicado escueto, el BNM dio a conocer que, a partir de ese día, la tasa de cambio sería fijada a 3.80 ringgits/dólar.²³

Por otra parte, el BNM empezó a poner en práctica algunas medidas tendientes a relajar la política monetaria:

- El 3 de septiembre y con el fin de inducir la recuperación económica, la tasa de interés de intervención del Banco Central (tasa inter-bancaria a 3 meses) fue reducida de 9.5% a 8.0%. La tasa obligatoria de liquidez (*liquid asset ratio requirement*) de los bancos comerciales sería reducida, a partir del 16 de septiembre, del 17% al 15% del capital; con respecto a las compañías financieras y bancos mercantiles, la tasa de liquidez fue mantenida en el 10%, cuando no emitían instrumentos de depósito negociables, y en el 12.5%, cuando emitían ese tipo de instrumentos.²⁴

- El 7 de septiembre anunció que, a partir del 16 de septiembre, el *Statutory Reserve Requirement* sería reducido del 6% al 4% del capital.²⁵

- El 23 de septiembre redefinió los criterios para tratar con el problema de la cartera vencida, a partir del 1 de enero de 1999: primero, el periodo para clasificar un préstamo como parte de la cartera vencida fue extendido de 3 a 6 meses. Segundo, los créditos que previamente habían sido clasifi-

²² *Ibidem*.

²³ BNM, *Exchange rate of ringgit*, septiembre 2, 1998, <http://www1.bnm.gov.my/pa/1998/0902.htm>

²⁴ BNM, *Additional measures by BNM*, septiembre 3, 1998, <http://www1.bnm.gov.my/pa/1998/0903.htm>

²⁵ BNM, *Statutory Reserve Requirement of banking institutions*, septiembre 7, 1998, <http://www1.bnm.gov.my/pa/1998/0907.htm>.

cados como parte de la cartera vencida, pero que ya hubieran sido reestructurados y reprogramados, serían considerados como créditos sanos si cumplían con los pagos durante 6 meses continuos, en vez de 12 como estaba previamente estipulado. Tercero, los bancos ya no estarían obligados a destinar una provisión del 20% a préstamos sub-estándar; el BNM analizaría la situación de cada banco, y le asignaría una provisión particular de acuerdo con su situación. Cuarto, con validez inmediata, el límite del crédito autorizado para la compra de valores fue extendido del 15% al 20% de los créditos sanos, en el caso de los bancos comerciales y mercantiles.²⁶

- El 9 de noviembre redujo al 7% la tasa de intervención.²⁷

El grupo de Mahatir sabía que los agentes financieros internacionales reaccionarían en forma negativa ante las medidas puestas en práctica. También era consciente de que, en los años anteriores a la crisis, los malos se habían convertido en exportadores de capitales, bajo la forma tanto de inversión directa como de inversiones de portafolio; con la limitación de la convertibilidad del ringgit, buscaba repatriar el segundo tipo de capitales para sostener la nueva tasa de cambio del ringgit y para crear la liquidez necesaria que permitiría reanimar la KLSE y reactivar el crédito para actividades productivas.

Nótese bien, la estrategia se basaba en el uso de los recursos propios de los malos; en consecuencia, el ala Mahatir sabía perfectamente que se podría restablecer la estabilidad de los mercados financiero y de divisas, así como reactivar la economía y que tanto la estabilización como la reactivación tendrían un alcance temporal limitado. Esperaba, por lo tanto, restablecer la confianza de los agentes internacionales interesados en Malasia como destino de la inversión directa, al mismo tiempo que se disuadía a los especuladores de seguir ensañándose con la KLSE y el ringgit.

Así, una vez establecida la paridad fija del ringgit con respecto al dólar e impuestos los controles sobre el cambio y los flujos de capitales de corto plazo, se logró rápidamente:

- La recuperación de la KLSE: entre el 1 de septiembre de 1998 y el 4

²⁶ BNM, *Banking measures*, septiembre 23, 1998, <http://www1.bnm.gov.my/pa/1998/0923.htm>

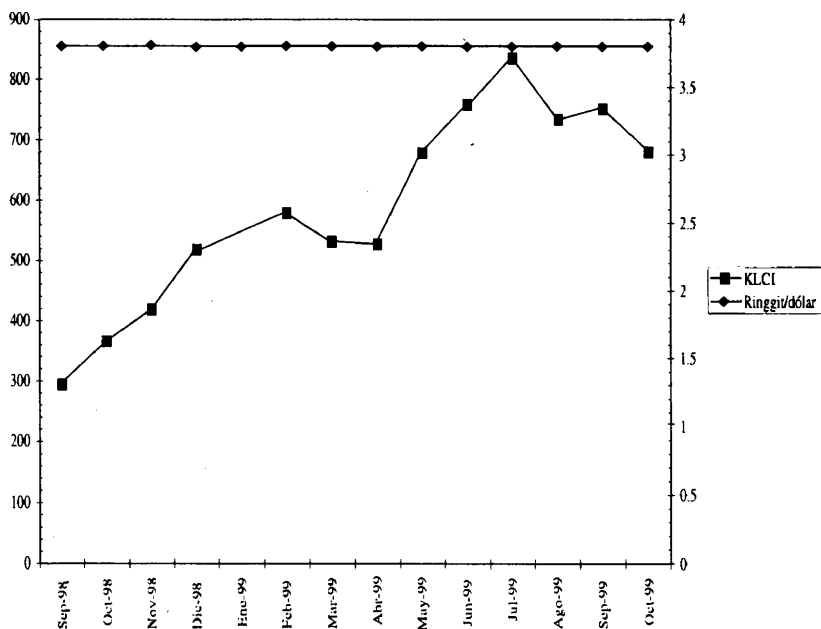
²⁷ BNM, *Reduction in the intervention rate*, noviembre 9, 1998, <http://www1.bnm.gov.my/pa/1998/1109b.htm>

de febrero de 1999, el KLCI pasó de 262.70 a 558.80 puntos (+112.71%, véase gráfica 3).

- La estabilización y reactivación de la economía real: con tasas de interés similares a las existentes antes de la crisis y con un gasto público favorable a la expansión económica, la economía todavía se contrajo a una tasa anualizada del -10.3% durante el cuarto trimestre de 1998 (inferior al -10.9% registrado durante el tercer trimestre); pero, durante el primer trimestre de 1999, la contracción del PIB ya fue limitada al -1.3% (véase cuadro 3).

Ante la perspectiva de la estabilización de todos los indicadores macroeconómicos, hacia mediados del primer trimestre de 1999, el BNM decidió flexibilizar algunas de las medidas de control sobre la tasa de cambio y sobre los capitales de corto plazo:

- El 4 de febrero anunció una nueva política que permitiría “a los inversionistas de portafolio repatriar sus capitales y utilidades y atraer nuevos flu-



GRÁFICA 3. Evolución del KLCI y de la tasa de cambio ringgit/dólar.

jos de capital hacia el país". El BNM ofrecía un trato diferenciado a las inversiones de corto plazo, de acuerdo con la fecha de llegada a Malasia:

- Los capitales que hubieran llegado antes del 15 de febrero de 1999 y que, por lo tanto, estuvieran sometidos a la obligación de permanecer 12 meses en el país, so pena de confiscación, pagarían una deducción sobre el capital total invertido y de acuerdo con la estancia en el país: 30%, entre 0 y menos de 7 meses; 20%, entre más de 7 meses y 9 meses; 10%, entre más de 9 meses y 12 meses; 0%, más de 12 meses. Cuando el capital fuese repatriado antes del periodo obligatorio de 12 meses, no se deduciría ningún impuesto sobre las utilidades; si la repatriación fuese posterior a los 12 meses obligatorios, se cobraría un impuesto de repatriación equivalente al 10% de las utilidades.
- Los capitales que llegaran a partir del 15 de febrero podrían ser repatriados en cualquier momento y sin ninguna deducción sobre el capital principal; en cambio, pagarían impuestos por repatriación equivalente al 30% y al 10% de las utilidades, si la salida del país se efectuaba antes o después de los 12 meses de estancia obligatoria.²⁸
- El 5 de febrero, fue flexibilizada la importación y exportación de ringgits para permitir la reactivación del comercio fronterizo con Tailandia: la cantidad de ringgits que cada comerciante fronterizo, nacional o extranjero, podía llevar consigo, al entrar o salir del país fue extendida de mil a 10 mil ringgits.

Como el BNM lo indicaba, la flexibilización de los controles sobre capitales de corto plazo tenían como principal finalidad atraer nuevos flujos de inversión. Dado que los controles drásticos iniciales tenían como objetivo la repatriación de todos los capitales denominados en ringgits y depositados en el extranjero, con la flexibilización indicada se buscaba volver a interesar a los inversionistas internacionales en los mercados financieros malasios. Los activos financieros en ese momento eran todavía baratos y se ofrecían a quien estuviese interesado en adquirirlos, con la condición de someterse a las nuevas reglas impuestas por el gobierno.

Entre el 4 de febrero y el inicio de la segunda semana de julio de 1999, el KLCI pasó de 558.80 a 851.67 puntos (+52.41% o +224.20%, si se toma como referencia el valor más bajo del índice registrado el 1 de septiembre

²⁸ BNM, *Repatriation of portfolio capital*, 4 de febrero de 1999, <http://www1.bnm.gov.my/pa/1999/0209.htm>

de 1998). A partir de esa fecha y a lo largo del resto de 1999, el KLCI se mantendría con las oscilaciones propias de cualquier bolsa, indicando con ello que el cometido principal de los controles de cambio y sobre los capitales de corto plazo había sido realizado plenamente: los mercados de divisas y financieros pudieron ser estabilizados.

Con la flexibilización de la importación y exportación de ringgits destinados a transacciones comerciales fronterizas entre los estados del norte y las regiones sureñas de Tailandia, las autoridades buscaban mejorar las condiciones de vida de la población más atrasada del país. Con ello, ganaban una audiencia popular adicional.

La intervención gubernamental y la reactivación económica

El Presupuesto para 1999. La recuperación del control sobre el ministerio de finanzas permitió a la facción Mahatir utilizar el gasto gubernamental como un instrumento adicional para inducir la recuperación económica. Las autoridades malasias abandonaban así la disciplina fiscal característica del periodo previo a la crisis, y se distanciaban nuevamente de las políticas recomendadas por el FMI: "El gobierno ha incrementado el presupuesto de 1998 en 7 mil millones de ringgits para financiar proyectos de desarrollo. Como resultado, el gobierno federal registrará un déficit de 9.6 mil millones de ringgits o 3.7% del PNB, en 1998, comparado con los superávits registrados durante los cinco años precedentes".²⁹

El discurso de Mahatir, por otra parte, deja al descubierto la debilidad política de Ibrahim, su escarnecido rival: ni los apoyos internos y externos del segundo, ni su control sobre el ministerio de finanzas y el BNM fueron suficientes para evitar que la facción del primero, a lo largo de 1998, ejerciera un gasto gubernamental deficitario, orientado hacia la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, programas de beneficio social y planes de reestructuración del sistema financiero. Todo indica que Ibrahim, en un principio, sobreestimó su fuerza política y, luego, la dilapidó al tratar de imponer su Programa de Austeridad.

El primer ministro, por su parte, reafirmó su voluntad de proseguir con la política basada en un gasto público deficitario y tendiente a inducir el crecimiento económico: anunció que, en 1999, las cuentas gubernamenta-

²⁹ *Idem.* p. 9.

les contemplaban un ingreso de 47 160 millones de ringgits, un gasto programado de 65 095 millones de ringgits y un déficit de 17 935 millones de ringgits, equivalente al 6% del PNB. El desglose del gasto mostraba que los ingresos cubrirían el gasto de operación (47 042 millones de ringgits) y que el gasto para el desarrollo (18 053 millones de ringgits) sería financiado con los recursos generados a través del déficit. La distribución del gasto para el desarrollo muestra las prioridades de la política económica expansiva: el 43.7% estaba destinado a los sectores económicos; el 32.9%, al sector social; el 14.7%, a la seguridad; 5.9%, a los servicios generales.³⁰ El mensaje era inequívoco:

Con respecto al gasto para el desarrollo, la prioridad es dada a los proyectos que pueden generar actividad económica, mejorar la eficiencia y la competitividad, así como reducir la salida de divisas. En consonancia con el objetivo de estimular la economía, el desarrollo de la infraestructura tiene prioridad. Los proyectos de infraestructura que han sido privatizados son prioritarios [...].³¹

El impacto del gasto gubernamental sobre el desempeño de la economía fue inmediato: como ya se ha indicado, durante el primer trimestre de 1999, la tasa anualizada de crecimiento real del PIB había sido del -1.3%; en el segundo trimestre fue del 4.1% y, en el tercero, del 8.1% (cuadro 3). El éxito de la estrategia para la recuperación económica fue tal que, durante los primeros meses del año, el FMI autorizó a los gobiernos de Corea, Tailandia e Indonesia a seguir el ejemplo del de Malasia y a operar con déficits presupuestarios.

El Presupuesto para el año 2000. Con el restablecimiento del crecimiento económico, Mahatir pudo, en 1999, delegar las responsabilidades del Ministerio de Finanzas a Daim Zainuddin, quien se había desempeñado como “ministro con atribuciones especiales” y como responsable del NEAC, durante la confrontación con Anwar Ibrahim. En su calidad de responsable de la política del gasto público, Zainuddin presentó, el 29 de octubre, el *Presupuesto para el año 2000*, bautizado como “El presupuesto popular”.

El balance económico, establecido por el ministro de finanzas a partir del desempeño de la economía durante la primera mitad de 1999, muestra-

³⁰ *Idem.* p. 12.

³¹ *Idem.* p. 12.

ba progresos en todos los campos, que se sintetizaban en la tasa de crecimiento real del PIB del 4.1% registrada durante el segundo trimestre y que permitían esperar un crecimiento anual del orden del 4.3% durante 1999.

En ese contexto, la política de gasto público para el año 2000 mantenía las mismas directrices que la formulada por Mohamad Mahatir para el presupuesto de 1999: también se basaba en un ejercicio presupuestal deficitario. Los ingresos gubernamentales esperados equivalían a 59 mil millones de ringgits, mientras que el gasto programado ascendía a 78 030 millones de ringgits; el déficit fiscal estimado equivaldría al 4.4% del PNB.

La disminución del déficit fiscal es un síntoma de la confianza gubernamental en la recuperación económica y de la voluntad de volver, progresivamente y en función de la reactivación de la economía, a una disciplina presupuestal estricta. Así, para el año 2000, se espera que los ingresos gubernamentales cubran los 53.3 mil millones de ringgits destinados al gasto de operación y generen un pequeño excedente que, combinado con el déficit, financie el gasto en desarrollo (24 670 millones de ringgits).

La distribución del gasto para el desarrollo, no obstante, fue modificada para introducir una innovación: 44.1% será destinado a los sectores económicos; 29.4%, al sector social; 10.7%, a la seguridad; 11.8%, a los servicios, y 4.0% a la formación de una reserva de contingencia. Esta última reserva permitirá afrontar problemas inesperados o, en última instancia, abatir el déficit programado si no se presenta alguna dificultad imprevista.

Es cierto que el gasto público deficitario seguirá siendo el motor principal de la recuperación; sin embargo, el gobierno ha tomado medidas tendientes a incrementar el consumo privado y, por ende, a estimular la demanda interna. El segundo aspecto innovador del presupuesto para el año 2000 es una reforma fiscal amplia. Entre las medidas de dicha reforma destaca la reducción de un 1% en los impuestos sobre la renta.³² El gobierno estima que, con esa reducción, dejará de recaudar alrededor de 700 millones de ringgits y que 213 mil contribuyentes (15% del total) dejarán de pagar impuestos. Se espera, por lo tanto, que la reducción de las cargas tributarias permita incrementar la proporción al consumo de los agentes privados.

Sobre la base de la actualización de la estrategia de recuperación económica, el ministro de Finanzas espera que, durante el año 2000, la econo-

³² El sistema tributario malasio se basa en el principio de los impuestos progresivos. El cuadro X muestra las tasas impositivas prevalecientes hasta ahora y las propuestas para el año 2000, de acuerdo a los grupos de ingreso.

mía crezca a una tasa anual del 5%. Ciertamente, se trata de un ritmo moderado, pero se debe insistir que el mismo depende exclusivamente de la movilización de recursos domésticos. El gobierno tiene confianza en que la recuperación:

- restablezca la confianza de los inversionistas extranjeros y los flujos de inversión directa y
- sea acentuada mediante el crecimiento de la demanda externa, derivada, a su vez, de la recuperación de las economías de los países vecinos.

POLÍTICA INTERNA

Malasia vivió en 1998 una pugna por el liderazgo político que llegó a su punto más álgido con el arresto y juicio del vice primer ministro y ministro de Finanzas Anwar Ibrahim. Este evento, lejos de significar la solución del “problema” político en el que se había convertido Anwar, preparó el escenario en el cual habría de desarrollarse la política interna en 1999. La simpatía por Anwar se plasmó en un movimiento político que se manifestó en las calles, pero que, sobretodo, revitalizó las esperanzas de una oposición política que ha esperado décadas para arribar al poder. En cambio, otros eventos como el nombramiento del Sultán Salahuddin Abdul Aziz Shah, como décimo primer *Yang di Pertuang Agung*,³³ tuvieron poco impacto en la vida política interna.

El “incidente” Anwar

En 1998, la relación entre Anwar Ibrahim y Mohamad Mahatir se tornó tensa,³⁴ cuando el primero puso en práctica, como solución a la crisis eco-

³³ La forma de gobierno en Malasia es la Monarquía Constitucional Federal, el Yang di Pertuan Agong, es el Rey o Supremo Soberano.

³⁴ Anwar avanzó en su carrera política con el auspicio de Mahatir. En un intento por aplacar la oposición islámica, Mahatir invitó a Anwar, activista islámico y estudiantil de la década de los sesenta y setenta, a unirse a las filas de UMNO en 1982. Los ministerios de agricultura y educación estuvieron bajo su responsabilidad, posteriormente fue nombrado ministro de Finanzas, viceprimer ministro, y se convirtió en el sucesor seguro del primer ministro.

nómica regional, un programa de estabilización de corte liberal, contrario al propuesto por el primer ministro. Las tensiones se tradujeron en amenazas cuando, en discursos y declaraciones públicas, Anwar afirmaba que la “obsesión asiática” con el rápido crecimiento había propiciado el clientelismo y la corrupción en Malasia.³⁵ Su audacia resultó contraproducente, terminó siendo acusado el acusador. En junio de 1998, durante la asamblea general de UMNO,³⁶ Mahatir reveló una lista de amigos y familiares de Anwar beneficiados con contratos de privatización y asignaciones *bumiputras*.³⁷ Acto seguido, Mahatir designó a Daim Zainuddin, ex ministro de Finanzas, como ministro con “Funciones Especiales” para encargarse de la política económica, anulando la autoridad de Anwar como ministro de Finanzas; también nombró un nuevo gobernador del Banco Central, Ali Abdul, con lo cual aseguró la ejecución de su programa de recuperación económica y dejó claro quién ejercía el poder.

El 1 de septiembre, el primer ministro anunció la imposición de controles de capital y, al día siguiente, una política monetaria de tipo de cambio fijo. En los días posteriores, Anwar fue destituido de sus posiciones en el gabinete y expulsado de las filas de UMNO, acusado de conducta sexual impropia, promiscuidad, sodomía, corrupción y obstrucción de la justicia.³⁸ Este intento por enterrarlo políticamente no tuvo éxito; la popularidad de Anwar dentro y fuera de Malasia le valió múltiples demostraciones de solidaridad. Dentro del país, esas se expresaron en manifestaciones de apoyo, y le permitieron convertirse en el estandarte de los inconformes con el *status quo*.

Mahatir subestimó la reacción de los simpatizantes de Anwar. Lejos

³⁵ Para muchos, estos discursos constituían acusaciones indirectas a Mahatir, cuyos tres hijos se dedican a los negocios. Rescate multimillonarios para empresarios como Mirzan Mahatir, hijo del Primer Ministro, causaron malestar en la opinión pública véase: *Far Eastern Economic Review (FEER)*, “Red the Signs”, vol. 161, núm. 25, 18 de junio de 1998.

³⁶ United Malays National Organization. Partido que domina el Barisan Nasional (Frente Nacional) que gobierna desde la independencia y que está conformado también por el MCA (Malaysian Chinese Association), y por el MIC (Malaysian Indian Congress).

³⁷ La Nueva Política Económica que entró en vigor en 1970, introdujo políticas de acción afirmativa para incentivar el desarrollo del grupo racial malayo. El objetivo original era que los *bumiputera* alcanzaran al menos un 30% de la propiedad, control y administración de los sectores modernos de la economía.

³⁸ Anwar supuestamente intentó obstruir investigaciones que lo involucraban en actividades de sodomía.

de deshacerse del problema y sin proponérselo, hizo de él un mártir. Anwar negó las acusaciones; declaró ser víctima de una conspiración política; y anunció una campaña nacional para iniciar el movimiento *Reformasi*, nombre tomado del movimiento de reforma indonesio, que en Malasia arrancó con una exigencia maximalista: la renuncia de Mahatir.³⁹

Días antes de la apertura de los juegos de la *Commonwealth* en Kuala Lumpur, Anwar, acompañado de su esposa Wan Azizah Ismail, inició la campaña nacional por *Reformasi* y por la renuncia de Mahatir. Las manifestaciones públicas fueron reprimidas y los acontecimientos fueron captados por la prensa internacional presente para cubrir los juegos deportivos; esto contribuyó a crear en el exterior la imagen heroica de Anwar y a calificar la intervención policíaca como excesivamente violenta. Con todo, la iniciativa de Anwar representó un parteaguas en una sociedad controlada y basada en normas políticas bien establecidas.

El 20 de septiembre, después de haberse dirigido a unos 30 mil seguidores desde un balcón de la Mezquita Nacional de Kuala Lumpur, Anwar fue arrestado bajo el Acta de Seguridad Interna⁴⁰ por cometer acciones que atentaban contra la seguridad de la nación, al organizar asambleas públicas sin autorización y provocar el desorden.

A fines de septiembre, Anwar apareció en la corte con señales de haber recibido una golpiza. Se declaró inocente de los cargos de corrupción y de sodomía que se le imputaban. El juicio por corrupción inició en noviembre y en abril de 1999 fue sentenciado a 6 años de prisión. El proceso por sodomía continuó durante 1999. Un supuesto envenenamiento con arsénico fue el evento más alarmante en torno al juicio de Anwar durante este año, pero no se confirmaron indicios de intoxicación en su cuerpo. Esto causó molestia en los simpatizantes de Anwar y volvió a encender los ánimos políticos que parecían haberse apaciguado luego de que la Comisión Real nombrada por Mahatir investigó y descubrió a los responsables de la golpiza que Anwar recibió antes del juicio.

La campaña dirigida por el Ministerio de Educación para sancionar o expulsar, según la gravedad del caso, a los académicos y estudiantes sim-

³⁹ Sobre *reformasi*, Mahatir opinó que en realidad se trataba de una fachada construida por Anwar para desviar la atención sobre su mala conducta sexual, véase, *The Star Online*, "Reformation Movement will fail to take off", septiembre 8, 1998; *The Straits Times*, "Movement for Reform: a cover up", 23 de septiembre de 1998.

⁴⁰ Permite la detención indefinida sin juicio.

patizantes de *Reformasi*, continuó en 1999. A inicios de este año, la Universidad de Malaya no renovó el contrato de su decano de la Facultad de Artes y Ciencias Sociales, Chandra Muzafar, por considerarlo simpatizante y cerebro del denominado movimiento de reforma.⁴¹

La oposición y la elección general de 1999

El caso Anwar significó un impulso renovador para la oposición. Una vez arrestado Anwar, su esposa, Wan Azizah, demostrando un carisma y dotes naturales para la política, encabezó el movimiento *Reformasi*. Continuó con las campañas en el interior del país y realizó esfuerzos por obtener respaldo internacional para su movimiento.⁴² A inicios de 1999, fundó el *Partai Keadilan Nasional* (Partido Justicia Nacional). Los partidos de oposición ya existentes, como el *Partai Islam* (PAS), *Democratic Action Party* (DAP), *Parti Rakyat* (Partido del Pueblo) y unas 14 organizaciones no gubernamentales, se unieron desde un principio al movimiento encabezado por Anwar y su esposa. La coalición opositora, formada básicamente por estos cuatro partidos, fue anunciada de manera oficial como el *Barisan Alternatif* (Frente Alternativo), en octubre de 1999. En un manifiesto común, las agrupaciones integrantes del nuevo frente llamaron a terminar con el abuso de las políticas de acción afirmativa, a limitar a un máximo de dos términos el ejercicio como primer ministro y a abolir el Acta de Seguridad Interna. Además, declararon que, de ganar las próximas elecciones generales, Anwar Ibrahim sería su candidato para el puesto de primer ministro.⁴³

El ambiente creado por el incidente Anwar se convirtió en la coyuntura adecuada para que un partido como el PAS, a través de su alianza con el movimiento y partido encabezado por Wan Azizah, ampliara su electorado de base rural, conformado por musulmanes que congenian con el proyecto de establecer un Estado Islámico. La diversidad ideológica y de intereses particulares de los diferentes partidos que conforman la coalición

⁴¹ FEER, "Eye of the Storm", vol. 162, núm. 10, 11 de marzo de 1999.

⁴² Se entrevistó, por ejemplo con Madeleine Albright, Secretaria de Estado de E.U.A., con Joseph Estrada, Presidente de Filipinas, etc.

⁴³ Sobre el manifiesto conjunto de la coalición opositora, véase: *The Straits Times*, "Opposition unveils manifesto", 25 de octubre de 1999.

opositora, pone en duda que su proyecto funcione.⁴⁴ Su plataforma política no es clara y no es lo suficientemente rica como para representar una alternativa segura para ciudadanos que viven en una sociedad multiétnica, multicultural e involucrada en un proceso de recuperación económica. Si el PAS dominara una nueva coalición en el poder, tal vez se correría el peligro de terminar con una política de tolerancia que, a través de programas como los de acción afirmativa, han impulsado el equilibrio y la estabilidad nacional.

Mahatir no llamó a una elección general en 1998, aun cuando muchos pensaron que lo haría para evitar que la situación económica afectara el respaldo al Barisan Nasional o que la coalición opositora mejorara su organización y ganase fuerza. Debido a la prioridad otorgada a la recuperación económica, parecía que Mahatir tampoco convocaría a elecciones en 1999 y se las esperaba para inicios del año 2000, antes de que terminase el plazo constitucional de cinco años para renovar el parlamento federal.⁴⁵ Finalmente, éstas se realizaron a fines de noviembre. Cabe mencionar que la elección general para renovar el Parlamento Federal, no constituyó el primer ejercicio electoral efectuado desde el incidente Anwar. Las elecciones en el estado de Sabah, en marzo de 1999, generaron expectativas precisamente porque representaron el primer examen electoral para la UMNO, desde la expulsión y arresto del ex viceprimer ministro. Aun cuando no representaban el ejemplo perfecto para medir el ánimo nacional,⁴⁶ una derrota pudo haber fortalecido a la oposición para las elecciones generales de noviembre.⁴⁷

La oposición se fortaleció gracias a una coalición formada por líderes carismáticos y con nuevas demandas políticas; pero, tal como se pronosticaba, no pudo superar al Barisan Nasional en la elección general. La coalición gobernante obtuvo más de dos terceras del total de los curules en el

⁴⁴ PAS propone la imposición de un Estado Islámico; DAP es un partido que contando con bases étnicas chinas, no congeniaría con un Estado de este tipo; Keadilan, aunque encabezado por musulmanes como Wan Azizah, se dirige básicamente a un electorado joven, moderno y urbano.

⁴⁵ El primer ministro tiene la prerrogativa de llamar a elecciones generales cuando lo considere conveniente, pero el Parlamento no puede tardar más de 5 años en renovarse.

⁴⁶ Sabah, en la isla de Borneo, está lejos del corazón de la península malaya, que es donde se han dado las protestas importantes con respecto al arresto de Anwar. Son cuestiones y las relaciones Estado-federación las que importan.

⁴⁷ Sobre las elecciones en Sabah, véase: *FEER*, "Wake up call", vol. 162, núm. 11, 18 de marzo de 1999; *FEER*, "Squaring off", vol. 162, núm. 12, 25 de marzo de 1999.

Parlamento, necesarios para enmendar la Constitución y ejercer un dominio político total. Sin embargo, el margen de ventaja fue menor: antes de la disolución del parlamento compuesto por 193 representantes, la coalición oficial contaba con 166 parlamentarios; después de la elección de noviembre, la cifra se redujo a 148.

Los progresos de la oposición no sólo se expresaron en el aumento de la representación parlamentaria del Barisan Alternatif a nivel federal; a nivel estatal, el PAS logró mantener el control en el parlamento de Kelantan y, además, obtuvo el dominio en el de Terengganu; con esto aumenta a dos el número de estados bajo su dominio.

Por otro lado, Wan Azizah, esposa de Anwar Ibrahim, logró obtener la representación de su partido, el Keadilan Nasional, en el Parlamento Federal.

Los logros de la oposición resultan más meritorios si se toma en cuenta que el Frente Alternativo carece de coherencia política, que su mensaje es ambiguo y que es difícil propagarlo en un sistema cuyos medios de comunicación están controlados por el gobierno.⁴⁸ Esta falta de coherencia política se hizo evidente con los resultados electorales. Simpatizantes del DAP, partido de base étnica china, que no estuvieron convencidos de la viabilidad de una alianza con un partido de base islámica como es el PAS, terminaron apoyando a la MCA (integrante del Barisan Nasional). Así, algunos de los dirigentes del DAP no fueron reelectos para el Parlamento y eso contribuyó indirectamente al fortalecimiento del liderazgo del PAS en la alianza opositora. Los resultados, por lo tanto, pusieron de manifiesto la importancia política de la comunidad china.⁴⁹

El desplazamiento del electorado chino hacia uno de los partidos que

⁴⁸ Es cierto que los medios alternativos como el Internet han sido ampliamente usados por la oposición para informar y coordinar sus actividades. Pero, lo que unos podrían catalogar como cierta apertura, otros lo consideran actividades permitidas deliberadamente por el gobierno para crear una imagen de libertad y manipular la opinión pública. Se ordenó, por ejemplo, que se lleve un registro exhaustivo de quienes atienden los "ciber café". Incluso, el novedoso programa de la única cadena de televisión de propiedad privada que no está ligada a UMNO, *Dateline Malaysia*, en el cual invitados participan en mesas de debate sobre temas considerados tabú, edita las entrevistas hechas a invitados de la oposición, véase: *FEER* "Breaking the news", 11 de febrero de 1999.

⁴⁹ Sobre la derrota electoral de DAP y consideraciones sobre el papel electoral de la comunidad china, véase: *The Straits Times* "DAP veteran resigns after poor showing", 2 de diciembre de 1999; *Asiaweek* "Malaysia's top opposition leader resigns, warns of the rise of Islam", 3 de diciembre de 1999.

conforman la coalición gobernante, la MCA, fortalece a ésta con respecto a una UMNO que, debido a la pérdida de 20 asientos parlamentarios y al avance del PAS, ha sufrido un debilitamiento. Ante esto, entran en juego los intereses de la comunidad malasia, que durante décadas se ha visto beneficiada por los programas de acción afirmativa emprendidos por Mahatir, líder de UMNO.⁵⁰

Frente a los resultados electorales, los argumentos de que el problema electoral probablemente se reduciría a la cuestión de seguir apoyando o no a Mahatir y de que esta cuestión ocasionase una fractura en la UMNO resultan limitados. No sólo porque el tema de la sucesión o de los posibles sucesores del primer ministro no ha aparecido en el debate político,⁵¹ sino porque en realidad este constituye el triunfo más limitado para el Barisan Nasional desde su arribo al poder.

A pesar de no haberse alterado el balance de dos tercios favorable al Barisan Nasional, el avance de la oposición significa, si bien no una ruptura total del *status quo*, el inicio de un nuevo capítulo en la vida política de Malasia. Sin duda, el fortalecimiento de una oposición organizada constituyó un alto costo político que no fue medido por Mahatir al momento de convertir, sin proponérselo, a Anwar en un mártir y víctima del sistema. No obstante, el éxito obtenido en los programas de desarrollo, el haber logrado la modernización de Malasia, la recuperación de la crisis económica y una estabilidad social en una sociedad multiétnica, son poderosas cartas con las que aún cuenta Mahatir para legitimar y prolongar su permanencia en el poder.

POLÍTICA EXTERIOR

Para un gobierno es importante desempeñarse como anfitrión de eventos internacionales importantes, pues son buenas oportunidades para mostrar a la comunidad internacional el progreso y la prosperidad alcanzados. En

⁵⁰ Sobre las repercusiones de los resultados electorales en los intereses de la comunidad malaya véase: Shamsul Akmar, "It's time for Malays to take stock" *The Star Online*, 3 de diciembre de 1999; Ajay Singh, "The New Malay Dilemma", *Asiaweek*, 10 de diciembre de 1999.

⁵¹ A inicios de 1999, el primer ministro nombró a Abdulla Ahmad Badawi como vice primer ministro, cargo que por tradición lo sitúa como el sucesor designado del titular del Poder Ejecutivo; sin embargo, no han habido señales de una sucesión a su favor.

1998, Malasia fue anfitrión de una serie de eventos importantes; sin embargo, el prestigio que se pretendía alcanzar a través de ellos fue contrarrestado por las turbulencias en la política interna a raíz del incidente Anwar. El orgullo y el júbilo que debían reinar durante los juegos de la Commonwealth se vieron opacados por las manifestaciones masivas en defensa de Anwar; la prensa internacional, presente para cubrir el evento deportivo, proyectó una imagen muy diferente a la de prosperidad y modernidad, que el gobierno malasio deseaba transmitir al mundo.⁵²

En noviembre, Kuala Lumpur fue sede de las reuniones ministerial e "informal" de jefes de Estado de las economías de APEC. La agenda económica de la cumbre de jefes de gobierno se vio ensombrecida por el tema político. Rompiendo con la tradición de los países de la ANSEA de no inmiscuirse en asuntos de índole interna, los presidentes de Indonesia y Filipinas (Jusuf B. Habibie y Joseph Ejército Estrada, respectivamente) amenazaron con no asistir al encuentro como señal de protesta y solidaridad con Anwar. William Clinton anunció que no se reuniría con Mahatir en Kuala Lumpur (en el último momento decidió no asistir a la reunión, y envió a Al Gore como su representante). Jean Chretien, primer ministro canadiense, rechazó una reunión bilateral solicitada por los malasios para llevarse a cabo durante la cumbre. Así, antes de iniciada, la reunión de jefes de Estado de APEC ya estaba politizada.

Finalmente, los presidentes de Filipinas e Indonesia sí asistieron, pero esto no fue suficiente para despolitizar el ambiente. Estrada visitó a la esposa de Anwar y, en la cena de bienvenida, Al Gore marcó la pauta cuando expresó su simpatía por *Reformasi*, cometiendo el error diplomático de educar al anfitrión. Esto, aunado a la visita de Madeleine Albright a Wan Azizah,⁵³ no sólo deterioró aún más la relación con Estados Unidos, también incitó a cuestionar la eficacia de foros como APEC. Ni siquiera el hecho de que pocas veces las naciones de Asia Pacífico habían tenido un in-

⁵² El gobierno intentó evitar la cobertura de este "desorden" político, advirtiendo a la prensa internacional que se le había permitido la entrada al país únicamente para cubrir el evento deportivo. Para cubrir otros eventos de otra índole, debía pedir un permiso especial al Ministerio de Información el cual no le proveería de instalaciones ni equipo.

⁵³ Con respecto a esta visita, el ministro de Comercio Internacional e Industria, Rafidah Aziz, declaró irónicamente que las personas están en su derecho democrático de entrevistarse con quien sea, pero que quizá cuando fuera a Estados Unidos se entrevistaría con Kenneth Starr, el "popular" fiscal independiente que llevó al país a la crisis interna más importante desde Watergate, véase *Asiaweek*, "Shattered Summit", 27 de noviembre de 1998.

terés urgente que tratar de manera colectiva la crisis asiática, evitó el desvío en la agenda.

Con respecto a la crisis, durante la cumbre, Malasia explicó su decisión de establecer controles de capital, y los demás miembros de la ANSEA estuvieron de acuerdo en la necesidad de observar mejor los flujos de capital de corto plazo.⁵⁴ La declaración conjunta de los asistentes contenía un llamado a una reforma urgente del sistema financiero internacional, a un monitoreo de flujos de capital de corto plazo y a una mejor revisión del trabajo de las empresas calificadoras, cuyos juicios afectan drásticamente la capacidad de los gobiernos y empresas para conseguir préstamos en el sistema financiero internacional.⁵⁵ En definitiva, la declaración de esa cumbre constituyó un testimonio de la superficialidad de los jefes de Estado ante las causas y las consecuencias de la crisis asiática. De la reunión resultaron medidas modestas para proveer ayuda financiera a las naciones golpeadas por la crisis y, en materia comercial, los logros fueron exiguos.⁵⁶

En las reuniones ministerial y de jefes de Estado de APEC de 1999, llevadas a cabo en septiembre en Auckland, Nueva Zelanda, continuó la tendencia a politizar el foro. Esta vez la independencia de Timor del Este marcó el ambiente. Malasia estuvo representada por el viceprimer ministro Abdullah Ahmad Badawi, quien declaró que el interés de APEC debe ser la agenda económica. No sorprende la ausencia de Mahatir pues, desde el inicio, mostró escepticismo por el foro, considerándolo un instrumento estadounidense para asegurarse los mercados asiáticos. Esto no implica que no le confiera importancia como foro de discusión; después de todo, envió una gran comitiva acompañando al viceprimer ministro; y, un año antes, la cumbre en Kuala Lumpur le dio la oportunidad de explicar su política de recuperación económica y de obtener el beneplácito necesario para enviar señales positivas a los inversionistas extranjeros.

Las relaciones con Indonesia se deterioraron hacia fines de 1998 debido al abierto apoyo de Habibie hacia Anwar; aunque ya a inicios del año algunos incidentes afectaron la relación entre ambos países. Temiendo una ola de refugiados tras el colapso económico de Indonesia, Malasia depor-

⁵⁴ *New Straits Times*, "Meeting a success, forum still relevant", 18 de noviembre de 1998.

⁵⁵ *New Straits Times*, "APEC calls for monetary reform", 19 de noviembre de 1998.

⁵⁶ El acuerdo tentativo alcanzado en Vancouver 97 para reducir barreras arancelarias en nueve sectores no progresó en Kuala Lumpur, acordándose tratar la cuestión en el marco de la OMC.

tó a inmigrantes ilegales, y en marzo, durante una revuelta en uno de los campos de detención, algunos encarcelados y un oficial de la policía murieron. Las relaciones mejoraron en 1999, Habibie correspondió en agosto la visita que Mahatir hizo a Indonesia en mayo. El presidente de Indonesia llegó acompañado de una delegación compuesta de los ministros de Finanzas e Industria, Economía, Comercio, Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad, y Justicia. Ambos acordaron mejorar los lazos bilaterales en el ámbito tecnológico, cultural, laboral y económico.⁵⁷

Con Filipinas, otro miembro del ANSEA, las relaciones se deterioraron debido al apoyo que el Presidente Estrada manifestó hacia Anwar; a pesar de recibir la visita de la hija de éste en Manila, en octubre de 1998, y de amenazar con no asistir a la cumbre de APEC en Kuala Lumpur sí participó en ésta, pero se entrevistó con la esposa de Anwar y apoyó el discurso de Al Gore.

Con Singapur, las relaciones deterioradas en 1997 parecían continuar en la misma senda, cuando Lee Kuan Yew publicó sus memorias con sendas críticas a los líderes fundadores de Malasia. El gobierno malasio revocó los derechos singapurenses para entrar en su espacio aéreo, e insinuó que podría utilizar la renegociación pendiente del acuerdo sobre provisión de agua para darle a su arrogante vecino lo merecido.⁵⁸ Sin embargo, las relaciones bilaterales con Singapur tomaron otro giro cuando las relaciones de Malasia con otros miembros de ANSEA se deterioraron por el caso Anwar. Ante esta turbulencia, Malasia y Singapur de repente encontraron intereses comunes. El primer ministro de Singapur, Goh Chok Tong, visitó Malasia en noviembre de 1998 para anunciar los últimos adelantos sobre ayuda financiera a cambio de provisión de agua para Singapur, aunque las negociaciones con respecto a la provisión y reventa de agua no estuvieron exentas de altercados.

Mahatir visitó China en agosto de 1999 para celebrar el 25 aniversario del establecimiento de sus relaciones bilaterales. Mahatir reiteró su apoyo a la política de "una China" y al ingreso de China a la OMC, el cual ha sido bloqueado por Estados Unidos con argumentos no comerciales. Resaltó el hecho de que China no devaluó su moneda como solidaridad

⁵⁷ Con respecto a las relaciones entre Malasia e Indonesia, véase; *New Straits Times*, "Malaysia and Indonesia agree to strengthen bilateral ties", 26 de agosto de 1999.

⁵⁸ *Asian Survey*, "Malaysia in 1998: A Cornered Tiger Bares Its Claws", vol. 39, enero, 1999.

con los países de la región azotados por la crisis. Durante su visita a China, se produjo la supresión del movimiento de la secta Falun Gong; Mahatir sostuvo que le parecía natural que un gobierno se preocupe cuando un movimiento como Falun Gong se torna demasiado poderoso, pero que, en todo caso, se trataba de un asunto interno.⁵⁹

Las relaciones con Japón estuvieron marcadas por el aspecto económico. Japón continuó siendo el principal inversionista y prestamista de Malasia. Con respecto a la seguridad de la región, continuó aconsejando a Japón el mantener una relación equilibrada entre China y Estados Unidos, y a no seguir siempre a Washington.

En 1999, Mahatir continuó apoyando la necesidad de establecer el *East Asian Economic Caucus*, el cual, según él, hubiera podido proteger a los países de la región de las crisis especulativas, y hubiera facilitado el intercambio de información y el establecimiento de estrategias para la recuperación de la economía. Se trata de un foro en el que no formaría parte Estados Unidos. China apoya la idea, pero sin el respaldo de Japón y de Corea del Sur, el *caucus* no podrá ser una realidad.

Malasia tuvo un papel importante en las misiones de paz auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas en Timor del Este. Cargó con los costos totales del despliegue de fuerzas en las dos primeras fases. Las Naciones Unidas le reembolsarán únicamente el costo de la tercera fase. La participación de Malasia en el restablecimiento de la paz en Timor del Este y el nombramiento de un general del ejército de Malasia como segundo comandante de la fuerza fueron considerados por el gobierno como un honor y un reconocimiento por parte de la comunidad internacional a sus Fuerzas Armadas.⁶⁰ La activa participación en el restablecimiento de la paz en Timor del Este constituye también un intento por adquirir un mayor protagonismo en los asuntos de la región; la operación de paz, aunque auspiciada por Naciones Unidas, estuvo dirigida por los australianos y, para éstos, el despliegue de fuerzas fue el más grande desde la Segunda Guerra Mundial. Mahatir criticó el liderazgo de Australia en la cuestión de Timor del Este, advirtiendo que Timor se convertirá en el "Vietnam australiano",

⁵⁹ Sobre la visita de Mahatir a China, véase: Mahatir Mohamad, *New Straits Times*, "US should avoid treating China as a potential enemy", 8 de septiembre de 1999.

⁶⁰ Sobre la participación de Malasia en Timor del Este véase: *New Straits Times*, "Malaysia to bear expenses for first two phases of deployment", 22 de septiembre de 1999; *The Star Online*, "Malaysia to send more peacekeepers", 21 de septiembre de 1999, y *The Star Online*, "Malaysia is No. 2 in Timor Force", 18 de septiembre de 1999.

insinuando que el gobierno australiano intenta convertirse en el policía regional con el respaldo de Estados Unidos. Australia respondió afirmando que sus intenciones eran altruistas.⁶¹

En septiembre de 1999, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Mahatir acusó a “occidente” de intentar imponer sus valores al resto del mundo y de sentirse, equivocadamente, con el derecho a intervenir en las naciones que no comparten sus valores. Criticó la política “occidental” hacia Irak, argumentando que el embargo era también una forma de violar los derechos humanos, y señaló una falta de democracia en los procesos de decisión de los órganos de Naciones Unidas. Después de su viaje a Nueva York asistió en Zimbabwe al Tercer Diálogo Internacional de África del Sur.

Con respecto al conflicto de Kosovo, Mahatir manifestó su solidaridad con los albanos-kosovares, y sugirió a la OTAN intervenir para evitar más atrocidades serbias. Asimismo, manifestó su solidaridad con las víctimas del terremoto de Turquía.

⁶¹ *The Star Online*, “No ulterior motive on East Timor, says Aussie envoy”, 13 de octubre de 1999.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	Federación de Malasia
<i>Capital</i>	Kuala Lumpur
<i>Extensión territorial</i>	329 733 km ²
<i>Religión</i>	Mayoría Musulmana (Sunita) Minoría budista, hindú, confucianista-daosita y cristiana.
<i>Idioma</i>	Malayo; el uso del Inglés es frecuente
<i>Moneda</i>	Ringgit malasio (M\$)
<i>Gobierno</i>	Monarquía constitucional federal
<i>Jefe de Estado</i>	Yang di pertuan agong (Rey supremo soberano) elegido por la Conferencia de Regentes de uno de los 9 soberanos hereditarios. Desde 26.4.1999 el Rey Salahuddin Abdul Aziz Shah Alhaj (Sultan de Selangor).
<i>Principales organizaciones políticas</i>	
<i>Coalición:</i>	Barisan Nacional incorpora 11 partidos: UMNO Baru La Asociación Chino-Malaya (MCA) El Congreso Indio-Malayo (MIC) Gerekan Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PPBB) Partido Nacional de Sarawak (SNAP)
<i>Oposición:</i>	Partido Islámico de Malasia (PAS) Partido de Acción Democrática (DAP) Partido Keadilan Nacional (PKN) Partido Bersatu Sabah (PBS) Partido Popular de Malasia
<i>Principales miembros del gabinete</i>	
<i>Primer Ministro</i>	Dr. Mahathir Mohamad
<i>Viceprimer ministro y</i>	
<i>Ministro del Interior</i>	Abdullah Ahamd Badawi
<i>Ministros clave</i>	
<i>Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente</i>	Law Hieng Ding
<i>Defensa</i>	Najib Tun Razak
<i>Educación</i>	Tan Sri Musa Mohamad
<i>Finanzas</i>	Daim Zainuddin
<i>Relaciones Exteriores</i>	Syed Hamid Albar
<i>Vivienda y gobierno local</i>	Ong Ka Ting
<i>Comercio e Industria Internacional</i>	Rafidah Aziz
<i>Industrias primarias</i>	Lim Keng Yaik
<i>Transporte</i>	Ling Liong Sik
<i>Juventud y Deportes</i>	Hishammuddin Tun Hussein Bernama
<i>Comercio Interno</i>	Tan Sri Mushyiddin Yassin

Unidad Nacional y Desarrollo Social Siti Zaharah Sulaiman
Trabajo Samy Vellu
Gobernador del Banco Central Ali Bbul Hassan Suleiman

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	329 733
Población total a mediados de 1997	21 665 500
Densidad de población ²	65.7

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1997.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (miles de personas)

	1995	1996	1997
Agricultura, silvicultura y pesca	1 413.4	1 339.4	1 274.7
Minería y cantera	40.9	42.6	43.9
Manufacturas	2 051.6	2 177.8	2 307.6
Construcción	668.9	726.2	768.4
Transporte, almacenaje y comunicación	395.2	414.2	436.5
Finanzas, seguro, bienes raíces y servicios empresariales	378.5	403.3	422.4
Servicios estatales	872.2	876.6	880.9
Otros servicios	2 094.7	2 181.3	2 256
Total de empleados	7 915.4	8 161.4	8 390.4
Desempleados	224.6	210.6	216.3
Fuerza laboral total	8 140.0	8 372.0	8 606.7

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios					
de mercado mm\$M ¹	190.3	218.7	249.5	275.4	281.9
PIB mmd ²	72.50	87.30	99.20	97.90	71.8
PIB crecimiento real (%)	9.30	9.40	8.60	7.50	-7.5
IPC (promedio porcentual)	3.7	5.3	3.5	2.6	5.3
Exportaciones FOB md ³	56 897	71 767	76 881	77 881	71 939
Importaciones FOB md	55 320	71 871	73 055	74 005	54 260
Balanza de la cuenta					
corriente md	-4 521	-8 470	-4 596	-4 791	9 196
Reservas excluyendo oro mmd	25 423	23 774	27 0090	20 788	25 559
Deuda externa total md	30.3	34.3	39.7	47.2	43.5
Servicio de la deuda externa					
(%) pagado	8.9	7	9	7.5	9
Tipo de cambio promedio					
(M\$: US\$)	2.62	2.5	2.52	2.81	3.92

¹ mm\$M = miles de millones de dólares malayos.

² mmd\$ = miles de millones de dólares estadounidenses.

³ md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1998)

	% del total
Agricultura	11.5
Minería	6.9
Manufacturas	32.2
Construcción	3.6
Electricidad, gas y agua	3.4
Servicios del gobierno	4.24
PIB a costo de factores	100.00

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1998)

	% del total
Consumo privado	44.7
Consumo estatal	11.3
Formación bruta de capital fijo	30.3
Acumulación de existencias	0
Exportación bienes y servicios	102
Importación bienes y servicios	-88.2
PIB a precios de mercado	100.00

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES (1998)

	<i>mmd*</i>
Maquinaria electrónica y eléctrica	41.3
Aceite de palma	4.5
Petróleo y GNL	3.4
Químicos y productos químicos	2.7
Textiles, vestido y calzado	2.4
Equipo de transporte	2.1
Total (incluye otros)	73.2

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES (1998)

	<i>mmd*</i>
Insumos de manufactura	27.6
Maquinaria de oficina	4.6
Equipo de transporte	3.4
Productos de metal	2.7
Alimentos	1.7
Bienes de consumo duradero	1.3
PIB a precios de mercado	58.2

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	21.6
Singapur	17.9
Japón	10
Hong Kong	4.6
Taiwan	4.1
Reino Unido	3.6
Corea del Sur	3.5

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Singapur	24.7
Japón	15.9
Estados Unidos	13.8
Corea del Sur	6.7
Taiwan	5.1
Alemania	3
Tailandia	4.2

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Malaysia*, tercer trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-MALASIA

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Exportaciones md*	22 906	23 727	31 854
Importaciones md	535 009	738 825	848 879
Saldo	-521 103	-715 098	-817 025

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1993	1994	1995
Receptores de radio (millares en uso)	8 280	8 500	8 700
Receptores de televisión (millares en uso)	2 915	3 100	3 300
Teléfonos (millares de líneas en uso)	2 411	2 864	3 332
Producción de libros			
Títulos	3 799	4 050	6 465
Ejemplares (miles)	13 960	17 424	21 405
Periódicos diarios:			
Títulos	n.d.	44	44
Circulación promedio (miles de ejemplares)	n.d.	2 800	2 800
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	52 602	58 090	n.d.
Teléfonos celulares (suscripciones)	290 000	571 720	1 005 066

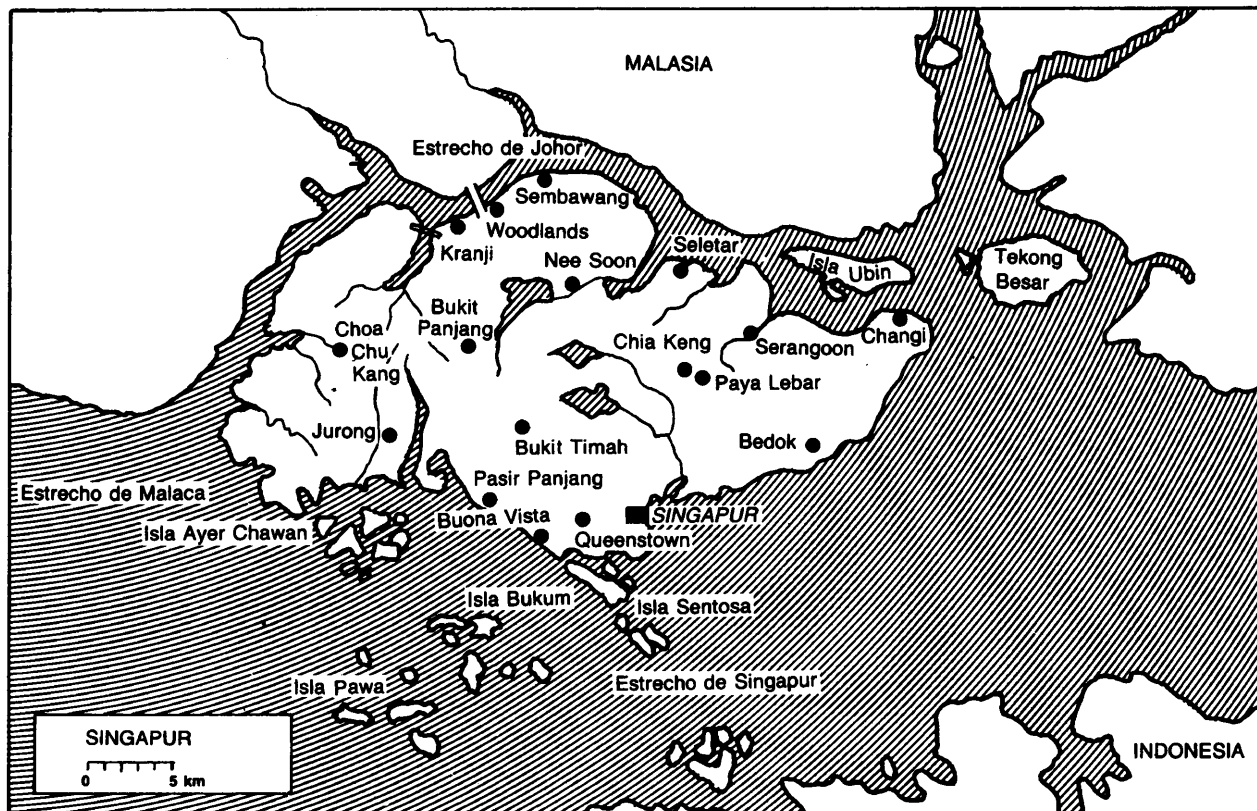
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (enero de 1997)

	<i>Instituciones</i>	<i>Maestros</i>	<i>Estudiantes</i>
Primaria	7 084	150 681	2 870 667
Secundaria	1 561	97 401	1 804 519
Académicos	1 460	91 659	1 767 946
Vocacional	47	3 007	14 211
Tecnológicos	31	1 857	12 358
Colegios Mayores de Ciencias MARA	23	878	10 004
Terciarios	48	14 960	210 724
Universidades	9	7 823	97 103
Entrenamiento para maestros	31	3 220	46 019
Institutos Tecnológicos de MARA	1	2 574	42 174

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

SINGAPUR



SINGAPUR

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA
VANESSA A. PROAÑO DOMÍNGUEZ
El Colegio de México

La singapurense fue una de las economías de la región asiática del Pacífico que salieron mejor libradas de la crisis financiera de 1997.¹ No obstante, dados el grado y la forma de integración de Singapur al complejo económico regional, las graves dificultades de los países vecinos se saldaron con una reducción drástica de la demanda externa; ésta, a su vez, repercutió negativamente sobre los factores que determinan la demanda interna, provocando la segunda recesión económica de la historia del Singapur independiente. El ministro de Finanzas, en su *Declaración sobre el Presupuesto 1999*, establece el siguiente diagnóstico:

La fuerte contracción de la demanda regional fue la causa principal del debilitamiento de nuestra economía. Las economías afectadas por la crisis, Indonesia, Tailandia, Malasia, Corea y Hong Kong sufrieron recesiones en 1998 [...]. La situación económica de Japón también se deterioró considerablemente [...]. Debido a nuestras estrechas relaciones con esas seis economías asiáticas, sus problemas afectaron a Singapur, particularmente a los sectores de servicios más orientados hacia la región.

Los licenciamientos alcanzaron un récord histórico de 28 300 personas debido tanto a las presiones por mantener la competitividad como a la reducción de la demanda por parte de las empresas [...]. La inseguridad laboral y

¹ Para mayores detalles acerca de las medidas adoptadas por la *Monetary Authority of Singapore* (MAS) desde 1996, para prevenir los efectos negativos de posibles desequilibrios en los mercados financieros, véase el artículo: J.J. Ramírez Bonilla, "Singapur"; en Eugenio Anguiano (ed.), *Asia Pacífico 1998*, El Colegio de México, 1999.

la disminución del crecimiento de los salarios provocaron una reducción [...] en el gasto dedicado al consumo privado. Con la reducción de la demanda, los precios disminuyeron y el Índice de Precios al Consumidor se contrajo en un 0.3% durante 1998. La disminución de los precios de los activos domésticos también acentuó el sentimiento depresivo y exacerbó las presiones contraccionistas asociadas a la desaceleración económica.

La combinación de las contracciones externa e interna produjo la segunda recesión económica de Singapur, desde la independencia.²

Una diferencia cualitativa distingue, sin embargo, las recesiones de 1986 y de 1998. Durante la primera, la economía singapurense se encontraba abierta en términos comerciales y se buscaba afanosamente atraer la inversión extranjera directa (IED) para desarrollar un sector industrial moderno y competitivo. Durante la crisis actual, la singapurense sigue siendo una de las economías comercialmente más abiertas. Ahora, no sólo es un importante polo de atracción de empresas foráneas que buscan beneficiarse de las condiciones creadas por las autoridades económicas singapurenses para producir y exportar bienes y servicios desde la isla-Estado, sino también es una fuente de capitales domésticos que buscan las condiciones propicias para su propia rentabilidad en los países en desarrollo de la región.

En otras palabras, en 1986, Singapur se encontraba en la fase inicial de la internacionalización de su economía. En la actualidad, ya esta plenamente integrado al complejo económico macro-regional de Asia del Pacífico. En esas condiciones, el desarrollo de la(s) economía(s) nacional(es) es modulado por el del conjunto regional y, en consecuencia, las estrategias tendientes a reestablecer el crecimiento económico buscan reubicar de la mejor manera posible a Singapur en la economía internacional.

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

1998 y 1999 muestran dos facetas totalmente diferentes del desempeño económico de Singapur. Durante 1998, la crisis regional fue gestando las condiciones para la recesión singapurense:

² Richard Hu Tsu Tau (Ministro de Finanzas), *Budget Statement 99*; Ministry of Finance, febrero 26, 1999; <http://www.gov.sg/mof/bud99txt1.html>

• En el segundo trimestre de 1998, el crecimiento del PIB tan solo fue del 0.2%; esa situación de recesión *de facto* estuvo marcada por: primero, el decrecimiento rápido del comercio (-4.5%), indicando con ello la importancia de la demanda externa para una economía abierta como la de Singapur; segundo, la contracción (-2.5%) del sector de los servicios financieros, contracción modulada por la crisis financiera regional; tercero, la recesión del sector productivo estratégico del país (las manufacturas y, más concretamente, las industrias electrónica y petroquímica).

• En el tercer trimestre de 1998, la recesión ya fue evidente: la tasa de crecimiento del PIB fue de -1.9%, y era el resultado, primero, de las repercusiones de la crisis financiera regional sobre el sector financiero local (-11.8% de crecimiento); segundo, de la recesión de los principales socios comerciales de Singapur (-5.9% y -4.2% de crecimiento de los sectores comercio y manufacturas); tercero, de las políticas tendientes a permitir a las empresas mejorar sus condiciones de competitividad internacional mediante la reducción de los costos de producción.

• Durante el cuarto trimestre de 1998, la situación recesiva se mantuvo, aunque con un matiz nuevo: los sectores de servicios financieros y manufacturas todavía registraron crecimientos negativos (-3.2% y -2.7%, respectivamente), pero no tan pronunciados como en el trimestre anterior. En contraste, el sector de la construcción, el mejor indicador del estado de la demanda interna, decreció a una tasa de -5.3%.

CUADRO 1

PIB: tasas de crecimiento real trimestrales, 1998-1999

	1998					1999		
	Tr. 1	Tr. 2	Tr. 3	Tr. 4	Anual	Tr. 1	Tr. 2	Tr. 3
Total	6.2	0.2	-1.9	-1.1	0.3	0.6	6.7	6.7
Manufacturas	6.5	-0.4	-4.2	-2.7	-0.5	6.5	14.5	16.7
Construcción	13.6	7.9	-0.2	-5.3	3.9	-9.8	-13.3	-15.6
Comercio	1.5	-4.5	-5.9	-6.3	-4	-2.1	6.6	9.3
Comunicaciones y transporte	6.4	6.3	4.1	4.7	5.5	5.8	6.4	7.6
Servicios financieros	6.5	-2.5	-11.8	-3.2	-8.8	-8.6	12.9	4.3
Servicios para negocios	—	—	3.4	3.6	4.9	0.6	-0.2	1.2

Fuente: Ministry of Trade and Industry.

Durante 1999, se logró, primero, la estabilización y, después, el resta-

blecimiento del crecimiento de la economía singapurense. En efecto, durante el primer trimestre del año, el crecimiento del PIB volvió a ser positivo, aunque inferior al 1.0%.

No obstante, durante los trimestres segundo y tercero, las tasas fueron de un robusto 6.7%. Las autoridades económicas locales y los organismos internacionales se apresuraron para echar las campanas a vuelo y, en parte, tenían razón para hacerlo:

- El ritmo de crecimiento de las manufacturas fue, en promedio, del 14.5% y del 16.7%.
 - La industria química fue el principal motor de la reactivación. Su ritmo de expansión fue del 38.0% y del 40.0%. De acuerdo con el Ministerio de Comercio e Industria (*Ministry of Trade and Industry*, MTI) las exportaciones de productos farmacéuticos destinados a Estados Unidos y a la Unión Europea fueron el ramo más dinámico.
 - La industria electrónica creció a tasas del 23.0% y del 26.0%, sobre la base de la expansión de la producción de equipos de telecomunicaciones (sobre todo teléfonos celulares) y de memorias DRAM, respectivamente. El MTI, por otra parte, reconoce que el segmento productor de *drives* para discos, que en otro tiempo fue de los más dinámicos, atraviesa una fase de reestructuración que implica, sobre todo, la reubicación de las empresas en localizaciones fuera de Singapur, con menores costos de producción.³
- El comercio creció al 6.6% y al 9.3%. El repunte se debió a la combinación de la reactivación de las reexportaciones (detalle que el MTI considera un síntoma de la recuperación regional) y de la expansión del comercio al menudeo (12.0% y 22.0%). Este último detalle, sin embargo, no indica una recuperación de la demanda interna, sino la reactivación del turismo y, con él, de las ventas para la exportación.
- El sector de servicios financieros, después de cuatro trimestres continuos de contracción, volvió a registrar tasas positivas del 12.9% y del 4.3%. El MTI destaca:
 - La influencia favorable de la actividad en la bolsa de valores de Singapur y en las aseguradoras.

³ Ministry of Trade and Industry (MTI), *Economic Survey of Singapore*, segundo y tercer trimestre de 1999, MTI: <http://www4.gov.sg/mti/99qes2.html> y <http://www4.gov.sg/mti/99qes3.html>

- La presencia de factores que impiden la reactivación del crédito a los principales sectores económicos domésticos.⁴

Las dificultades domésticas todavía presentes son, hasta ahora, inquietantes y sólo después de superadas podrá afirmarse completamente que la economía singapurense ha entrado en una nueva fase de expansión.

Los informes del MTI indican que, durante los trimestres segundo y tercero de 1999, la demanda total creció al 6.8% y al 9.4%, respectivamente. Las cifras correspondientes a las demandas externa e interna fueron 6.9% y 7.9%, para una, y 5.8% y 13.0%, para la otra. Dicho de otra manera: hasta el segundo trimestre, la demanda externa había sido el principal motor del crecimiento. Esto se debió, en gran parte, a la diversificación de los mercados de exportación de Singapur: Estados Unidos y la Unión Europea sustituyeron, en buena proporción, a los mercados asiáticos afectados por la crisis.

A partir del segundo trimestre, la demanda interna volvió a dinamizarse; sin embargo, el comportamiento del sector de la construcción (tasas de crecimiento del -13.3% y del -15.6%, durante el segundo y tercer trimestres de 1999) y del crédito doméstico no deja de ser inquietante, y arroja un halo de incertidumbre sobre la recuperación plena de la economía.

LAS POLÍTICAS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Conscientes de la necesidad de reactivar la demanda doméstica, los responsables de la política económica han decidido intervenir en varios frentes:

- En el del ahorro doméstico decretaron que, a partir de enero del 2000, las aportaciones de los empleadores a las cuentas de los asalariados en el *Central Provident Fund* se incrementarían del 10% al 20% de los salarios.
- En cuanto al gasto público, para 1999, se anunció un presupuesto por 29.2 mil millones de dólares; los ingresos del gobierno, en cambio, fueron estimados en tan solo 24.1 mil millones de dólares. El déficit programado de 5.1 mil millones de dólares representaría el 3.5% del PNB estimado para 1999⁵ y contribuiría a redinamizar la demanda interna, sobre todo a par-

⁴ *Idem.*

⁵ Richard Hu Tsu Tau, *op. cit.*

tir de incrementos considerables en los montos destinados al gasto para el desarrollo.

- En el de las inversiones, la tarea es todavía más compleja: con afán de evitar mayores daños a la economía, las políticas anticrisis han tenido como resultado no deseado una pérdida de competitividad de Singapur como localización productiva, con respecto a otros países donde las devaluaciones de las monedas nacionales fueron más pronunciadas. En ese sentido, la reestauración de la competitividad de las empresas localizadas en Singapur se ve limitada por la rigidez de los costos de producción elevados.

Durante la primera fase de la recesión, el gobierno singapurense impuso medidas que permitieron a las empresas sortear las dificultades,⁶ pero que afectaron negativamente las expectativas de los individuos: reducción de las aportaciones patronales al CPF y de los montos de los aumentos a los salarios. Los representantes gubernamentales son conscientes de que, en una sociedad multi-racial, el sacrificio de los asalariados no puede ser prolongado indefinidamente, sin poner en riesgo la cohesión social; los ejemplos de Indonesia y Malasia están ahí para recordar que Singapur está marcado por las mismas formas de fragmentación social.

Por otra parte, dada la magnitud y las pautas reproductivas de la población singapurense,⁷ la inducción de un incremento de la oferta de mano de obra a través del desempleo no puede operar como mecanismo permanente para reducir los salarios y abatir los costos de producción. La sustitución de mano de obra por capital, por lo tanto, se impone como la única solución en el mediano y largo plazos. Ahora bien, si se tiene en cuenta el grado de desarrollo de las empresas singapurenses, no es evidente que todas tengan la capacidad para financiar su propia reestructuración tecnológica. El Estado, por lo tanto, necesita tomar cartas en el asunto, pero su intervención, también por necesidad, deberá ser discriminatoria:

a) Privilegiando las empresas de los sectores considerados estratégi-

⁶ Entre esas medidas destacan dos paquetes aprobados por el ministerio de Finanzas en junio y noviembre de 1998, por 2 mil y 10.5 mil millones de dólares en reducciones a los diferentes factores que determinan los costos de producción. Richard Hu Tsu Tau, *op. cit.*

⁷ En 1997, la población económicamente activa estaba compuesta por 1.9 millones de personas; para 1999, era estimada en alrededor de 2 millones de individuos. Ministry of Manpower, Key labour statistics, 1999; <http://www.gov.sg/mom/rsd/statlf.html>

cos (*high tech*) para el desarrollo nacional. El discurso sobre la nueva fase de la industrialización está ahora organizado alrededor del tema de las “actividades productivas basadas en el conocimiento” (*knowledge driven activities*); las políticas en materia de formación de recursos humanos apuntan desde ahora en esa dirección⁸ y los programas de financiamiento privilegian a las “empresas locales prometedoras” (*promising local enterprises*, PLE) a través de coinversiones directas del *Economic Development Board* (EDB) con dichas empresas.⁹

b) Prosiguiendo con la regionalización de la producción de las empresas de sectores no prioritarios. Así, aquellos como el de los *drives* para computadoras han tenido que ser relocalizados para mantener la competitividad de las empresas singapurenses.

c) Captando el interés de las empresas extranjeras para invertir en Singapur en los sectores de manufacturas y de servicios y transferir nuevas tecnologías y conocimientos que contribuyan a la reestructuración tecnológica de Singapur.

d) Diversificando los mercados de exportaciones singapurenses. En ese sentido, el *Trade Development Board* (TDB) ha diseñado tres ejes de intervención para mantener la competitividad comercial de Singapur:

- Expansión de la demanda en los mercados tradicionales de los países desarrollados. Esta estrategia apunta hacia la consecución de dos objetivos: por un lado, extender la perspectiva comercial de la región hacia el mundo industrializado, reforzando su presencia en los mercados de Estados Unidos y Europa; por el otro, flexibilizar las exportaciones para sustituir unos mercados por otros, cuando se enfrenten dificultades en algunos de ellos.

- Consolidación de los recursos en la región asiática del Pacífico. La integración comercial de la región ha tenido como principal motor la inversión directa; para las autoridades singapurenses, por lo tanto, resulta cru-

⁸ El Ministerio de Recursos Humanos (Manpower Ministry) ha acuñado la noción de *Talent Capital* para expresar la importancia del conocimiento en los nuevos procesos productivos. A partir de esa noción se ha diseñado el proyecto Mapower 21 para dotarse de una mano de obra globalmente competitiva durante los primeros años del nuevo milenio. Para mayores detalles consúltese el artículo: “The making of a talent capital”, publicado por el mismo ministerio en http://www.gov.sg/mom/gen/sep_spec/p2.htm

⁹ De acuerdo con los lineamientos establecidos, el EDB adquirirá como máximo el 30% de las acciones de las PLE.

cial fomentar la exportación de capitales domésticos (provenientes de las empresas sin posibilidad de mantener su competitividad basadas en Singapur) y con ello intensificar el comercio exterior intra-empresas.

- Acceso a los mercados “emergentes”. Lo que las autoridades singapurenses buscan ahora son nuevas localizaciones, fuera de la región asiática del Pacífico, que les permitan: acceder a recursos naturales, reducir costos de producción, penetrar en los mercados domésticos y, en general, mantener la competitividad de las empresas nacionales. En ese sentido, el MTI se ha comprometido en negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con su similar chileno; ha manifestado a la Secofi mexicana su interés por negociar un acuerdo semejante y, para empezar, ha puesto en funcionamiento una oficina del TDB en la ciudad de México.

Hasta ahora, el horizonte geográfico de la internacionalización de la economía singapurenses se había limitado a la región asiática del Pacífico. La crisis puso en evidencia los profundos nexos existentes entre las economías nacional y regional. Ante las dificultades para poner en práctica mecanismos que permitan incidir sobre las dimensiones regionales de la crisis, las autoridades de la isla-Estado han decidido extender el ámbito de la internacionalización; con ello, buscan que Singapur trascienda y se convierta en una pequeña potencia económica mundial. Asimismo, pretenden garantizar la estabilidad socio-política interna necesaria para la realización del proyecto y generar el momento político internacional favorable al mismo.

POLÍTICA INTERNA

En campo de la política interna, los eventos que más llamaron la atención en 1999 fueron: un cambio en el gabinete,¹⁰ la creación del Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de Información (MCIT), la elección del Presidente y la presentación del reporte *Singapur 21*.

En septiembre, S.R. Nathan, ex diplomático y ex embajador en Washington, tomó posesión de la Presidencia. De los seis presidentes que ha tenido Singapur, Nathan es el segundo que “formalmente” ha sido designado por “elección” popular, pues en realidad las elecciones no se convocaron.

¹⁰ Véase apéndice.

Nathan quedó como candidato único debido a que ninguno de los otros aspirantes reunió los requisitos necesarios para lanzar su candidatura.¹¹

Una enmienda constitucional realizada en 1991 determinó que el presidente sería electo por los ciudadanos, lo que dotó a esta figura de cierta formalidad “democrática”. Sin embargo, la ausencia de una verdadera victoria popular no fue lo único que opacó la importancia del relevo presidencial en 1999. En junio, cuando el entonces presidente Ong Teng Cheong anunció que no se postularía de nuevo al cargo y enumeró una serie de obstáculos reales que enfrentó para llevar a la práctica los poderes constitucionales, se puso en evidencia el límite real que el gobierno ha impuesto a la actividad presidencial.¹² La poca relevancia que en la práctica tiene la figura presidencial, se reafirmó posteriormente cuando Lee Kuan Yew, en una entrevista publicada el 11 de agosto por *The Straits Times*, sostuvo que el oficio del Presidente no pasaba de ser un oficio ceremonial y que nunca existió la intención de que el Presidente electo se convirtiera en un aspirante al poder gubernamental.

La oposición criticó al gobierno por no haber actuado con sinceridad al instituir la figura del Presidente electo. Particularmente J.B. Jeyaretnam, líder del Partido de los Trabajadores (*Workers Party*), es partidario de una enmienda que permita que sea la legislatura, y no el Presidente, el que salvaguarde las reservas financieras del país.¹³

La elección del nuevo Presidente, perteneciente a la minoría india, fue vista con beneplácito por quienes piensan que debe existir un equilibrio étnico en la burocracia. Los dos antecesores inmediatos de Nathan son de origen chino y los otros cuatro, incluyendo el actual, han pertenecido a diferentes minorías étnicas.¹⁴

Las próximas elecciones parlamentarias serán en el 2002. El Partido Acción Popular (PAP) cuenta con 80 de los 83 asientos en el parlamento.

¹¹ Para lanzarse a la candidatura presidencial, los aspirantes deben demostrar ser personas íntegras, de buen carácter, buena reputación y haberse desenvuelto en una alta posición gubernamental o en el sector privado en un cargo equivalente a la administración de una compañía con ganancias de capital por 60 millones de dólares, véase *Asiaweek*, “Hold the Polls”, vol. 25, num. 35, 3 de septiembre de 1999.

¹² Constitucionalmente el Presidente tiene el poder de veto sobre nombramientos burocráticos, sobre el presupuesto gubernamental y sobre decisiones que considere que afecten las reservas financieras del país.

¹³ *The Straits Times*, “Government not sincere, says opposition”, agosto 19, 1999.

¹⁴ Véase por ejemplo, *The Straits Times*, “The next elected president, minorities disadvantaged?”, 29 de julio de 1999.

Dado el estricto control político gubernamental, la oposición no ha obtenido grandes logros, y es poco probable que se altere el balance a su favor. Lee Hsieng Loong, hijo de Lee Kuan Yew, viceprimer ministro y director de la Autoridad Monetaria de Singapur, es quien hasta ahora aparece como el más probable sucesor del primer ministro Goh.

La imagen de rigidez que el gobierno se ha ganado debido a los mecanismos desarrollados para evitar el fortalecimiento de la oposición y una completa libertad de información, se relajó un poco con el proyecto *Singapur 21*, el cual culminó en la publicación de un informe con el mismo título, en abril de 1999. En 1997 el primer ministro Goh Chok Tong creó un comité con el objetivo oficial de fortalecer el “espíritu singapurense” para enfrentar los retos del próximo siglo. Con postulados como el de “todos los singapurenses son importantes”, se busca fortalecer los lazos intercomunitarios en un aparente intento por establecer un nuevo pacto social en el que no sólo tengan cabida el sector público y privado, sino también el popular. Así, a grandes rasgos, se podría afirmar que el informe constituye un parteaguas en la actitud del gobierno hacia la población, pero lo cierto es que dista mucho de ser una propuesta política diferente a la que ya existe, pues si bien afirma que “todos los singapurenses son importantes”, esto no concuerda con el uso de mecanismos para impedir la evolución de la oposición política. El llamado por una ciudadanía más activa, se limita a invitaciones a participar en actividades cívicas como la caridad, el arte y el deporte.

El informe es el producto del esfuerzo de un amplio grupo de personas pertenecientes a diferentes ámbitos de la sociedad, por lo que, de cierta manera, a pesar del sesgo gubernamental, refleja la opinión y las preferencias de toda la sociedad en su conjunto, lo que lleva a pensar que no sólo el gobierno está muy lejos de emprender una apertura política, sino que la población tampoco la demanda.¹⁵

POLÍTICA EXTERIOR

Durante 1999 Singapur demostró su postura en favor de las soluciones multilaterales a las cuestiones económicas, políticas y de seguridad de incumbencia regional.

¹⁵ Véase *Singapore Window*, “The Singapore 21 report: A political response”, Mayo 21, 1999, <http://www.Sinagapore.window.org>.

Singapur ha mantenido un fuerte compromiso con APEC y especialmente con ANSEA, manifestando su optimismo en que los miembros de esta última puedan establecer, a partir del 2003, una zona de libre comercio.

El compromiso con los foros regionales continuó a pesar de que la crisis puso en evidencia las limitaciones de APEC y de ANSEA. Incluso, dentro de esta tendencia regionalista, el gobierno de Singapur hizo propuestas novedosas, tal como la promoción del *East Asian-Latin American Forum* (EALA Forum) para impulsar una mayor cooperación entre los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina y para reforzar el proyecto propio de acceso a los mercados “emergentes”. A la reunión inaugural de este foro, que se llevó a cabo en Singapur durante los primeros días de septiembre de 1999, asistieron representantes de México, de todos los países sudamericanos, de los países miembros de ANSEA, Japón, China, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. Del encuentro resultaron sugerencias para una cooperación en torno a temas como: la creación de un banco de datos entre los miembros del foro, intercambio de puntos de vista sobre la OMC, cooperación en proyectos de ciencia y tecnología, establecimiento de consejos para el desarrollo empresarial, etc. Singapur acordó auspiciar al Instituto de Estudios del Sudeste Asiático para elaborar estudios económicos que identifiquen los principales obstáculos para el desarrollo de lazos comerciales y económicos entre Asia y América Latina.¹⁶

La crisis económica de la región, además de impulsar nuevas propuestas, obligó a llevar a cabo ciertas reformas burocráticas para monitorear y contribuir de manera más eficiente a la solución del problema. La Autoridad Monetaria de Singapur creó, por ejemplo, el Departamento de Relaciones Internacionales. Cabe mencionar además que, desde abril de 1998 a mayo de 1999, esta entidad fue anfitriona de diversos eventos internacionales realizados a consecuencia de la crisis regional.¹⁷

Debido a su pequeño territorio y a una ubicación que le dota de vecinos potencialmente peligrosos, la autodefensa continúa siendo una prioridad en las relaciones exteriores de Singapur. Singapur sigue manifestándose a favor de un sano entendimiento entre Estados Unidos, China y Japón.

¹⁶ Sobre EALA Forum véase, “Inaugural Meeting of Officials from East Asia and Latin America, September 1-3, 1999, Singapore”, en <http://www.mfa.gov.sg>

“Inaugural Meeting of Officials from East Asia and Latin America, September 1-3, 1999: Remarks by Mr. Bilahari Kausikan, Deputy Secretary, MFA to the Press on Sep 3, 99, en <http://www.mfa.gov.sg>

¹⁷ Véase Annual Report 98/99, Monetary Authority of Singapore, <http://www.mas.gov.sg>

El fortalecimiento y la estabilidad de la relación entre estas tres potencias son percibidos por Singapur como una condición necesaria para la existencia de un balance de poder estable en la región.¹⁸ En este contexto, Singapur mantiene su apoyo a la presencia militar de Estados Unidos en la región. La fuerza naval estadounidense utiliza la base de Changi y la milicia singapurense mantiene fuertes lazos con las fuerzas armadas estadounidenses. No obstante, Singapur también se ha manifestado a favor de un mayor compromiso por parte de Europa con la seguridad de la región.¹⁹

En 1999, Singapur participó en la fuerza multinacional auspiciada por la ONU para la pacificación de Timor del Este. Otorgó apoyo médico, observadores militares y algunos buques de desembarque. Además, Singapur es miembro del *Five Power Defense Agreement* (FPDA), junto con el Reino Unido, Australia, Malasia y Nueva Zelanda.

En cuanto a las relaciones bilaterales, destacan Malasia e Indonesia. Con Malasia, la relación mantuvo altas y bajas. A diferencia de la reacción de los países del área con respecto al "incidente Anwar" en Malasia, Singapur prácticamente se abstuvo de hacer declaraciones. Sin embargo, Singapur rompió este equilibrio cuando el 18 de junio, *The Business Times* publicó un editorial que criticaba la larga permanencia de Mahathir en el poder. Mahathir respondió molesto que precisamente en Singapur un líder había permanecido en el poder por más tiempo, refiriéndose, por supuesto, a Lee Kuan Yew. La situación mejoró cuando el gobierno singapurense declaró que el editorial no reflejaba su punto de vista.

La provisión de agua por parte de Malasia a Singapur siguió siendo otro aspecto sensible de la relación. A inicios de junio, Mahathir anunció que Malasia no continuaría proveyendo agua a Singapur después del 2061 y que sólo se le ofrecería agua tratada. El argumento fue de tipo económico: supuestamente Malasia vende a Singapur el agua sin tratar a menor costo de lo que le representa adquirirla de vuelta ya tratada por Singapur. El gobierno de Singapur reaccionó irritado, no sólo por pensar que a Singapur le es mayor el costo del tratamiento del agua que el precio al cual se la vende a Malasia, sino porque la prensa de Malasia publicó detalles so-

¹⁸ Su postura a favor de una relación sino-estadounidense estable, se hizo evidente cuando lamentó el "error" norteamericano de bombardear la Embajada de China en Belgrado, evitando tomar posiciones que condenaran la acción. Véase, "MFA spokesman comments on the bombing of the Chinese Embassy in Belgrade", 12 de mayo de 1999, en <http://www.mfa.gov.sg>.

¹⁹ Singapore Foreign Minister's remarks in Parliament "Overview of strategic situation in Asia", 15 de marzo de 1999, <http://www.mfa.gov.sg>

bre la negociación, lo que percibió como una violación de la confidencialidad con la que considera que se deben llevar a cabo este tipo de acuerdos.²⁰

La caída de Suharto y el arribo de Habibie al poder en Indonesia, representó un parteaguas en la relación de Singapur con ese país. Singapur apoyaba abiertamente el régimen de Suharto y, desde su renuncia, las relaciones con Singapur se tornaron más sensibles, dado que Habibie fue abiertamente crítico hacia Singapur y su gobierno.

Durante el proceso de elecciones generales en Indonesia, el gobierno de Singapur intentó establecer relaciones con algunos de sus protagonistas. El apoyo a los chinos de Indonesia se evidenció cuando éstos viajaron a Singapur para evitar la violencia de las elecciones, aunque prácticamente todos regresaron terminado el proceso.

Con la elección de Abdurrahman Wahid, el panorama de las relaciones con Indonesia es más prometedor. A inicios de noviembre, Wahid visitó Singapur, y Lee Kuan Yew se manifestó a favor de que Singapur apoye a Indonesia en su proceso de recuperación económica, incentivando la confianza de los inversionistas extranjeros.²¹

²⁰ Sobre las relaciones con Malasia en 1999 véase, The Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report Singapore*, tercer trimestre, 1999; EIU, *Singapore Profile 1999-2000*, 1999; *Singapore's Foreign Minister's remarks in Parliament*, 15 de marzo de 1999 en <http://www.mfa.gov.sg>

²¹ "Singapore committed to helping Indonesian recovery process, says SM Lee", 11 de noviembre de 1999 en <http://www.mfa.gov.sg>

APÉNDICE

Nombre oficial	República de Singapur
Capital	Singapur
Extensión territorial	647.8 km ²
Religión	Budismo y daoísmo; minoría musulmana, cristiana, hindú y sikh
Idioma	Oficial: chino, malasio, tamil e inglés
Moneda	Dólar singapurense (S\$)
Gobierno	Democracia parlamentaria
Jefe de Estado	El presidente S.R. Nathan desde 1.9.1999. Anteriormente Ong Teng Cheong, ocupó este cargo seis años.
Principales organizaciones políticas	
<i>Gobierno:</i>	Partido de Acción Popular (PAP)
<i>Oposición:</i>	Partido de los Trabajadores (WP)
	Partido Democrático de Singapur (SDP)
	Partido de Solidaridad Nacional (NSP)
	Partido de Justicia de Singapur (SJP)
Miembros del Gabinete	
<i>Primer Ministro</i>	Goh Chok Tong
<i>Viceprimer Ministro y Presidente de la Autoridad Monetaria de Singapur</i>	Lee Hsien Loong
<i>Viceprimer Ministro y Ministro de Defensa</i>	Tony Tan
Ministros clave	
<i>Comunicación y Tecnología de Información</i>	Yeo Cheow Tong
<i>Desarrollo Comunitario y Asuntos Musulmanes</i>	Abdullah Tarmugi
<i>Educación</i>	Teo Chee Hean
<i>Finanzas</i>	Richard Hu
<i>Relaciones Exteriores y Ley</i>	Shunmugan Jajakumar
<i>Ministerio de Interior</i>	Wong Kan Seng
<i>Información, las Artes y el Medio Ambiente</i>	Lee Yock Suan
<i>Trabajo</i>	Lee Boon Yang
<i>Desarrollo Nacional</i>	Mah Bow Tan
<i>Ministro Mayor y Oficina del Primer Ministro</i>	Lee Kuan Yew
<i>Comercio e Industria</i>	George Yeo
<i>Sin carteras</i>	Lim Boon Heng

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, cuarto trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	647.8
Población total a mediados de 1997	3 103 500
Densidad de población ²	4 790.8

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1997.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

(miles de personas de 16 años y mayores a junio de cada año)

	1994	1995	1996
Agricultura, caza, silvicultura, pesca, minería y cantera	5.2	4.5	3.7
Manufacturas	422.5	412.7	406.3
Electricidad, gas y agua	8.5	5.7	7.2
Construcción	108.8	113.9	115
Comercio, restaurantes y hoteles	376.9	347.8	405.9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	174.7	182.8	195.3
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios empresariales	198.6	248.2	246
Servicios a la comunidad, sociales y personales	353.6	375.8	367.7
Otras actividades	0.5	10.7	1.1
Total de empleados	1 649.3	1 702.1	1 748.2
Desempleados	43.8	47.2	53.8
Fuerza laboral total	1 693.1	1 749.3	1 802.0
Hombres	1 012	1 072.4	1 054.6
Mujeres	681	676.9	747.4

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios de mercado					
corrientes mmS\$ ¹	108.5	120.7	129.0	141.3	141.2
PIB, crecimiento real (%)	10.5	8.7	7.5	8.0	1.5
IPC (promedio porcentual)	3.1	1.7	1.4	2.0	-0.3
Exportaciones FOB mmd ²	96.5	118.0	125.0	125.0	109.7
Importaciones CIF mmd	102.4	124	131.3	132.4	101.7
Balanza de la cuenta corriente mmd	11.5	14.4	14.7	14.8	17.6
Reservas excluyendo oro mmd	58.2	68.7	76.8	71.3	74.9
Deuda pública (% del PIB)	3.2	0	0	0	0
Tipo de cambio promedio (S\$:US\$)	1.53	1.42	1.41	1.48	1.67

¹ mmS\$ = miles de millones de dólares singapurenses.

² mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, tercer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1998-1999)

	% del total
Agricultura, silvicultura y pesca	0.2
Manufacturas	23.2
Servicios	2.1
Construcción	10
Comercio	17.6
Transporte y comunicación	11.1
Finanzas y servicios empresariales	30.9
PIB a precios del mercado (incluye costos imputados de servicios de la banca)	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, tercer trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1998-1999)

	% del total
Consumo privado	40.1
Consumo estatal	10
Inversión bruta fija	37
Incrementos en acciones	-3.5
Exportación neta de bienes y servicios	17.8
Discrepancias estadísticas	-1.4
PIB a precios de mercado corrientes	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES FOB (1998)

	<i>mmd*</i>
Maquinaria y equipo	69.4
Fósiles minerales	9.5
Químicos	6.7
Bienes manufacturados	4.7
Alimentos	1.7
Materia cruda	1.0

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES CIF (1998)

	<i>mmd*</i>
Maquinaria y equipo	58.3
Bienes manufacturados	8.6
Fósiles minerales	7.8
Químicos	5.8
Alimentos	2.6
Materia Cruda	0.8

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, tercer trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	19.8
Malasia	15.2
Hong Kong	8.4
Japón	6.6
Taiwan	4.3
Tailandia	3.8
China	3.7
Reino Unido	3.4
Alemania	3.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, tercer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Japón	16.7
Malasia	15.5
Tailandia	4.8
China	4.8
Taiwan	3.8
Alemania	3.4
Saudi Arabia	3.2
Estados Unidos	2.7

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Singapore*, tercer trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-SINGAPUR

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Exportaciones md*	235 067	387 256	449 420
Importaciones md	382 938	425 571	493 034
Saldo	-147 871	-38 315	43 614

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

<i>Radio y televisión al 31 de diciembre</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Licencias de radio otorgadas	210 370	250 054	340 400
Licencias de televisión otorgadas	645 529	652 970	681 597

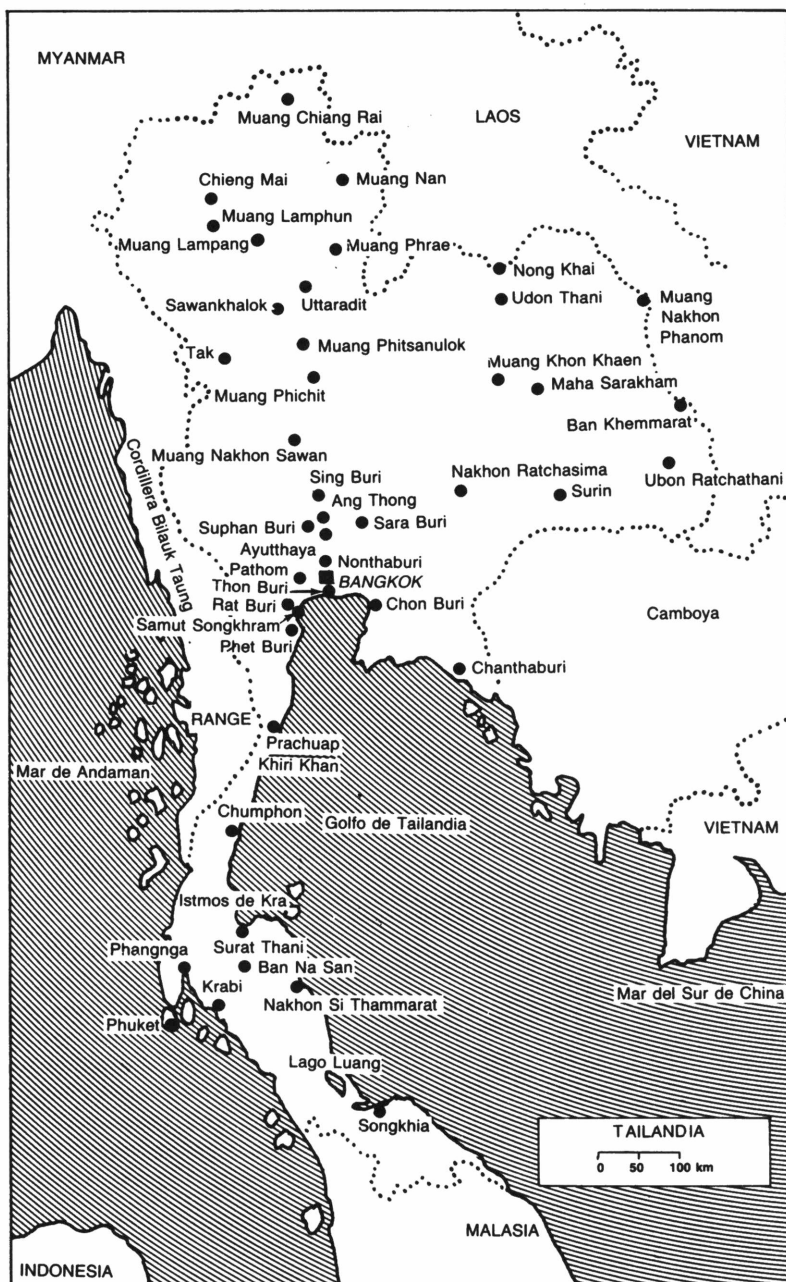
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (julio de 1997)

	<i>Instituciones</i>	<i>Estudiantes</i>	<i>Maestros</i>
Escuelas primarias	196	280 108	11 189
Escuelas secundarias	147	187 415	9 049
Institutos centralizados	4	1 146	114
Colegios mayores	14	21 273	1 510
Institutos tecnológicos	10	9 906	1 315
Institutos politécnicos	4	53 553	3 639
Instituto Nacional para la Educación	1	3 156	447
Universidad Nacional de Singapur y Universidad Tecnológica de Nanyang	2	40 683	3 678
Total	378	597 240	30 941

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

TAILANDIA



TAILANDIA A FINALES DEL SIGLO XX. LA DINÁMICA DE UNA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA GIRATORIA Y SU DESARROLLO TRAS LA CRISIS ASIÁTICA

GUADALUPE ERIKA IBARRA KURKA

INTRODUCCIÓN

Después de la caída del último régimen militar en 1992, y hasta 1997, Tailandia ha transitado por tres gobiernos democráticamente electos, sin que ninguno haya logrado completar su periodo constitucional.¹ Tras el impacto político de la crisis financiera asiática, que resultó en el retiro prematuro de Chavalit en noviembre de 1997, asumió el poder el cuarto gobierno de coalición, encabezado por el ex primer ministro Chuan Leekpai del Partido Demócrata. Su tarea principal es la de encaminar al país en un proceso de recuperación económica y supervisar la ejecución de las enmiendas de 1997 a la Constitución, que plantean fomentar la democracia. Sin embargo, el retiro del presente gobierno ya se prevé para antes de marzo o de noviembre del 2000. La esperanza de la oposición y algunos partidos de la coalición ha sido que Chuan se retire después de un voto de censura que se espera para el periodo ordinario de sesiones del parlamento que inicia el 24 de noviembre de 1999. Este artículo analiza éstos y otros acontecimientos de naturaleza política y económica de suma importancia para Tailandia en 1999. Adoptará una perspectiva histórica que señala que acontecimientos políticos en 1999 manifiestan desarrollos sub-

¹ Chuan Leekpai (Partido Demócrata-PD) (septiembre 1992), Banharn Silpa-archa (Partido Chart Thai-PCT) (julio 1995) y Chavalit Yongchaiyudh (Partido de Nueva Aspiración-PNA) (noviembre 1996), Chuan Leekpai (PD) (1997- ?).

yacentes en los noventa. Asimismo, revisará la recuperación registrada tras la crisis asiática y las diversas perspectivas sobre la rehabilitación del sistema bancario.

Antecedentes de los gobiernos “giratorios”

La incapacidad de los gobiernos de coalición en Tailandia de completar su periodo constitucional en los noventa ha servido para interrumpir la institucionalización de una política partidista.² Los partidos, preponderantemente regionalizados, se caracterizan más como aglomeradores de facciones. Carentes de una ideología común, el sistema se caracteriza por defecciones en favor de partidos con mayor posibilidad de triunfo.³ En general, los gobiernos de coalición, plagados de escándalos de corrupción, siempre han sido vulnerables a los ataques por parte de partidos miembros de la propia alianza, facciones dentro de los partidos y/o los de la oposición.

Lo que en Tailandia antes solía ser un política pendular entre regímenes militares y democracias parlamentarias, parece haberse transformado en una política “pendular electoral viciosa” en los noventa. No sólo es difícil encontrar a un político tailandés que haya permanecido toda su vida en el mismo partido, sino que el mismo Estado tailandés tampoco ha tenido la capacidad de mantener un gobierno por un periodo constitucional. Como Hewison explica: “La política parlamentaria, que aparentemente se ha establecido, está corriendo el riesgo de convertirse en gobiernos parecidos a “puertas giratorias”. Los partidos luchan por su lugar en un gabinete, “cajero automático”, con miras a recuperar sus inversiones en la campaña electoral”.⁴

Irónicamente, estas características parecen darle cierta “continuidad”

² El origen de los gobiernos multipartidistas en Tailandia se debe a varios factores. Los regímenes militares históricamente fundaron sus propios partidos, y aceptaron la existencia y hasta participación de varios partidos, como fue el caso de las elecciones bajo el régimen militar en 1992. En los noventa los partidos que han logrado sobrevivir, no han obtenido las curules necesarias para gobernar como partido único y por lo tanto deben formar coaliciones. Lo anterior está íntimamente relacionado al hecho de que son preponderantemente partidos regionalizados.

³ El PD domina el sur, el PCT la región central, el PD Bangkok, y el PCP y el PNA el noreste.

⁴ Kevin Hewison (ed.), *Political Change in Thailand*, Routledge, Londres, 1998.

a la compleja democracia parlamentaria del país en los noventa. Sin embargo, la política tailandesa, que jamás se ha identificado como en “compas de espera”, se ha destacado mucho más por su dinamismo.

A pesar de las incontables contradicciones de la democracia tailandesa, ésta ha demostrado una acelerada liberalización. La política tailandesa ha llegado a incluir diversos grupos sociales influyentes que buscan satisfacer sus intereses sobre el Estado por medio de elecciones democráticas.

Entre los más recientes e interesantes encontramos a los *Chao Pho*, reciente grupo económico y políticamente poderoso en las provincias que ha decidido tomar por “asalto” al gobierno central en Bangkok. Debido a la amplia participación de los *Chao Poh* en el gobierno de Banharn, quien intenta regresar al cargo de primer ministro en 1999-2000, se le ha atribuido a dicha administración el apodo de “Padrinos S.A.”.⁵

Asimismo, podemos encontrar a los magnates empresariales (*Chao Sua*) como el ex líder del partido “angélico” Phalang Dharma, Thaksin Shinawatra, que fundó recientemente su propio partido, el Thai Rak Thai, y que, últimamente, se volvió el opositor más sólido de los demócratas.⁶

Lo anterior nos advierte que a pesar de la continua e importante presencia de las fuerzas armadas tailandesas en la política y la naturaleza de los partidos, el nombre del juego es la “democracia parlamentaria”, y las elecciones son el medio reconocido para transferir el poder. De hecho, bajo las nuevas reformas de 1997 a la Constitución, entre las cuales se incluye la elección directa al Senado, los militares han reiterado su intención de mantenerse alejados de la política, pero al mismo tiempo han encontrado un espacio en la política civil a través del Senado, cuyas elecciones se llevarán a cabo en marzo del 2000.

Los principales acontecimientos en 1999, año en que se celebra el 40 aniversario (según el calendario budista) de la muerte del padre de la democracia tailandesa, Pridi Banomyong, el aniversario del sexto ciclo del Rey Bhumiphol, y la evidente capacidad de Tailandia de emerger de la cri-

⁵ Según Pasuk Pongpaichit la mayor parte de los partidos, incluso el PD, se han vuelto coaliciones indistinguibles de Chao Pho; Pasuk Pongpaichit y Baker, C. (1993), *Jao Sua, Jao Poh, Jao Tii: Lords of Thailand's Transition*, 5th International Conference on Thai Studies, SOAS, Londres, 1993. Para los analistas, los orígenes inmediatos de la crisis asiática se ubican bajo la administración de Banharn.

⁶ J. Ockey, *Capital accumulation by other means: Provincial crimes, Corruption and the bureaucratic polity*, 5th International conference on Thai Studies, SOAS, Londres, 1993.

sis asiática, sirvieron para corroborar la compleja dinámica del Estado tailandés en los noventa.⁷

El gobierno de Chuan en 1999: política y economía

Las características principales del sistema político en Tailandia nos ayudan a interpretar los retos que enfrenta el gobierno de Chuan y sus esfuerzos para mantener su coalición conformada desde 1997.⁸ Por lo general, 1999 no ha sido un año fácil para Chuan y los demócratas en la política y la economía. Además de tener que enfrentarse a golpes internos dentro de su coalición, ataques a miembros de su gabinete relacionados con escándalos de corrupción en la banca y elecciones municipales fraudulentas en Samut Prakan, así como una oposición encabezada por el Partido de Nueva Aspiración (PNA) —impaciente por nuevas elecciones—, ha tenido que cargar con altas expectativas sobre la recuperación económica del país tras la crisis financiera. En vista de la inestabilidad por la que ha transitado el gobierno de coalición, Chavalit, Banharn y otros políticos coinciden en que es hora de que se retire y, consecuentemente, están preparándose para nuevas elecciones.

Sin embargo, la sorpresa mayor del año fue la sobrevivencia de Chuan en el poder, lo que ni siquiera él mismo esperaba acaso. Después de todo, en enero Chuan cumplió 15 meses en el cargo de primer ministro y aún abraza la esperanza de permanecer ahí hasta celebrar el aniversario del sexto ciclo de Su Majestad el Rey Bhumibol Adulyadej en diciembre. En el ámbito económico, el gobierno de Chuan ha sido elogiado por diversas instituciones y empresarios en Tailandia y en el exterior. La economía tailandesa tocó fondo a principios de 1999 para emerger de la peor parte de la crisis este mismo año y mantener su imagen de “economía modelo” del

⁷ También año en el que Hollywood lanza su tercera versión de la película *El rey y yo*. Tailandia firmemente prohibió su filmación en el país y posteriormente su debut en los cines nacionales debido a que la primera versión protagonizó al Rey Mongkut como un “bufón” y “vaquero”.

⁸ Entre estas maniobras políticas vemos la incorporación de partidos como el PCP y facciones de otros partidos al PD, como es el caso de la facción “Cobra” del PPT, encabezada por Vatan Asavahame, actual viceministro del Interior. Esta maniobra de supervivencia es común, aunque frecuentemente contraproducente, en un contexto político fluido y en un sistema parlamentario de representación proporcional.

Fondo Monetario Internacional (FMI), institución que estuvo dispuesta a permitir el relajamiento de medidas de austeridad en Tailandia. Para el FMI, el proceso de recuperación económica de Tailandia se ha transformado en un crecimiento sólido, no obstante la inestabilidad política, su costo y la continua necesidad de reformas al sistema bancario.

A pesar de esto, la mayor parte de los análisis sugieren que el gobierno de Chuan seguramente se disolverá antes de su periodo constitucional que termina en noviembre del 2000, o no logrará llegar a las elecciones del Senado en marzo de ese mismo año. Además, como un golpe bajo a los demócratas, las maniobras más recientes de partidos y facciones de la alianza y la oposición parecen estar dirigidas a aislarlos en las bancadas disponibles, junto con el Partido de Nueva Aspiración. Usando el escándalo del Banco Krung Thai para retirar a los demócratas lo más pronto posible, han decidido no otorgarle a Chuan el placer de un tercer periodo en el poder.⁹

Parecer ser, por lo tanto, que para el nuevo milenio Tailandia contará con nuevas elecciones bajo nuevas “reglas” constitucionales y un nuevo gobierno que enfrentara graves problemas a nivel político, y la difícil tarea de reformar un sistema bancario que continuará enfrentando pérdidas hasta el año 2001.

LA POLÍTICA EN 1999

Ecós del pasado

Chuan Leekpai asumió el puesto de primer ministro en 1997 reemplazando a Chavalit bajo circunstancias bastante tensas, evocando un ámbito similar al de 1992 en cuanto a expectativas. Que su nuevo gobierno enfrentaría graves problemas a nivel político y económico ya era claro. Vale la pena recapitular que en 1992 Chuan llegó al poder con el apoyo de un movimiento “arco iris”, formado por partidos “angélicos” como Phalang Dharma (PPD) y la clase media de Bangkok, harta de regímenes militares. Todos ellos con grandes esperanzas por una democracia limpia y libre de perversión. Tras escándalos de corrupción y un golpe parlamentario, maniobra

⁹ Según algunos analistas políticos tailandeses la larga estancia de Chuan y los demócratas en el poder podría representar una amenaza para los partidos debido a que podría institucionalizar una política partidista real.

consumada por varios partidos, su gobierno se retiró. En 1997 Chuan entra de nuevo al poder en un contexto de grandes expectativas, esta vez con referencia a la recuperación de la economía, y una vez más está enfrentando retos similares. Como era de esperarse, la “luna de miel” de Chuan Leekpai terminó el mismo año de su inicio, pero 1999 podría resultar un año mejor de lo que Chuan imaginaba.

Este año se caracterizó por los preparativos de los partidos de la oposición y los de la coalición para el retiro de Chuan: ataques en contra de las elecciones municipales fraudulentas en Samut Prakan; escándalos relacionados con el Banco Krung Thai y sus conexiones con ciertos miembros del gabinete de Chuan y hasta un tema que definitivamente mantuvo al público tailandés impaciente: un movimiento y un monje budista censurados por delitos de herejía. Igualmente, uno de los aspectos más interesantes que hemos tenido oportunidad de observar es la configuración acelerada, flexible y fluida de políticos y poderes que comúnmente se da cuando se decide que ya es hora de retirar el gobierno y prepararse para nuevas elecciones.

Esta vez, la contienda por venir se configurará en el contexto de la introducción de reformas a la Constitución con las cuales se trata de combatir las “oscuras” tendencias de las elecciones que el gobierno de Chavalit ratificó antes de su retiro del poder en 1997. En este artículo se ofrecen algunas consideraciones que ponen en tela de duda los resultados de tales reformas, las cuales no necesariamente resultarán en elecciones menos competitivas, caras o violentas.

La coalición problemática

A principios de 1999, Chuan tuvo que enfrentar varios golpes internos en su coalición y en contra de ésta y la lucha incesante por el poder, que reflejan los problemas generalizados de los gobiernos en los noventa. Al igual que su predecesor, la coalición encabezada por el PD incluyó seis partidos para integrar a otro a fines de 1997 y perder uno a mediados de 1999.

Entre éstos encontramos al no muy “angélico” Chart Thai (PCT), el tercer partido más grande de la coalición, que en el pasado estuvo dispuesto a colaborar con los militares y que en 1995 se le calificó con el apodo “Ali Baba y los ladrones”. La inclusión del PCT, no obstante sus antecedentes “sospechosos”, se debe principalmente a que cuenta con una base electoral amplia, Tailandia central, sólo rebasada por dos partidos: el PNA de Cha-

valit y el PCP. En el transcurso de 1999 el PCT ha sido condescendiente, apoyando a Chuan en varias ocasiones. Sin embargo, en agosto, los periódicos tailandeses registraron movimientos que sugieren que el partido busca regresar al poder por medio de una coalición electoral con el PCP.

El PCP, el segundo partido más grande de la coalición, llegó a incluirse en 1997. El PCP encabezó uno de los gobiernos más corruptos en la historia del país, desplazado tras un golpe de Estado que fue recibido con poca resistencia popular debido a una decepción generalizada con gobiernos democráticos corruptos. Uno de los golpes más bajos y prematuros que Chuan recibió este año provino justamente de la dirección general del PCP. En marzo, el secretario general del PCP, Suwat Liptallop, señaló que si la economía no mejoraba sería necesario disolver el gobierno, ello ante las especulaciones sobre una posible colaboración electoral con el Chart Thai.¹⁰ Para fines de 1999 las relaciones entre el PD y el PCP, apoyado ahora por el PCT, resultaron muy tensas cuando el ministro del Interior, Sanan Kachonprasart, anunció su sospecha de que los recolectores de votos del PCP estuvieron detrás del estallido de protestas de los agricultores de yuca en Bangkok.¹¹

Los golpes internos fueron seguidos por escándalos de fraude relacionados con la facción de Vatan Cobra que desertó del PPT, miembro de la coalición, para incorporarse al PD. En agosto, el vice ministro del Interior, Vatana Asavahame, fue implicado en el fraude electoral masivo en las elecciones municipales en Samut Prakan en donde su hijo encabeza el grupo Paknam 2000, que ganó la contienda fraudulenta de mayo, nulificada en agosto. Se dice que el ministro del Interior protegió a ambos.¹² Además de los escándalos que rodearon a la ex facción del Prachakorn Thai y como si no bastara, el mismo PPT decidió atacar a los demócratas en relación con el escándalo de un diputado que había falsificado su título universitario y fue expulsado del parlamento en agosto.

Igualmente, de poco apoyo sirvieron los conflictos dentro del Partido de Acción Social, miembro de la coalición, relacionados con una lucha interna al partido por la distribución de carteras ministeriales. La lucha por

¹⁰ BP, marzo 31, 1999.

¹¹ *The Nation*, "Tension mount within the coalition", octubre 29, 1999.

¹² BP, "Sapping Energies", junio 24, 1999. Asavahame tiene un segundo hijo que también compitió en la contienda de Samut Prakan, MP Poonpol Asavahem del partido Rassadorn que se sospecha de haber instigado disturbios durante las reelecciones de octubre.

las carteras ministeriales ha sido tradicionalmente un factor desestabilizador de coaliciones y partidos. Para agosto la contienda que causó disturbios internos fue motivo para el retiro del partido de la coalición y su unión “espiritual” a la oposición. Al igual que el NAP el Partido de Acción Social ahora espera censurar al gobierno en las sesiones del Parlamento que se inician el 24 de noviembre.

La coalición de Chuan, al igual que la de los gobiernos anteriores, ha resultado bastante fastidiosa para un hombre que los periódicos suelen describir como un político demasiado “cuidadoso” y “obsesionado por su imagen”. La configuración de partidos en sí surgió porque el gobierno encabezado por Chuan sería poco estable, pues incorpora a una gama de políticos ambiciosos, partidos censurados en el pasado y facciones de otros partidos. Sin embargo, las críticas más agudas se han vuelto en contra de un miembro de su gabinete y de su partido.

El peso político del Banco Krung Thai: legado de la crisis asiática

En 1998, cuatro miembros del gabinete de Chuan fueron expulsados debido a acusaciones de que habían amasado riqueza a través de sus puestos en el gobierno. En 1999 las acusaciones contra el ex viceministro de Agricultura por una Comisión de Corrupción dedicada a investigar la riqueza de políticos, revelaron que los bienes de Varit resultaron ser más de los que eran durante su estancia en el gobierno.¹³ En vista del aumento en el número de políticos que en los noventa parecen haber amasado riqueza por medio de sus puestos, bajo la Constitución de 1997, Tailandia estableció este año una corte diseñada para juzgar a políticos acusados de corrupción y aquellos “inusualmente ricos”. Esta corte es similar a aquella que estableció el último régimen militar que detectó un número de políticos “inusualmente ricos”, la mayoría del Partido Chart Pattana y Chart Thai. En 1999, los otrora miembros del gabinete de Chuan siguen bajo investigación mientras que otro escándalo de corrupción posiblemente más problemático para el gobierno involucra al ministro de Finanzas.

Al igual que en Indonesia y Corea, la crisis asiática sirvió para revelar complejas redes parasitarias entre bancos y funcionarios del Estado. En

¹³ Mongkol Bangrapa y Supawadee Susanpoolthong, “Virat’s assets bloom after leaving office”, *BP*, noviembre 10, 1999.

Tailandia, para fin de año, el caso más importante y factor de desestabilización es el del Banco Krung Thai.¹⁴ Mientras que 1999 había empezado con las críticas de la oposición y de la coalición en contra del rendimiento económico del gobierno de Chuan, para mediados del año, cuando el NEDB publicó estadísticas que registraban una estabilización económica, la estrategia de descalificar al gobierno se giró hacia el escándalo del Banco Krung Thai y la reforma bancaria.

El ministro de Finanzas, Tarrin Nimmanhaeminda, que a principios de 1999 todavía era considerado como un hombre clave en el “*dream team*” económico de Chuan, fue atacado por los préstamos incobrables del Banco Krung Thai que llegaron de 600 a 800 mil millones de baht. El hermano de Tarrin, Sirin, fue el presidente del banco durante 7 años. Como era natural, los ataques provinieron principalmente de la dirección general del PNA, apoyado por la divulgación misteriosa de documentos de una auditoría preliminar de Pricewaterhousecoopers, con una lista de compañías con relaciones políticas que obtuvieron préstamos impagables.¹⁵

Hasta finales de 1999, el caso Krung Thai y la reforma al sistema bancario fueron la fuente principal de desestabilización del gobierno de Chuan. La oposición y miembros de la coalición, especialmente el Chart Pattana, sigue esperando que el parlamento se reactive en noviembre para enfocarse en tres aspectos de este caso: préstamos problemáticos, mal manejo y la privatización. El ataque se dirige a la revelación basada en la auditoría del PWC, la cual encontró que los préstamos no redituables del Banco llegaban a un 84%, mientras los gerentes insisten en que esta cifra es más cercana a 59%.

El 21 octubre, declaraciones en el Senado expusieron una investigación llevada a cabo por una auditoría del gobierno, la cual reveló que el monto real de los préstamos incobrables eran 66% y no 85%, liberando al ministro de Finanzas del escándalo y sirviendo como fuente de irritación para la oposición.¹⁶ Sin embargo, la oposición y miembros de la coalición como PCP no han abandonado la posibilidad de seguir usando el caso Krung Thai para desestabilizar al gobierno y retirarlo lo más pronto posible. El peligro que Chuan corre en relación a este escándalo es real debido

¹⁴ BP, “Govt likely to face grilling on three fronts”, octubre 8, 1999.

¹⁵ BP, agosto 20, 1999.

¹⁶ *The Nation*, “Meechai, blasts auditor”, octubre 9, 1999; BP, “Chuan prepared to face truth about KTB”, octubre 12, 1999.

a que encuestas en noviembre demostraron que el público tailandés apoya a la oposición, al Chart Thai y al Chart Pattana en sus demandas por el retiro de Tarrin y del gobierno.

Pero no fueron sólo los miembros de la alianza de Chuan o los movimientos de la oposición quienes crearon los problemas, Chuan también tomó algunas decisiones políticas poco recomendables y se ha mostrado “demasiado cuidadoso” en materias cuya respuesta es de suma importancia para la población.

Wat Dhammakaya: religión, sociedad y política en los noventa

Uno de los temas más comentados en este año ha sido el caso Wat Dhammakaya, el cual merece especial atención; primero, porque involucra un abuso de confianza pública por una figura importante, y por lo tanto revela que la corrupción en el gobierno manifiesta una crisis endémica moral de la sociedad tailandesa; y, segundo, porque refleja uno de los cambios políticos más importantes en las relaciones entre la religión y el proceso político.

El poco interés de las autoridades seculares en ayudar a las cortes religiosas para llegar a una resolución sobre el caso ha provocado la irritación pública. Wat Dhammakaya es un movimiento religioso budista que funciona al margen de la jerarquía religiosa formal (Sangha) y que fue acusado de corromper la creencias budistas y de delinquir en malversación de fondos y de propiedad de otros.¹⁷ Para la prensa y el público tailandés la falta de iniciativa de las autoridades y de Chuan, de quien se dice llegó a un estado agónico en cuanto a la toma de decisiones, ha debilitado gravemente la imagen de capacidad del gobierno. El caso ahora ha durado más de 8 meses, y no se ha llegado a ninguna conclusión importante.

La Constitución tailandesa claramente señala que el Estado debe “proteger y fomentar el Budismo”, el cual históricamente fungió como una fuente importante de legitimidad política. Pero en los noventa, el interés de la autoridades por el budismo ha disminuido, lo que permitió la proliferación de movimientos budistas, antes considerados subversivos, al margen

¹⁷ P.A. Jackson, “Withering Centre, flourishing margins: Buddhism’s changing political roles” en K. Hewison (ed.), *Political Change in Thailand*, Routledge, Londres, 1998.

del Sangha. El peso político del caso Phra Dhammakaya y del religioso Phra Dhammachayoa se debe a que la mayoría de los tailandeses se ha vuelto muy escéptica hacia la jerarquía religiosa formal y a sus instituciones políticas seculares y, también, muy crítica de la comercialización del budismo y la falta de interés del gobierno que está únicamente preocupado por sobrevivir a los ataques de la oposición.¹⁸

Mientras que la opinión pública puede servir para debilitar o en algunos casos fortalecer a los gobiernos en Tailandia, las fuerzas que tienden a determinar cuanto tiempo logran sobrevivir, dependen de la constelación de partidos y políticos impacientes por una elección.

“Atención: maniobras políticas”: PCT, PCP, Sanoh Thienthong y Shinawatra

Los acontecimientos en su conjunto han propiciado un escenario político tenso, y para octubre de 1999, cuando este artículo estaba en su fase final, se cristalizó una campaña más decisiva para retirar al gobierno. Los periódicos tailandeses que siempre han tenido la habilidad de pronosticar el destino de un gobierno, comentaron que la situación política había llegado a su clímax y que aquellos partidos miembros de la coalición, que hasta entonces habían refrenado sus críticas hacía el gobierno, empezaron a atacarlo con ahínco.¹⁹

En octubre, sumadas al escándalo del Banco Krung Thai y las violaciones electorales en Samut Prakan, Chuan fue nuevamente criticado cuando se descubrió que una red de tráfico de videos piratas había utilizado su residencia, Baan Phitsanuloke, como punto de tránsito. Los escándalos dieron lugar a maniobras decisivas de los partidos y de las facciones, así como deserciones.

Frente a las demandas por una disolución del parlamento, apoyadas por la Confederación por la Democracia, que en 1992 estaba sólidamente unida a Chuan,²⁰ éste reiteró que la situación política y económica del país no requerían de su retiro. Para sobrevivir, el Partido Demócrata, ba-

¹⁸ BP, “Marketing Religion”, enero 14, 1999; BP, “Keeping the faith”, diciembre 12, 1998.

¹⁹ Naron Saengsuriya, “A question of credentials”, BP, octubre 17, 1999.

²⁰ Dr. Narong Saengsuriya, “Topple time?”, BP, agosto 15, 1999.

sado ampliamente en el norte, consideró la absorción de 10 parlamentarios del noreste a su partido para mantener 14 curules en la región e incrementarlas. También se comentó la posibilidad de atraer al líder diputado del Partido Chart Pattana. La intención de llevar a cabo estas maniobras no fueron suficientes como para tranquilizar a los políticos ambiciosos.

El partido “diabólico” Chart Thai, cuyo líder Banharn no abandona sus intenciones de regresar al poder y que representa una “amenaza” real debido a su amplia base electoral, rebasada únicamente por algunos partidos, inició nuevamente negociaciones. Aunque durante la mayor parte de 1999 el partido y su líder apoyaron a los demócratas, Banharn ha mantenido su derecho a la asociación libre reuniéndose con los líderes del Partido Chart Pattana, Korn Dabbarasin, Suwat Liptallop y uno de los agentes más libres en la política Tailandesa, Sanoh Thienthong. Por otra parte, han habido indicios de que el Chart Pattana y el Chart Thai ya han estado negociando sobre la posibilidad de unirse como una fuerza electoral. En su conjunto, y con el apoyo de Sanoh, constituirían una amenaza electoral peligrosa para los otros contendientes y para avances hacia elecciones más limpias dado sus antecedentes electorales “oscuros”.

Las maniobras del sospechoso veterano político, Sanoh Thienthong, líder de la facción Wan Nam Yen que llevó al Partido de Nueva Aspiración al triunfo en 1995 y que también construyó la exitosa carrera política de Banharn, nos permite observar la dinámica de defecciones y los disturbios que éstas originan.

A comparación del NAP, hoy el Chart Pattana parece ofrecerle más posibilidades a Sanoh, quien fungió como ministro del Interior bajo el gobierno de Chavalit. Sanoh se llevó consigo 45 parlamentarios del NAP. El Partido de Nueva Aspiración, cuyas maniobras lograron retirar al Chart Thai del poder en 1995, se ha tenido que enfrentar en 1999 con graves defecciones que limitarán su posibilidad de victoria. Entre los primeros problemas relacionados con cambios en la contienda electoral debido a la reforma constitucional, es justamente la creciente deserción de políticos y facciones a otros partidos que tienen más posibilidad de triunfo, aun antes de que se hayan anunciado elecciones generales. Estas separaciones causan una grave inestabilidad en los partidos, como es ahora el caso del NAP. Chavalit, que generalmente tiene los elementos requeridos para obtener la victoria (dinero, apoyo amplio de un electorado), se encuentra actualmente más debilitado que nunca y su imagen quedó deteriorada ante los ojos del público tailandés tras la crisis financie-

ra.²¹ Por lo tanto, a menos que se llegue a un acuerdo con otros partidos, incluyendo el Chart Thai y el Chart Pattana, su triunfo es improbable.

Al igual que Chart Thai y Chart Pattana, cuya alianza está cautivando el interés de varios políticos, Thaksin Shinawatra, magnate empresarial en telecomunicaciones, con su nuevo partido Thai Rak Thai empezó a atraer la atención de algunos políticos miembros del Partido Demócrata que buscan unirse a éste. Se conjetura que Thaksin podría llegar a ser primer ministro. La fortaleza de Thaksin viene del prestigio que adquirió al encabezar el partido "angélico" Phalang Dharma, antes bajo el liderazgo de Chamlong Srimuang, ex gobernador de Bangkok. Analistas consideran que mientras en el pasado los militares solían ser los "caballeros blancos" de la clase media de la capital, los nuevos caballeros parecen ser estos magnates empresariales. Las encuestas nacionales en las dos últimas elecciones revelaron que el segundo candidato en las preferencias es Thaksin; el primero es Chuan. Sin embargo, su fortaleza electoral se concentra en Bangkok, donde el nivel de votación ha decaído drásticamente y, por lo tanto, su triunfo en las urnas será difícil.

Cualquiera que sea la configuración de alianzas en las próximas elecciones, el partido de Thaksin, con una imagen positiva de "tecnócrata", es un ingrediente clave en las coaliciones que carecen de esta imagen de eficiencia, lo cual sería el caso del Chart Thai y el Chart Pattana. Esto no significa que sus relaciones serán menos tensas. El retiro de Thaksin y de su partido Phalang Dharma de la coalición encabezada por el Chart Thai en 1995 manifestó un conflicto subyacente entre los políticos de la provincia que buscan el reembolso de sus inversiones en las campañas electorales y los magnates empresariales de Bangkok con su actitud más tecnocrática hacia los cofres del Estado.

Por ahora es prematuro especular sobre la constelación de fuerzas que asumirán el poder en las siguientes elecciones. Sin embargo, algunos acontecimientos este año nos dan una idea general de las características principales de la siguiente contienda electoral, como es el caso del fraude electoral en Samut Prakan y el caso menos conocido, pero bastante significativo, Sa Kaew.

²¹ Chavalit en 1996 entró al poder en una de las campañas electorales más costosas en la historia de la nación, entre 25 y 30 mil millones de baht, suficiente para garantizarle un triunfo electoral bajo cualquier entorno político. La campaña electoral de 1995 tras la cual Banham Silpa-archa entró al poder se estimó en 17 mil millones de baht, K. Hewison (ed.) (1997), *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*, Routledge, Londres; BP, junio 13, 1999.

La próxima contienda: violaciones electorales y residentes flotantes

Con excepción del caso Wat Dhammakaya, una de las noticias más discutidas en Tailandia este año fue el fraude electoral registrado en las elecciones municipales en Samut Prakan. Estas nos permitieron observar los problemas endémicos electorales en el país: comercialización, corrupción, fraude e importancia del dinero en la compra de votos. Estos fenómenos no serán fácilmente erradicados con la reforma a la Constitución.²²

El conflicto en Samut Prakan se configuró por medio de la contienda entre la facción Packnam 2000, encabezada por el hijo del viceministro del Interior y la facción Muang Samut. Durante la contienda, la Comisión Nacional Electoral de Tailandia (CNET), señaló entre otras violaciones que a algunos votantes se les pagó mil baht para que votaran por ciertos partidos o para que no votaran. En agosto fueron anuladas las elecciones y se reorganizaron nuevas para octubre. Gracias a la presencia de un gran número de guardias y policías, las elecciones de octubre resultaron más limpias. Aunque se ha discutido la posibilidad de tomar como ejemplo la segunda elección en Samut Prakan, la CNET explicó que éstas no se podrían efectuar a nivel nacional debido a la falta de personal y los requisitos de una coordinación efectiva.²³

A pesar de que recibió poca atención en los medios, otro escándalo en la provincia de Sa Kaew podría servir de referencia a lo que se espera para las siguientes elecciones generales cuando entren en vigor las reformas introducidas por Chavalit en 1997. Con motivaciones políticas para fortalecer la posibilidad de que Sa Kaew tenga más de tres parlamentarios oficiales a nivel de distrito, en 1997 transfirieron el registro de 9 773 habitantes a la provincia. El resultado fue 4 parlamentarios para Sa Kaew en la Cámara Baja para las siguientes elecciones.²⁴ Los 5 oficiales implicados en el asunto fueron arrestados y se decidió ampliar las investigaciones mensuales a otras provincias para detectar transferencias sospechosas antes de la siguiente elección. Parece ser que la transferencia ocurrió poco después de que Chavalit se retiró del poder en 1997 y de que los cambios a la Constitución se habían puesto en vigor para las siguientes elecciones, las cua-

²² BP, agosto 31, 1999.

²³ BP, "Street ruckus marks final day of rival campaigning", octubre 9, 1999; BP, "Fraud Watch at polls can't be extended", octubre 12, 1999.

²⁴ BP, "Senior officials accused of poll conspiracy", agosto 24, 1999.

les ya se esperaban desde ese año. Los periódicos tailandeses no perdieron tiempo en destacar que Sahoh Thienthong, quien fungió como ministro de Interior bajo el Gobierno de Chavalit y que por lo tanto tenía acceso a documentos de la administración local, es parlamentario de Sa Kaew.²⁵

La motivación básica para la transferencia ilegal fue la introducción del límite de parlamentarios a uno por distrito electoral. La proporción de diputados se basa en el censo de 1997 asignando un diputado por cada 150 mil habitantes. Para obtener el número de parlamentarios de un total de 400 bajo un sistema de un representante por cada distrito electoral, las 76 provincias tienen que dividir su población en 150 mil con fracciones al lado. Las curules restantes se dividen entre aquellos distritos con las fracciones más altas. De esta manera los oficiales de Sae Kew buscaban incrementar el número de parlamentarios de la provincia de tres a cuatro bajo las nuevas reformas.

Los acontecimientos en Samut Prakan y Sa Kaew reflejan el carácter contradictorio de la democracia Tailandesa y el lado oscuro de las elecciones, y no dejan de poner en duda la efectividad de las nuevas reformas a la Constitución, las cuales fueron ampliamente debatidas en el Senado el año pasado y a principios de éste. Algunos argumentan que una revisión sería necesaria antes de ponerlas en práctica. No sólo se pone en tela de juicio su efectividad para combatir los males del sistema, sino que la misma Comisión Nacional Electoral de Tailandia advierte que podrían agravar la violencia y el caos. Las elecciones generales en Tailandia se califican entre las más violentas en el sureste asiático, y han rebasado el grado de disturbios ocurridos en las elecciones en Camboya en 1998.²⁶

Las reformas a la Constitución

Con las reformas de 1997, la CNET ahora tiene la responsabilidad de organizar elecciones a nivel nacional. Antes esta tarea la desempeñaba el Ministerio del Interior que ya tenía, además, el peso de sus propios intereses políticos y económicos. Las repercusiones reales de esta reforma al siste-

²⁵ *The Nation*, "Five officials suspended over registrations", agosto 8, 1999.

²⁶ El alto grado de violencia en Tailandia se atribuye a las actividades de pistoleros de la provincia empleados por partidos o candidatos para liquidar a opositores, algunas veces del mismo partido, o a los recolectores de voto de los opositores.

ma político son todavía una tema de debate y valdría la pena mencionar algunas de las preocupaciones que han surgido al respecto en 1999.²⁷

• *Los miembros del parlamento deberán dejar su curul en caso de formar parte del gabinete.* Esta se ha considerado tema central de las reformas para que las facciones no dividan al gabinete (característica principal de los partidos) y, también, para contrarrestar la posibilidad de imprecaciones permanentes al primer ministro. Por lo tanto, al poner tal barrera entre las facciones en el parlamento y el gabinete, se espera que la política tailandesa sea más estable. Esta decisión podría limitar el poder de los miembros del gabinete, pues al ceder éstos su curul no retarían al primer ministro por temor a ser expulsados. Por otro lado, entregar su curul no significa que los lazos “oscuros” entre los miembros del gabinete y las facciones serían contrarrestados, ya que las relaciones extra institucionales, familiares, deudas de gratitud, etcétera, siguen jugando un papel central en el desarrollo político del país que difícilmente serán combatidas a través de reformas institucionales.

• *El Senado tiene que ser electo directamente en vez de ser designado por el primer ministro.* Con la elección directa del Senado se pretende democratizar la política. De igual manera, para evitar que partidos y facciones desestabilicen al Senado, sus miembros no pueden pertenecer a un partido.

Los observadores de la política tailandesa no esperan que las elecciones al Senado sean muy diferentes a las elecciones de la Cámara de Representantes.²⁸ Las influencias locales, el regionalismo, el dinero y la politización jugarán un papel clave. Los candidatos con conexiones dentro de los partidos tienen mejores posibilidades de ganar. Algunos partidos buscarán tener sus políticos en el Senado, mientras otros políticos que los partidos no pudieron acomodar en la Cámara de Representantes recibirán un asiento en el Senado. Algunos parlamentarios ya han empezado a promover sus propios candidatos debido a que la contienda no ha empezado y por lo tanto es legal.

El Senado es todavía uno de los últimos bastiones que fue dominado en su mayoría por militares, y las elecciones directas podrían limitar su presencia. Sin embargo, los militares que hasta ahora han prometido no

²⁷ Chulart Sangpassa, “Provincial hearing and draft charter draws huge crowd”, *The Nation*, mayo 17, 1997.

²⁸ *The Nation*, “Senate Poll won’t escape ‘old evils’ of party politics”, marzo 15, 1999.

involucrarse en la política todavía demuestran su fascinación por éste. El escaparaté ha sido tomado por generales de las fuerzas armadas de la Academia Real de Chulachomklao. A pesar de las advertencias por parte del ex general Chamlong Srimuang de un golpe de Estado, basada en los recientes movimientos, la población de Bangkok no parece tomarla en serio e interpretan esto como el simple interés de los militares en la política civil.

• *La Cámara de Representantes estará compuesta por 500 parlamentarios de los cuales 400 serán elegidos en base al sistema de un parlamentario por distrito electoral y los otros 100 de las listas de los partidos.* La introducción de esta reforma igualmente está dirigida a la estabilidad de las elecciones y de la política en general. La estructura del sistema electoral parlamentario ha promovido el gasto excesivo, fomentando la competencia entre candidatos del mismo partido y entre partidos. Bajo el anterior sistema de distritos electorales plurales (la mayor parte de los distritos electorales elegían dos o tres parlamentarios en base a la proporción de un parlamentario por 150 mil personas) la población votaba por candidatos que se proyectaban en forma individual más que como representantes de un partido. Por lo tanto algunos distritos tenían tres parlamentarios de tres diferentes partidos, lo cual resultaba bastante caótico y confundían a los votantes. En un distrito electoral típico de tres parlamentarios, 5 partidos competían en la contienda y algunas veces 11; la boleta electoral podía llegar a incluir a más de 15 candidatos.

La limitación de un parlamentario podría introducir más estabilidad al parlamento y en teoría limitaría la contienda. Sin embargo, con la introducción de un parlamentario por distrito electoral, el proceso llegaría a ser más violento y probablemente caótico porque los contendientes estarían compitiendo únicamente por una preciada curul.²⁹ Los resultados anticipados de esta reforma se notaron en el caso de la transferencia ilegal de residentes en Sa Kaew y en las defecciones hacia partidos con más posibilidad de triunfo, mucho antes de que se hayan anunciado las elecciones.

Las defecciones y especulación sobre la formación de alianzas, tanto como el fraude detectado con anticipación a las elecciones, conformaron un escenario que caracterizó el retiro prematuro de todos los gobiernos en los noventa. Por lo tanto, la contienda que todavía no se sabe cuándo ocu-

²⁹ BP, "NEC must do its job", junio 24, 1999.

rrirá, probablemente será costosa, intensa y violenta en la lucha de los políticos por un asiento parlamentario.³⁰

Pero no fueron solamente los retos políticos internos los que figuraron como acontecimientos más destacados este año. 1999 también resultó ser una año intenso en la política exterior del país que frecuentemente se ha caracterizado por sus habilidades diplomáticas en tiempos de crisis, como fue el caso durante la crisis asiática.

RELACIONES EXTERIORES

Los acontecimientos en la política interna y las relaciones regionales e internacionales de Tailandia entre 1997-1998 estuvieron ceñidos al impacto económico y financiero de la crisis asiática, así como a las políticas de estabilización. En este contexto, los análisis económicos y financieros dominaron por casi dos años como los acontecimientos más importantes en Tailandia, mientras tanto los políticos tomaron el asiento trasero. Dos años después, cuando parece ser que la economía Tailandesa ha tocado fondo, la política vuelve a integrarse a las actividades más importantes. Después de que en 1998 el ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia luchó por un relajamiento de la política de no intervención de ANSEA, en 1999 dos eventos políticos en la región le otorgaron a Tailandia la oportunidad de activar su política exterior: la postura bastante firme que tomó Tailandia en el caso de Timor del Este y la toma de la embajada de Birmania en Bangkok por activistas políticos birmanos; evento que intensificó las suspicacias del régimen de aquel país hacia el gobierno Tailandés.

Dada la tensa situación en Timor del Este, en 1999 Tailandia decidió mandar varios escuadrones de élite de las Fuerzas Armadas a esta región. Es la primera ocasión en que las Fuerzas Armadas tailandesas asumen actividades militares más allá de sus fronteras y más allá de preservar la integridad nacional frente al "fantasma comunista". Con esta iniciativa parece que Tailandia busca reactivar su participación en la política regional manteniendo en mente que los acontecimientos en la región podrían desestabilizar los mercados en proceso de recuperación. Esto fue reiterado en la reunión de Ministros de APEC, en Nueva Zelanda. Aunque hubo discusiones sobre la posibilidad de que un país de ANSEA asumiese el lideraz-

³⁰ BP, "NEC must do its job", junio 24, 1999.

go de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor del Este, esto no sucedió. Sin embargo, Tailandia está considerando la posibilidad de incorporar tropas tailandesas a los cascos azules de las Naciones Unidas.

Las noticias sobre la relación tailandesa-birmana, tema central y constante en la prensa, se intensificaron nuevamente. El primero de octubre, un grupo de 12 estudiantes birmanos que se hicieron llamar "Estudiantes Guerreros Birmanos Vigorosos" tomaron por la fuerza la embajada de Birmania en Bangkok; entre los 37 rehenes se encontraban 13 oficiales birmanos y algunos extranjeros. El propósito parece haber sido llamar la atención sobre la situación en Birmania, demandar la liberación de prisioneros políticos en ese país así como formar un gobierno democrático de acuerdo con la Constitución de 1990. El evento dio a Tailandia la oportunidad para poner en práctica la política propuesta en ANSEA sobre la distensión de la no intervención, dirigida a Birmania. El gobierno tailandés liberó a los estudiantes cuando cedieron a la petición de las autoridades locales de soltar a los rehenes. Esta decisión sirvió para irritar al régimen birmano que respondió inmediatamente, prohibiendo la entrada de barcos pesqueros tailandeses a sus aguas, cerrando los puntos de cruce terrestre más importantes entre los dos países y despachando militares a sus fronteras. Sin embargo, al igual que la política tailandesa, las relaciones entre los dos países han adquirido un carácter pendular. A pesar de la fricción que este evento causó, no se espera que sea una fuente de desestabilización permanente entre los dos países.

Después de un congelamiento de algunas iniciativas por parte de ANSEA bajo el impacto de la crisis asiática, la reactivación política de Tailandia en sus relaciones regionales en parte refleja que el país ahora se siente más seguro en cuanto a su economía. Es aquí, en el área económica, que el desempeño del gobierno en 1999 ha sido elogiado por empresarios nacionales y organizaciones internacionales, a pesar de serla oposición en 1998.

LA ECONOMÍA TAILANDESA

¿De la recuperación al crecimiento sólido?

El principio de la crisis financiera en Tailandia lo marcó una grave depreciación del baht, entre el 15 de junio de 1997 a la misma fecha en el año

siguiente, del orden de 42.50%. Su impacto sobre la economía real fue profundo: la reducción en la tasa de crecimiento de Tailandia entre 1996 y 1998 fue de -14.9%. Esta cifra se acompañó de una aguda desaceleración en el consumo interno y en la inversión doméstica y extranjera, de una fuerte inflación y de la reducción del valor de sus exportaciones. Todo ello dio lugar a una grave crisis social que se reflejó en el mercado laboral y en el incremento de la tasa de pobreza.

Las medidas de austeridad del FMI instrumentadas a mediados de 1997 para combatir la crisis, tenían presente los costos futuros de la reestructuración financiera. Sin embargo, a mediados de 1998 el país se encontró sumido en una grave crisis de liquidez y el gobierno enfrentó agudas críticas por parte del sector empresarial, políticos de oposición y la sociedad. Tras una petición del gobierno Tailandés, el Fondo permitió el relajamiento de las medidas de austeridad. En 1998, las cartas de intención para el FMI se fueron moderando. Mientras, el gobierno tailandés decidió enfocarse en la demanda interna como el motor principal de la recuperación.

En marzo de 1998, el FMI le permitió a Tailandia un déficit presupuestario que hoy se ha elevado hasta 6% del PIB. Del 30 de marzo de 1999 hasta marzo del 2000, el gobierno efectuaría reducciones en el IVA del 10 al 7%, siendo así la política fiscal como parte de la estrategia para incentivar la demanda. El impuesto personal sobre la renta para los primeros 50 mil baht fue supendido, ahorrándole a cada contribuyente 2 500 baht. Según datos oficiales, ésto representó un total de 77 mil millones de baht para el gobierno. Para los funcionarios tailandeses era claro que estas medidas fiscales debieron ejecutarse mucho antes de lo que se hizo.

A finales de 1998, tras un ciclo de depresión, las expectativas eran más favorables. En los primeros dos trimestres de 1999, la economía real de Tailandia registró un proceso de lenta pero estable recuperación. La economía parecía haber despertado de su estado agónico de 18 meses. En el primer trimestre de 1999 se registraron cifras más favorables para la producción de manufacturas y los gastos del consumidor. Las tasas de interés e inflación más bajas y un baht más estable en el segundo semestre de 1998 le habían permitido a las compañías negociar su deuda, reestructurar sus operaciones e incrementar su capital. Para finales de 1999, algunos analistas sugieren que las señales apuntaban a un crecimiento sólido.³¹

³¹ Soonruth Bunyamanee, "Bouncing Back: Key indicators start showing solid growth", *BP*, octubre 1, 1999.

Después de una aguda oposición a las políticas del gobierno a mediados de 1998 y a principios de 1999, uno de los factores considerados clave para la recuperación es la serie de paquetes de estímulo financiero del gobierno en agosto de 1998 y el de 130 mil millones de baht en marzo de 1999. Sin embargo, dos factores adicionales han sido determinantes en esta aparente recuperación: por un lado, la estabilidad en el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación; y, por otro, el flujo de préstamos extranjeros del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y la OECD y la inversión extranjera directa, que poco a poco va restaurando su confianza en la economía Tailandesa.³²

No obstante, en la recuperación económica de Tailandia existe otra serie de elementos que podrían desestabilizar este costoso proceso: los externos y las turbulencias regionales como la apreciación del yen, el terremoto en Taiwan y el conflicto en Timor del Este tras los cuales, a finales de septiembre, el baht registró una depreciación temporal frente al dólar.³³

Sin embargo, la mayoría de los analistas están de acuerdo en que Tailandia se encuentra sumida en un proceso de rehabilitación. Mientras que unos consideran que el sistema bancario quedó debilitado por un alto número de préstamos incobrables y que no han regresado a la normalidad, ello no interfiere en el proceso de recuperación económica.³⁴ Según el FMI, esto se debe en parte a que el consumo doméstico, que representa un 40% del PIB, no está cercanamente relacionado al sistema de crédito bancario. Las tendencias económicas en 1999 parecen reafirmar que aun cuando la economía tailandesa logrará salir de la crisis durante el año 2000, la recuperación de la banca tomará más tiempo.

La economía toca fondo

Durante abril y junio de 1999 la economía registró un crecimiento del 3.5%, cifra que se compara favorablemente con la del mismo trimestre del año anterior. El *National Economic Development Board* (NEDB) informa

³² *The Nation*, "Growth returns as worst of crisis over, say experts", julio 8, 1999.

³³ Parista Yuthamanop y Soonruth Bunyamane, "External Factors Prolong Slump", *BP*, septiembre 27, 1999.

³⁴ *The Nation*, "Opposition will try to outwit Govt", agosto 24, 1999.

COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA

Sector	PIB, cambio porcentual anual							
	Junio	Julio	1998				1999	
	1996	1997	Tr. 1	Tr. 2	Tr. 3	Tr. 4	Tr. 1	Tr. 2
Agricultura	3.8	-5.0	-0.5	-3.4	0.2	2.7	3.8	1.3
Industria	6.7	0.1	-11.0	-12.9	-12.4	-1.4	5.4	7.7
Construcción	7.2	-26.6	-21.4	-39.0	-39.6	-37.3	-25.9	-7.2
Comercio	1.6	-2.1	-5.0	-10.3	-7.3	-2.5	3.1	5.0
Transporte	11.9	3.8	3.3	-7.9	-6.1	4.0	3.3	5.8
Hoteles y restaurantes	—	-2.4	-7.6	-11.5	-0.8	6.0	8.3	4.9
Finanzas	5.2	-10.3	-50.1	-42.4	-78.8	-72.4	-40.5	-33.1
Otros	7.5	5.3	4.4	-0.4	-0.4	0.8	-0.8	4.4
PIB	5.9	-1.8	-8.2	-12.3	-13.6	-5.8	0.8	3.5

Fuente: Economic and Social Development Board, Tailandia, 1999.

que el PIB en el segundo trimestre llegó a un total de 680 mil millones de baht a precios de 1988, comparado con 657.2 mil millones del mismo periodo del año anterior.³⁵ En el primer semestre de 1999, el PIB registró un total de 717.3 mil millones de baht.

Según el NEDB, la estabilización se debe esencialmente a: mayores gastos por familia (debido en parte a la reducción en el IVA), la inversión pública y la producción industrial.³⁶

Después de graves problemas inflacionarios, en abril de 1998 se registró el 1% de inflación anual, la más baja en 15 meses. Se espera que la inflación para fines de 1999 se ubique entre 0.5 y 1%, mucho más baja que las proyecciones de 2.5 y 3% estimadas a principios de año. Esta recuperación se atribuye a las reducciones en el IVA en abril que redujeron la inflación en un 1.6 puntos porcentuales por año.³⁷

El consumo, por su parte, se incrementó en agosto, acompañado por ganancias en la recaudación de impuestos sobre el consumo y por mayores ventas de motocicletas y de bebidas alcohólicas. El índice de precios al consumidor, por su parte, disminuyó un 1.1% del año anterior.

El índice de inversión privada en agosto también registró una recupe-

³⁵ BP, "GDP growth hits 3.5% in Q2", septiembre 21, 1999.

³⁶ En junio se registró un repunte en la venta de autos. *The Nation*, "Thai auto sales up by 82%", julio 15, 1999.

³⁷ BP, "Bouncing Back?" Junio 30, 1999.

ración modesta al disminuir 9%, lo cual se compara favorablemente con las cifras de julio cuando se registró una contracción de 10.9%.

El sector industrial registró un crecimiento favorable. En el segundo trimestre creció un 7.7%, lo que se compara favorablemente con la cifra de -12.9% de agosto de 1998. El sector de vehículos marcó un crecimiento de 90% en el segundo trimestre, incluyendo el ensamblaje de vehículos de pasajeros y comerciales. Los productos agrícolas procesados y las bebidas alcohólicas ayudaron a elevar esta cifra. La producción de licor se incrementó en un 60.3%, mientras que aumentaron las exportaciones, las cuales favorecieron el crecimiento de la producción de cemento en un 14.3% en el segundo trimestre. La maquinaria industrial y aparatos eléctricos también registraron un crecimiento de dos dígitos.

En octubre de 1999, el Banco de Tailandia difundió estadísticas que reflejaban un crecimiento sólido, especialmente con referencia al índice de manufacturas y exportaciones. El índice de manufacturas mostró un incremento de 2.2% en agosto con respecto al mes anterior. Este índice ganó un 17.7% en comparación con el mismo periodo del año anterior. La demanda local y de exportaciones fueron el factor principal detrás de este despegue y, como se sugirió anteriormente, fue encabezada por el sector de vehículos y autopartes (refacciones), la producción de circuitos integrados, material electrónico y joyas, así como exportaciones de acero y cemento.

El comercio exterior registró ganancias en agosto cuando se incrementó las exportaciones un 15% respecto al año anterior y las importaciones un 25%. Los productos de mayor demanda para exportación fueron piña enlatada, partes electrónicas y diversos productos agropecuarios. El incremento en las manufacturas se refleja en el aumento del 25% en importaciones de materia prima y del 17% en bienes de capital. Los bienes de consumo importados se incrementaron en un 40% en comparación con el año previo. El superávit comercial disminuyó de 746 millones de dólares en agosto, lo cual se compara favorablemente con el mes anterior donde se obtuvieron 970 millones de dólares.

En agosto, el superávit en cuenta corriente llegó a 899 millones de dólares, cuando el mes anterior registró 1.18 mil millones. Si la economía continúa con este ritmo, se espera un déficit en la cuenta corriente debido a la importación de bienes de capital.

Apoyándose en éstos análisis favorables, el gobierno de Tailandia anunció en septiembre que no necesitaría más préstamos del Banco Mun-

INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1999

<i>Actividad precios (var. % anual)</i>	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	<i>Enero- agosto</i>
• Índice de producción manufacturera	12.0	14.6	17.7	9.6
• Índice de Consumo Compuesto	96.4	97.2	99.5	96.1
• Índice de Inversión privada	-13.4	-10.9	-9.0	-9.0
• Balanza monetaria gubernamental mmb ¹	8.6	-0.2	-14.4	-60.5
• IPC	-1.2	-1.1	-1.1	0.5
* Alimentos	-2.0	-2.3	-3.1	-0.1
* No alimentos	-0.7	-0.3	0.2	0.9
<i>Cuenta externa (millones de dólares)</i>				
• Exportaciones	4 752	4 888	4 888	36 127
var.% anual	5.8	7.2	15.0	3.3
• Importaciones	4 285	3 918	4 117	29 627
var.% anual	20.2	9.1	25.0	8.3
• Balanza comercial	467	970	746	6 508
• Balanza de la cuenta corriente	500	1 186	899	8 078
• Balanza de pagos	861	73	25	2 525
Reservas extranjeras oficiales mmd ²	31.4	31.9	32.2	32.2

¹ mmb = miles de millones de bahts.

² mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: Banco de Tailandia.

dial, aunque se mantendría en el programa de éste. El gobierno tailandés ha recibido hasta la fecha 13.47 mil millones de dólares de los 17.2 mil millones del programa de crédito del Banco Mundial.³⁸ Para el ministro de Finanzas, Tarrin Nimmanahaeminda, los inversionistas extranjeros han recuperado su confianza en el país y parece que la decisión de Tailandia de no contraer nuevos préstamos fue una medida positiva.

Sin embargo, la rápida caída del baht a finales de septiembre en más de un 10% advirtió a los funcionarios tailandeses que factores externos pueden tener repercusiones negativas en el mercado interno, a pesar de las sólidas bases económicas. A finales de septiembre, el baht cayó a su nivel más bajo contra el dólar desde hace 3 meses, debido principalmente a la apreciación del yen, las turbulencias políticas en Timor del Este y el terremoto en Taiwan. Mientras que a principios de octubre se recuperó, las autoridades en Tailandia todavía consideran fluctuaciones del baht como una

³⁸ Wichit Sirothaveeporn, "No more IMF loans required, says gov't", *BP*, septiembre. 22, 1999.

ESTADÍSTICAS MONETARIAS, 1999¹
(miles de millones de bahts)

	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	<i>Enero- agosto</i>
• M1	429.2	415.8	427.1	427.1
* var. % anual	12.4	4.2	9.5	9.5
• M2	4 764.1	4 756.1	4 782.40	4 782.4
* var. % anual	5.8	3.7	3.9	3.9
• M2A	5 074.12	5 082.7	5 009.4	5 009.4
* var. % anual	3.1	2.5	2.1	2.1
• Base monetaria	432.37	428.3	433.4	433.4
* var. % anual	1.1	-4.4	-2.0	-2.0
• Depósitos bancarios	4 639.1	4 636.4	4 647.4	4 647.4
* var. % anual	6.0	4.0	3.3	3.3
• Créditos de la banca comercial	5 361.9	5 347.5	5 356.0	5 356.0
* var. % anual	7.5	-6.8	-6.7	-6.7
Excluyendo BIBF	4 754.9	4 757.9	4 777.3	4 777.3
* var. % anual	0.6	0.7	0.7	0.7
Tipo de cambio				
promedio (B:\$)	36.91	37.11	37.96	37.22

Fuente: Banco de Tailandia.

posible amenaza a fines del milenio. Mientras que el baht se ha fortalecido a menos de 40 por dólar, los analistas aún son cautelosos, y la misma actitud permanece en relación al sistema bancario.

¿Y la Banca?

La cuestión más importante que permanece, y que no sólo figura como una contienda política entre Chuan y los partidos de oposición, es la reforma de la banca y su futura privatización después de su recuperación. A pesar de la estabilidad macroeconómica a principios de 1999, los analistas todavía prevén una situación pesimista para el sistema bancario en su totalidad; y, a finales de 1999, con la excepción de algunos comentarios favorables, los análisis se mantienen igual. En el tercer trimestre de 1999 los Bancos Thai registraron resultados mixtos: pérdidas debido a la falta de nuevos préstamos y al peso de préstamos impagables; mientras que la mayoría registraron resultados de operaciones más amplios y progreso en la reestructuración.

El problema fundamental es el monto de la cartera vencida de los bancos tailandeses, pues constituye el 46% del crédito pendiente. En 1999, los bancos siguen un lento proceso de reestructuración de deudas y, simultáneamente, de recapitalización. Mientras tanto, la banca se ha negado a otorgar préstamos, lo que causa estancamiento en el crecimiento económico e irritación a la administración. Para Sathit, uno de los problemas más graves es el exceso de liquidez en el sector bancario, debido a que se ha inyectado el capital pero no lo han puesto a disposición del sector productivo.

Hasta ahora se conjetura que las pérdidas de los bancos se presentarán durante el año 2000 y el 2001. Debido a que bajo las reformas al sistema bancario se tienen que poner a un lado provisiones a préstamos perdidos (*loan-loss*), los bancos no van a presentar ganancias mayores. Los únicos bancos que han logrado incrementar sus provisiones y han completado su recapitalización son el Thai Farmers Bank y el Banco Bangkok. Se predice que estos bancos serán los únicos que lograrán sobrevivir en el 2000 y los únicos dispuestos a extender préstamos masivos a las pequeñas y medianas empresas.

El gobierno ha lanzado una serie de iniciativas para que los bancos tengan la posibilidad de otorgar préstamos al sector real. La principal fue el "*capital raising scheme*" introducido el 14 de agosto y el programa de reforma financiera del 14 de agosto del año pasado. Aparte de la necesidad de rehabilitar al sistema bancario para volver a otorgar préstamos, esta po-

Deudas costosas

Préstamos incobrables

(valor en miles de millones de bahts)

	1998						1999	
	Junio		Septiembre		Diciembre		Marzo	
	Valor	%*	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Sistema bancario	1 832.52	31.04	2 149.15	37.92	2 350.84	42.90	2 537.45	46.16
• Bancos privados	994.23	30.19	1 165.55	36.88	1 239.94	429 040.48	1 293.79	42.31
• Bancos públicos	786.03	47.17	920.47	55.14	1 036.65	62.45	1 158.20	68.25
• Bancos extranjeros	52.26	5.53	63.14	7.53	74.24	9.81	85.46	11.51
• Compañías								
financieras	257.78	5.63	288.99	63.35	323.69	70.16	170.65	65.51
• Total	2 090.30	32.69	2 438.15	42.32	2 674.53	45.02	2 708.09	47.03

* % de la deuda total.

Fuente: Banco de Tailandia.

lítica está dirigida a la eventual privatización de todos los bancos del Estado. Sin embargo, antes de privatizarlos, el gobierno tiene que inyectarles alrededor de 500 mil millones de bahts. Para julio, la recapitalización alcanzó un monto de 850 mil millones, y las instituciones financieras parecen creer que no se necesita mucho más.³⁹ Empero, algunos de los bancos tailandeses necesitan para el año 2000 una recapitalización de 10 a 23 mil millones de dólares.⁴⁰

En octubre de 1999 se afirmó que el costo de la crisis financiera fue masivo. Los costos de intereses sobre la emisión de valores gubernamentales, cuyo principal es calculado en 500 mil millones de bahts, utilizados para la reestructuración financiera, se estiman en 42 mil millones para el año fiscal 2000. Esto constituye mitad del pago para el servicio de la deuda del sector público de este año fiscal.⁴¹

A pesar de una recuperación registrada en el área de la economía real, la banca permanece en un ámbito de contienda política importante que sigue debilitando al gobierno de Chuan, sobre todo debido al caso del Banco Krung Thai.

TAILANDIA A FINES DEL MILENIO

Para los especialistas en Tailandia, 1999 resultó un año bastante interesante, sobre todo en lo político. Se espera con ansiedad la configuración de alianzas en las siguientes elecciones y el gobierno de coalición que emerge después de intensas negociaciones. Lo más claro es que una unión electoral entre el Chart Pattana y el Chart Thai será una fuerza electoral bastante poderosa. En este contexto, la integración del nuevo partido de Shinawatra que tiene imagen tecnócrata, sería una buena decisión. Es dudoso que el Partido de Nueva Aspiración emerja como una fuerza triunfal como lo hizo en 1996. A pesar de esto, la conformación del Partido de Nueva Aspiración siempre parecería ser una manera importante de abastecer al noreste. Lo que estos partidos parecen tener en mente es aislar al Partido Demócrata cuya popularidad a fines de 1999 se vislumbra mejor que cuando heredó el movimiento democrático en 1992.

³⁹ *The Nation*, "Institutions raise Bt350 in fresh capital", mayo 15, 1999.

⁴⁰ Nuntawan Polkwamdee, "Mixed third quarter results", *BP*, octubre 18, 1999.

⁴¹ Wichit Sirothaveeporn, "Recovery costs will burden for years", *BP*, octubre 11, 1999.

Mientras que parece ser demasiado temprano para llegar a ciertas conclusiones con respecto a una coalición, se da por sentado que las elecciones van a ser bastante competitivas y violentas a pesar de las reformas introducidas. La eficacia de las nuevas reformas a la Constitución y los cambios que introduce en las políticas electorales probablemente no lograrán abatir los problemas endémicos de las elecciones y, en algunos casos, podrían servir para agravarlos, como lo sugieren los casos de Samut Prakan y de Sae Kaew. Para mediados o fines del año 2000, lo más probable es que Tailandia celebrará elecciones con esas reformas, y se instituirá el quinto gobierno desde 1992.

Pero la buena noticia es que Chuan habrá logrado retirarse con el apoyo de la sociedad. En el ámbito económico el país también demostró su increíble capacidad de adaptación a circunstancias adversas. Sin embargo la banca continuará siendo un problema. Para la mayor parte de los analistas, a pesar de que los bancos tailandeses seguirán en proceso de reforma y con pérdidas, la economía real se está estabilizando.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	Reino de Tailandia
<i>Capital</i>	Bangkok
<i>Extensión territorial</i>	513 115 km ²
<i>Religión</i>	Budismo; minoría musulmana y cristiana
<i>Idioma</i>	Thai
<i>Moneda</i>	Baht (B)
<i>Gobierno</i>	Democracia parlamentaria
<i>Jefe de Estado</i>	El Rey Bhumibol Adulyadej
<i>Principales organizaciones políticas</i>	Partido Demócrata Partido Chart Pattana Partido Chart Thai Partido de Acción Social Partido Prachakorn Thai Partido de Nueva Aspiración Partido de Solidaridad Partido Seritham Partido Muan Chon
<i>Primer Ministro y Ministro de Defensa</i>	Chuan Leekpai (DP)
<i>Viceprimer Ministros</i>	Supachai Panitchpakdi Chichai Rattakul Panja Rattakul Sanan Kachornprasart Korn Dabbaransi (CP)
<i>Ministros clave (tercer trimestre 1999):</i>	
<i>Agricultura y Cooperativas</i>	Pongpol Adireksarn
<i>Comercio</i>	Supachai Panitchpakdi
<i>Educación</i>	vacante
<i>Finanzas</i>	Tarrin Nimmanahaeminda
<i>Relaciones Exteriores</i>	Surin Pitsuwan
<i>Industria</i>	Suwat Liptapallop
<i>Interior</i>	Sanan Kachornprasart
<i>Justicia</i>	Suthas Ngernmuen
<i>Trabajo y Bienestar Social</i>	Sampong Amornviwat
<i>Salud Pública</i>	Korn Dabbaransi
<i>Ciencia Tecnología y el medio ambiente</i>	vacante
<i>Transporte y Comunicación</i>	Suthep Thaugsuban
<i>Universidades</i>	Prachuab Chaiyasarn
<i>Gobernador del Banco Central</i>	Chatu Mongol Sonakul

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economics Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	513 115
Población total al 31 de diciembre de 1997	60 816 227
Densidad de población ²	118.5

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado al 31 de diciembre de 1997.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

(miles de personas de 13 años y mayores, agosto de cada año)

	1994	1995	1996
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	17 960	16 929	16 127
Minería y cantera	50	46	47
Manufacturas	3 851	4 377	4 334
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	185	168	143
Construcción	1 698	1 846	2 172
Comercio, finanzas, seguros y bienes raíces	3 618	4 094	4 341
Transporte, almacenaje y comunicación	858	987	954
Otros servicios (incluye restaurantes y hoteles)	3 860	4 122	4 094
Otras actividades	15	6	19
Total de empleados	32 095	32 575	32 232
Desempleados	423	375	354
Fuerza laboral total	32 518	32 950	32 586

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios de mercado mmB ¹	3 631	4 189	4 598	4 827	4 726
PIB, crecimiento real (promedio porcentual)	8.7	8.8	5.5	-0.4	-9.4
IPC (promedio porcentual)	5.1	5.8	5.9	5.7	8.1
Exportaciones FOB md ²	44 478	55 447	54 408	56 652	52 873
Importaciones FOB md	48 204	63 415	63 897	55 100	36 946
Balanza de la cuenta corriente md	8 085	-13 555	-14 692	-3 024	14 329
Reservas excluyendo oro mmd ³	29 332	35 982	37 731	26 179	29 536
Deuda externa total mmd	65.7	83.1	90.6	93.4	86.1
Servicio de la deuda externa (%) pagado	14.2	11.1	11.6	14.8	19.3
Tipo de cambio promedio (B:\$)	25.15	24.92	25.34	31.36	41.36

¹ mmB = miles de millones de bahts.² md = millones de dólares estadounidenses.³ mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1997)

	% del total
Agricultura, silvicultura, pesca y minería	12.7
Manufacturas	31.6
Construcción y servicios públicos	5.9
Transporte y comunicación	8.7
Comercio: Menudeo y mayoreo	15.9
Finanzas y bienes raíces	6.8
Electricidad y agua	2.8
Administración pública y otros servicios	15.5
PIB a precios corrientes	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1997)

	% del total
Consumo privado	55.4
Consumo estatal	8.2
Inversión bruta fija	35.7
Acumulación de existencias	-0.8
Exportaciones de bienes y servicios	47
Importaciones de bienes y servicios	-44.4
Discrepancia estadística	-1.1
PIB a precios corrientes	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES FOB (1998)

	<i>md*</i>
Computadoras y partes	7 643
Textiles	4 425
Circuitos integrados	2 246
Arroz	2 099
Total (incluye otros)	43 339

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES CIF (1998)

	<i>md*</i>
Bienes de capital	21 622
Materia prima y bienes intermedios	11 703
Bienes de consumo	4 894
Fósiles y lubricantes	3 159
Total (incluye otros)	42 894

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	22.3
Japón	13.7
Singapur	8.7
Hong Kong	5.1
Malasia	3.3

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Japón	23.7
Estados Unidos	14.1
Singapur	5.6
Malasia	5.2
Alemania	5.1

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Thailand*, tercer trimestre, 1999.

COMERCIO MÉXICO-TAILANDIA

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Exportaciones md*	55 479	120 797	86 099
Importaciones md	244 062	367 744	405 525
Saldo	-188 583	-255 947	-319 426

* md = millones de dólares estadounidenses.

Fuente: INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, información preliminar, enero-julio, vol. XXII, núm. 7, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	1993	1994	1995
Receptores de radio (millares en uso)	10 900	11 050	11 000
Receptores de televisión (millares en uso)	6 500	6 800	11 000
Periódicos			
Número	n.d.	35	35
Circulación (millares)	n.d.	2 766	2 700
Periódicos no diarios (ejemplares)	n.d.	n.d.	280
Teléfonos (miles de líneas en uso)	2 215	2 751	3 482
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	50 000	60 000	n.d.
Teléfonos celulares (suscripción)	436 000	643 000	1 087 504

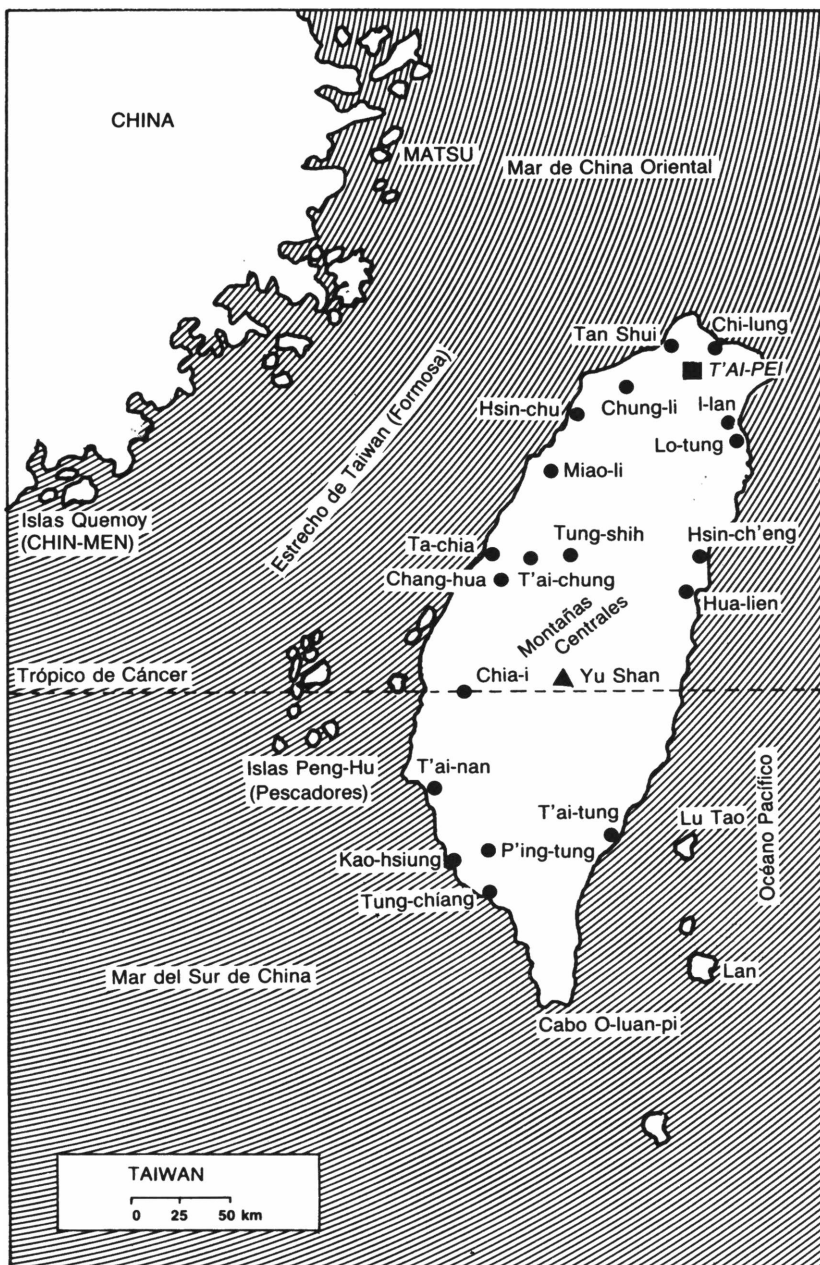
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1993)

	<i>Instituciones</i>	<i>Maestros</i>	<i>Estudiantes</i>
Oficina de la Comisión Nacional de Educación Primaria	31 438	363 386	6 734 653
Oficina de la Comisión Nacional de Educación Privada	2 935	66 465	1 676 722
Departamento de Educación General	2 087	105 540	2 095 533
Administración del Área Metropolitana de Bangkok, Municipalidades y Muang Pattaya	909	23 931	515 444
Departamento de la Educación Técnica	193	16 091	290 324
Ministerio de Asuntos Universitarios	54	20 000	282 729
Policía fronteriza	166	1 060	18 409
Departamento para la Educación de los Maestros	61	6 496	99 442
Total	38 341	614 228	11 855 624

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

TAIWAN



TAIWAN

MARISELA CONNELLY
El Colegio de México

Durante el año de 1999 Taiwan continuó con las reformas tendientes a organizar la administración del gobierno de manera más eficaz, reduciendo al gobierno provincial a un departamento más del gobierno central, aceptando con ello que sólo tiene jurisdicción sobre el territorio de Taiwan e islas aledañas. Además, empezaron los preparativos para las elecciones presidenciales a llevarse a cabo en marzo del 2000. La relación con China, que parecía mejorar después de la visita del presidente de la Fundación de Intercambio entre los Estrechos, Koo Chen-fu, el año pasado, se vio deteriorada por las declaraciones hechas por el presidente Lee Teng-hui en julio en las que pone la relación con China como “especial, de Estado a Estado”. En la política exterior, se trató de fortalecer las relaciones con los aliados diplomáticos y ganarse nuevos para hacer frente al aislamiento internacional.

La economía taiwanesa observó una ligera mejoría al registrar cifras positivas en el comercio exterior. El gobierno continúa con sus esfuerzos por avanzar en la apertura de varios sectores para cumplir con los requisitos de ingreso a la Organización Mundial de Comercio (omc).

POLÍTICA

Reducción del gobierno provincial

La reducción del gobierno provincial constituyó uno de los acontecimientos más importantes a nivel político durante 1999. El gobierno provincial fue establecido en mayo de 1947 en Taipei para reemplazar a la Oficina del

Gobernador General, la cual había entrado en funciones en diciembre de 1945, después de que los japoneses devolvieron Taiwan al gobierno chino. En aquel entonces, Wei Tao-ming fue nombrado primer gobernador. En 1957, el gobierno provincial trasladó su sede al pueblo de Chungshing, en la ciudad de Nantou. Desde ese mismo año, el gobierno central designó a tres gobernadores de carrera militar, en forma consecutiva. En 1967, la ciudad de Taipei, que había estado bajo la autoridad del gobierno provincial, pasó a depender directamente del gobierno central. En los municipios que estaban bajo la autoridad del gobierno provincial, los jefes administrativos empezaron a ser designados, siendo que anteriormente eran elegidos.

En 1972, el presidente de la Asamblea Provincial, Hsieh Tung-min, fue nombrado gobernador provincial. Hsieh era de origen taiwanés, no proveniente del continente. Con él se inició un periodo en el que los nativos taiwaneses tuvieron la oportunidad de participar en la administración. Lee Teng-hui, el actual presidente de Taiwan, fue el décimo primer gobernador provincial.

Durante este periodo, la autoridad del gobierno provincial se redujo aún más. En 1979, Kaohsiung pasó a depender del gobierno central. En cuanto al reparto de los ingresos, la mayor parte de los impuestos iban a parar a los cofres del gobierno central, que se encargaba de distribuir los recursos entre el gobierno provincial y los gobiernos locales.

El gobernador provincial era nominado por el primer ministro y nombrado por el presidente. Pero en 1994 se aprobó la Ley de Autogobierno para la Provincia y los Condados, y se llevaron a cabo elecciones. James Soong fue electo gobernador provincial, siendo la primera y única elección para ese puesto.

En 1996, el Consejo de Desarrollo Nacional fue convocado por el presidente Lee Teng-hui. El Partido Nacionalista o Kuomintang (KMT) y el partido de oposición, el Democrático Progresista (DPF), formaron una alianza para lograr la reducción del gobierno provincial. Unas de las primeras decisiones fueron congelar el gobierno provincial una vez que James Soong terminara su periodo y llevar al cabo más elecciones para ese puesto. James Soong se sintió traicionado y el 31 de diciembre de 1996 anunció que renunciaría a su cargo. Para calmarlo y evitar que renunciara, el gobierno central pasó una resolución en la que suspendía toda acción para reducir el gobierno provincial hasta que el gobernador finalizara su periodo a fines de 1998.

En julio de 1997, la Asamblea Nacional revisó la Constitución para in-

troducir lo acordado por el Consejo de Desarrollo Nacional sobre la reducción del gobierno provincial. En octubre de 1998, el Yuan Legislativo aprobó el Estatuto Provisional sobre el Ajuste de Funciones, Negocios y Organización del Gobierno Provincial, el cual estipulaba la suspensión de todo lo dispuesto acerca de la autonomía provincial en la Ley de Autogobierno de la Provincia y los Condados. El 20 de diciembre de 1998, James Soong dejó de ser gobernador provincial de Taiwan. Un día antes, Liu Ping-wei, el último presidente de la Asamblea Provincial daba por terminada las funciones de este órgano. Con esto se inició la primera fase del plan de reducción del gobierno provincial que duró hasta junio de 1999. Durante este periodo, el gobierno provincial fue reorganizado, dejando de ser un cuerpo local autónomo para convertirse en un órgano del Yuan Ejecutivo. Los departamentos provinciales y las agencias del gobierno central trabajaron en conjunto en un plan para la transición de recursos humanos, servicios y propiedades.

En enero de 1999, se aprobaron otras dos leyes: la Ley sobre Sistema de Gobierno Local y la Ley Revisada sobre la Distribución de los Ingresos y Gastos del Gobierno, para así completar el marco legal del proyecto de reducción. De acuerdo con el estatuto provincial, después de llevarse a cabo la reducción del gobierno provincial, el gobierno central asumiría todos sus activos. El gobierno provincial reestructurado se convertiría en un cuerpo sin autonomía, que obedecería las órdenes del Yuan Ejecutivo y supervisaría lo relacionado con los condados.¹

En julio de 1999, se inició la segunda fase de la reducción del gobierno provincial, en la que se efectuaron todas las disposiciones previas. Los 58 departamentos, burós y oficinas se fusionaron con agencias del gobierno central. Se recibieron en la jurisdicción correspondiente de las agencias del gobierno central 36 hospitales e institutos médicos, 170 escuelas y 179 agencias subordinadas. En total, más de NT\$ 1.4 billones en propiedad provincial y NT\$ 700 mil millones en deuda fueron transferidos al gobierno central. Más de 120 mil empleados del gobierno provincial fueron absorbidos por el gobierno central. El nuevo presidente provincial, Chao Shou-po, explicó que, a partir de esta fase y hasta finales del año 2000, el gobierno provincial tendería a servir de puente entre el gobierno central y los gobiernos locales.

¹ Jim Hwang, "Politics: Government Re-engineering", *The Free China Journal*, octubre 1, 1999, edición en Internet.

La decisión de reestructurar el gobierno provincial se debió fundamentalmente al deseo del gobierno central de evitar el traslapamiento de funciones, reducir la burocracia y aumentar la eficiencia de la administración pública. Con esto se dejó atrás la idea de que el KMT representaba a todo el pueblo chino, y se reconoció realísticamente que el único territorio que gobierna es el de Taiwan e islas aledañas. Al mismo tiempo, con esta medida se trató de neutralizar al ex gobernador James Soong, quien, a raíz de su popularidad en la elección de 1994 (en la que alcanzó 4.72 millones de votos o 56% del total) se convirtió no sólo en la figura política con mayor apoyo, sino también en crítico de las medidas adoptadas por el gobierno central.

Gobierno

A mediados de enero de 1999, el anterior gobernador de Kaohsiung fue nombrado presidente de la Asamblea Nacional, reemplazando a Frederick Chien. Obtuvo 169 votos de los 318 diputados presentes. Como gesto de cortesía, el 21 de enero, el primer ministro Vincent Siew y todo su gabinete dimitieron ante los nuevos miembros del Yuan Legislativo, elegidos en diciembre pasado. Esta práctica se ha venido haciendo desde 1993. Siew efectuó algunos cambios en su gabinete y nombró a Yeh Chin-fong como ministra de Justicia, convirtiéndose en la primera mujer que ocupa este cargo; Tang Fei fue nombrado ministro de Defensa, reemplazando a Chiang Chung-ling; Su Chi fue nombrado presidente del Consejo para Asuntos de China Continental sucediendo a Chang King-yuh.

En el primer día de sesiones del Yuan Legislativo fue elegido Wang Chin-ping y Jao Yin-chi (ambos del KMT) como presidente y vicepresidente de este órgano, respectivamente. Wang obtuvo 134 votos y Jao 133. Cabe recordar que, según la enmienda constitucional de 1997, los escaños legislativos fueron aumentados de 164 a 225 a partir de la última elección legislativa celebrada el 5 de diciembre de 1998.

El 2 de marzo, el gobierno se enfrentó a su primer voto de confianza en la legislatura, obteniendo un resultado positivo con 142 votos a favor y 83 en contra. El voto se dio como resultado de la propuesta del presidente Lee Teng-hui relativa a la reducción del impuesto a las transacciones bursátiles, a la que en un principio Vincent Siew se opuso pero que después apoyó. Con esa medida, Lee deseaba darle un impulso a la bolsa de valores, haciendo las acciones más fáciles de comerciar y para detener una po-

sible crisis bancaria. El problema para los diputados de oposición era que, de acuerdo con la Constitución, el presidente no tiene facultades para proponer cambios en el sistema de impuestos.

El 4 de septiembre, la Asamblea Nacional, gracias al trabajo conjunto de los miembros de los partidos KMT y PDP, aprobó una enmienda constitucional para extender el periodo de los actuales diputados, de mayo del 2000 hasta junio del 2002. La enmienda también estipula que a partir del 2002 todos los escaños de la Asamblea serán distribuidos de acuerdo al total de votos que cada partido político obtenga en las elecciones legislativas, es decir, se seguiría el sistema de representación proporcional. Desde hace algún tiempo, el PDP ha impulsado la desintegración de este órgano que sólo tiene como función enmendar la Constitución.

Preparativos para las elecciones presidenciales

El vicepresidente Lien Chan anunció en julio que iniciaría su campaña como candidato del KMT para la presidencia de la república. Esta decisión se hizo oficial el 2 de agosto en una reunión masiva en su lugar natal, Tainan. Lien, de 63 años, ha ocupado varios puestos en el gobierno: embajador en El Salvador, ministro de Transporte, ministro de Relaciones Exteriores, viceprimer ministro, gobernador provincial y primer ministro.²

En su congreso anual celebrado en agosto, el KMT aprobó la candidatura de Lien Chan para la presidencia y la de Vincent Siew para la vicepresidencia. Lien prometió, que de llegar a la presidencia, formará un gobierno reformista que dará prioridad al desarrollo y la seguridad de Taiwan.

Al mismo tiempo, el ex gobernador James Soong decidió lanzar su candidatura en forma independiente, al no encontrar apoyo dentro del KMT. Soong escogió como compañero de fórmula al cardiólogo Chang Cheng-hsiung, poco conocido en los medios políticos, pero es el actual presidente de la Universidad Chang Gung. El 17 de noviembre, el Comité Central Permanente del KMT aprobó la expulsión de James Soong del partido por haber desafiado sus reglas. Soong respondió a la expulsión diciendo que el KMT estaba fuera del contacto de la opinión popular.

El PDP por su parte, anunció la candidatura del ex alcalde de Taipei, Chen Shui-bian. Los dirigentes del partido indicaron que usarían como le-

² *The Free China Journal*, agosto 6, 1999, edición en Internet.

ma de campaña: “Taiwan Joven, Gobierno Vigoroso”. Chiou Yi-jen, responsable de la campaña de Chen, explicó su significado: dijo que es el espíritu del gobierno, la estructura del gobierno y la acción del gobierno; un gobierno vigoroso es aquel que toma la iniciativa para proveer al pueblo con los mejores servicios. En cuanto a la estructura del gobierno, el PDP reiteró su intención de lograr que los cinco poderes del gobierno se redujeran a tres, aunado a una serie de reformas parlamentarias, independencia del poder judicial y la demarcación de áreas administrativas.

El 18 de agosto, el Nuevo Partido reveló que su candidato a la presidencia sería Li Ao, de 65 años de edad y dedicado a realizar programas de radio. El Partido de la Independencia de Taiwan anunció el 22 del mismo mes, que su presidente Cheng Peng-chen sería su candidato.

Según encuestas hechas al final del año, James Soong se mantenía como el candidato más popular, con 15% de puntos arriba de Lien Chan, quedando en tercer lugar Chen Shui-bian. Esta situación preocupó al KMT, pues veía que la campaña de Lien no estaba produciendo los resultados deseados. Por ello, decidió hacer algunos cambios. El secretario general del partido, Chang Hsiao-yen, dejó su puesto que fue ocupado por Huang Kun-huei. Al mismo tiempo, el ministro de Relaciones Exteriores renunció para ponerse al frente de la campaña de Lien. Con estos cambios, el KMT pretendía fortalecer a su candidato que no parecía atraer las simpatías del pueblo.

Las elecciones para la presidencia se llevarán a cabo el 18 de marzo del 2000. El Comité Central de Elección anunció que los candidatos independientes tendrían que presentar una petición con 224 mil firmas, para poder ser registrados. Esta será una prueba que James Soong deberá superar.

Relaciones con China

El año se inició con contactos menores entre China y Taiwan. El subsecretario general de la Asociación para las Relaciones a través del Estrecho de Taiwan (ARTET), Yang Xiaoming, viajó a la ciudad de Kaohsiung con el fin de sostener pláticas con los representantes de la Fundación para el Intercambio a través del Estrecho de Taiwan (FIET). Al mismo tiempo la ARTET envió delegaciones a Tokyo, Singapur y Washington para explicar en esas ciudades la posición de China con respecto a la reunificación de Taiwan. Zhang Mingqing, quien encabezó la delegación a Singapur, declaró que China no objetaba que Taiwan mantuviera su democracia ni que identifi-

cara a su pueblo como “Nuevo Taiwánés”. Pero advirtió que Beijing se opondría a cualquier cambio político que alterara los planes de reunificación bajo la fórmula “un país, dos sistemas”.³

En marzo, Wang Daohan, presidente de la ARTET, hizo pública su intención de visitar Taiwan este año; y Li Ya-fei, vicepresidente de la misma asociación, viajó a Taipei para sostener pláticas con Jan Jyh-horng, su contraparte en la FIET, sobre los preparativos de la visita de Wang. Sólo llegaron al acuerdo de que el viaje sería en el otoño.

Posteriormente, a fines de junio, Jan Jyh-horng viajó a Beijing para continuar con los arreglos de la visita de Wang. En sus pláticas con Li Ya-fei llegaron al acuerdo de que Wang visitaría la isla entre septiembre y octubre y que su estancia sería de siete días.

Por otra parte, el presidente Lee Teng-hui ha persistido en su posición referente a hacer ver, no sólo a China sino al mundo entero, que Taiwan es un área que nunca ha estado dominada por el Partido Comunista Chino, que ha tenido un gobierno distinto al de la República Popular China desde 1949. En su discurso pronunciado ante la décima cuarta reunión plenaria del Consejo para la Unificación Nacional (CUN), dijo textualmente: “Mientras promovemos las relaciones a través del estrecho, no debemos ceder en nuestra determinación de dar prioridad a la existencia nacional, así como a la seguridad y el bienestar del pueblo”.⁴

En mayo, Lee Teng-hui publicó un libro titulado *Con el Pueblo siempre en mi Corazón*, en el que seguía enfatizando el carácter distintivo y la situación especial de Taiwan. En él explica que el desarrollo de la democracia en la isla era un logro de los taiwaneses y que los comunistas no tenían por qué reclamar derechos sobre Taiwan. Además, Lee afirma que Estados Unidos debería de valorar la posición estratégica de Taiwan y proveerla de armas defensivas adecuadas.

Para el 9 de julio, Lee Teng-hui concedió una entrevista a la *Deutsche Welle* en la que definió las relaciones entre los dos lados del Estrecho de Taiwan como “relaciones especiales de Estado a Estado”. Esta terminología difería a lo establecido en la Guía para la Unificación Nacional de 1991, donde se describe a los dos lados del Estrecho de Taiwan como “en-

³ *South China Morning Post*, enero 18, 1999, edición en Internet. El concepto de “Nuevo Taiwánés” lo inventó el presidente Lee Teng-hui el pasado diciembre, durante las elecciones parlamentarias y de alcaldes para las ciudades de Taipei y Kaohsiung.

⁴ *Noticias de la República de China*, abril 16, 1999, p. 1.

tidades políticas separadas". Las afirmaciones de Lee tomaron por sorpresa hasta a los mismos miembros de su gobierno. Al preguntársele al presidente del Consejo de Asuntos de China Continental, Su Chi, sobre el asunto, respondió que Taiwan no estaba cambiando su política hacia China y que simplemente la terminología usada por Lee describía el estado actual de las relaciones China-Taiwan.⁵ Koo Chen-fu, presidente de la FIET, dijo que "una entidad política era un Estado", por tanto, la consulta entre los dos lados del estrecho es un diálogo de Estado a Estado. El primer ministro Vincent Siew reiteró que su gobierno continuaba promoviendo un diálogo constructivo e intercambios mutuamente benéficos en el estrecho. Añadió que su objetivo seguía siendo el lograr la construcción de una China nueva, pacífica y democrática. Señaló además, que si las dos partes se encuentran en pie de igualdad podría llevarse a cabo un diálogo profundo.

El 12 de julio, el Consejo para Asuntos de China Continental publicó un documento en el que explicaba lo dicho por Lee Teng-hui sobre la relación especial de Estado a Estado. La declaración de Lee decía: es pragmática, pues el gobierno comunista no ha tenido jurisdicción sobre Taiwan. Además, desde que Taiwan llevó a cabo sus reformas constitucionales, los puestos de presidente, vicepresidente y demás representantes de todos los niveles del gobierno son directamente elegidos por el pueblo, por lo tanto, es este pueblo el que le ha dado legitimidad al gobierno de Taiwan. Es indiscutible, continúa, el hecho histórico y político de que Taiwan y la República Popular de China son gobiernos separados que ejercen su autoridad sobre diferentes áreas territoriales. Mencionaba también que la declaración representa una continuidad en la política; es simplemente una aclaración del estado en que se encuentran las relaciones con China. Por último afirmó que al final del siglo XX, las relaciones entre los dos lados del estrecho deben de redefinirse basándose en la realidad objetiva, tanto política como legal, de tal forma que los dos lados eviten disputas innecesarias sobre el significado del término "una China". El concepto innovativo de Lee abre una nueva página para la interacción entre los dos lados, pudiendo discutir, en pie de igualdad, los problemas que enfrentan. La relación entre China y Taiwan es "especial" porque involucra el sentimiento nacional y factores culturales que no están presentes en otra relación, terminaba diciendo el documento.⁶

⁵ *The Free China Journal*, julio 16, 1999, edición en Internet.

⁶ *Ibidem*.

La reacción de Beijing ante la postura del gobierno de Taiwan fue inmediata y violenta. En una declaración conjunta del Consejo de Estado y del Comité Central del Partido Comunista se rechazó tajantemente, argumentando que sólo trataba de dividir el territorio chino y separar a Taiwan. El vocero del ministerio de Relaciones Exteriores, Zhu Bangzao, advirtió a Lee Teng-hui y a las autoridades taiwanesas que el gobierno chino estaba resuelto a preservar la soberanía del Estado y la dignidad e integración territorial.⁷ Toda la prensa china lanzó una multitud de artículos criticando al presidente taiwanés.

La situación se tornó crítica en los siguientes días de julio y todo agosto. El mismo presidente Jiang Zemin le dijo por vía telefónica al presidente de Estados Unidos, que China no había abandonado la alternativa de usar la fuerza en caso de que Taiwan tratara de separarse del continente. Clinton le aseguró que Estados Unidos reiteraba su apoyo a la política de “una sola China”. Ya días antes, apenas se enteraron de las declaraciones de Lee, se había cancelado una entrevista del subsecretario del Tesoro Timothy Geithner con Lee Teng-hui en Taipei. Y el vocero del Departamento de Estado James Rubin, repitió que Washington no aceptaba la independencia de Taiwan, no aceptaba el concepto de “dos Chinas” ni la membresía de Taiwan a organizaciones internacionales que requirieran el status de Estado soberano.

El gobierno de Estados Unidos envió a China a Stanley Roth, secretario asistente de Estado, y a Kenneth Lieberthal, director de Asia en el Consejo de Seguridad Nacional, para dialogar con los funcionarios chinos sobre el problema con Taiwan, generado por las declaraciones de Lee Teng-hui. A su vez, Richard Bush dirigió una misión a Taiwan para entrevistarse con Lee, Vincent Siew y demás funcionarios de su gobierno. El mensaje de Clinton era claro: su gobierno no aprobaba las declaraciones de Lee Teng-hui relativas a las relaciones entre las dos partes del estrecho. Pero al mismo tiempo, se oponía a que Beijing externara su enojo más allá de los ataques verbales.

A la reunión de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) celebrada a fines de julio en Singapur, asistieron el ministro de Relaciones Exteriores de China, Tang Jiaxuan, y la secretaria de Estado de Estados Unidos, Madeleine Albright. Ambos tuvieron oportunidad de dialogar y Tang advirtió que Estados Unidos debería de hablar y actuar con gran precaución sobre el asunto de Taiwan.⁸

⁷ *China Daily*, julio 13, 1999, edición en Internet.

⁸ *China Times Interactive*, julio 29, 1999, edición en Internet.

Mientras tanto, Lee Teng-hui siguió solicitando el apoyo popular para su posición con respecto a China. Insistió en que sus declaraciones sólo tenían la intención de lograr que China dialogara con Taiwan en pie de igualdad.

Koo Chen-fu, tratando de calmar a Beijing, envió una carta a su contraparte de la ARTET explicando que las declaraciones de Lee Teng-hui continuaban en la misma línea de apoyo a la eventual reunificación de Taiwan con China. Además, Koo pedía que la visita de Wang no fuera cancelada. El gobierno de Beijing rechazó esta carta enviada por Koo con el argumento que seguía violando el principio de “una China”.

En agosto, las autoridades chinas indicaron que la visita de Wang Daohan a Taipei, programada para el otoño, sería cancelada dada la actual situación. Al mismo tiempo, declararon que cualquier acción militar de China dependería de la posición del nuevo presidente sobre lo dicho por Lee respecto a la “relación especial entre estados”.

En el XV Congreso del KMT celebrado a finales de agosto, el partido incorporó a su plataforma las afirmaciones de Lee Teng-hui respecto a la relación con China, siendo ésta la primera vez que la controvertida declaración se integraba a un documento formal.

Lee Teng-hui insistió en su posición. En la edición de noviembre-diciembre de la revista *Foreign Affairs*, publicó un artículo donde afirma que Taiwan ha formado una nueva identidad nacional debido al desarrollo de la democracia, que debe ser reconocida tanto por Beijing como por la comunidad internacional. Lee sostiene además, que la intransigencia de las autoridades chinas y su beligerancia son las que han intensificado el deseo de los taiwaneses de declarar la independencia. Por ello, continúa, Beijing debería de promover la democracia en lugar de tratar de pararla. Le pide a la comunidad internacional que tome en cuenta el desarrollo democrático de Taiwan para otorgarle el lugar que se merece dentro de ella.⁹ El diario en chino *Renmin Ribao*, criticó severamente el artículo de Lee, acusándolo de desear la independencia en lugar de la reunificación y de tratar de distorsionar las cosas delante de la opinión internacional.

Al hacer un análisis sobre los motivos de Lee Teng-hui para hacer sus declaraciones sobre la relación “especial de Estado a Estado”, uno no puede dejar de lado la actual coyuntura en la que, por una parte, a nivel interno se está preparando las elecciones de marzo del 2000 y, por otra, que Taiwan está viendo como Washington no desea comprometerse en su defensa en caso

⁹ Lee Teng-hui, “Understanding Taiwan”, *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, 1999.

de ataque chino, pues prefieren mantener una buena relación con Beijing. A nivel interno, el candidato del KMT, Lien Chan, estaba por debajo de James Soong en las encuestas. Lee Teng-hui quiso impulsarlo, comprometiéndolo a Soong para que pusiera en claro su posición respecto a China y tratar de acercarse a las posiciones del PDP para ganarse las simpatías de sus seguidores.

Es interesante la percepción de varios académicos como Tien Hung-mao, director del Instituto de Investigaciones de Política Nacional de Taiwan, quien argumenta que Lee Teng-hui se vio prácticamente forzado a redefinir las relaciones con China al ver que el triángulo Taipei-Washington-Beijing estaba cambiando, inclinándose Washington a favor de Beijing. El profesor Chiu Hungdah, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Maryland, criticó severamente la posición de Lee Teng-hui, pues atentaba contra la estabilidad del Estrecho y de la región.

Taiwan está pasando por un periodo crítico. Al mismo tiempo que a nivel interno ha fortalecido el sistema democrático, a nivel externo su posición es cada vez más precaria. China ha seguido una política exterior activa tendiente a aislar cada vez más a Taiwan; ha logrado también que Estados Unidos haga más explícita su posición respecto a Taiwan. Por ello, el gobierno de Lee Teng-hui ha hecho esfuerzos desesperados por hacerse oír a nivel internacional y tener una posición más firme al sentarse a negociar de nuevo con China. El resultado de las elecciones de marzo del 2000 será importante para determinar la política que se seguirá con respecto a China.

Relaciones económicas entre China y Taiwan

A pesar de las prohibiciones impuestas a las empresas taiwanesas por su gobierno para limitar sus inversiones en China, éstas no han cesado en sus acciones. Lo más interesante del caso es que ya no son sólo pequeñas empresas manufactureras como las de textiles y calzado las que se establecen en las provincias chinas del sur, sino también empresas de equipos electrónicos, como Delta Electronics que fabrica transformadores, monitores a color y otros componentes para computadoras y que ha trasladado 60% de su producción a Dongguan, poblado cercano a la ciudad de Guangzhou.¹⁰ Las compañías electrónicas taiwanesas en general han trasladado 29% de

¹⁰ Julian Baum, "Dangerous Liaisons", *Far Eastern Economic Review*, marzo 25, 1999, p. 10.

su producción a China, buscando mano de obra y tierra más barata, además de la posibilidad de penetrar en el mercado chino. Es por esta razón que los inversionistas taiwaneses se oponen a las políticas de su gobierno de prohibir el comercio directo con China y limitar la inversión.

Acer, la gran empresa de computadoras, estableció una fábrica en Zhongshan, Guangdong, rentando por 50 años un terreno de 45 hectáreas. Su producción estaría dedicada a la exportación, aunque también tiene en mente al mercado chino. Acer invirtió en esta planta 50 millones de dólares.

De acuerdo con la Comisión de Inversiones, de enero a julio de 1999, la inversión taiwanesa en China cayó 36.22% debido a un impuesto a la exportación establecido por el gobierno chino y el estrecho control de divisas extranjeras. Durante este periodo la Comisión aprobó 256 proyectos de inversión en China con un valor de 593.34 millones de dólares.

En septiembre, Nan Ya Plastics anunció que la Comisión de Inversiones había aprobado un proyecto para establecer una planta en China con un valor de 29.8 millones de dólares para fabricar componentes de computadoras. Esta planta estaría ubicada en Kungshan, Jiangsu.

Formosa Plastics anunció que su planta de producción de energía, con una inversión de 3 mil millones de dólares, empezaría operaciones en junio, a pesar de las objeciones de las autoridades taiwanesas que, en 1996, le obligaron a suspender el proyecto por los conflictos con el gobierno chino.

Las autoridades chinas, tratando de atraer más inversión taiwanesa, anunciaron a través de un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica, Shi Guangsheng, que tomarían las medidas necesarias para que los derechos legales de los inversionistas permanecieran protegidos.¹¹

Política exterior

El ministro de Relaciones Exteriores, Jason Hu, expresó la voluntad del gobierno de continuar con la diplomacia pragmática a pesar de las críticas de Beijing, para así poder ganarse espacios dentro de la comunidad internacional. Indicó que Beijing estaba intensificando la “diplomacia de gran potencia” y la “diplomacia periférica” en contra de Taiwan. Para sobrepo-

¹¹ *China Daily*, agosto 6, 1999, edición en Internet.

nerse a esta situación, el Ministerio había trabajado en tres principios para la acción diplomática: promover la diplomacia política que se refería a fortalecer las relaciones de gobierno a gobierno con los aliados diplomáticos; promover la diplomacia económica para lograr el apoyo de nuevos aliados; y, promover la diplomacia civil con la ayuda del sector privado para expandir las relaciones exteriores.

El 27 de enero, Taiwan logró ganarse a un nuevo aliado: Macedonia, que estableció relaciones diplomáticas con Taipei. Inmediatamente, China suspendió sus relaciones con este país balcánico; y, usando su poder de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se opuso a la extensión de la permanencia de las fuerzas de paz en Macedonia por seis meses más. En abril, Taiwan envió a Macedonia una delegación humanitaria encabezada por el viceministro de Relaciones Exteriores, David Tawei Lee, para llevar ayuda por 2 millones de dólares, sumándose a los otros 2 millones otorgados en marzo como asistencia financiera. En junio, el primer ministro de Macedonia, Ljubco Georgievski, hizo una visita oficial a Taiwan. El gobierno taiwanés ofreció otorgarle un préstamo por 12 millones de dólares estadounidenses para el desarrollo de empresas medianas y pequeñas.¹² A su vez, en agosto, el primer ministro Vincent Siew viajó a Macedonia en donde anunció la donación de 10.5 millones de dólares en ayuda directa en 10 áreas, incluyendo bienestar social, transportación, información, agua y educación, entre otras. Siew asistió a la ceremonia de colocación de la primera piedra para la construcción de la zona de procesamiento de las exportaciones en la capital de Macedonia, que sería la primera zona en su tipo financiada por Taiwan en Europa.

Las relaciones de Taiwan con Estados Unidos mostraron un deterioro durante este periodo, a pesar de que se entró en pláticas para la posible introducción de Taiwan en el llamado *theatre missile defense* (TMD) *programme* (propuesto por Estados Unidos junto con Japón y Corea del Sur para hacer frente a la amenaza de los misiles de Corea del Norte). Por supuesto, China se opuso a la incorporación de Taiwan al TMD argumentando que eso obstaculizaría la futura reunificación del territorio chino.

En abril, Estados Unidos decidió venderle a Taiwan un sistema de radar de advertencia temprana que le permitiría monitorear el lanzamiento de misiles balísticos chinos. Esta venta le reeditaría cientos de millones de dólares a las compañías estadounidenses productoras de armamento.¹³ Sin

¹² *The Free China Journal*, junio 11, 1999, edición en Internet.

embargo, a raíz del conflicto generado entre Taiwan y China por las declaraciones de Lee Teng-hui a la radiodifusora alemana mencionadas anteriormente, Estados Unidos mostró cautela; y, para evitar el enojo de los líderes chinos, canceló una visita de una delegación militar a Taiwan programada para julio.

El gobierno de Bill Clinton ha sentido la presión de los legisladores conservadores quienes pretendían que su país le proporcionara a Taiwan no sólo el armamento necesario para defenderse en caso de un ataque chino, sino también el reconocimiento como entidad diferente a China. No obstante, el gobierno persiste en su política de distensión, argumentando que era prioritario para Estados Unidos el mantener una buena relación con China.

Por su parte el gobierno taiwanés canceló la compra de 12 aviones modelo 777 a la empresa Boeing, en represalia por la posición de Estados Unidos; en su lugar, contrató la compra de 7 unidades A-340 a la empresa europea Airbus.¹⁴

La región de América Latina, en especial Centroamérica, fue objeto de especial atención dentro de la política exterior de Taiwan. El mayor número de aliados diplomáticos de Taiwan se encuentran en Centroamérica y el Caribe. Los líderes taiwaneses hicieron una serie de visitas a esta área para ofrecer apoyo económico e inversión, tratando con ello de evitar que acepten los ofrecimientos chinos para que rompan relaciones con Taiwan y las establezcan con China. En enero, el primer ministro Siew viajó al Caribe, visitando República Dominicana y Haití; en mayo Siew viajó a San Salvador, Guatemala, San Cristóbal y Nevis, Grenada, Dominica y San Vicente y las Granadinas.

En julio, la Secretaría del Parlamento Centroamericano anunció la aprobación de la solicitud presentada por Taiwan para convertirse en miembro observador de dicho organismo. El 10 de agosto, Jason Hu, entonces ministro de Relaciones Exteriores, asistió a la Octava Conferencia de la Comisión Mixta de Cooperación entre Taiwan y los países centroamericanos, efectuada en San José, Costa Rica. Hu comunicó que en los próximos dos años el gobierno de Taiwan donaría 21 millones de dólares a los países centroamericanos para promover proyectos de cooperación.¹⁵

A principios de septiembre se llevó a cabo la segunda reunión entre

¹³ *The New York Times*, abril 30, 1999, edición en Internet.

¹⁴ *South China Morning Post*, agosto 6, 1999, edición en Internet.

¹⁵ *Noticias de la República de China*, agosto 26, 1999, vol. 29, núm. 23, p. 1.

Taiwan y los países de América Central en Taipei. En esta ocasión Taiwan prometió a los países centroamericanos el seguir apoyándolos en sus proyectos de desarrollo económico. Por su parte, los países centroamericanos prometieron continuar con su apoyo incondicional hacia Taiwan para que logre tener presencia en la Organización de Naciones Unidas.

Panamá se convirtió en el centro de la atención del gobierno taiwanés ante el posible cambio de política, con la llegada del nuevo gobierno de Mireya Moscoso. En agosto, el vicepresidente electo, Arturo Vallarino, visitó China, invitado por el Instituto de Relaciones Exteriores Popular Chino. Vallarino se entrevistó con el vicepresidente Hu Jintao. Esta visita causó inquietud en Taiwan. Por su parte, el canciller designado José Miguel Alemán afirmó ante un grupo de empresarios que Panamá tendría que afianzar sus relaciones, incluso con China Popular, pues era un usuario importante del canal, pero aclaró que su gobierno mantendría relaciones diplomáticas con Taiwan.¹⁶

La Compañía Hutchison Whampoa, del magnate hongkognés Li Ka-shing, ha logrado tener una presencia importante en Panamá. En marzo de 1997 firmó contratos para operar las facilidades portuarias en Balboa en el Pacífico y Cristóbal en el lado caribeño, por lo que pagaría a Panamá 22.2 millones de dólares anuales por concepto de renta. Hutchison ya ha invertido alrededor de 100 millones de dólares en la modernización de los puertos que empezarían a operar en el año 2000. Esta gran inversión ha causado recelo entre los funcionarios taiwaneses pues piensan que las conexiones de Li Ka-shing, con los líderes del gobierno chino, facilitarán las negociaciones con el gobierno panameño para que finalmente reconozca a China y rompa relaciones con Taiwan.

Las grandes empresas taiwanesas como Evergreen, también han expandido sus negocios en Panamá. Esta empresa recientemente invirtió 100 millones de dólares en la construcción de un puerto en ese país. Evergreen está por terminar un proyecto de viviendas, y está promoviendo la venta de unidades habitacionales.

Los rumores sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Panamá y China se hicieron más fuertes en octubre cuando la revista *Far Eastern Economic Review* publicó que, de acuerdo con el representante de Panamá en Hong Kong, Juan Pablo Pereira, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa, César Pereira

¹⁶ *La Prensa*, Panamá, agosto 27, 1999, edición en Internet.

Burgos, había viajado a China a fines de septiembre para sostener pláticas con los líderes chinos. Esta visita no fue hecha pública por el gobierno panameño. El gobierno taiwanés, inmediatamente envió a Jason Hu a Panamá para asegurarse de que no habría cancelación de relaciones diplomáticas con Taiwan. En este año no se dio tal cambio, aunque no puede descartarse dado el crecimiento de la relación económica entre Panamá y China.

El gobierno de Taiwan ha tratado de impulsar la inversión de las empresas en los países de América Central otorgándoles una serie de incentivos. De acuerdo con Kao Chin-yen, presidente de la Federación Nacional China de Industrias, el gobierno está ofreciendo por cada proyecto de inversión con un monto menor de 50 millones de dólares, un subsidio de hasta 30%. El gobierno también ofrece incentivos fiscales por un periodo de 5 años.

Por último, Taiwan presentó, por séptima vez, su solicitud para participar en la Organización de Naciones Unidas. La petición fue avalada por Gambia, Swazilandia, Liberia, Burkina Faso, Senegal, San Vicente y las Granadinas, Grenada, Islas Marshall, Islas Salomón, El Salvador, Nicaragua y Honduras. Por primera vez, el memorándum explicativo adjunto a la solicitud menciona a la República Popular China en el continente, mostrando con ello que las dos partes del Estrecho de Taiwan tienen gobiernos diferentes. Estados Unidos, que en los años anteriores no había participado en los debates, esta vez hizo clara su posición de apoyo a la política de "una China", mostrándose contrario a la admisión de Taiwan a la ONU.¹⁷ El intento de Taiwan fracasó nuevamente y su caso no fue incluido en la agenda de la Asamblea anual.

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Taiwan por ganarse espacios a nivel internacional, los resultados no han sido satisfactorios dada la presión ejercida por el gobierno de China para aislar cada vez más a la isla y obligarla a sentarse a negociar la reunificación.

ECONOMÍA

En el año de 1998 la tasa de crecimiento fue de 4.65% y el desempleo de 2.78%. Se había pronosticado un crecimiento de 4.83%, pero la baja en la demanda de las exportaciones debido a la crisis financiera regional, afec-

¹⁷ *South China Morning Post*, septiembre 17, 1999, edición en Internet.

tó a esta proyección. Las exportaciones cayeron 9.4% a 110.63 mil millones de dólares. Los grupos manufactureros se vieron seriamente afectados por esta baja. Las firmas constructoras se quedaron con 900 mil casas sin vender para fines de 1998. Las compañías empezaron a dejar de pagar sus deudas. Los préstamos incobrables en los bancos comerciales llegaron a NT\$ 565 mil millones o 4.47% del total de préstamos para diciembre. El gobierno solicitó a los bancos una prórroga de seis meses para los deudores corporativos. En enero, el gobierno distribuyó NT\$ 150 mil millones entre los bancos comerciales con objeto de apoyar los préstamos para compra de vivienda. Los compradores de casas inmediatamente acudieron a estos préstamos. Esta medida causó recelo pues se pensó que estaba dedicada a favorecer a los empresarios de bienes raíces. Además, se redujo el impuesto a las transacciones bursátiles para dar impulso a la decaída bolsa de valores, y se aumentó el porcentaje de participación de inversión extranjera en la bolsa de 30 a 50%. Se decretó también la reducción de las reservas requeridas para los bancos. Asimismo, se estipuló que el gobierno aumentaría la ayuda a las pequeñas empresas a NT\$ 802 mil millones y que se pondría en práctica un esquema, en conjunción con los bancos locales, para otorgar préstamos a bajo interés hasta por NT\$ 3 millones a firmas pequeñas. Alrededor de 6 mil empresas medianas y pequeñas cayeron en bancarrota en 1998.

Para incentivar el crecimiento, el gobierno empezó a invertir en proyectos de infraestructura como el ferrocarril de alta velocidad de Taipei a Kaohsiung.

Se había pronosticado para 1999 un crecimiento de 5.74%, pero el terremoto que sufrió Taiwan el 21 de septiembre causó pérdidas por 9.2 mil millones de dólares, e hizo que bajara a 5.3%.

Por otra parte, el gobierno de Taiwan está llevando a cabo una serie de reajustes para adecuar la economía a los requerimientos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), a la que desea ser admitido en un futuro próximo. El 26 de abril, el Ministerio de Finanzas anunció la eliminación gradual del sistema de exenciones y descuentos de impuestos para los exportadores, vigente desde hace 44 años. Los rubros que serían afectados por los reajustes arancelarios incluyen productos pecuarios y agrícolas, electrodomésticos y productos de tecnología informática.¹⁸ En julio se anunció también la paulatina liberalización del mercado local de telecomunicaciones.

¹⁸ *Noticias de la República de China*, mayo 6, 1999, vol. 29, núm. 12, p. 4.

El 14 de mayo, el presidente del Consejo de Agricultura, Peng Tso-kwei, confirmó que Taiwan abriría sus mercados a los productos cárnicos del mundo a partir del 1 de julio, en base a cuotas.

El gobierno de Taiwan ha completado las consultas bilaterales con los 26 miembros de la OMC que solicitaron encuentros para discutir las condiciones para su incorporación. Sin embargo, Taiwan tendrá que esperar hasta que la República Popular China sea admitida, pues ésta ha declarado que no permitirá que ingrese primero Taiwan.

El Foro Económico Mundial, organización con sede en Suiza, colocó a Taiwan en cuarto lugar en el mundo en términos de competitividad en el año 1999. La evaluación anual se basa en niveles de actuación en las siguientes categorías: grado de liberalización, prácticas gubernamentales, sistema financiero, desarrollo de infraestructura, avance tecnológico, administración social, calidad de la mano de obra y estructura constitucional. La Fundación Heritage colocó a Taiwan en el onceavo lugar como economía más libre en un análisis de 161 economías.

Comercio exterior

Debido a la recesión económica de la región asiática, el comercio exterior de Taiwan en 1998 disminuyó 8.9% en comparación con el año anterior, alcanzando 215.4 mil millones de dólares. Este descenso ha sido el más grande de las últimas cuatro décadas. Las exportaciones descendieron 9.4% en comparación con 1997, llegando a 110 651 millones de dólares. Las importaciones disminuyeron en un 8.5%, totalizando 104 746 millones de dólares. Como consecuencia, el excedente comercial sufrió una baja de 22.9% comparado con 1997, llegando a 5 905 millones de dólares. Es el excedente más bajo desde 1984.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	República de China
<i>Capital</i>	Taipei
<i>Extensión territorial</i>	36 006 km ²
<i>Religión</i>	Daoísmo; Confucianismo; Budismo; I-Kuan Tao; Cristianismo
<i>Idioma</i>	Chino (de Beijing), Min y Hakka
<i>Moneda</i>	Nuevo dollar Taiwanés NT\$
<i>Gobierno</i>	Democracia representativa El Kuomintang controla el ejecutivo, el legislativo y los órganos administrativos
<i>Principales organizaciones políticas</i>	
<i>Gobierno</i>	Partido Kuomintang
<i>Oposición</i>	Partido Democrático Progresivo Nuevo Partido
<i>Miembros del Yuan Ejecutivo</i> (segundo trimestre de 1999)	
<i>Presidente</i>	Lee Teng-hui
<i>Vicepresidente</i>	Lien Chan
<i>Presidente, Yuan Ejecutivo (premier)</i>	Vincente Siew
<i>Vicepresidente, Yuan Ejecutivo</i> <i>(vice premier)</i>	Lui Chao
<i>Secretario General, Yuan Ejecutivo</i>	Shieh Shen-san
<i>Presidentes</i>	
<i>Yuan Control</i>	Cheng Shui-chi
<i>Yuan Examinación</i>	Chiu Chuang-huan
<i>Yuan Jurídico</i>	Shih Chi-yang
<i>Yuan Legislativo</i>	Liu Sung-pan
<i>Ministros clave</i>	
<i>Economía</i>	Wang Chih-kang
<i>Finanzas</i>	Paul Chiu
<i>Relaciones Exteriores</i>	Jason Hu
<i>Interior</i>	Huang Chu-wen
<i>Jurídico</i>	Yeh Chin-fong
<i>Defensa Nacional</i>	Tang Fei
<i>Transportación y comunicación</i>	Lin Feng-cheng
<i>Presidente del Consejo de Asuntos</i> <i>de China Continental</i>	Chang Kimg-yuh
<i>Gobernador del Banco Central</i>	Peng Fai-nan

Fuente: *The Fareast and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, segundo trimestre, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	36 006
Población total al 31 de diciembre de 1997	21 683 316
Densidad de población ²	602.2

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado al 31 de diciembre de 1997.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (promedio anual, miles de personas de 15 años y mayores)

	1995	1996	1997
Agricultura, silvicultura y pesca	954	918	878
Minería y cantera	15	14	13
Manufacturas	2 449	2 422	2 570
Construcción	1 003	928	885
Electricidad, gas y agua	36	35	35
Comercio	1 919	1 976	1 995
Transporte, almacenaje y comunicación	469	472	465
Finanzas, seguros y bienes raíces	311	334	351
Servicios empresariales	223	233	240
Servicios comunitarios, sociales y personales	1 347	1 412	1 421
Administración pública	317	3 224	323
Total de empleados	9 045	9 068	9 176
Desempleados	165	242	256
Fuerza laboral total	9 210	9 310	9 432
Hombres	5 659	5 662	5 731
Mujeres	3 551	3 648	3 701

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios de mercado bNT\$ ¹	6.4	6.9	7.5	8.1	8.7
PIB, crecimiento real (%)	6.5	6	5.7	6.8	4.8
IPC (promedio porcentual)	4.1	3.7	3.0	0.9	1.7
Exportaciones FOB mmd ²	92.7	111.2	115.5	121.7	110.1
Importaciones FOB mmd	80.9	98	97.9	107.4	99.8
Balanza de la cuenta corriente mmd	6.5	5.5	11.0	7.7	3.5
Reservas excluyendo oro mmd	92.5	90.3	88.0	83.5	90.3
Deuda externa total mmd	26.2	27.1	27.5	28.9	32.4
Tipo de cambio promedio (NT\$:US\$)	26.46	26.49	24.4	28.7	33.39

¹ bNT\$ = billones de nuevos dólares taiwaneses.

² mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, segundo trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1997)

	% del total
Agricultura, silvicultura, pesca	2.9
Minería	0.5
Manufacturas	27.0
Servicios	2.3
Construcción	4.2
Transporte, almacenaje y comunicación	7.0
Comercio	17.0
Finanzas, seguros y bienes raíces	20.9
Total a precios del mercado (incluye otros)	100.00

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, segundo trimestre, 1999.

COMPONENTES DEL PIB (1997)

	% del total
Consumo privado	60.7
Consumo público	14.2
Inversión bruta fija	21.6
Acumulación de acciones	0.8
Exportación de bienes y servicios	48.9
Importación de bienes y servicio	-46.9
Total a precios del mercado	100.00

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, segundo trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES (1998)

	<i>mmd*</i>
Maquinaria y equipo eléctrico	55.3
Textiles y vestido	14.6
Metales base y manufacturas de metal	10.9
Plástico y artículos de caucho	6.9
Vehículos, aeronaves y barcos	5.2
Químicos	2.9
Animales y productos animales	1.2

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, segundo trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES (1998)

	<i>mmd*</i>
Maquinaria y equipo eléctrico	43
Químicos	10
Metales base y productos de metal	9.5
Vehículos, aeronaves y barcos	5.6
Instrumentos de precisión y relojes	5.2
Petróleo crudo	3.5
Productos de textiles	3.2

* mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, segundo trimestre, 1999.

DESTINO DE EXPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Estados Unidos	26.6
Hong Kong	22.5
Japón	8.4
Holanda	3.9
Alemania	3.7
Reino Unido	3
Singapur	2.9
Malasia	2.1

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, primer trimestre, 1999.

ORIGEN DE IMPORTACIONES (1998)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Japón	25.8
Estados Unidos	18.8
Corea del Sur	5.4
Francia	5.1
Alemania	4.9
Malasia	3.5
Australia	2.8
Singapur	2.6

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan*, primer trimestre, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Periódicos	357	362	344
Revistas	5 247	5 480	5 676
Teléfonos (miles de suscripciones)	9 175	10 011	10 862
Teléfonos celulares(millares en uso)	770	970	1 492

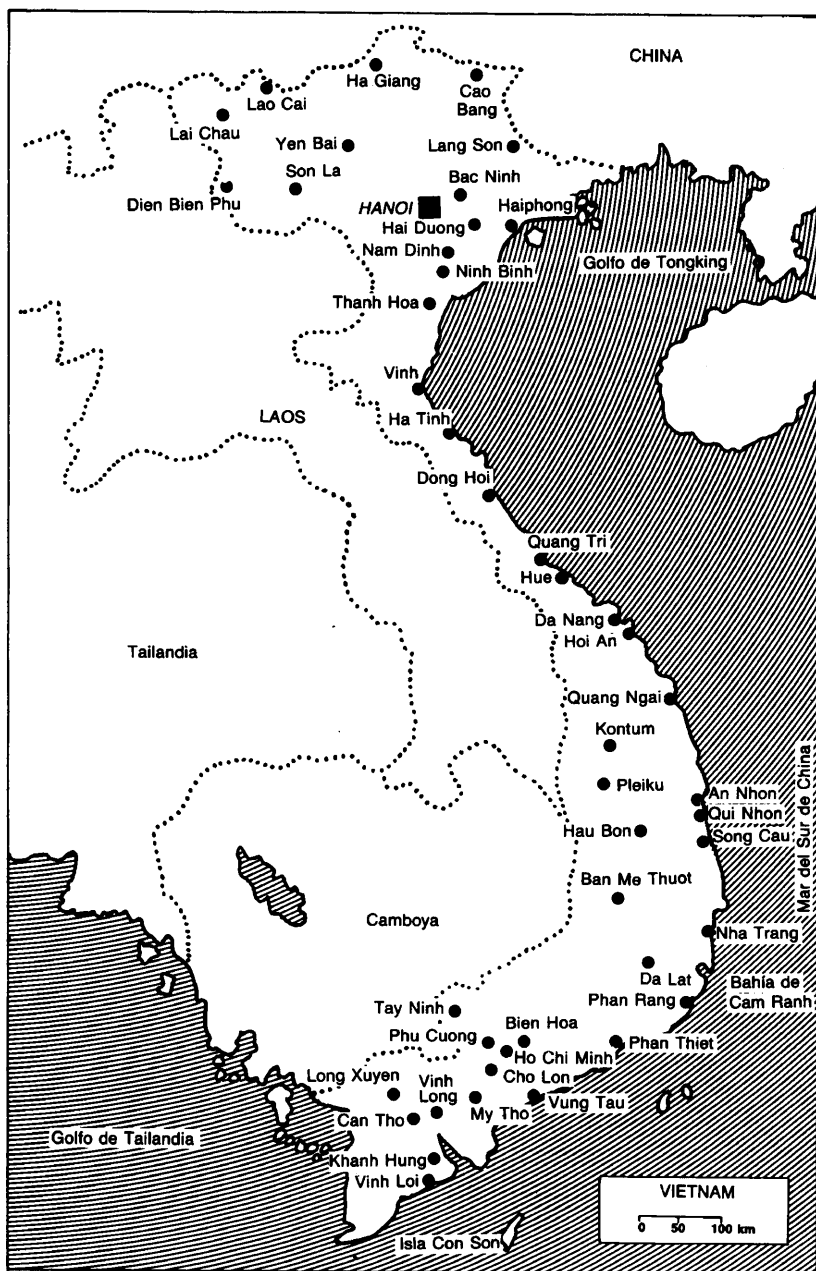
Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1997/1998)

	<i>Instituciones</i>	<i>Maestros</i>	<i>Estudiantes</i>
Kindergarten	2 777	16 534	230 781
Primaria	2 540	92 104	1 905 690
Secundaria (incluye técnicas)	1 151	99 411	1 874 747
Superior	139	38 806	856 186
Especial	17	1 470	5 357
Suplementarias	936	3 346	282 342
Total (incluye otras)	7 562	251 768	5 195 241

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

VIETNAM



VIETNAM

ATZIMBA LUNA BECERRIL
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

El 2 de julio de 1976, Vietnam del Norte y Vietnam del Sur dejaron de existir y su desaparición dio nacimiento a la República Socialista de Vietnam. Esta unificación, junto con el fin de la guerra sostenida contra los Estados Unidos, obligó al incipiente gobierno a emprender una serie de reformas moderadas tendientes a permitir el funcionamiento general de la nueva república.

No obstante, es hasta 1986, cuando la Asamblea Nacional planteó una política de renovación, cuya ejecución fue proyectada a largo plazo. El objetivo de dicha política es hacer de Vietnam “un pueblo rico, un país poderoso y una sociedad que viva en justicia social.”

Las reformas se plantearon en rubros fundamentales: reforma económica; renovación de la política exterior y renovación del sistema político. Son precisamente estos puntos de donde se desprende el siguiente análisis sobre los acontecimientos más importantes de Vietnam en 1999.

En el programa de reformas presentado en 1986, la renovación económica es propuesta como el eje de todo el proceso de renovación. Se concibe a una economía sana como la base que consolide los logros alcanzados en otras materias. El proceso de cambio estructural de la economía vietnamita posee tres aspectos fundamentales:

- La transición de una economía basada en la propiedad comunitaria a una economía multisectorial, la cual considera diferentes modalidades de propiedad.

- La reestructuración de los mecanismos de centralismo burocrático subsidiario. El Estado dirigirá casi todas las actividades económicas a seguir y definirá el marco legal para llegar a una economía de mercado. Sin embargo, no será la entidad reguladora más importante de la economía.
- La transformación de una economía autosuficiente en una economía abierta al intercambio comercial. La renovación de la política exterior estará regida por los principios de no-hostilidad, integración y buenas relaciones con todos los países.

En los últimos, años el gobierno vietnamita ha procurado cumplir gradualmente con los objetivos planteados por cada una de las tres líneas de reforma, para lo cual ha sido particularmente activo en la promoción internacional de Vietnam como un lugar muy atractivo para la inversión. La tarea de atraer capital extranjero ha sido particularmente difícil en los últimos dos años, a raíz de la reciente crisis financiera asiática. Ahora, los inversionistas parecen ser más escépticos respecto a la estabilidad de la región.

El impacto de la crisis asiática sobre Vietnam ha sido muy diferente al de países como Indonesia, Tailandia o Malasia. Al encontrarse Vietnam en una etapa de menor desarrollo económico y menos inmerso en los procesos financieros regionales e internacionales, tuvo la posibilidad de mantenerse un tanto al margen y resguardarse de los efectos que azotaron al sureste asiático.

De hecho, Vietnam está determinado a sacar el mayor provecho posible de la recesión en que se encuentra inmersa la región. Frente al retiro de capital internacional de los países afectados por la crisis asiática, el gobierno vietnamita ha hecho grandes esfuerzos para atraerlos a su país. Las herramientas principales desplegadas son, entre otras: ofrecer exenciones e incentivos fiscales, reformar las leyes de inversión extranjera y nacional, junto con un programa de privatización de empresas paraestatales, con el fin de incrementar su productividad y competitividad.

Además de estas estrategias, Vietnam ofrece dos grandes atractivos a la inversión extranjera: mano de obra abundante, dócil, educada y barata, además, un clima de estabilidad política y paz social garantizado por la innegable presencia de los instrumentos de control del Partido Comunista Vietnamita (PCV), el cual, se encuentra presente en todas las áreas de la vida. Estos instrumentos han sido incluso sancionados por recientes reformas legislativas.

A este respecto, en noviembre de 1997 el gobierno aprobó una nueva

legislación que codifica la supresión de ciertos derechos políticos y civiles. Ello contradice artículos de la misma Constitución de 1992, así como disposiciones del Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual Vietnam es signatario. Las controvertidas disposiciones pueden englobarse en 3 puntos:

Arresto administrativo: Se aplica a individuos considerados como amenaza a la seguridad nacional. En esta clasificación, algunas personas son arrestadas y encarceladas sin juicio alguno. A pesar de que tuvo su origen en la época colonial, dicha cláusula penal ha sido conservada por las autoridades comunistas. En esta categoría igualmente entran los que atentan contra la seguridad nacional —calificados bajo criterios sumamente amplios—, incluyendo prostitutas, drogadictos, indigentes y otros “males sociales”.

Control gubernamental sobre la prensa interna y extranjera en Vietnam: Este acceso restringido a la información vuelve imposible conocer, entre otras cosas, la cifras exactas de personas que se encuentran arrestadas. Paradójicamente, la misma Constitución vigente consigna este derecho a los ciudadanos. No obstante, periodistas vietnamitas e incluso aquellos extranjeros destacados en el país afirman que desde junio de 1996, mes en que tuvo lugar el Octavo Congreso del Partido Comunista, el control se ha vuelto aún más estricto. En 1999, los periodistas, particularmente los extranjeros, siguen reportando una estricta censura en los medios informativos, que continúan bajo el cuasi monopolístico control estatal.

La detención de disidentes políticos y religiosos, así como todos aquellos que difieren de la línea del partido oficial. Según un reporte de Amnistía Internacional, existen personas en prisión (particularmente religiosos budistas) que son acusados de “sabotaje a la solidaridad religiosa”.

Este Vietnam cambiante y a la vez conservador, es el Vietnam que se perfila ante nosotros a través de los eventos de 1999 en tres áreas fundamentales: política interna, política externa y economía.

POLÍTICA INTERNA

En materia de política interna, Vietnam ha experimentado durante 1999 el recrudecimiento de problemas que datan, al menos, de mediados de la dé-

cada de los noventa y, cuando no, más atrás. Los principales temas de la política interna de Vietnam durante este año que serán analizados en esta sección son: el debilitamiento real del PCV, ante sus esfuerzos por reforzar su control aparente en todos los órdenes de la vida del país; el faccionalismo que ha surgido al interior del PCV; y la corrupción, la cual ha alcanzado niveles sin precedente, y se perfila actualmente como el tema más sensible en la política de este país.

Otro problema de particular importancia es el descontento en el campo a causa de la pobreza y la corrupción, ambos lastres que el gobierno vietnamita ha sido incapaz de deshacerse. Aparejado a esta situación se encuentra una antigua constante en el país: la represión y la censura. Finalmente, esta sección analizará los problemas presupuestarios que enfrenta el ejército.

El debilitamiento del PCV puede considerarse como una consecuencia lógica de la política reformista del Doi-Moi, la cual, en su afán de modernizar al país, pugna por la apertura a la participación de nuevas fuerzas económicas y con ello la necesidad de redefinir el papel de la burocracia vietnamita. Esto es debido a que las reformas implican un debilitamiento del poder absoluto que hasta hace algunos años había ejercido el PCV. En las palabras de un oficial retirado “entre más reforman [los miembros del Partido], menos poder tienen”.¹

El Partido ha tratado, entre otras medidas, de fortalecer las fuerzas armadas para contrarrestar la pérdida del poder que ocurre al abrir espacios de participación a agentes económicos y a la ciudadanía. El secretario general del PCV, el general Le Kha Phieu, representante de la facción *conservadora* del partido, parece querer aplazar la puesta en marcha de medidas reformadoras en el ámbito político y económico. A pesar de esto, Phieu nunca pierde la oportunidad de prestarse como vocero a la causa democratizadora.

Los observadores de la política vietnamita coinciden en señalar que el general Phieu parece tratar de emular al héroe de la Independencia, Ho Chi Minh. La evocación del héroe independentista tiene poco efecto entre la mayoría de la población, la cual se encuentra compuesta principalmente por personas menores de 25 años. Estos jóvenes parecen estar cada vez menos comprometidos con la ideología comunista que con las nuevas mercancías traídas a Vietnam con la apertura. Por su lado, el PCV se esfuerza

¹ F. Keenan, “Dishing the Dung”, *Politics and Policy*, 1998, p. 1.

za por seguir apareciendo como la gran institución que ha garantizado la permanencia del país durante las últimas décadas. Sin embargo, los signos de debilitamiento son claros, y se manifiestan a través del faccionalismo interno, el cual ya casi es imposible ocultar.

Al interior del PCV parece haber surgido una férrea disputa entre dos facciones. Una, la cual podríamos denominar como *reformista*, es encabezada por el primer ministro Phan Van Khai, quien fue elegido en julio de 1997 durante la décima elección de la Asamblea Nacional; mientras que la facción conservadora se encuentra representada por el secretario general del Partido Le Kha Phieu. Esta división en la cúpula misma del poder central ha ocasionado una serie de problemas que empiezan a repercutir en la vida política, económica y social de Vietnam.

De hecho, la presión que ejercen los conservadores es tan fuerte, que han logrado aplazar la puesta en marcha de muchas medidas reformadoras previstas para entrar en vigor antes del año 2000, entre ellas las concesiones fiscales y diversos incentivos a la inversión extranjera. Incluso, el primer ministro parece haber cambiado su discurso oficial tras haber sido amonestado en diversas ocasiones por miembros del PCV debido a su anterior retórica reformista. Así, en una conferencia de prensa en enero de 1999, Phan Van Khai declaró que: “no vamos a intentar las reformas políticas que algunos países han adoptado, porque dichas reformas podrían llevar al colapso de todo el sistema, o llevar a la inestabilidad y al desorden.”²

De la misma forma en que el *reformista* primer ministro Khai parece haberse sumado a la negativa de los conservadores a las reformas políticas, así también los miembros del Partido que se han pronunciado a favor de una verdadera democratización del sistema, tarde o temprano han sido expulsados o han desistido de tales ideas. Tal es el caso de un antiguo y respetado miembro del Partido, el general retirado Tran Do, quien fue expulsado del PCV en enero de 1999 tras haberse pronunciado en diversas ocasiones a favor de una apertura democrática real y una transformación a fondo del PCV. Sin embargo, la expulsión del general Tran Do, parece no haber acallado del todo las voces dentro del Partido que se proclaman en favor de la reforma política. En la última semana de febrero, “el general Pham Hong Son se convirtió en el segundo general en criticar (después de Tran Do)

² The Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999, p. 11.

abiertamente al gobernante Partido Comunista, atacándolo por corrupción y la falta de democracia..."³

Es precisamente la corrupción el tema que parece dominar los encabezados de los periódicos vietnamitas durante 1999. En efecto, parece ser que la corrupción entre los funcionarios del Partido a todos los niveles se ha convertido en un problema endémico para el país. Las nuevas oportunidades de enriquecimiento ilícito, que han llegado a Vietnam con la apertura del país a la inversión extranjera y con la tan afamada transición a una economía de mercado, han sido rápidamente aprovechadas por aquellos que se encuentran en posición de hacerlo. Tales fueron los casos del mismo ministro de Planeación e Inversión, Tran Xuan Gia, de quien, desde principios de 1999, se rumora que puede estar implicado en corrupción de alto nivel, y del anterior ministro de Asuntos Extranjeros, el diputado Nguyen Manh Cam, quien fue reemplazado por el ministro del Interior, Le Minh Houg, en los primeros meses de 1999.⁴

Sin embargo, el problema de la corrupción, como se mencionó, no es privativo de las altas esferas del poder. A nivel de pequeñas poblaciones y provincias, la política de construcción de la democracia desde las bases del PCV, puesta en marcha a mediados de 1998, ha abierto espacios para que los representantes locales del Partido manejen a discreción los fondos que se asignan a las poblaciones a su cargo. Esto es posible gracias a las nuevas disposiciones que conceden cierta autonomía a las administraciones locales.

Ante esta situación, la Asamblea Nacional aprobó leyes que posibilitan denuncias ante abusos de autoridad de funcionarios y empleados públicos, tratando de frenar así la creciente ola de corrupción que azota al país. Los resultados, aunque aún insuficientes, pueden ya apreciarse. Por ejemplo está el caso del juicio por corrupción contra Pham The Duet, uno de los cinco miembros más altos del Politburó vietnamita, en agosto de 1998. A Duet se le acusa de "haber usado dinero del Estado para adquirir casas en Hanoi para él y sus hijos y de permitir a otros miembros de la burocracia de la capital hacer lo mismo."⁵

Otro caso de corrupción que ha causado gran consternación en el país es el que se llevó a juicio en marzo de 1999, el cual involucra a 74 buró-

³ Asiaweek, *Newsmap Vietnam*, julio 27, 1999.

⁴ EIU, *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999.

⁵ F. Keenan, "Dishing the Dung", *Politics and Policy*, agosto 13, 1998.

cratas acusados de contrabando de varias mercancías con valor de 70 millones de dólares. Entre los acusados se encontraban el anterior jefe de la Unidad Anti-contrabando en el Departamento de Aduanas de Hanoi, Phung Long That, y unos 30 oficiales aduanales más.⁶ Este caso en particular se ha utilizado como ejemplo de la determinación del PCV para erradicar la corrupción entre sus miembros y mostrar ante la opinión pública que nadie está por encima de la ley.

En la tercera semana de mayo de 1999, otro espectacular caso de corrupción y fraude llegó a la corte, sólo que esta vez el escenario fue la Ciudad de Ho Chi Minh. En este caso, los principales acusados de un fraude por más de 280 millones de dólares, son dos prominentes empresarios: Tang Minh Phung y Lien Khiu Thin, acusados de fraude a varios bancos estatales. Se encuentran también involucrados 18 ex funcionarios de bancos estatales, seis oficiales públicos y 51 hombres de negocios, aunque únicamente los dos principales acusados enfrentan la posibilidad de ser condenados a muerte.⁷ Este caso se inserta también en la campaña gubernamental para abatir la corrupción, y ha sido copiosamente publicitado con el fin de advertir a los posibles funcionarios corruptos que aún no han sido descubiertos. De hecho, la acción jurídica ha sido particularmente fuerte, y se ha catalogado a este caso como el de mayor fraude y corrupción en la historia reciente de Vietnam. Para el 13 de julio de 1999, la justicia vietnamita solicitó cuatro sentencias más de muerte, además de las dos solicitadas originalmente y ocho sentencias a cadena perpetua. Sin embargo, a la fecha de entrega de este artículo el caso continúa abierto y las sentencias sin ser emitidas.

El alto índice de corrupción en el país ha provocado un enorme descontento popular, descontento que se agrava particularmente en el campo, donde se encuentra concentrada la mayoría de la población que vive en condiciones de pobreza. La población rural resiente profundamente las pocas oportunidades de participación política otorgadas por el PCV, sobre todo después de los disturbios rurales de 1997.⁸ El PCV, por su parte, cree que entre mayor sea el impulso democratizador, mayor será el riesgo de inestabilidad en las áreas rurales. El peligro de movimientos campesinos es real, no solamente a causa de la corrupción y de la pobreza, sino también

⁶ J. Birchall, "Vietnam holds mass smuggling rig trial", *BBC News*, marzo 25, 1999.

⁷ *Asiaweek Newsmap: Vietnam*, mayo 21, 1999.

⁸ EIU, *op. cit.*, p. 6.

de la hambruna. Para junio de 1999 el gobierno estimaba que 2.3 millones de vietnamitas estaban en riesgo de padecer hambre extrema.⁹ Irónicamente, Vietnam es el segundo exportador mundial de arroz.

Considerando la adversa situación política y social que experimenta Vietnam, además de las consabidas dificultades económicas, no es de extrañar que, en 1999, la represión y la censura en los medios de comunicación sigan estando presentes. En este contexto, el secretario general del PCV, Le Kha Phieu, declaró en una conferencia en Hanoi para la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que, aunque el régimen vietnamita es "humanitario y democrático (...), es necesario que absorbamos los derechos humanos selectivamente de acuerdo con las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales de Vietnam."¹⁰

Tal vez se deba a esa selectividad para aplicar los derechos humanos que el gobierno vietnamita niega la existencia de presos políticos y de represión. Esto, junto con la estricta censura en los medios de comunicación, son presentados simplemente como instrumentos para mantener la estabilidad interna. Sin embargo, según un reporte reciente de Amnistía Internacional, hay numerosos casos documentados de presos políticos y de la "criminalización" de la libre expresión.

A la par de la preservación de estos instrumentos de control social, el ejército vietnamita siempre ha tenido un importante papel en el mantenimiento de la estabilidad interna e, históricamente, de la defensa nacional. Sin embargo, actualmente el ejército vietnamita padece importantes problemas presupuestarios. Frente a esta situación —que data de principios de la década de los noventa, y que se agravó desde 1998—, a principios de 1999, el ministro de Defensa, el general Pham Van Tra, se pronunció por la inserción del ejército en diversas actividades económicas. Entre las propuestas del general Tra, se encuentra la creación de "nuevas zonas económicas y de defensa a lo largo de las fronteras."¹¹

Mientras tanto, otros militares de alto nivel tratan de separar al ejército de la actividad económica para resguardarse de los problemas de corrupción que afectan a todas las áreas del aparato burocrático vietnamita. Sin embargo, todavía para noviembre de 1998 se estimaba que el ejército viet-

⁹ Asiaweek, *Newsmap Vietnam*, junio 11, 1999.

¹⁰ EIU, *op. cit.*, p. 12.

¹¹ EIU, *Idem*, p. 13.

namita tenía alrededor de “doscientos negocios bajo su control, incluyendo varias inversiones conjuntas con firmas extranjeras.”¹²

Independientemente de las vinculaciones del ejército con la actividad económica del país, la realidad es que la suspensión de la ayuda material y técnica que se recibía de la antigua Unión Soviética, en el marco de la Guerra Fría, ha representado una severa pérdida para el presupuesto militar. Un reporte sobre la situación actual que atraviesa informa que, para mediados de 1999, el ejército vietnamita cuenta con “200 mil miembros de infantería los cuales siguen siendo altamente competentes, pero carecen de transporte adecuado, artillería y armamento de apoyo.”¹³

Tras esta presentación general de las condiciones que han prevalecido en la política interior vietnamita durante 1999, es posible concluir que los principales problemas que enfrenta el país son: la incapacidad del PCV para adecuarse a las exigencias de la nueva dinámica a la que ha pretendido insertarse; la falta de unidad para comprometerse con las reformas iniciadas con la política del Doi-Moi; la indecisión para definir el rumbo que se desea para Vietnam; y el dilema entre la economía de mercado y la democracia *versus* la economía planificada y el centralismo estatal. Estos son los asuntos pendientes por resolver, no solamente por la elite dirigente, sino muy probablemente por toda la sociedad vietnamita. De la respuesta que se dé a estas cuestiones dependerá el éxito o fracaso del proyecto nacional que habrá de surgir de este proceso.

ECONOMÍA

Las reformas en materia económica, delineadas por la política económica del Doi-Moi, tienen como motor principal para su consecución a la inversión extranjera directa. Es por esto que el gobierno vietnamita ha puesto particular énfasis en las medidas concernientes a hacer de Vietnam uno de los destinos predilectos del capital internacional. Sin embargo, la falta de claridad en la privatización de las empresas paraestatales (las cuales siguen siendo, hasta 1999, la gran mayoría de las empresas vietnamitas), la falta de agilidad para aplicar las concesiones fiscales y laborales que se ofrecen

¹² *BBC News*, “Vietnam cracks down on army’s business activities”, noviembre 3, 1998.

¹³ H. Watkin, “Proud military slips into decline as aid dries up”, *South China Morning Post*, julio 7, 1999.

en el papel a las empresas extranjeras pero que no se concretan en la realidad, las limitaciones del incipiente sistema bancario así como el retraso en la creación de un mercado financiero, son factores que reducen de manera importante los flujos de capital extranjero a Vietnam.

Esta baja de la inversión extranjera experimentada por Vietnam durante 1999, se acompañó de una reducción de las exportaciones. En términos sectoriales, algunas de las principales exportaciones vietnamitas (el vestido y el calzado) han registrado una importante caída debido a que el mercado se contrajo como consecuencia de la crisis asiática, al tiempo que la competencia ha aumentado. Igualmente, el sector cementero atraviesa por dificultades financieras. Mientras tanto, con la exportación de 3.8 millones de toneladas de arroz, durante 1999, Vietnam logró consolidarse como el segundo exportador mundial de este cereal. Igualmente, las exportaciones de petróleo, extraído en sociedad con el gobierno ruso, se han mantenido constantes. Sin embargo, en términos generales la economía vietnamita parece atravesar por un periodo importante de estancamiento, principalmente en lo concerniente a la inversión extranjera y las exportaciones. Esto es comprensible si recordamos que los principales inversionistas en Vietnam y los principales destinatarios de sus exportaciones (Japón, Singapur, Corea del Sur, Taiwan, China y Hong Kong) en mayor o menor medida se encuentran aún en proceso de recuperación tras la crisis asiática de 1997. Tal situación ha repercutido sensiblemente en la economía vietnamita, lo cual puede apreciarse claramente si consideramos que, para 1997, el crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) fue del orden del 8.8% y del 5.8% en 1998, mientras que el estimado para finales de 1999 es tan solo del 4.6%.¹⁴

Existe, además, otro problema importante aparejado a esta disminución general del dinamismo económico de Vietnam. Se trata de la concentración de la actividad económica y de sus beneficios en las dos principales ciudades del país, Hanoi y la Ciudad de Ho Chi Minh. La brecha económica y la calidad de vida entre el campo y la ciudad se ha ampliado considerablemente a lo largo de la última década, y las condiciones de la economía durante 1999 no han ayudado a disminuirla. Por el contrario, el desempleo en el campo puede considerarse actualmente como uno de los principales retos a vencer para el Partido Comunista.

Otro reto de particular importancia para el Partido es cómo formular

¹⁴ EIU, *op. cit.*, 1999.

una política económica que favorezca efectivamente el desarrollo de una economía de mercado, aunque con “supervisión estatal”, como los políticos vietnamitas han dado por llamar al nuevo modelo económico de su país. Durante los últimos meses de 1998 y los primeros de 1999, el gobierno ha presentado una serie de disposiciones en materia económica que muestran claramente las inherentes contradicciones, aún debatidas al interior del Partido, entre una economía de mercado abierta al exterior y el tradicional centralismo burocrático tan distintivo de los años de una economía totalmente planificada. Algunas de las disposiciones que más favorecen la transición hacia una economía de mercado han sido entorpecidas considerablemente por medidas contradictorias, decretos, reglas e instituciones ineficientes.

El establecimiento de una regla que obliga a las empresas a contratar a su personal local a través de agencias estatales de empleo ha resultado oneroso y complicado burocráticamente. Esto, aunado a una serie de exenciones fiscales para los extranjeros, a la inestabilidad cambiaria, a la ley que marca que los salarios de los vietnamitas deben ser pagados en donges a pesar de ser tasados en dólares, provoca que las empresas prefieran traer gran parte de sus empleados del exterior, en lugar de contratar trabajadores vietnamitas.

Estas medidas resultan poco adaptables a un país cuyo índice de desempleo general durante 1998 se ha elevado, alcanzando el 6.9% a nivel nacional y el 9.1% en Hanoi.¹⁵ Mientras tanto, los pronósticos para 1999 indican que el nivel de desempleo aumentará, aunque seguramente se mantendrá en un dígito a nivel nacional.

Otra de las medidas que han entorpecido el dinamismo económico de Vietnam es el decreto de que todas las empresas extranjeras asentadas en el país y que reciban ingresos en moneda foránea, deberán convertir el 80% de esas ganancias a donges. Esto, ciertamente, ha desanimado a muchas empresas a invertir en Vietnam por la debilidad y volatilidad del dong.

Por otra parte, el sistema de pensiones administrado por el Seguro Social de Vietnam es ineficiente e insolvente, debido, entre otras cosas, a que las empresas evaden el pago de sus cuotas y a que la administración de la institución tampoco es eficiente.

Finalmente, el problema central de la economía vietnamita parece ser la falta de firmeza en el compromiso del gobierno por privatizar las empre-

¹⁵ *Idem*, p. 28.

sas paraestatales. En este sentido, la comunidad internacional, a través del Banco Mundial, presiona constantemente a Vietnam por medio del condicionamiento de fondos para el desarrollo, con el propósito de que liberalice su política y su economía y que consolide una serie de reformas en dirección a una economía de mercado. Sin embargo, el gobierno vietnamita parece aferrarse al "sistema de mercado bajo supervisión estatal", y se niega a abandonar el papel que el comunismo confiere al Estado como el agente económico principal, cuando no único.

Lo anterior, se corrobora ante la gama de herramientas que el gobierno ha diseñado para conservar bajo su control las riendas de la actividad económica del país. Entre éstas tenemos: el marcado proteccionismo en sectores favorecidos (como el ensamblado de vehículos, la producción de cemento y la refinación de azúcar); la obligación de los empleados de comprar bonos de deuda estatal, etcétera. Esto contrasta con la retórica oficial de la transición a una economía de mercado.

Es importante mencionar que, si bien parecen continuar los aspectos negativos de la economía vietnamita, durante 1999 se han obtenido también importantes avances. Por ejemplo, se ha logrado mantener un déficit presupuestario y un endeudamiento externo en montos manejables, a pesar de que el gasto público continúa siendo abundante y que el ambiente regional es poco propicio, pues los efectos negativos de la crisis de 1997 no han desaparecido aún.

Un elemento que seguramente ha favorecido a Vietnam en un ambiente regional adverso es que, pese a las condiciones que los organismos internacionales le han impuesto, este país sigue siendo un importante receptor de fondos para el desarrollo. De hecho, en diciembre de 1998 se le otorgó un fondo de ayuda por 2.2 millones de dólares y 500 millones de dólares más, en caso de acelerar el programa de desestatización de la economía. Entre los principales donadores para estos fondos de ayuda se encuentran: Japón en primer lugar, seguido por el Banco Mundial. Sin embargo, como se mencionó, no obstante la presión internacional para privatizar las empresas paraestatales y liberar la economía, las empresas del Estado siguen representando, hasta 1999, el 40% del PIB de Vietnam.

Por otra parte, el sistema bancario de Vietnam parece haber encontrado las personas idóneas para realizar las reformas necesarias para adecuarlo a las exigencias de una economía de mercado. Estas son el nuevo gobernador del Banco Central de Vietnam, Nguyen Tan Dung, y el diputado gobernador Le Duc Thuy. Ambos se reconocen como reformistas compro-

metidos, por lo que se espera sean capaces de llevar a cabo de manera cabal las reformas del sistema bancario, tendientes a ampliar la participación de bancos comerciales extranjeros y modernizar los bancos estatales, así como garantizar los fondos de los ahorradores, para lo cual no se ha perfeccionado aún mecanismo alguno.

Actualmente, los depósitos bancarios alcanzan solamente el 18% del PIB,¹⁶ lo cual indica el bajo ahorro de los hogares vietnamitas, debido principalmente a que el sistema bancario aún no ha conseguido granjearse su confianza. Para tratar de fomentar el ahorro, el gobierno autorizó la creación de un esquema de depósitos a través de las oficinas de correos. Se prevé que este sistema entrará en vigor a finales de 1999 o, a más tardar, a principios del año 2000.

En cuanto al mercado de valores, su puesta en marcha ha sido nuevamente aplazada, con el argumento de que aún no se cuenta con los mecanismos adecuados para su supervisión. Probablemente para mediados del año 2000 comenzará a funcionar un centro piloto de comercialización de valores, principalmente de bonos de las principales empresas asentadas en el país, incluyendo a las que son propiedad del Estado.

En términos generales, puede considerarse que los eventos más relevantes concernientes a la economía vietnamita son: la sensible disminución de la inversión extranjera directa y la caída de las exportaciones. Los efectos duraderos de la crisis asiática son parte de la causa de estos problemas, ya que la economía regional se ha contraído y la demanda de productos vietnamitas decreció sensiblemente. El crecimiento de las exportaciones pasó del orden del 22% en los años previos a la crisis, al 0.3% en 1998; se prevé una recuperación para 1999 de alrededor del 4% ó 5%.¹⁷

Por otra parte, la competencia se ha vuelto más fuerte entre los países del sureste de Asia, no sólo para colocar sus mercancías en el mercado internacional, sino también para atraer inversión extranjera, la cual se ha vuelto particularmente escasa por la pérdida de confianza en los mercados asiáticos. En el caso de Vietnam, la falta de mecanismos que faciliten realmente la inversión, la enorme carga burocrática que todavía implica invertir en ese país y la desbordada corrupción del régimen, dificultan aún más el flujo de capitales foráneos.

Puede concluirse entonces que, sólo la auténtica voluntad reformado-

¹⁶ *Idem*, p. 27.

¹⁷ M. Rudner, 1998, pp. 3-4.

ra y un verdadero compromiso con la transformación de la economía —reflejado en un papel facilitador, mas no obstructor ni regulador por parte del Estado en la actividad económica— será lo que permita a Vietnam seguir creciendo e insertarse exitosamente en la dinámica de la economía mundial.

POLÍTICA EXTERIOR

Siguiendo la tendencia iniciada con las reformas emprendidas años atrás con el llamado Doi Moi, el gobierno vietnamita ha favorecido, durante 1999, la apertura y la diversificación de sus relaciones exteriores. Es precisamente en este marco de apertura que el 14 de noviembre de 1998 se presenta la inserción de Vietnam al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés). Esto sucede tras largas consideraciones por parte del gobierno vietnamita sobre la conveniencia de unirse al foro y por parte de la APEC misma para pactar los términos de inserción de Vietnam. Sin embargo, a pesar de esfuerzos como éste por diversificar sus relaciones con el exterior, para Vietnam siguen siendo de particular relevancia los asuntos referentes a sus relaciones con los países miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) y con China, Rusia y Estados Unidos.

Con respecto a la ANSEA, en diciembre de 1998, Vietnam fungió como anfitrión de la reunión anual de Jefes de Estado de dicho mecanismo de cooperación regional. Este evento puede considerarse como un signo de la madurez de la relación de Vietnam con el resto de los países miembros, ya que nunca antes —desde su admisión en 1995— había actuado como sede de alguna actividad de la ANSEA. Los temas principales de la reunión de Hanoi fueron dos: determinar si Camboya sería admitida o no en la Asociación y la definición de acciones conjuntas para responder a los retos que enfrenta la región, a raíz de la crisis asiática desencadenada en 1997.

La postura de Vietnam respecto al primer tema fue de total apoyo al ingreso de Camboya a la ANSEA. A pesar de esto, la fuerte oposición por parte de Tailandia y Singapur no permitió que Camboya fuera aceptada oficialmente durante la reunión de Hanoi. Sin embargo, se acordó que Camboya será admitida en un futuro cercano como miembro de pleno derecho en la Asociación.

A este respecto, es importante notar que el decidido apoyo de Vietnam

al ingreso de Camboya a la ANSEA, no significa que la larga historia de hostilidades entre los dos vecinos ha concluido. De hecho, el tratado de paz firmado por ambos países y China en 1991 ha tenido poco éxito en evitar enfrentamientos esporádicos entre las fuerzas vietnamitas y camboyanas en la frontera. Aunque durante 1999 no se reportó alguna confrontación de gran envergadura, el estrechamiento de las relaciones entre China y Camboya ha alimentado la tensión entre Camboya y Vietnam.

En cuanto al segundo gran tema de la agenda en la reunión de Hanoi, la ANSEA, en su mayoría, se declara a favor de la apertura de los mercados nacionales para atraer mayores flujos de inversión extranjera a la zona. También se inclina por la consolidación de mecanismos de cooperación regional, para hacer frente a los retos abiertos por la reciente crisis. Vietnam, a pesar mostrarse cautelosa ante la apertura comercial, aceptó firmar las declaratorias emitidas tras la reunión de Hanoi.

Otro de los temas importantes entre Vietnam y algunos países miembros de la ANSEA es la soberanía sobre las islas Spratly. Esto debido a que tanto China como Taiwan y Vietnam claman la soberanía sobre todo el archipiélago; mientras que Filipinas, Malasia y Brunei reclaman el dominio sobre algunas de las islas del mismo.¹⁸ Este asunto ha provocado fricciones, particularmente con Filipinas, desde diciembre de 1998 y durante 1999. Mientras que todos los países involucrados en la disputa se han pronunciado a favor de una solución pacífica al conflicto, ninguno ha estado dispuesto a renunciar a lo que consideran como su derecho sobre las islas Spratly.

En cierta medida, es posible considerar el asunto de las islas Spratly como uno de los motivos de fricción entre Vietnam y China, aunque no el único. En realidad, la animosidad entre ambos países tiene raíces históricas profundas, derivadas de su vecindad. Sin embargo, no es este el tema que nos ocupa en este apartado, sino el hecho de que China sigue representando una amenaza latente de confrontación para Vietnam. Es por eso que las relaciones con China siguen siendo de la mayor importancia para la cancillería vietnamita.

La visita a Hanoi del vicepresidente chino Hu Jin Tao a mediados de diciembre de 1998 representa un importante paso hacia la solución de sus diferencias derivadas de problemas fronterizos, tanto marítimos como terrestres. Mientras tanto, Vietnam sigue buscando aliados entre sus vecinos

¹⁸ EIU, *op. cit.*, p. 13.

para hacer frente a alguna hostilidad posible por parte de China. Es en este marco que, a finales de junio de 1999, el ministro de Defensa de Laos, el general Choumaly Chaiyasorn, visitó Hanoi. Presumiblemente, su presencia en la capital tuvo por objeto conformar un frente común entre Laos y Vietnam para encarar lo que se percibe como la constante amenaza del "expansionismo" chino.¹⁹

Asimismo, el temor de un avance militar chino sobre Vietnam, ha llevado al gobierno a solicitar la continuación de los programas de entrenamiento y asistencia militar entre la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Vietnam. Dicha solicitud se hizo través del ministro de Defensa Pham Van Tra, en su visita a Rusia y Bielorrusia, durante la primera semana de julio de 1999. La precaria situación económica del ejército vietnamita le impide solventar los cursos de adiestramiento que reciben del otrora bloque soviético; el ministro regresó con la promesa del gobierno ruso y bielorruso de mantener la asistencia militar entre sus países.

Finalmente, el evento más destacado durante 1999 para la política exterior de Vietnam es la tan esperada firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Desde el levantamiento del embargo impuesto a Vietnam por los Estados Unidos el 4 de febrero de 1994, empezó a perfilarse la posibilidad de establecer un tratado comercial entre los antiguos enemigos de guerra.

Para Vietnam, el tratado representa grandes ventajas, ya que el libre acceso al mercado estadounidense constituye un poderoso incentivo para atraer inversión extranjera. Incluso, la firma del tratado con Estados Unidos se considera una condición indispensable para que Vietnam pueda ser admitida como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), solicitada desde 1995. De ser así, podría consolidar su transición de una economía de planeación centralizada a una economía de mercado bajo "supervisión estatal" de manera más efectiva.

Pero el camino para la firma del tratado entre Estados Unidos y Vietnam no ha sido fácil, aún después del intercambio de embajadores en 1995. Los dos países han conferido particular importancia a la negociación del Acuerdo Bilateral de Libre Comercio, que inició en 1996. En abril de 1997, Washington presentó a Hanoi un borrador del tratado para su consideración. Desde ese momento, los obstáculos de la negociación se hicieron evidentes. La principal barrera para la realización del tratado ha sido la re-

¹⁹ *South China Morning Post*, julio 7, 1999, p. 2.

ticencia de Vietnam a abrir su mercado bajo los términos solicitados por Estados Unidos, los cuales implican una desregulación casi absoluta de la economía vietnamita. Pese a su resistencia, Vietnam era consciente de que el tratado le brindaría un importante impulso a su economía.

El proceso de negociación ha estado lleno de complicaciones planteadas principalmente por la intransigencia vietnamita, a pesar de que, en términos reales, el tratado reportaría más beneficios para Vietnam que para Estados Unidos —para quien el tratado, además de la conveniencia comercial, contiene también un fuerte tinte de deuda moral. La principal complicación para el gobierno vietnamita es que el acuerdo implica una serie de reformas internas que afectan principalmente a sus tan apreciados monopolios estatales. La disyuntiva se hace evidente: “los líderes nacionales quieren integrarse con el mundo, pero no a costa de su propio sistema dominado por el Estado, o el Partido Comunista.”²⁰

Sin embargo, a pesar de las dificultades de las negociaciones, los avances se han presentado recientemente con una celeridad mayor a la prevista. Muestra de ello es el tratado sobre derechos de autor firmado entre los dos países hacia finales de 1998, y que entró en vigor el 23 de diciembre del mismo año. Finalmente, después de tres años de arduas negociaciones durante 1999, el 25 de julio se firmó el tratado de Libre Comercio entre Vietnam y Estados Unidos. La sanción oficial del Congreso estadounidense y la Asamblea Nacional de Vietnam fue aprobada en diciembre de 1999.

Las disposiciones del tratado entrarán en vigor escalonadamente, estimando un periodo de entre 5 y 7 años para su total instrumentación. Entre las disposiciones se encuentra la liberalización de áreas de gran importancia para la economía vietnamita, como servicios financieros (incluyendo bancos y aseguradoras) y telecomunicaciones. Actualmente, todas estas áreas se encuentran bajo un estricto control estatal, por lo cual se ha planteado una desregulación gradual de las mismas.

A pesar de que aún queda un largo camino para la entrada en vigor de todas las cláusulas del tratado, su firma representa un gran avance en el establecimiento de las nuevas relaciones entre Vietnam y Estados Unidos. Representa, además, un importante cambio en términos de la relación de Vietnam con el mundo, siendo que los vietnamitas parecen haber decidido abandonar la postura de víctima de guerra, para presentarse como un socio comercial potencial y real ante para la comunidad internacional. Sin duda,

²⁰ FEER, febrero 11, 1999.

este cambio de actitud repercutirá de manera importante en el desarrollo futuro del país, no sólo hacia el exterior, sino hacia el interior mismo de Vietnam.

CONCLUSIÓN

Tras analizar los elementos aquí presentados sobre la política interna y externa, así como sobre la economía, podemos concluir que, en 1999, encontramos un Estado vietnamita cuya inquebrantable voluntad de llevar a cabo las reformas económicas, políticas y sociales formuladas años atrás, lo ha convertido en una institución sumamente contradictoria.

Por una parte, el gobierno de Vietnam se declara dispuesto a permitir la participación de fuerzas extra estatales en la conformación del nuevo Vietnam. Por otro lado, refuerza los mecanismos de control sobre el común de la población y, muy particularmente, sobre aquellos que puedan buscar actuar fuera del altamente centralizado control estatal.

Así, en una época en que el gobierno se declara públicamente a favor de la libre competencia económica, en realidad sus acciones buscan afirmarlo como un Estado corporativista e intolerante, incapaz de permitir que se desarrolle alguna fuerza opositora de cualquier índole.

Lo anterior puede parecer por demás contradictorio, sin embargo, consideramos que en realidad existe una sutil lógica detrás de esta aparente incongruencia. El cumplimiento de la reforma social es imprescindible para preservar el balance de poder en el país, pero estas reformas están basadas, a su vez, en el cumplimiento de los objetivos diseñados por la reforma económica.

Empero, la consecución de dichos objetivos sería prácticamente imposible sin un flujo abundante y constante de inversión extranjera directa —precisamente el tipo de inversión del que Vietnam tiene más necesidad, además de ser el único tipo que puede recibir por carecer aún, hasta finales de 1999, de un mercado de valores en funcionamiento. Como es bien sabido, una de las condiciones indispensables para atraer este tipo de inversiones es la estabilidad política y social en el país al que acuden.

De esta forma, el gobierno vietnamita busca complementar su amplia gama de atractivos para la inversión extranjera ofreciendo, además de ventajas económicas, un clima de estabilidad y seguridad para las mismas. Aunado a esto, busca también desarticular la corrupción rampante aparecida

recientemente, la creciente violencia y la formación de oficiales *mafiosos* en las provincias.

El Partido Comunista busca así reformarse para cooptar fuerzas extra-burocráticas en desarrollo, las cuales parecen haber surgido a raíz de la reforma gubernamental que busca dar cabida a un elemento ausente en la glosa de los países socialistas: la economía de mercado.

APÉNDICE

<i>Nombre oficial</i>	República Socialista de Vietnam
<i>Capital</i>	Hanoi
<i>Extensión territorial</i>	331 114 km ²
<i>Religión</i>	Budismo; minoría católica, protestante, confucio nista y daoista.
<i>Idioma</i>	Vietnamita
<i>Moneda</i>	Dong vietnamita (D)
<i>Gobierno</i>	Estado Unipartidista
<i>Principales organizaciones políticas</i>	El Partido Comunista de Vietnam, dirigente Le KhaPieu
<i>Miembros del Gabinete</i>	
<i>Primer Ministro</i>	Phan Van Khai
<i>Viceprimer Ministros</i>	Nguyen Tan Dung Nguyen Manh Cam Nguyen Cong Tan Ngo Xuan Loc Pham Gia Khiem
<i>Ministros Clave</i>	
<i>Agricultura y Desarrollo Rural</i>	Lee Huy Ngo
<i>Construcción</i>	Nguyen Manh Kiem
<i>Cultura e Información</i>	Nguyen Koa Diem
<i>Educación y Entrenamiento</i>	Nguyen Minh Hien
<i>Educación y Recursos Humanos</i>	Ngyen Sinh Hung
<i>Relaciones Exteriores</i>	Nguyen Manh Cam
<i>Industria</i>	Dang Vu Chu
<i>Interior</i>	Le Minh Huong
<i>Justicia</i>	Nguyen Dinh Loc
<i>Trabajo, Inválidos de Guerra</i>	
<i>y Asuntos Sociales</i>	Tran Dinh Hoan
<i>Productos Marinos</i>	Ta Quang Ngoc
<i>Defensa Nacional</i>	Pham Van Tra
<i>Planificación e Inversión</i>	Tran Xuan Gia
<i>Salud Pública</i>	Do Nguyen Phoung
<i>Ciencia, Tecnología</i>	
<i>y Medio Ambiente</i>	Chu Tuan Nha
<i>Comercio</i>	Truong Dinh Tuyen
<i>Transporte y Comunicación</i>	Le Ngoc Hoan
<i>Gobernador del Banco Central</i>	Nguyen Tan Dung

Fuentes: *The Far East and Australasia*, 1999; The Economist Intelligence Unit: *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999; *Der Fischer Weltalmanach*, 1999.

ÁREA, POBLACIÓN Y DENSIDAD

Extensión territorial ¹	331 114
Población total a mediados de 1996	75 355 200
Densidad de población ²	227.6

¹ en kilómetros cuadrados.

² personas por kilómetro cuadrado a mediados de 1996.

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (miles de personas)

	1994	1995	1996
Agricultura	23 908	24 537	24 543
Silvicultura	223	228	232
Industria	3 380	3 395	3 653
Construcción	972	1 099	975
Comercio	2 207	2 290	2 677
Transporte	499	512	799
Comunicación	56	56	57
Ciencias	41	42	39
Educación	900	924	994
Cultura, artes y deportes	105	107	96
Salud pública	349	358	359
Otras actividades	1 024	1 052	1 368
Total de empleados	33 664	34 600	35 792

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

INDICADORES ECONÓMICOS

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB a precios corrientes bD ¹	170.3	222.8	258.6	295.7	315.2
PIB, crecimiento real (%)	8.8	9.5	9.3	8.8	5.8
IPC (promedio porcentual)	9.3	16.8	5.6	3.1	8.7
Exportaciones FOB md ²	4 054	5 198	7 337	9 269	9 356
Importaciones CIF md	5 826	8 155	11 144	11 743	11 390
Balanza de la cuenta corriente md	-1 185	-1 928	-2 443	-1 696	-1 316
Reservas excluyendo oro md	963	1 456	1 873	2 241	2 675
Deuda Externa (promedio; mmd ³)	6.2	7.6	9.8	9.8	10.4
Tipo de cambio promedio (D:\$)	10 955	10 970	11 700	11 745	13 300

¹ bD = billones de donges.

² md = millones de dólares estadounidenses.

³ mmd = miles de millones de dólares estadounidenses.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999.

ORÍGENES DEL PIB (1997)

	% del total
Agricultura	26.2
Industria	31.3
Servicios	42.5
Total	100.0

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999.

PRINCIPALES EXPORTACIONES (1998)

	% de total
Textiles y vestido	14.4
Petroleo crudo	12.8
Arroz	11.8
Calzado	10.3
Productos marinos	9.1

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999.

PRINCIPALES IMPORTACIONES (1996)

	% de total
Materiales y fosis	156.1
Petroleo refinado	9.7
Acero	4.7
Maquinaria y equipo	33.2
Bienes de consumo	10.7

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999.

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES (1996)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Japón	21.3
Singapur	17.8
Corea del Sur	7.7
Taiwan	7.4
China	4.7
Hong Kong	4.3

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999.

ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES (1996)

<i>Principales países</i>	<i>% del total</i>
Singapur	18.2
Corea del Sur	16
Taiwan	11.3
Japón	11.3
Hong Kong	7.1
Tailandia	4.3

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Vietnam*, primer trimestre, 1999.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Receptores de radio (millares en uso)	7 420	7 600	7 800
Receptores de televisión (millares en uso)	3 000	3 100	3 200
Teléfonos (miles de líneas en uso)	277.5	470.2	757.2
Estaciones de telefax (aparatos en uso)	4 894	7 000	14 900
Teléfonos celulares (suscripciones)	4 060	10 800	23 500
Producción de libros			
Títulos	5 581	7 020	8 186
Ejemplares	83 000	114 100	169 800
Periódicos:			
Número	n.d.	4	4
Circulación (miles de ejemplares)	nd.	570	570

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.

EDUCACIÓN (1993/1994)

	<i>Instituciones</i>	<i>Maestros</i>	<i>Estudiantes</i>
Pre primaria	6 836	66 341	1 655 455
General	18 856	446 400	13 652 800
Primaria	13 092	278 000	9 782 900
Secundaria			
Primer ciclo	4 616	133 700	3 163 500
Segundo ciclo	1 148	34 700	706 400
Educación vocativa	187	4 469	49 498
Secundaria técnica	264	7 728	119 000
Educación superior	104	20 648	157 100

Fuente: *The Far East and Australasia*, 1999.





Los artículos en esta séptima edición del Anuario de Asia Pacífico analizan los procesos de ruptura y continuidad durante 1999. La ruptura en Indonesia, donde las elecciones llevaron a Wahid al poder y, como resultado de la consulta popular, la separación de Timor del Este. La continuidad se manifiesta en Singapur y Malasia, entre otros países, que comenzaron a superar la crisis; Japón, por su parte, sigue tratando de revertir su problema deflacionario. En cuanto a la Península coreana se advierte una notable recuperación en el Sur y un renovado interés de reunificación por parte de Kim Dae-jung. En Camboya y Tailandia, los gobiernos de coalición plantean un riesgo para la estabilidad política y la recuperación económica, mientras que en Filipinas el "amiguismo" sigue predominando en el sistema político. Macao se incorporó discretamente a la RPC como Región Administrativa Especial y Hong Kong continúa en proceso de ajuste al nuevo esquema legal y político. Las relaciones entre la RPC y Taiwan retornaron a una algidez que parecía superada. La RPC se prepara al desafío de su ingreso a la OMC. Además, esta edición incluye tres artículos especiales sobre la industria automotriz de Japón, un análisis teórico del desarrollo en Corea del Sur, y los logros y retos de APEC en su décimo aniversario.