



2021

ANUARIO

ASIA

PACÍFICO

EL COLEGIO DE MÉXICO

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.316>

Introducción

Introduction

CHRIS LUNDRY

<https://orcid.org/0000-0002-7160-7534>

El Colegio de México, A.C., México

Parafraseando al presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt, 2020 es un año que perdurará en la infamia y será recordado para siempre del mismo modo que 1918, cuando una pandemia de influenza mató a millones de personas alrededor del mundo. Poco más de un siglo después surgió en China el virus SARS-CoV-2 y se propagó rápidamente por todo el mundo, devastando poblaciones, reduciendo los traslados y cerrando negocios.

Aunque la pandemia de covid-19 es —por mucho— el hecho histórico más importante de 2020, hubo otros acontecimientos en Asia Pacífico que llamaron la atención del mundo. Los informes de este *Anuario* detallan la evolución de los países de la región. Los artículos de este número se centran en cuestiones de seguridad humana que incluyen el efecto de la pandemia en las relaciones entre Estados Unidos y China —un caso de seguridad humana que afecta las relaciones de seguridad tradicionales—, los efectos del cambio climático y los incendios forestales australianos, el conflicto religioso en India y la seguridad sexual en Indonesia. En muchos aspectos, la democracia y la libertad han disminuido en la región, una tendencia preocupante que puede tener implicaciones para la seguridad humana.

LA COVID-19 EN PERSPECTIVA COMPARADA

Esta sección no pretende ser un examen exhaustivo del número de víctimas de covid-19 ni un análisis comparativo final, sino que pretende ser meramente informativo y ofrecer ideas básicas sobre la pandemia y sus efectos en Asia Pacífico. Ciertamente, en los próximos años habrá estudios más profundos de países que ofrecerán individualmente una imagen más completa.

Combinando las Oficinas Regionales del Pacífico Occidental y del Sudeste Asiático de la Organización Mundial de la Salud (esta última incluye India, Bangladesh, Bután, Nepal, Maldivas y Sri Lanka), que cubren Asia Pacífico en su conjunto, la región representó 13% de las infecciones globales (12% en el Pacífico Occidental, 1% en el Sudeste Asiático) y 10% de las muertes (9% y 1%, respectivamente) hasta marzo de 2021. La mayoría de las infecciones y muertes ocurrieron en las Américas y Europa (45% y 47%, respectivamente; ambos al 34%). Por lo tanto, a pesar de estar más cerca de la fuente de la infección, a los residentes de la región Asia Pacífico les fue mucho mejor que a sus contrapartes en las Américas y Europa (PAHO 2021).

El Centro de Investigación del Coronavirus Johns Hopkins enumera tanto los casos de enfermedad como las muertes, pero también calcula la tasa de muerte por cada 100 casos confirmados y el número de muertes por cada 100 000 personas (Johns Hopkins 2021). La primera se entiende más simplemente como una medida de la capacidad de atención de la salud y de tratar a los infectados, aunque también intervienen otras variables: la edad de la población, el número de personas examinadas y el espacio hospitalario. El segundo se entiende como un indicador de la propagación de la enfermedad, aunque sean relevantes los factores antes mencionados y quizá otros.

En los tres países con más muertes, Estados Unidos, México y Brasil, las muertes por cada 100 son 1.8, 8.9 y 2.4, respectivamente, y las infecciones por cada 100 000 personas son 158.43, 149.02, 123.78. En Asia Pacífico las cifras se muestran en el siguiente cuadro (Corea del Norte, Camboya, Laos y Timor-Leste no están incluidos, pero, según se informa, cada uno tiene pocas infecciones y ninguna muerte, aunque no tienen pruebas generalizadas):

<i>País</i>	<i>Muertes por 100</i>	<i>Infecciones por 100 000</i>
Estados Unidos	1.8	158.43
México	8.9	149.02
Brasil	2.4	123.78
Australia	3.1	3.64
Brunéi	1.6	0.7
China	4.8	0.35
India	1.4	11.63
Indonesia	2.7	13.72
Japón	1.9	6.38
Malasia	0.4	3.64
Myanmar	2.3	5.96
Nueva Zelanda	1.1	0.53
Filipinas	2.1	11.62
Singapur	0	0.51
Corea del Sur	1.8	3.14
Tailandia	0.3	0.12
Vietnam	1.4	0.04

FUENTE: Johns Hopkins 2021.

En pocas palabras, en el transcurso del año era mucho más probable que uno muriera en China si estaba infectado, pero era mucho menos probable que se infectara que en India, Filipinas, Indonesia o Japón.

Los expertos han especulado entorno al porqué. Algunos han señalado una voluntad cultural o social de usar mascarillas en público para frenar la propagación del virus (Zheng 2020; Ryall 2020). Otros han notado la politización del virus: los presidentes Donald Trump, Andrés Manuel López Obrador y Jair Bolsonaro en los tres países más afectados —Estados Unidos, México y Brasil, respectivamente— minimizaron el riesgo de infección y los costos económicos de prevenir la propagación. En Estados Unidos hubo protestas armadas contra las restricciones y el uso de mascarillas. Los países europeos también experimentaron resistencia a las medidas preventivas, tal vez de formas no vistas en Asia Pacífico.

Cabría esperar que los Estados más pequeños tuvieran un número menor de víctimas y, de hecho, éste es el caso de Brunéi, Singapur y Nueva Zelanda. Y en Asia Pacífico se esperaría que países más poblados como Indonesia y China tuvieran más víctimas.

Otros factores son ciertamente relevantes y podrían incluir el ingreso per cápita (los ciudadanos de países ricos tienen más probabilidades de viajar internacionalmente, por ejemplo), la geografía (Estados insulares aislados como Nueva Zelanda y Estados más

pequeños con fronteras fáciles de manejar como Singapur), densidad de población, disponibilidad y efectividad del sector médico, entre otros. El tipo de régimen también es un factor potencial (Fenner 2020). Y como la investigación comparada ha demostrado en otras crisis, la cantidad de puntos de veto, o bien, cuántos cuerpos en un sistema político contribuyen en el bloqueo de las políticas, puede afectar la respuesta (Wagner y Kneip 2020).

Las reacciones ante el virus variaron y diversos gobiernos minimizaron la gravedad, lo que sin duda condujo a un aumento en el número de enfermos y de fallecimientos. Estados Unidos, Brasil y México refutaron datos científicos y consejos basados en la ciencia sobre cómo controlar la pandemia y promovieron curas sin evidencia científica. En los países más afectados, los líderes dijeron a las personas que ignoraran las advertencias de los funcionarios de salud. Trump, López Obrador y Bolsonaro eventualmente se infectaron.

El costo personal en 2020 fue inmenso. Según la Organización Mundial de la Salud, el número oficial de personas infectadas es de 115 653 459 y el número de muertos es de 2 571 823 (World Health Organization, 2021).¹ Sin embargo, se cree que estas cifras están subestimando enormemente el número de víctimas por una variedad de razones, principalmente por las pruebas limitadas de las víctimas, sobre todo en los primeros meses del virus (aunque sigue habiendo carencia de pruebas de detección en muchos lugares). Varios estudios indican que, en varios países individuales, la tasa de muerte para 2020 superó con creces el promedio de muertes esperadas, aunque la relación con la covid-19 puede haber sido indirecta. El aislamiento, la pobreza, la falta de atención médica a otras afecciones, y las conspiraciones y el miedo que mantuvieron a algunas personas alejadas de los hospitales probablemente también contribuyan. Y, a pesar del despliegue de programas de vacunación en toda la región, el virus continúa enfermando y matando personas a un ritmo vertiginoso. Por lo tanto, el número de muertos seguirá aumentando en el futuro previsible.

La Ciudad de México es ilustrativa en este sentido. La covid-19 ha devastado las zonas más pobres de la metrópoli donde la gente vive al día y no puede permitirse el lujo de faltar al trabajo. Y muchos laboran en áreas públicas abiertas, lo que agrava la propagación del virus. La reacción pública nacional inicial al virus, liderada por López Obrador, minimizó el riesgo. El presidente animó a la gente a seguir saliendo a la calle, visitar restaurantes y usar

¹ Actualizado antes de la fecha de publicación, 6 de marzo de 2021.

remedios caseros o amuletos para protegerse de la enfermedad (Morales y Villa y Caña 2020). Mucha gente probablemente minimizó el riesgo, siguiendo el ejemplo de su presidente.

Pero, con la falta de información verificable proveniente de fuentes creíbles, la desinformación, los rumores y las teorías conspirativas se multiplicaron. Una de esas teorías declaró que había una cuota de personas que necesitaban morir y la covid-19 era la excusa. Los hospitales fueron acusados de infectar intencionalmente o, peor aún, de matar a personas que tenían el virus. Esta conspiración fue autocumplida, a la vista de los conspiradores, mientras la gente sí moría en los hospitales. Sin embargo, debido a la conspiración, muchas personas se negaron a llevar a sus seres queridos a los hospitales hasta que estuvieron al borde de la muerte. Así, murieron en el hospital reforzando la idea de conspiración (Nuño 2020).

Las conspiraciones también circularon en los países de Asia Pacífico —en la era de las redes sociales, en las que muchas personas parecen buscar información que confirme sus prejuicios, la desinformación puede extenderse rápidamente y afectar las reacciones del público. Y, sin embargo, como se mostró arriba, a la región de Asia Pacífico le fue mucho mejor que a América o Europa. Aunque los informes de este volumen no son una mirada exclusiva o exhaustiva sólo de la covid-19, se explica parte de la variación en las reacciones de los países.

Económicamente, el costo de la pandemia también fue extremo. Las economías se desaceleraron en toda la región, lo que provocó una contracción o un crecimiento drásticamente más lento. En algunos países, como Indonesia, los líderes enfatizaron el costo económico de la covid-19 y al comienzo minimizaron el riesgo para la salud, con el fin de reducir los efectos en la economía. La mayoría de los otros líderes enfatizaron el riesgo personal, argumentando que la vida humana es más valiosa que una posible pérdida de negocios.

A medida que las tasas mundiales de vacunación comienzan a ascender, los países de Asia Pacífico han seguido diversas estrategias y buscando diferentes fuentes de vacunas. Singapur está produciendo su propio antígeno, Lunar. Los países más ricos, como Japón y Australia, están comprando vacunas directamente a Estados Unidos y Reino Unido. Los

países más pobres, como Myanmar y Timor-Leste, dependen de la ayuda exterior. En Filipinas las empresas están ayudando a pagar un programa que espera vacunar a 25 % de la población para fines de 2021 (Dezan Shira y Associates 2021).

SEGURIDAD HUMANA

En mi primera ocasión como editor del *Anuario* comprendí, desde principios de 2020, que la covid-19 sería la historia principal. Tenemos la suerte de contar con Abraham Navarro García, egresado del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México y especialista en pandemias, quien accedió a escribir el artículo principal sobre esta nueva enfermedad. Su trabajo examina la covid-19 en el contexto de las relaciones entre China y Estados Unidos, en la contienda de dos grandes potencias que buscan la hegemonía. Como él dice, “la propia crisis parece estar amplificando las motivaciones nacionalistas entre los actores más relevantes de la arquitectura institucional de la gobernanza global de la salud”. Por lo tanto, la covid-19 es casi una guerra virtual por poderes, o tal vez reflejó un cambio de poder en el sistema global, ya que China buscó expandir su influencia, mientras Estados Unidos, en el último año de la administración de Trump, continuó reduciendo las responsabilidades internacionales como parte de la política “America First”. Tras las elecciones de noviembre de 2020, el presidente electo, Joseph Biden, prometió adoptar un enfoque más completo y basado en la ciencia para atender la covid-19, y ha declarado que Estados Unidos volverá a su compromiso con el mundo. Navarro muestra cómo un tema de seguridad humana global puede afectar las que se consideran relaciones internacionales más tradicionales. Ante una amenaza tan clara para las vidas humanas, pensé que los artículos sobre otros temas relacionados con la seguridad humana complementarían uno sobre la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.

La seguridad humana surgió como una preocupación cada vez más importante tras el fin de la Guerra Fría y, según sus críticos, el énfasis en el poder y la seguridad a nivel estatal dejaban de lado consideraciones sobre el sufrimiento de las personas. En 1994 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 66/290, diseñada para proteger y empoderar a las personas. El documento reconoce siete categorías de amenazas a la seguridad humana: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política (The

United Nations 1994). Si bien no todo mundo está de acuerdo con la utilidad de un enfoque de seguridad humana (véase, por ejemplo, París 2001), desde su introducción se convirtió en parte del diálogo sobre seguridad en Asia Pacífico, aunque con prácticas variadas (Howe y Park 2017; Saul 2006).

Después de solicitar un artículo que aborda algunos elementos políticos sobre la covid-19, solicité el trabajo de otros autores que cubren la región Asia Pacífico para explorar aspectos adicionales de la seguridad humana que han llamado la atención en 2020. Carlos Mondragón escribe sobre los devastadores incendios forestales en Australia que dieron comienzo al año. Laura Carballido Coria lo hace sobre el conflicto religioso en la India en relación con las concepciones de ciudadanía y pertenencia, y sus opuestas, las concepciones de exclusión social. Sharyn Graham Davies escribe sobre seguridad humana en el contexto de la identidad sexual en Indonesia, un tema que ha llamado la atención ante el aumento percibido del islam político conservador en las elecciones de 2019 y el regreso de Habib Riziek, el líder del Frente de Defensores Islámicos.

Los climatólogos describen los efectos potencialmente devastadores e irreversibles del cambio climático y lo relacionan con, quizá, la amenaza más grave a la seguridad humana que enfrentarán los seres humanos. El consenso climatológico es que el comportamiento humano, incluida la liberación de carbono a la atmósfera, está provocando el calentamiento global y provocando condiciones meteorológicas extremas, incluidas tormentas más potentes, el derretimiento de los casquetes polares y el aumento del nivel del mar, la devastación en Australia debido a este patrón en el incremento de la temperatura y las sequías posteriores que trae.

Australia no fue la única víctima de estos terribles incendios. California y Oregón, en la costa del Pacífico de Estados Unidos, también fueron víctimas de un año más de destrucción debido a la sequía y los incendios forestales, al igual que Arizona, Nevada y Florida. Los incendios se desataron en Sichuan y la Gran Cordillera de Khingan en China, cerca de Pripyat, Ucrania —hogar de la planta nuclear de Chernóbil—, en Chipre, Turquía, Grecia, Tanzania y otros lugares. En Brasil, además de un caso ampliamente publicitado en el que se utilizó el fuego para despejar bosques vírgenes, los incendios forestales arrasaron los humedales del Pantanal. Estos incendios no sólo causaron una amenaza inmediata a la

seguridad humana, con cientos de muertes y miles de personas desplazadas, sino que en algunos casos devastaron el medio ambiente natural, mataron animales salvajes —incluidas especies amenazadas o en peligro de extinción— y dejaron inutilizables o contaminadas la tierra y las vías fluviales.

El Sudeste Asiático no escapó a estos incendios. En el norte de Tailandia los expertos calculan que aproximadamente 20% de los bosques ha sido incinerado y que los incendios se han extendido por todo el país, incluido el istmo de Kra. El vecino de Tailandia, Myanmar, también ha experimentado incendios devastadores (McCann 2020). Aunque este año no fue particularmente malo para la neblina estacional que envuelve partes de Indonesia, Malasia y Singapur, debido a los incendios que se producen con el fin de despejar la tierra para la plantación de cultivos comerciales como la copra y la palma, estas amenazas persisten y tal vez se vean agravadas por una ley a favor de la inversión, aprobada en Yakarta en 2020.

El vínculo entre el empeoramiento de los incendios forestales y el cambio climático provocado por la actividad humana es claro. Y, sin embargo, los líderes políticos con frecuencia minimizan la amenaza por temor a que limitar las emisiones de carbono resulte perjudicial para los negocios.

Los dos últimos artículos se refieren a amenazas a la seguridad humana basadas en la intolerancia a la identidad religiosa o sexual. La intensificación del populismo y del nacionalismo se vuelve cada vez más ostensible en la derecha (Modi en India, Trump en Estados Unidos, Duterte en Filipinas, Bolsonaro en Brasil), y combinada con una tendencia hacia la disminución de los niveles de democracia en la región, ha renovado cuestiones de ciudadanía, identidad y derechos en varios países de Asia Pacífico.

Como muestra el artículo de Carballido Coria, la India de Modi es ilustrativa. Si bien el primer ministro y su administración han hecho caso omiso ante los actos de violencia, prejuicios y exclusión en contra de la minoría musulmana de la India, es la ley de Registro Nacional de Ciudadanos la que define con más fuerza quién es elegible para ser ciudadano y quién no. Este tipo de ordenanzas de exclusión puede ser defendido por otros que las apoyan como meras leyes, pero sus efectos son más generalizados y, a veces, siniestros, lo que lleva a deshumanizar a segmentos de poblaciones minoritarias y, por lo tanto, facilita o incluso justifica la violencia contra ellas.

La India ciertamente no está sola. Si bien la religión y la identidad han sido focos de tensión en el sur de Filipinas, el sur de Tailandia, Indonesia y otros lugares, éstas han adquirido una importancia particular en el estado de Rakhine, en el noroeste de Birmania. Al entrar en el quinto año de su conflicto actual, la etnia de los ruaingás, predominantemente musulmana, ha sufrido durante décadas la persecución bajo el Estado birmano y no cuenta con derecho de ciudadanía. Este Estado obstaculiza su reclamo de educación y empleo, y ha tenido como resultado un ciclo de pobreza. Además, en 2017 el gobierno y el ejército birmanos iniciaron una campaña de limpieza étnica que ya se ha considerado genocidio, matando indiscriminadamente pueblos enteros y obligando a los ruaingás a convertirse en desplazados, muchos de los cuales han buscado refugio por tierra en el vecino Bangladesh o han huido por mar, frecuentemente en botes y balsas no aptas para navegar.

Asimismo, prosigue la campaña contra la etnia uigur en la provincia china de Xinjiang. Grupos de derechos humanos han denunciado su persecución, que incluye el confinamiento forzado en campos de “reeducación”, diseñados para eliminar el islam y forjar ciudadanos chinos “adecuados”. Un informe de 2020 consignó la esterilización forzada en la región —una táctica que Indonesia utilizó en Timor-Leste después de su invasión— y argumentó que las políticas de China equivalen a un intento de genocidio (Zenz 2020).

La etnicidad también se ha convertido en un problema en Asia y en América. Tras el asesinato de George Floyd a manos de la policía de Minneapolis, el amorfo movimiento Black Lives Matter surgió para conducir protestas callejeras en todo Estados Unidos y una renovada discusión sobre su racismo sistémico. En 2020 continuaron las protestas y los procedimientos legales de la población papúa de Indonesia contra el maltrato y el racismo sistémicos. Siguiendo el modelo del movimiento estadounidense, en 2019 surgió Papuan Lives Matter.

La persecución basada en la identidad sexual es otra amenaza para las personas en la región. Los Estados tienen varios niveles de discriminación oficial y no oficial hacia las minorías sexuales o las personas LGBTQ, algunos basados en códigos legales que se remontan a la época colonial. A menudo impulsada por un aumento del populismo o el nativismo y el fundamentalismo religioso, esta persecución puede servir para deshumanizar a las personas LGBTQ y dejarlas vulnerables ante las amenazas y la violencia. Graham Davies examina ese

punto y las amenazas en el contexto del creciente conservadurismo en Indonesia. Ella destaca una paradoja: un alza de los valores democráticos al mismo tiempo que una profundización de la intolerancia. Su artículo describe esta creciente intolerancia, así como el papel de la policía —una institución estatal encargada de defender la ley, pero, como ella argumenta, validando su “derecho” a la vigilancia moral. Por tanto, como se muestra en otra parte de este volumen, el propio Estado se ha convertido en la principal amenaza para (algunos de) sus propios ciudadanos.

La paradoja percibida en la democracia combinada con el deterioro de los derechos individuales o las amenazas a las minorías no es nueva. Sobre las “minorías dominantes del mercado”, en su libro *World On Fire* Amy Chua mostró cómo la democracia puede conducir a una “tiranía de la mayoría” y a dejar a las minorías desprotegidas (Chua 2004). Es bueno recordar que la última crisis ruingá comenzó después de la reforma en Birmania, y que Duterte, con sus ejecuciones extrajudiciales de presuntos narcotraficantes, consumidores de drogas y enemigos políticos, fue elegido democráticamente.

Los teóricos de la democracia han escrito durante mucho tiempo sobre la fragilidad de las nuevas democracias, pero también sobre la tendencia hacia la democracia “antiliberal” en la “tercera ola”. En lugar de una democracia “social” o “participativa” más profunda, vemos una democracia procesal. Hay elecciones y el partido en el poder puede cambiar, pero elementos de una democracia más arraigada, que proteja a las minorías o las redes de seguridad social, no forman parte de la ecuación (Schmitter y Karl 1991; Zakaria 1997).

El populismo, ampliamente definido, se cita con frecuencia como culpable. Apelar a las mayorías —que es como se ganan las elecciones— y hacer de las minorías un “otro”, como señalan Graham Davies y Carballido Coria, permite la discriminación y los malos tratos.

En 2017, en su artículo “Votar contra el desorden”, Thomas Pepinsky reflexionó sobre el aparente deslizamiento hacia el autoritarismo y el populismo y el alejamiento de la democracia (Pepinsky 2017). En una comparación de Filipinas, Tailandia e Indonesia argumentó que los ciudadanos de estos países están favoreciendo el “orden sobre la ley”, una tendencia que equipara a Filipinas bajo Marcos, Indonesia bajo Suharto y las administraciones militares posteriores al golpe de Estado en Tailandia. De ahí la capacidad

del gobierno de Duterte de permitir ejecuciones extrajudiciales de presuntos traficantes y consumidores de drogas, incluidos enemigos políticos, sin enfrentar ningún costo político. Las ejecuciones extrajudiciales son, por supuesto, técnicamente ilegales en Filipinas.

En las Filipinas de Duterte y en otros lugares la apelación proviene de una ciudadanía que cree que la ley no ha sido eficaz para resolver problemas como el desorden y la corrupción. Los medios extrajudiciales se consideran una solución, aunque esto no sea un buen augurio para el Estado de derecho o la democracia. Como sugieren algunos de los artículos de este volumen, las minorías están realmente en riesgo y las democracias parecen superficiales. Y como muestran algunos de los informes, parece que algunos países de la región aprovecharon las medidas impuestas con el fin de frenar la expansión de la covid-19 para aprobar leyes impopulares o forzar la ventaja contra partidos de oposición.

Con el título “La democracia bajo asedio”, el informe de Freedom House de 2020 señala que tres cuartas partes de la población mundial vive en áreas donde la libertad está disminuyendo (Repucci y Slipowitz 2021). Gran parte de esta disminución se encuentra en Asia Pacífico. La represión en China contra los manifestantes de Hong Kong fue un factor en su calificación reducida. India pasó de ser libre a parcialmente libre, en parte debido a la persecución de las minorías religiosas. Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Camboya, Myanmar, México, Indonesia y Laos vieron caer sus calificaciones en 2020, y Estados Unidos también continuó disminuyendo bajo la administración Trump. Corea del Sur, Australia, Micronesia, Palau y Japón mantuvieron sus calificaciones altas, y Corea del Norte mantuvo 3 de calificación —entre las más bajas. Nueva Zelanda subió con dos puntos a un 99 casi perfecto, sólo superada por los países del norte de Europa, Finlandia, Noruega y Suecia, y Taiwán subió con un punto más a 94.

Aun así, es posible que haya espacio para la esperanza. Mientras Freedom House aún califica a Malasia como “parcialmente libre” y perdió un punto en 2020, el gobernante Barisan Nasional —de la coalición que había gobernado Malasia desde la independencia— fue derrotado por una nueva coalición, Pakatan Harapan, y removido mediante el voto en 2018. El ex primer ministro Najib Razak, un cuadro de Barisan Nasional, fue encarcelado por corrupción en julio de 2020. Así se cumplieron dos elementos de la democracia: una transición pacífica del liderazgo político y la rendición de cuentas. Timor-Leste ganó un

punto y sigue siendo el país mejor clasificado por Freedom House en el Sudeste Asiático, lo que contradice a los expertos que predijeron un caos después del referéndum de 1999.

La pobreza, otro elemento de la seguridad humana, sigue siendo un desafío, ahora exacerbado por la pandemia de covid-19 para muchos países de Asia Pacífico. Un informe del Banco Mundial de octubre de 2020, titulado “De la contención a la recuperación”, muestra algunos datos alarmantes, incluido el *triple shock* de la pandemia en sí, las consecuencias de los cierres económicos ocasionados por el SARS-CoV-2 y las reverberaciones de una recesión global inducida por su expansión (World Bank 2020, 1). Aunque, como se señaló anteriormente, la región no sufrió en la medida en que lo hicieron otras (en particular, Estados Unidos, Brasil y México), el informe señala que, en su conjunto, ésta crecerá sólo 0.9 %. Con China, al 2%, fuera de la región, la economía se contraerá hasta en 3.5%. Se prevé que el crecimiento vuelva en 2021 —aunque esto dependa de algunos factores que el informe no pudo haber considerado, como mutaciones del virus que pueden ralentizar la recuperación—, pero 2020 aún resultó en una intensificación de la pobreza y una disminución de la seguridad humana en toda la región. Los efectos de esta contracción repercutirán durante la próxima década.

A pesar de la covid-19, las preocupaciones de seguridad tradicionales permanecen en Asia Pacífico. El Quad (Australia, India, Japón y Estados Unidos) se reunió virtualmente en tres ocasiones en 2020. Uno de los objetivos del Quad es equilibrar la influencia de China en la región por medio del compromiso con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y condenando los reclamos de China en el Mar de China Meridional, la “línea de nueve guiones”. Los miembros del Quad discutieron las operaciones ante la covid-19 y la vacunación; la respuesta coordinada y cooperativa es una forma en que el Quad y la ANSEA pueden potencialmente profundizar los lazos y la cooperación. Pero si China tiene una recuperación económica más rápida, puede llevar a algunos miembros de la ANSEA o Estados insulares del Pacífico a ser atraídos en su dirección en busca de ayuda y apoyo (Mathur 2020).

INFORMES: COVID-19, CHINA, CAMBIO Y CONTINUIDAD

Por supuesto, la covid-19 ocupa un lugar preponderante en los informes de este número, pero también lo hace China. Como se mencionó anteriormente, algunos países parecen estar

logrando avances políticos y económicos, como Vietnam, mientras que otros parecen deslizarse hacia el autoritarismo o hacia un autoritarismo más profundo. Aunque la pandemia ha afectado la economía de cada país, algunos están peor que otros. A los que evitaron una infección generalizada parece que les ha ido mejor económicamente, y a los que lucharon por contener la covid-19 les fue peor. El adagio “cambio y continuidad” ciertamente también se aplica a 2020.

El informe de Maria Ortuoste señala el declive de la democracia en Filipinas y muestra un “descenso a la dictadura”. Allí, la pandemia ha permitido al presidente Duterte consolidar aún más su gobierno, además de llenar la Corte Suprema y demonizar a sus enemigos políticos. La pandemia, argumenta Ortuoste, expuso la debilidad del sistema de salud filipino y representó un tremendo desafío para la economía. En política exterior, sostiene que el enfoque pragmático de Duterte hacia China no ha proporcionado ningún beneficio. Y los derechos humanos y la seguridad están en peligro: continuaron las ejecuciones extrajudiciales de presuntos traficantes y consumidores de drogas; al igual que las de activistas ambientales, la libertad de prensa está amenazada, y existe el temor de que se abuse de una ley antiterrorista considerada “demasiado amplia y vaga”. Quizá exista un rayo de esperanza para la paz en el sur con la Región Autónoma de Bangsamoro del Mindanao musulmán, aunque ese proyecto también enfrenta desafíos.

En su ensayo sobre Singapur, Norman Vasu señala que la ciudad-Estado experimentó algunos trastornos con la pandemia, pero sólo cambios menores en el *statu quo*. Señala la experiencia de este país con una epidemia anterior (la del SARS) y, a pesar de la propagación temprana de la covid-19, especialmente entre los trabajadores inmigrantes, la reacción singapurense permite dar pasos hacia la normalidad. La pandemia parece haber sacado a la luz la xenofobia y las protestas de Black Lives Matter en Estados Unidos han propiciado más discusiones sobre las preocupaciones de las poblaciones minoritarias de Singapur. Desde su independencia, el partido gobernante en este país —el PAP— perdió terreno en las elecciones generales de 2020, quizá en parte por las restricciones que supuso la pandemia. Vasu menciona también la continuidad de las buenas relaciones de Singapur con sus vecinos cercanos y la estabilidad constante respecto a las relaciones con China y Estados Unidos.

Aunque Japón comenzó 2020 con grandes esperanzas, durante el mismo año vio la renuncia del primer ministro Shinzo Abe y la cancelación de los Juegos Olímpicos. El mandato de Abe terminó entre dudas sobre su respuesta inicial a la pandemia, pero también con sospechas de corrupción sobre su manejo de la economía y los asuntos exteriores. Como señala Alfredo Álvarez Pérez, no obstante el cambio de liderazgo, hubo mucha continuidad a pesar de cierto estrés con China. La ciberseguridad y el deseo de Washington de exprimir a China también afectaron a Japón. Y conforme se acercaba el décimo aniversario del tsunami de Fukushima, Japón seguía desconfiando de los desastres naturales y del calentamiento global.

En su informe, Marisela Connolly destaca la centralidad del líder chino, Xi Jinping. Al igual que las de otros países de Asia Pacífico, la economía de China se vio afectada por la pandemia, incluida una contracción a principios de 2020. Reconociendo a este país como la fuente del nuevo coronavirus, la autora señala el intento inicial de China de reprimir la información y las intenciones posteriores de corregirla, así como de enfrentar la crisis a fines de enero, incluido el cierre de la ciudad de Wuhan. El coronavirus también afectó las relaciones exteriores de China y exacerbó su conflicto con Estados Unidos por la hegemonía, pero benefició a algunos otros, como Vietnam y México. Hong Kong siguió envuelto en manifestaciones.

Como señalan Alberto Fidalgo Castro, Kelly Cristiane da Silva y Ana Carolina Ramos, el país más nuevo de la región, Timor-Leste, experimentó algunos problemas económicos generados políticamente. Se creó un fondo para la covid-19, parte del cual se destinó al mantenimiento de las rutas aéreas a Timor-Leste —con pasajeros ausentes, el país todavía necesitaba importar bienes—, así como a ayuda interna. Estos problemas exacerbaron algunas tensiones, llevaron a una reorganización parlamentaria e ilustraron que gran parte de la élite de la vieja guardia del país sigue siendo políticamente influyente. La pandemia también generó algunas preocupaciones económicas que se vieron agravadas por las fluctuaciones mundiales en el precio del petróleo crudo, la principal exportación del país de la que depende su economía.

Como escribe Juan Felipe López Aymes, Corea del Sur es percibida como un modelo de respuesta exitosa a la covid-19; además, un nuevo sistema electoral recompensó al Partido

Demócrata con una mayoría, aunque persistieron algunos escándalos y surgieron otros nuevos. El uso generalizado de pruebas de detección y el cumplimiento de las medidas para limitar las reuniones sociales fueron eficaces. Si bien la economía coreana en su conjunto sigue siendo sólida en comparación con algunas otras, varios sectores se han visto mucho más afectados que otros —como las industrias aeronáutica y automovilística—, y el Estado ha intervenido con medidas para estabilizar el empleo y la recuperación económica. Respecto a las relaciones internacionales, señala que la elección de Joe Biden puede ayudar en los asuntos entre Corea y Japón, con el objetivo de equilibrarse contra China. La demanda de la administración de Trump por la desnuclearización de Corea del Norte no tuvo éxito, pero el Sur continuó con las propuestas y el diálogo. Sin embargo, el asesinato de un funcionario surcoreano a manos de soldados del Norte aumentó las tensiones.

Chris Lundry señala cómo en Indonesia se politizó la respuesta a la covid-19, lo que generó críticas al presidente Joko Widodo y un impulso para su rival, el alcalde de Yakarta. La respuesta a la pandemia no estuvo coordinada e incluyó a algunos funcionarios que ofrecieron consejos cuestionables para prevenirla. El papel principal desempeñado por las fuerzas armadas en la respuesta a la pandemia hace que algunos observadores cuestionen, entre otros asuntos, el proceso de democratización y los compromisos de Indonesia de sacar a las fuerzas armadas de la política. Continuaron las tensiones étnicas hacia los papúes. El gobierno adoptó un enfoque de dos frentes para las relaciones con China, pero es probable que se mantenga escéptico respecto al Quad y es posible que busque enfrentarlo con China para obtener ventaja.

John Marston expone cómo en Camboya continúa la persecución del partido de oposición CNRP, en tanto que la Unión Europea suspendió un acuerdo comercial —quizá acercando Camboya a China. El primer ministro camboyano Hun Sen mostró su apoyo a China en el contexto de la pandemia y recibió asistencia de otros países y organizaciones internacionales. La contracción de la economía en Camboya ha producido un aumento de las dificultades para su población. Los derechos humanos siguen siendo un problema. La reducción del caudal del Mekong en 2020, provocada por las represas río arriba, dio lugar a sequía y podría convertirse en una calamidad ecológica en el largo plazo.

En Taiwán, la presidenta Tsai Ing-wen fue reelegida en enero e implementó políticas exitosas para frustrar la propagación de la covid-19 y mantener la economía. Como reporta Itzel Martínez Ruiz, las tensiones con China aumentaron cuando Estados Unidos utilizó a Taiwán para apalancar la presión e incluyó movimientos de tropas hacia el Estrecho de Taiwán e incursiones aéreas.

Tomando prestados símbolos de la cultura popular, José Ernesto Rangel Delgado cita las manifestaciones contra el gobierno militar y la monarquía, que continúan en Tailandia mientras el rey escapa de la pandemia en una lujosa villa en Alemania. Aunque dichas manifestaciones están vinculadas a movimientos de protesta más amplios en otros lugares, también enfrentan la oposición de los partidarios del rey en Tailandia. La ANSEA sigue siendo el foco más importante de la política exterior del país. La pandemia ha puesto en peligro a los trabajadores migrantes y a los residentes apátridas de Tailandia, ha provocado una grave crisis económica y ha conducido a la intervención estatal para paliar la situación de los más empobrecidos.

Por su parte, Vietnam —que ocupó en 2020 la presidencia de la ANSEA y se incorporó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por un periodo— celebró un acuerdo comercial con la UE que manifestó la confianza del bloque en una mejora de los derechos humanos, señala Maricela Mireya Reyes López. Las discusiones de la ANSEA en 2020 se centraron en la covid-19 y en su impacto económico, en tanto los reclamos de China en el Mar de China Meridional y la gestión del Mekong permanecerán en la agenda. Tanto Estados Unidos como Japón ocupan un lugar destacado en el panorama económico de Vietnam, y el éxito del país en la gestión de la pandemia, junto con sus otros logros, hace que el futuro vietnamita luzca brillante.

MIRAR HACIA EL FUTURO

No hay duda de que 2020 pasará a la historia y será recordado como 1918 con su devastadora pandemia de influenza. El costo de vidas humanas y de la seguridad en Asia Pacífico, y, de hecho, en todo el orbe, fue devastador. En los meses y años venideros, esta pandemia será estudiada por los epidemiólogos de todas las nacionalidades, así como por los científicos sociales y otros, centrándose en cuáles políticas funcionaron y cuáles no —así como otros

factores, como la pobreza y la cultura, que pueden haber repercutido en las tasas de la enfermedad y el número de muertes.

Las amenazas a la seguridad humana, ya sean ambientales, epidemiológicas o diseñadas por humanos e implementadas por medio de políticas, sin duda persistirán. ¿Tendrán los Estados la voluntad —o serán capaces— de contener algunos de los problemas urgentes como el cambio climático? ¿Continuarán el populismo, el nativismo y la persecución de las minorías y la demonización de los inmigrantes? Con las graves consecuencias ecológicas que se avecinan, queda por ver si los líderes están a la altura.

Y, sin embargo, persisten los problemas tradicionales. La recuperación económica después de la pandemia, el establecimiento de vínculos con otras naciones y los temores por la seguridad seguirán siendo las principales preocupaciones de Asia Pacífico. China sigue proyectando una larga sombra en la región. Un nuevo liderazgo en Estados Unidos ¿cambiará algunas de estas relaciones en Asia Pacífico y les dará una perspectiva diferente?

Cómo se verá la región Asia Pacífico —y el mundo— cuando termine la pandemia es una incógnita.

Traducción: Yolanda González

REFERENCIAS

- Chua, Amy. 2004. *World on Fire: How exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability*. Nueva York: Anchor Books.
- Dezan Shira & Associates. 2021. “Covid-19 Vaccine Roll Outs in ASEAN & Asia – Live Updates by Country.” ASEAN Briefing. <https://www.aseanbriefing.com/news/Covid-19-19-vaccine-roll-outs-in-asean-asia-live-updates-by-country/>
- Fenner, S. 2020. “State, Regime, Government, and Society in Covid-19 Response: Establishing Baseline Expectations.” *The Duck of Minerva*. <https://duckofminerva.com/2020/03/state-regime-government-and-society-in-Covid-19-19-response-establishing-baseline-expectations.html>

- Howe, B. y M. J. Park. 2017. "The evolution of the 'ASEAN way': Embracing human security perspectives." *Asia Pacific Social Science Review* 16 (3): 1-15.
- Johns Hopkins University & Medicine. 2021. "Mortality Analysis." <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>
- Mathur, K. 2020. "Reconfiguring a post-Covid-19 Indo-Pacific." *South Asian Voices*, diciembre 14, 2020. <https://southasianvoices.org/reconfiguring-a-post-Covid-19-indo-pacific/>
- McCann, G. 2020. "Forest Fires Rage on Southeast Asian Peninsula." *Asia Sentinel*, abril 30, 2020. <https://www.asiasentinel.com/p/forest-fires-rage-on-southeast-asian>
- Morales, A. y P. Villa y Caña. 2020. "Presume AMLO sus amuletos contra el coronavirus." *El Universal*, marzo 18, 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/presume-amlo-sus-amuletos-contra-el-coronavirus>
- Nuño, A. 2020. "'Don't you get it?': late doctor's family urge Mexicans to heed Covid-19 risk." *The Guardian*, julio 1, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/01/mexico-coronavirus-doctor-lungs-scepticism>
- PAHO (Pan American Health Organization). 2021. "Epidemiological Update: Coronavirus disease (Covid-19)." <https://www.paho.org/en/documents/epidemiological-update-coronavirus-disease-covid-19-11-march-2021>
- Paris, R. 2010. "Human security: Paradigm shift or hot air?" *International Security* 26 (2): 87-102.
- Pepinsky, T. 2017. "Voting against Disorder." *Journal of Democracy* 28, núm. 2 (abril): 120-131.
- Repucci, S. y A. Slipowitz. 2021. "Democracy under siege." Freedom House. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>
- Ryall, J. 2020. "How Japan's mask culture may have saved lives during coronavirus." DW.com, octubre 19, 2020. <https://www.dw.com/en/how-japans-mask-culture-may-have-saved-lives-during-coronavirus/a-55321518>

- Saul, Ben. 2006. "The dangers of the United Nations' "new security agenda': 'Human security' in the Asia-Pacific region." *Asian Journal of Comparative Law* 1 (1): 1-35.
- Schmitter, P. C. y T. L. Karl. 1991. "What Democracy is... and Is Not." *Journal of Democracy* (verano): 3-16.
- The United Nations. 1994. "Human Development Report 1994". http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf
- Wagner, A. y S. Kneip. "Scope of the Outbreak or Institutional Veto Points: Explaining Varying Government Actions Against the Corona Pandemic." *WZB Democracy Blog* (blog). Agosto 13, 2020. <https://democracy.blog.wzb.eu/2020/08/13/scope-of-the-outbreak-or-institutional-veto-points-explaining-varying-government-actions-against-the-corona-pandemic/>
- World Bank. 2020. "From containment to recovery". <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34497/9781464816413.pdf>
- World Health Organization. 2021. "WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard". <https://covid-19.who.int/>
- Zakaria, F. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* (noviembre-diciembre): 22-43. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>
- Zenz, A. 2020. "Sterilizations, IUDs, and Coercive Birth Prevention: The CCP's Campaign to Suppress Uyghur Birth Rates in Xinjiang." *China Brief* 20 (12). <https://jamestown.org/program/sterilizations-iuds-and-mandatory-birth-control-the-ccps-campaign-to-suppress-uyghur-birth-rates-in-xinjiang/>
- Zheng, S. 2020. "Face masks and coronavirus: How culture affects your decision to wear one." *South China Morning Post*, marzo 14, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3075211/face-masks-and-coronavirus-how-culture-affects-your-decision>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.317>

ARTÍCULO

¿Quién se excusa? La covid-19 como área de conflictividad entre Estados Unidos y la República Popular China en 2020

Who Excuses Himself? Covid-19 as an Area of Conflict Between the United States and the People's Republic of China in 2020

ABRAHAM NAVARRO GARCÍA

<https://orcid.org/0000-0003-4502-4228>

Universidad Autónoma de Baja California, México

Recepción: 1 de octubre de 2020

Aceptación: 2 de noviembre de 2020

Resumen: El presente escrito estudia las tensiones entre los gobiernos de Estados Unidos y la República Popular China en torno a la pandemia de covid-19 en 2020, argumentando que el gobierno de Trump abandonó sus compromisos de gran potencia en materia de salud al poner el acento en el conflicto con China, país que, en contraste, deja ver una vocación global que le permitirá avanzar en su posicionamiento dentro de la arquitectura de gobernanza global aún vigente. Sin embargo, no es esperable que China llene el vacío dejado por Estados Unidos de forma satisfactoria en el corto plazo; la cooperación entre los actores más relevantes del sistema internacional es indispensable para superar la crisis.

Palabras clave: covid-19; pandemia; Estados Unidos; China; salud.

Abstract: This paper examines the tensions between the governments of the United States and the People's Republic of China concerning the Covid-19 pandemic in 2020. It argues that the Trump administration abandoned the health commitments of a grand power to emphasize conflict with China, a country attempting to improve its relative position in the

current global governance regime. Nevertheless, it is not reasonable to expect China to satisfactorily fulfill the vacuum left by the United States in the short term; therefore, the collaboration between the most prominent actors in the international system is still needed to overcome the crisis.

Keywords: Covid-19; pandemic; USA; China; health.

La Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de septiembre de 2020 tuvo un carácter conmemorativo por el septuagésimo quinto aniversario del organismo internacional, el cual adoptó para la ocasión el lema “El futuro que queremos, las Naciones Unidas que necesitamos: reafirmando nuestro compromiso colectivo con el multilateralismo”. Lamentablemente, durante el evento, el presidente estadounidense, Donald Trump, culpó a China de la propagación del SARS-CoV-2 e hizo un llamado para que “rindiera cuentas”. El presidente chino, Xi Jinping, no dejó pasar la ocasión y replicó que su país no tenía “intención de entrar en una guerra fría con ningún país” (BBC 2020a). Éste es uno de los tantos episodios que han dado continuidad al caudal de reproches entre ambos países acerca de su manejo de la pandemia. La propagación de la enfermedad pandémica comenzó en un momento de auge de los nacionalismos poco propicio para la cooperación, como lo ilustra el momento descrito. De hecho, la propia crisis parece estar amplificando las motivaciones nacionalistas entre los actores más relevantes de la arquitectura institucional de la gobernanza global de la salud.

El presente escrito analiza las tensiones entre los gobiernos de Estados Unidos y China en torno a la pandemia, sosteniendo que la retracción de la administración de Trump de la perspectiva comprehensiva de gran potencia en materia de salud tuvo como eje el conflicto con China, país que muestra una perspectiva de proyección global en su diplomacia de salud y está ganando cierto terreno en un momento en que la cooperación internacional es urgente para superar la crisis de la covid-19. El análisis propuesto comienza con una reflexión sucinta sobre el carácter multisistémico de la pandemia. La segunda parte plantea una perspectiva de clasificación estatal. La tercera sección estudia el proceso de retracción de la perspectiva comprehensiva estadounidense de gran potencia a través del énfasis de la administración Trump en el conflicto con China. La cuarta sección considera la perspectiva del gobierno de China sobre ese reclamo y sus argumentos para procurar proyección global.

LA PANDEMIA COMO CAMBIO DE LARGA DURACIÓN

A finales de 2019, una cepa de coronavirus altamente contagiosa y patogénica, clínicamente multisistémica y preponderantemente respiratoria, de transmisión por secreciones respiratorias, comenzó a propagarse en la ciudad de Wuhan, en China. La movilidad poblacional relacionada con el festival de primavera contribuyó a que el virus se expandiera a todas las provincias de ese país y en países circundantes como Japón y Corea del Sur cuando terminaba enero. El 30 de ese mes, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la epidemia una Emergencia Pública de Importancia Internacional. Al momento de escribir estas líneas, el número de casos confirmados a nivel mundial rebasa los 77 millones y el número de defunciones no está lejos de llegar a los dos millones, cifras que muy probablemente subrepresentan el impacto real de la pandemia por las dificultades en los sistemas de detección, diagnóstico y registro en el mundo, y por la variación sintomática de los infectados, que incluye sectores asintomáticos pero igualmente contagiosos. Por si esto no fuera suficiente, hay una proporción de pacientes que están experimentando efectos crónicos que comprometen seriamente su calidad de vida.

El virus ha sumido a la mayoría de los países del orbe en esquemas de aplicación de medidas de aislamiento social que, a su vez, han propiciado la desaceleración económica global más profunda desde la Gran Depresión, con una pérdida estimada para 2020 de -5.2% del PIB global, -7% del PIB de las economías avanzadas y -2.5% del de las subdesarrolladas (Hall-Smith 2020). El mundo experimenta ahora los efectos de las segundas olas y hay preocupación por la convergencia de la enfermedad emergente con la influenza estacional. A las afectaciones directas en los sistemas de salud —entre ellas la disrupción del seguimiento de pacientes con condiciones crónicas— hay que añadir el riesgo que la pandemia entraña para el cumplimiento del tercer objetivo de la agenda 2030 de Naciones Unidas, salud para todos. La pandemia está afectando las campañas de vacunación, así como la provisión de servicios enfocados en la disminución de la mortalidad infantil, la incidencia del VIH/sida y la mortalidad por malaria y tuberculosis —entre 2020 y 2025 podría haber 6.5 millones de casos adicionales de esta última enfermedad como resultado directo de la disrupción del diagnóstico y tratamiento (Stop TB Partnership 2020).

La revisión de las repercusiones de la pandemia en otros objetivos también es alarmante. El primero de ellos, la no pobreza, se dificulta con la estimación de los 500 millones de pobres que podría dejar la pandemia (Redacción AN / ES 2020). En términos de la reducción del hambre, la covid-19 ha agudizado las deficiencias en las cadenas globales de suministro de alimento para países frágiles. En lo que toca al objetivo de trabajo decente, la enfermedad ha provocado la pérdida de al menos 16% de los empleos entre los jóvenes en el mundo. Respecto a la igualdad de género, la pandemia ha agravado el problema de la violencia en contra de las mujeres dentro del seno familiar. En materia educativa, la crisis ha evidenciado la brecha digital (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo s. f.). La pandemia también ha motivado un debate normativo sobre la pertinencia del mantenimiento de sanciones económicas en países en desarrollo, evidentemente más vulnerables a la crisis sanitaria (Noroozi 2020).

Las implicaciones políticas de la pandemia también son materia de reflexión. En el corto plazo, elecciones y referendos han sido pospuestos, mientras que los gobiernos tienen dificultades para garantizar la oferta de servicios mediante procedimientos digitales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo s. f.). En muchos países, los gobernantes enfrentan una presión no conocida en generaciones respecto a la medición de su eficacia en función de la calidad de su respuesta a una crisis específica entre sus ciudadanos y partidos y grupos de oposición. Esta presión ha hecho que la salud pública se posicione como una prioridad en la agenda política de varios países, en primera instancia con respecto a los niveles de insumos necesarios para hacer frente a la emergencia —incluidas las vacunas—; en el mediano plazo, la pandemia está propiciando una mayor reflexión sobre las condiciones crónicas y no comunicables que predisponen a las poblaciones a una mayor morbilidad y mortalidad debido a la enfermedad por coronavirus. Los gobiernos también encaran la toma de decisiones en entornos complejos en los que se puede presentar la aparente disyuntiva entre salvar vidas o salvar la economía. Además, la pandemia fue un factor decisivo de desgaste para la presidencia de Donald Trump que contribuyó al triunfo de Joe Biden en las apretadas elecciones presidenciales de noviembre de 2020.

A nivel internacional, la pandemia ha hecho surgir diferencias entre países debido a la aparición de medidas sanitarias que se perciben contrarias a los intereses de alguno de

ellos, como lo hace ver el reclamo del primer ministro portugués, António Costa, al gobierno de Reino Unido por la cuarentena impuesta a los viajeros procedentes de su país (Agencia EFE 2020). La pandemia también ha sido causa de conflicto entre países con roces previos, caso que se ilustra bien con el reclamo de “transparencia” hecho por Estados Unidos a Venezuela, Nicaragua y Cuba sobre las medidas represivas que pueden afectar la provisión de servicios médicos en esos países (Belchi 2020).

Respecto a las repercusiones políticas de la pandemia en el largo plazo, destaca la disyuntiva que algunos analistas han planteado en los últimos meses sobre las actitudes y valores que definirán el manejo de la crisis. Yuval Harari plantea que la pandemia puede reforzar la vigilancia totalitaria, justificada en la necesidad de seguridad biológica o el empoderamiento de los ciudadanos. (Anónimo 2020). Por su parte, Byung-Chul Han resalta la mejor capacidad de los Estados autoritarios para responder a las emergencias sanitarias y que China se encuentra en una circunstancia de ventaja para promover su modelo de desarrollo autoritario (2020). En otros términos, la vulnerabilidad de los individuos puede hacerlos proclives a depositar mayor confianza en el Estado, y sus representantes en turno podrían abusar de sus atribuciones. Slavoj Žižek observa que la pandemia ha revelado la necesidad de coordinación de los mercados y de limitación del poder de los Estados nacionales. También aprecia un conflicto entre la “barbarie”, donde prevalece el más fuerte, y la solidaridad y cooperación entre los pueblos. Žižek incluso ha llegado a señalar que la pandemia asestará un “golpe mortal al capitalismo” (Gómez 2020). Un sentido diferente de la crisis es compartido por Noah Chomsky, pues la crisis sanitaria evidencia otro fallo “‘colosal’ del neoliberalismo” (Magdaleno 2020). Crisis Group, a su vez, ha sugerido otras dos perspectivas encontradas que han prevalecido: por un lado, la comprensión de que la cooperación es la mejor opción para mitigar los efectos del virus; por el otro, el aislamiento como mejor alternativa para la propia protección (Wintour 2020). Estas ideas son un muestrario de los debates respecto al legado transversal y negativo del neoliberalismo para las poblaciones mayoritarias de los países industrializados y en desarrollo.

La magnitud histórica de la crisis abarca muchos otros aspectos que no es posible detallar en este espacio; baste simplemente mencionarlos: vida cotidiana, patrones de consumo, formas de convivencia, dinámicas laborales, identidades y sicología social de todas

las comunidades afectadas. La crisis de la covid-19 no es sólo multisistémica en un sentido clínico, sino sociológico también. Es decir, es un “hecho social total” que trastorna relaciones sociales, actores, instituciones y valores (Martínez 2020).

ASIMETRÍA SISTÉMICA: POTENCIAS MUNDIALES Y REGIONALES

La noción de superpotencia y potencia regional adoptada en este estudio toma en cuenta la clasificación de los Estados propuesta por Alberto Rocha y Daniel E. Morales. El poder, un concepto central en el presente análisis, puede entenderse, en los términos de Joseph Nye, como la habilidad de conseguir nuestros propósitos por medio de la modificación del comportamiento de los demás, objetivo que se logra mediante capacidades de orden económico y militar (poder duro) o por vía de recursos inmateriales que proceden de la cultura y la política (poder blando) (Nye 2002). Según Rocha y Morales, el sistema político internacional está jerarquizado. Las potencias mundiales se encuentran en el centro del sistema capitalista y en la cima de la jerarquía; las potencias medias se sitúan también en el centro, aunque por debajo de las potencias mundiales, mientras las potencias regionales yacen en la semiperiferia y en un tercer nivel de la jerarquía mundial (2014).

La posición precisa de los Estados puede estimarse mediante tres índices generales que corresponden al poder mundial, a la calidad institucional y a su nivel de globalización. Las potencias mundiales, entre las que figura Estados Unidos como superpotencia, también se caracterizan por conservar una dirección autónoma efectiva de sus asuntos internos y externos. Ejercen acción política sobre sus aliados y tienen oportunidad de marcar su línea de acción en foros y organismos especializados como el G-7, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. La función básica de una potencia mundial es dirigir el sistema político internacional (Rocha y Morales 2014).

Las potencias regionales se encuentran en el área del capitalismo semidesarrollado, la semiperiferia. Estructuralmente se sitúan entre las potencias mundiales y los Estados menores o periféricos. Cuentan con capacidades materiales significativas mientras que las de carácter inmaterial son limitadas. Sus procesos modernizadores y democratizadores, aunque menos intensos que en las potencias mundiales y medias, están en consolidación. Estos

actores regionales procuran su ascenso en la región y a nivel sistémico (el listado de Rocha y Morales considera a China, India, Brasil, Rusia y Malasia, entre otros países), por lo que tienden a cuestionar la distribución del poder impuesta por el orden internacional en vigencia. La naturaleza revisionista de estas potencias les hace proclives a ver en las potencias mundiales y las medias un obstáculo mayor para su propio cambio de posición estructural en el sistema de poder internacional.

De las potencias regionales se esperan ciertas acciones. Suelen ejercer liderazgo regional de manera relativa, participan de la elaboración de agendas regionales, contribuyen a la solución de controversias regionales, impulsan sistemas de integración y desarrollo regionales, despliegan una política en defensa de los intereses regionales, esbozan una política exterior estratégica con potencias mundiales y apuestan por el multilateralismo. La función básica de estas potencias es la mediación, sobre todo entre potencias mundiales y Estados periféricos. En el esquema propuesto, China representa una anomalía taxonómica por su creciente poder económico y político y su protagonismo internacional. Ante tales circunstancias, es prudente ceñirse a la consideración de China como una potencia regional con vocación de potencia global virtual. El análisis empírico que se desarrolla en las siguientes secciones expondrá algunas de las características comentadas.

EL PARROQUIALISMO DE LA PROCLIVIDAD ACUSATORIA DE TRUMP

La conflictividad entre China y Estados Unidos procede de la política estratégica que el segundo de estos países ha conducido en el este de Asia para garantizar la supervivencia del régimen nacionalista en Taiwán tras el triunfo de los comunistas y, por supuesto, de Corea del Sur ante Corea del Norte. La “diplomacia del tenis de mesa” de Nixon inauguró una era de relaciones complejas y ambivalentes entre China y Estados Unidos que dejó atrás el antagonismo llano de las dos primeras décadas de existencia de la República Popular. En términos generales, los desencuentros más significativos durante el resto de la Guerra Fría y después de dicho periodo, con riesgo de enfrentamiento militar entre ambos países, fueron episodios de las disputas en torno al estrecho de Taiwán. En efecto, el proceso de integración económica avanzó sustantivamente desde la adopción del Acta de Relaciones Estados Unidos-China, firmada por el presidente Bill Clinton en octubre de 2000, mediante la cual el

Congreso concedió a China la prosecución de relaciones de comercio normales permanentes.¹ Este paso preparó el camino para la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio. Hacia 2019, el importe de comercio entre ambas economías alcanzó un monto de 559 000 millones de dólares (Blazyte 2020). Este acoplamiento comercial no ha estado libre de fricciones, incluso antes de la presidencia de Trump, como lo demuestra la imposición de medidas antidumping por parte de la administración de Barack Obama en los sectores maquinaria, electrónicos, metales y minerales de China en 2013 y el subsecuente escalamiento de las disputas comerciales durante la gestión demócrata.

Trump ha tenido un discurso predominantemente negativo sobre China, al menos desde septiembre de 2011, cuando exclamó en Twitter que “China no es ni aliado ni amigo; ellos quieren pegarnos y también a nuestro país” (Trump 2011). Durante su campaña presidencial, el candidato republicano tenía bien definida su imagen de la relación bilateral, la cual repetiría reiteradamente hasta el final de su presidencia: el país asiático representa una amenaza para los intereses comerciales de Estados Unidos por el déficit comercial que se mantiene en beneficio del primero. El enfoque mercantilista del presidente, fundado en la sesgada equiparación entre el “interés nacional” y los “intereses comerciales”, está motivado en última instancia por los beneficios políticos que le ha reportado la identificación de un actor antagonista para movilizar a un electorado preponderantemente blanco, ávido de respuestas y alternativas a su desencanto con el globalismo.

Curiosamente, en enero y febrero Trump mostró un tono de aprobación sobre la estrategia de contención del virus en China en al menos 15 ocasiones (Ward 2020). El contexto que explica la inusual anuencia del presidente fue la firma del acuerdo comercial de “Fase Uno” con el país asiático, que representaba entonces una aparente salida al estancamiento en las negociaciones que se había extendido por alrededor de dos años. Una fuerza de tarea especial fue creada en Estados Unidos el 29 de enero para coordinar los esfuerzos contra la propagación del virus, pero no fue posible prevenir la transmisión comunitaria, que comenzó el 26 de febrero. A inicios de marzo surgieron voces críticas contra

¹ H. R. 4444 es el proyecto de ley que llevaría a la promulgación de esta ley, cuyo nombre completo es Public Law 106 - 286 - An act to authorize extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to the People's Republic of China, and to establish a framework for relations between the United States and the People's Republic of China (U.S. Government Publishing Office S.F.).

la administración del presidente Trump por el manejo de la pandemia, por lo que el mandatario comenzó a referirse al SARS-CoV-2 como el “virus chino” (Pomfret 2020). La administración debió tener buenas razones para preocuparse por desviar la atención de los medios de comunicación y el público. Después de todo, diversos pasos se habían dado para dismantelar la estructura de seguridad de la salud del país.

En su primer presupuesto, de mayo de 2017, el presidente Trump había planteado cortar en \$1 300 millones los fondos del Centro para el Control de Enfermedades (CDC). En mayo de 2018 hizo un llamado para reducir los fondos de emergencia destinados al ébola y otras enfermedades. El mismo mes, John Bolton cerró el Directorio de Seguridad de la Salud Global. Meses después, en octubre, el gobierno canceló un programa de vigilancia de virus animales conectado con el sistema de seguridad de la salud global. Un año después, el Departamento de Servicios de Salud advirtió en un reporte que el gobierno federal carecía de recursos, estaba poco preparado y coordinado para reaccionar a una pandemia de influenza. El secretario de Salud, Alex Azar, previno a Trump dos veces en enero sobre el peligro que representaba el avance del virus para el país (The Progressive Policy Institute 2020). Estas líneas permiten reflexionar sobre la aplicación concreta de la taxonomía estatal de Rocha y Morales. Sin lugar a dudas, Estados Unidos, bajo la administración de Trump, descuidó peligrosamente áreas de seguridad que nunca concibió como prioritarias. La “dirección autónoma” y “efectiva” de los asuntos internos no se cumplió en el rubro de la salud global.

El presidente y su círculo optaron por politizar la cuestión porque su preocupación fundamental era conservar el apoyo político de sus votantes en año electoral. Los llamados “halcones estratégicos”, como Mike Pompeo, el entonces secretario de Estado; Steve Bannon, estratega en jefe, y Matthew Pottinger, asesor de seguridad nacional, hicieron eco del tono recriminatorio en contra de China por el origen del virus.² Por otro lado, desde febrero, el senador Tom Cotton difundió la idea de que el microorganismo había sido

² Cabe mencionar que hasta la fecha hay gran incertidumbre sobre aspectos clave del origen de la pandemia. El Instituto de Virología de Wuhan, conocido por sus estudios especializados sobre coronavirus desde la crisis del SARS de 2002-3, ha identificado un virus de murciélago de herradura (rinolófido) con una compatibilidad genética del 96% con el SARS-CoV2 en zonas relativamente lejanas a la propia ciudad. Sin embargo, los especialistas que han indagado sobre la hipótesis de un huésped intermediario que hubiese llevado el virus a la ciudad de Wuhan no han podido identificar con precisión a dicha especie. En un contexto altamente politizado sobre las investigaciones del origen de la pandemia —caracterizado además por la reticencia de China a permitir la conducción de pruebas sin restricciones de movimiento, ha venido tomando fuerza la hipótesis de un accidente de seguridad en el propio laboratorio (Regalado 2021).

originado en un “superlaboratorio” en Wuhan. Tales expresiones contravinieron el llamado de la OMS a evitar declaraciones que incitaran a la discriminación racial, así como los llamados a la adopción de posturas más sensatas y proclives a la cooperación antes que al conflicto.

Es significativo que, desde enero, Pottinger haya presionado a las agencias de inteligencia del país para conseguir evidencia sobre la infundada teoría del laboratorio, suposición que contraviene los estudios científicos que apuntan hacia el origen natural del microorganismo (Saey 2020). El mismo mes, el director de la oficina encargada del rastreo de armas de destrucción masiva del Consejo de Seguridad Nacional, Anthony Ruggiero, afirmó en una videoconferencia que la CIA carecía de evidencia alguna para sustanciar alguna teoría sobre el origen del virus. Hay sectores dentro de las agencias de inteligencia que han preferido un enfoque cauto sobre la cuestión para evitar dañar las relaciones con China en el mediano y largo plazo. Además, oficiales de esas agencias remarcaron que la determinación del origen del virus es una cuestión de índole científica y no necesariamente de inteligencia. Ajeno a estas consideraciones, el presidente afirmó el 30 de abril que tenía interés en cierto trabajo de inteligencia —nunca especificado— que apoyaba la idea de que el virus había emergido accidentalmente de un laboratorio de Wuhan (Mazzetti et al. 2020). De hecho, oficiales de alto rango de la administración habían instruido un día antes a las agencias de inteligencia respecto a determinar si China y la OMS habían escondido información sobre la pandemia (Dilanian, Courtney y Lee 2020). Entre las estrategias del presidente estadounidense para vilipendiar la imagen de China estuvo la idea de demandar a ese país hasta por 10 millones de dólares por cada muerte, según reportó *The New York Times* (Mazzetti et al. 2020).

Un memorando estratégico del Partido Republicano filtrado en *Politico* dejó muy clara la racionalidad detrás de esta diplomacia de la salud de carácter ofensivo. En el documento se afirma que centrarse en China dio a los republicanos algo de qué hablar que no era el manejo de la pandemia de coronavirus por Trump (Tucker 2020). Se exhibió así la ansiedad entre algunos sectores del “Gran Viejo Partido” por mantener la unidad y, de forma indirecta, la fuerte necesidad del presidente y su círculo cercano de evadir los señalamientos sobre la ineficacia de sus acciones durante la crisis sanitaria. A nivel de partido, el líder de la

minoría de la Cámara de Representantes, Kevin McCarthy, anunció en mayo la creación de una fuerza de tarea compuesta por 14 republicanos con el fin de investigar los orígenes del virus. La inercia política tuvo eco en otro nivel de la administración pública en el país. Eric Schmidt, el fiscal general del estado de Misuri, gobernado por el republicano Mike Parson, anunció que demandaría a China por su manejo de la pandemia (Harper 2020).

Estos procesos evidencian una tendencia muy marcada en la administración Trump por conducir la política exterior del país en función de sus intereses electorales inmediatos. Aunque la máxima de la política estadounidense de que “toda política es local” propone una dinámica de proyección particular de la coexistencia y conflicto de fuerzas internas en la conducción de las relaciones exteriores de la superpotencia, hubo una diferencia de grado en dicha administración que apuntó hacia un cambio de carácter en el comportamiento internacional del país. Así lo muestra una serie de acciones dirigidas a reforzar la estridencia nacionalista, como la salida del país de la Unesco, la amenaza de salida de la Organización Mundial del Comercio, y, de relevancia directa para el tema que ocupa este escrito, el anuncio de suspensión, el 14 de abril, del fondeo estadounidense a la OMS.³ El argumento de salida fue precisamente la acusación de Trump del carácter parcial de la institución en favor de China. De esa forma, la superpotencia dio la espalda a organismos internacionales fundamentales para la arquitectura de la gobernanza global que el propio país impulsó desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y en medio de la peor crisis sanitaria desde la pandemia de 1918-1919. La claudicación señala un desdén por la consideración de temas de seguridad no tradicional. La falta de voluntad de Trump para trabajar en conjunto con China sobre la pandemia está bien plasmada en el comentario siguiente: “Además de la devastación causada por el nuevo coronavirus, en EE.UU. se está extendiendo un virus político” (Redacción 2020a). La administración Trump dejó en desuso la capacidad del país para marcar líneas de acción a través de foros y organismos especializados, como propone la categoría de poder

³ Debe notarse que, en agosto de 2020, la OMS había recibido \$724 millones de dólares en donaciones para la respuesta a la pandemia del coronavirus. Estados Unidos fue entonces el octavo donador, con \$34 millones, aun por encima de China, el número 10 con \$25 millones. El primero fue Reino Unido, que aportó \$108 millones. La amenaza de retiro de Estados Unidos es grave, considerando que es el principal contribuyente a su presupuesto regular, con \$893 millones de dólares aportados en 2018 y 2019. Huang Yanzhong, experto en salud global, considera que es irreal estimar que China podría llenar el vacío dejado por Estados Unidos (Lew 2020).

mundial de Rocha y Morales respecto al posicionamiento institucional de las potencias mundiales.

Otro escalamiento del conflicto entre Estados Unidos y China se dio en mayo, cuando el FBI y la Agencia de Ciberseguridad e Infraestructura de Seguridad afirmaron que grupos cercanos al gobierno chino estaban intentando obtener “propiedad intelectual valiosa y datos de salud pública relativa a vacunas, tratamientos y pruebas”, circunstancia que representaba “una amenaza a los esfuerzos del país por responder a la covid-19”. La acusación no fue respaldada con evidencia, pero tuvo resonancia por los procesos judiciales iniciados desde principios de 2020 contra individuos a los que se acusó de acceder y compartir conocimiento tecnológico con instituciones de China mediante programas como los Mil Talentos (Agence France-Presse 2020). A mediados de mayo, el FBI y la Agencia de Seguridad de Infraestructuras y Ciberseguridad emitieron una alerta sobre piratas informáticos que buscaban robar datos sobre salud pública y vacunas (Laborde 2020). Por su parte, el Departamento de Estado hizo un movimiento insidioso cuando filtró un “documento refutable”, es decir, sin referencias ni soporte de inteligencia, al *Saturday Telegraph* y al *Daily Telegraph* en Australia, en el que sugiere que el SARS-CoV-2 procedía de un laboratorio en Wuhan (Welch 2020). El incidente generó tensión con el gobierno de Australia, que se hallaba en una situación delicada con China por la determinación del primer ministro Scott Morrison de convocar a una investigación internacional sobre el origen del virus.

En el terreno judicial, al día de hoy, fuera de la demanda de Misuri, ningún gobierno local o nacional ha demandado a China. De hecho, Trump y su círculo cercano parecen haber tenido un interés mayor en generar un ambiente de confrontación por los fines anteriormente mencionados que en judicializar efectivamente el caso. La judicialización difícilmente prosperaría porque la exigencia de reparaciones requeriría la identificación de un acto violatorio de la legalidad, y la reparación derivada sólo podría cubrir efectos directamente atribuibles al acto, mas no toda la gama de efectos asociados con la evolución de la pandemia —en la que además interviene la propia responsabilidad de otros Estados por fortalecer su preparación pandémica y ponerla en práctica de forma eficiente. Por otra parte, la judicialización rompe con el interés común que los países han mostrado desde el surgimiento

de las primeras conferencias sanitarias en el siglo XIX por resolver diferencias derivadas de la aplicación de medidas sanitarias de manera no contenciosa (Fidler 2020).

Es importante tener en cuenta que, desde mayo de 2020, la tensión entre Estados Unidos y China por la intención de esta última de aprobar una nueva ley de seguridad en Hong Kong abrió un frente adicional de enfrentamiento entre ambos países. A su vez, las restricciones impuestas debido a la pandemia a United Airlines y Delta Airlines por la Administración de Aviación Civil de China generaron roces, al igual que las restricciones que impuso el gobierno estadounidense a las compañías que fabrican chips y semiconductores para vender sus productos a Huawei, pues requieren ahora de un permiso especial (Redacción 2020b). La reclusión de uigures en “centros de educación” en Xinjiang también ha sido motivo de tensiones en el rubro de los derechos humanos.

La disputa entre Estados Unidos y China pasó por otro momento delicado al ser arrestados dos ciudadanos chinos por el hackeo de compañías de biotecnología contratadas por el gobierno estadounidense para desarrollar una vacuna contra la covid-19. Los ataques cibernéticos se habrían dirigido a ordenadores localizados en España, Reino Unido, Alemania y Bélgica. El subdirector del FBI señaló que “este tipo de coerción económica no es lo que esperamos de un líder mundial confiable. Es lo que esperamos de un sindicato delictivo organizado” (Laborde 2020). Los ciudadanos también fueron acusados de atacar a activistas de derechos humanos en Estados Unidos, China y Hong Kong y de acceder a información sobre el diseño de armas y fármacos. En conexión con este proceso se dio la orden de cierre del consulado chino en Houston. La vocera del Departamento de Estado señaló que China estaba violando principios de la Convención de Viena sobre no intervención en asuntos internos (Redacción 2020c). La animosidad de la confrontación fue expresada con contundencia por Mike Pompeo, secretario de Estado, en una declaración hecha el 12 de agosto de 2020: “Las campañas de coerción y control del Partido Comunista de China son, al día de hoy, una amenaza más grande. El PCC está presente en nuestras economías, nuestra política, nuestras sociedades en formas en que la Unión Soviética no lo estuvo” (Ching 2020).

Al momento de escribir estas líneas, incluso con el retorno de los demócratas al poder, la confrontación entre los gobiernos de Estados Unidos y China sigue marcando el pulso de un mundo dividido y poco proclive a la cooperación.

LA RESPUESTA GLOBALISTA DE LA DIPLOMACIA DE LA SALUD CHINA

El manejo deficiente de algunas crisis de salud en China a lo largo de este y el anterior siglo ha tenido repercusiones negativas en la imagen del país. Una de las más significativas de dichas crisis comenzó en noviembre de 2002, cuando una cepa de coronavirus desconocida con potencial pandémico emergió en Foshan, Guangdong. La infección, hoy conocida como SARS, se extendió hacia Hong Kong y Vietnam desde febrero de 2003. Esta crisis ocurrió en un momento de notable crecimiento económico y de cambio generacional en el liderazgo del país. Las medidas adoptadas para contener el SARS fueron justificadas al interior mediante una retórica de “guerra total” contra el virus. Las palabras del premier Wen Jiabao, del 13 de abril de ese año, fueron muy ilustrativas respecto al carácter total de la amenaza:

La prevención y el tratamiento efectivos de la neumonía atípica se relacionan directamente con la salud del cuerpo público y con la seguridad vital, se relacionan directamente con la estabilidad completa del proceso de reformas y apertura, y se relacionan directamente con el bienestar nacional y con la imagen internacional de nuestra nación. La nación entera debe incrementar sus esfuerzos y combatir de forma decidida y exitosa esta dura batalla contra la epidemia de neumonía atípica (Wen 2003).

El SARS pudo ser controlado hacia la tercera semana de mayo. La experiencia de esta epidemia llevó a diversos analistas a asumir que las poblaciones y gobiernos de los países afectados en el este y sudeste asiático pasaron por una curva de aprendizaje que garantizaría una respuesta eficiente cuando surgiera otra emergencia sanitaria. De hecho, el gobierno chino impulsó la promulgación de una nueva ley de enfermedades infecciosas, a la vez que implementó una reforma para el desarrollo institucional del sistema de prevención y control de enfermedades infecciosas en el país. Lamentablemente, las expectativas de una mejor respuesta no se cumplieron cuando surgieron los primeros casos de neumonía atípica, causada por otro coronavirus, en la ciudad de Wuhan, en noviembre de 2020. Las autoridades locales y provinciales reprimieron a la comunidad médica y a los medios de comunicación para evitar toda mención de la crisis sanitaria dentro y fuera de Wuhan.

El daño a la reputación de China derivado del manejo ineficiente del SARS-CoV-2 se dio en un contexto desafortunado de confrontación con Estados Unidos y de intensificación

de los conflictos en el Mar Meridional de China. Las tensiones con Washington pueden atribuirse, precisamente, al ascenso del poderío económico, político y militar del país asiático, al cual sectores de ambos partidos en Estados Unidos perciben como un competidor indeseable en el sistema internacional. Con su Iniciativa de la Ruta y el Camino, China busca tender un puente de cooperación global que resulta útil para que se la perciba como fuente de crédito para el desarrollo, para acceder a otros mercados y para incrementar su poder político a nivel internacional.⁴ La iniciativa Hecho en China 2025 plantea una perspectiva de desarrollo de industrias estratégicas que empata con los objetivos de la Iniciativa de la Ruta y el Camino. Para las potencias regionales, las potencias mundiales constituyen obstáculos a su reposicionamiento sistémico (en el sentido waltziano).

La estrategia de China para reivindicar su imagen internacional por el manejo inicial deficiente del SARS-CoV-2 muestra tres áreas de influencia. La primera se centra en el desarrollo de recursos científicos y biomédicos que permitan hacer frente a la pandemia. Bastan unos cuantos ejemplos para ilustrar el punto. El 24 de enero, el director general de la OMS anunció que China había compartido con ellos y con el mundo la secuenciación genética del virus. Este trabajo aceleró el desarrollo de medios de detección y diagnóstico alrededor del mundo. Otros recursos importantes son, precisamente, el desarrollo de paquetes de detección rápida y precisa en agosto. Por último, se encuentra el desarrollo de vacunas, las cuales se consideran el medio más eficiente de generación de niveles de inmunidad suficientes como para planificar de manera segura y progresiva la reapertura de actividades. Hay cuatro vacunas chinas en un estado avanzado de desarrollo al momento de escribir estas líneas. La vacuna china más destacada es la CoronaVac, desarrollada por Sinovac Biotech a

⁴ La Iniciativa de la Ruta y el Camino tiene el objetivo de fomentar el estrechamiento de lazos entre más de 60 países en Asia, África y Europa (que representan alrededor de 30% del PIB global) mediante seis corredores económicos transnacionales: el Corredor Económico Terrestre de la Nueva Eurasia, el Corredor Económico China-Mongolia-Rusia, el Corredor Económico China-Península Indochina, el Corredor Económico China-Pakistán y el Corredor Económico Bangladesh-China-India-Myanmar. La iniciativa está compuesta por cinco áreas de oportunidad: coordinación de políticas (de construcción de proyectos de infraestructura), infraestructura de conectividad, comercio e inversión, integración financiera e intercambio cultural. La primera área destaca porque ha involucrado una inversión de alrededor de un billón de dólares. Fundamento importante de la iniciativa es el respaldo financiero de un fondo soberano creado ex profeso y de bancos multilaterales en cuya reciente fundación ha participado China como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) y el Nuevo Banco de Desarrollo. Estos bancos, a su vez, colaboran con otros bancos multilaterales y con los grandes bancos chinos. Entre los primeros se cuentan el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Asiático. Entre los objetivos estratégicos que algunos analistas estiman como parte de esta iniciativa está el acceso a fuentes de energía y la apertura de mercados para lidiar con la crisis de sobrecapacidad productiva del país (Sejko S. F.). Tal es la importancia de la iniciativa como directriz de la política exterior china que ha sido incorporada a la Constitución del país.

partir de un virus SARS-CoV-2 inactivo. Las vacunas de este tipo regularmente requieren dos aplicaciones, característica que complica la logística de distribución. Sin embargo, esta vacuna pertenece a las que no requieren de una cadena de frío excepcional, entre las que se incluyen la de Oxford-AstraZeneca y la Gamaleya Sputnik V, por lo que su potencial como recurso diplomático ante países en desarrollo que no cuentan con infraestructura de cadenas de frío especiales es considerable. Aún está pendiente la publicación de resultados de los ensayos clínicos de fase 3 de la CoronaVac, conducidos en octubre en Brasil con 8 870 voluntarios (Saplakoglu 2020). Otra vacuna china, la Sinopharm, que ya ha sido administrada a cerca de un millón de personas en China, será administrada en Emiratos Árabes en los próximos meses (BBC 2020b).

La segunda área de influencia es la denominada “diplomacia de las mascarillas”, un enfoque de orden práctico que se apega a la idea de poder suave. Paquetes de detección, ventiladores y equipo de protección han sido enviados a cerca de 120 países (Gnanagurunathan 2020). Este tipo de diplomacia ha sido conducida con éxito en América Latina. Al menos 150 000 mascarillas y trajes protectores llegaron a Brasil. Decenas de ventiladores, monitores y desfibriladores fueron enviados a Perú, mientras que Argentina recibió 10 ventiladores, 50 000 paquetes de pruebas de detección y 100 000 mascarillas médicas. A su vez, la Fundación Jack Ma donó 100 000 mascarillas y 50 000 paquetes de pruebas de detección a México. En junio, otros insumos médicos llegaron a ese país desde China. En términos generales, ha habido más de 300 transacciones relativas a la asistencia a países latinoamericanos y del Caribe por la pandemia de covid-19. La percepción entre funcionarios de los países de la región es que Beijing busca compensar su imagen internacional ante los errores iniciales en el manejo de la pandemia. Para algunos analistas, los países receptores constituyen un nuevo frente de competencia entre Estados Unidos y China, pues debe tenerse en cuenta que mientras China contribuye en especie, Washington sigue haciéndolo en efectivo a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la cual aportó \$141.4 millones para dar respuesta a la covid-19 en América Latina entre marzo y agosto de 2020 (Rivers 2020).

China también ha buscado incrementar su participación de capital para la respuesta antipandémica. El 23 de abril, la vocera del Ministerio de Asuntos Exteriores, Hua Chuying,

anunció que China otorgaría \$30 millones de dólares de fondo adicional para la OMS. En mayo, el presidente Xi Jinping se comprometió proporcionar \$2 000 millones en un plazo de dos años; sin embargo, no hubo especificaciones sobre la entrega. No debe sorprender mucho que parte de esos fondos terminen entregándose en forma de insumos. Las limitaciones relativas de orden financiero aún plantean una diferencia sustantiva en las capacidades de proyección de China respecto a Estados Unidos, por eso es difícil que en el corto plazo el país asiático sea capaz de llenar el vacío que Washington pueda dejar si se retira de las organizaciones internacionales más relevantes para el régimen de gobernanza global actual.

La tercera área de influencia en la estrategia de China es la respuesta directa a los señalamientos ofensivos de gobiernos extranjeros, marcando una ruptura con la tradición de perfil bajo afianzada en tiempos de Deng Xiaoping. De mejor manera, la actitud asertiva del liderazgo de Xi Jinping apuesta por el empoderamiento del país más que por la mera supervivencia del mismo. La premisa fundamental es la protección del interés nacional. Como en otros rubros de la política exterior, la actitud resuelta para la procuración de los objetivos de China conlleva el riesgo de una percepción del país a nivel internacional inclinada más hacia la retórica de la “amenaza china” esgrimida por funcionarios estadounidenses de principios de siglo que a la “potencia responsable” y al “crecimiento pacífico”, que son parte de la retórica oficial del PCC. La defensa en los medios de comunicación y redes sociales, que puede alcanzar tonos marcadamente irónicos, es conducida por una nueva generación de diplomáticos conocidos como los “lobos guerreros”. Lijian Zhao es un ejemplo destacado. Vocero del Ministerio de Asuntos Exteriores, Zhao ha sugerido que el ejército de Estados Unidos podría haber traído la epidemia a Wuhan durante los Juegos Mundiales Militares celebrados en octubre de 2019 en esa ciudad, y que ese país “nos debe una explicación” (Pomfret 2020). Otro ejemplo destacado es el del embajador chino en Países Bajos, quien hace uso de la frase “virus político” introducida por Trump:

Lo que Trump dice no tiene fundamento y está impregnado completamente por el racismo, ¡ignora totalmente el gran esfuerzo y sacrificio hecho por el pueblo chino! Éste es un virus político en contra de la solidaridad internacional y la cooperación para combatir la covid-19 (Landale 2020).

El cambio es claramente una estrategia de Estado que puede apreciarse por el crecimiento exponencial de las cuentas oficiales de Twitter en 2020. En un tono igualmente irreverente se halla estructurado un video titulado “Érase una vez un virus”, difundido por la agencia Xinhua el 29 de abril, en el que se presenta a un guerrero de Xian discutiendo con la Estatua de la Libertad; ambos están contruidos con figuras de Lego. El diálogo se mofa de la inacción gubernamental estadounidense durante la etapa temprana de la pandemia.

Otro aspecto considerablemente importante en las estrategias Chinas de respuesta a las acusaciones de la administración Trump es la definición de puntos no negociables. El régimen de Xi Jinping aspira a que China sea reconocida como un actor internacional en el que convergen las características de una potencia mundial asertiva pero responsable. El trasfondo del fracaso inicial en el manejo del SARS y del VIH/sida hacen del terreno de la salud global un asunto sensible que puede vincularse a la noción de soberanía nacional, y la reputación del país es uno de los aspectos más sensibles para el liderazgo chino. Las implicaciones de una emergencia de salud mal manejada no se limitan al ámbito del bienestar de la gente y del crecimiento económico. Afectan también las relaciones exteriores del país, que está situado en una geografía políticamente compleja y, además, atraviesa un momento delicado en su relación con Estados Unidos. Los puntos no negociables son los siguientes: China no acepta que el virus surgió necesariamente en Wuhan, la falta de certidumbre en el punto anterior impide que se le atribuya una responsabilidad política por su surgimiento. Ambos puntos sustentan, a su vez, la perspectiva oficial de que la atención global debe centrarse en la cooperación antes que en la confrontación.

Los funcionarios chinos también se han preocupado por refutar de forma cotidiana y oportuna las acusaciones que funcionarios de otros países hacen en contra de China sobre su manejo de la pandemia. Baste como ejemplo la declaración de Wang Yanyi, director del Instituto de Virología de Wuhan, en la que afirmó que los virus en resguardo en esa institución no muestran la compatibilidad suficiente con el SARS-CoV-2 para determinar que este último se escapó de sus instalaciones (Kuo 2020). Las palabras del ministro de Asuntos Exteriores de China, Wang Yi, quien se refiere al manejo de la pandemia por Trump, ejemplifican la dureza de la crítica directa realizada por un alto funcionario: “No pierda más su precioso tiempo y no ignore las vidas humanas” (Tian 2020).

Los puntos señalados permiten entender las declaraciones de Wang Yi sobre la posibilidad de abrir una investigación internacional que determine el origen del virus. Wang afirmó que su país está dispuesto a cooperar en una investigación internacional de ese tipo, pero sin injerencias políticas (Redacción 2020a). El margen de lo que resulta aceptable para Beijing respecto al impulso de esta iniciativa es reducido, como lo ha mostrado la creciente tensión entre China y Australia. Wang también ha aludido a la demanda de Misuri de manera lapidaria: “La China de hoy no es la China de hace un siglo, como tampoco lo es el mundo... Si usted quiere dañar la soberanía y la dignidad de China mediante una litigación indiscriminada y extraer el fruto del trabajo duro del pueblo chino, me temo que está usted fantaseando y sólo se humillará a sí mismo” (Tian 2020).

Aunque los errores iniciales de China en el manejo de la pandemia han dañado su reputación internacional, el vacío de poder que dejó la administración Trump en el tema de la salud global representa una oportunidad de proyección para el país asiático por su vocación mundial.

CONCLUSIONES

Dice un viejo refrán que el que se excusa se acusa. Esta máxima bien puede aplicarse para reflejar la lógica de evasión de responsabilidad interna que la administración Trump aplicó en torno a su desempeño en el manejo de la pandemia mediante la confrontación con China. Ciertamente, los errores iniciales del país asiático en la administración de la crisis condujeron a la propagación del virus fuera de sus fronteras, y esto indica una gravísima falta de aprendizaje de la experiencia del SARS en 2003. Aunque Beijing ha gastado cerca de \$800 millones para mejorar su infraestructura de prevención y control de enfermedades, todavía es ilegal que cualquier doctor comparta información sobre enfermedades infecciosas hasta que la información sea revisada y anunciada por el Ministerio de Salud (Townshend y Steward 2020). Los mecanismos de control de información siguen afectando la circulación pertinente de reportes médicos que pueden ser cruciales para responder con prontitud a un brote infeccioso con potencial pandémico en China.

En los últimos años, los virólogos especialistas en influenza se han mostrado cada vez más escépticos a la perspectiva de poder contener un virus pandémico. Aún es necesario conocer más sobre el SARS-CoV-2 para establecer las comparaciones pertinentes. Sin embargo, es razonable plantear que podría haber situaciones en las que una respuesta asertiva de China a una Emergencia de Salud Pública de Preocupación Internacional no sea suficiente para garantizar la contención de un virus con potencial pandémico. En ese caso, la reacción asertiva del resto de los países será crucial para mitigar los efectos de un evento de esa naturaleza. Desde este enfoque, la estimación de la pandemia como uno de los más grandes fracasos en salud pública debe contemplar la responsabilidad compartida ante un fenómeno de orden sistémico. La mayoría de los gobiernos europeos, el de Estados Unidos y los de América Latina se mostraron francamente aletargados para aplicar oportunamente pertinentes medidas de contención, detección, aislamiento y tratamiento de los infectados. En el caso de Estados Unidos hay evidencia documental que confirma que diversas instancias de la administración Trump fueron informadas desde enero del surgimiento del coronavirus de Wuhan y su expansión más allá de las fronteras de China (Saletan 2020).

La determinación de la política exterior estadounidense en función de los intereses electorales de Trump fue una circunstancia particularmente grave por la consecuente erosión de las estructuras de gobernanza global en el momento preciso en que la humanidad enfrenta la peor crisis pandémica desde la gripe española de 1918 y en que, por lo tanto, se precisa urgentemente de mecanismos transversales de cooperación. Aunque China ha dado señales de comprometerse con una mayor aportación económica para el esfuerzo pandémico, no tiene aún la capacidad financiera para llenar el vacío dejado por Estados Unidos en sus contribuciones a las organizaciones internacionales relativas a la materia, sobre todo la OMS.

El nivel de compenetración de las economías estadounidense y china es suficientemente profundo como para que no se concrete su desacoplamiento por razón de las fricciones derivadas de la pandemia o incluso por la guerra comercial provocada por el presidente Trump. Entre los aspectos que mantienen esta compenetración están los índices de inversión mutua, el nivel de intercambio comercial, la inserción de China en procesos intermedios e intensivos de mano de obra de cadenas de valor internacional, la presencia de minerales raros y esenciales para la industria electrónica en China y la condición del país

asiático de principal poseedor de bonos del gobierno estadounidense. En materia de salud, ha habido cooperación bilateral en el ámbito académico mediante intercambios y proyectos de investigación conjuntos. Respecto a la importancia de China para la salud global resalta su participación en la provisión de patógenos para organismos internacionales e institutos de investigación alrededor del mundo —un arreglo fundamental en la prevención de la influenza estacional y pandémica y del cual se benefician las compañías estadounidenses productoras de vacunas. La provisión de información científica oportuna fue importante para el avance de las investigaciones biomédicas sobre el SARS-Cov-2 en Estados Unidos.

El distanciamiento político entre ambos países, profundizado por la administración Trump, está dificultando la cooperación con China en salud pública. Tal circunstancia constituye una vulnerabilidad sustantiva ante emergencias transversales que atraviesan regiones geográficas y de desarrollo. En el país del norte hay crisis financiera y de salud pública. En el mundo hay, además, crisis geopolítica con actores como Rusia, dispuestos a difundir información sobre la pandemia que afecte la estabilidad política de sus rivales occidentales (Lissardy 2020). La producción de vacunas se ha politizado y las expectativas de cooperación entre China y Estados Unidos en este rubro son escasas en el momento actual. La mejor ruta para superar la pandemia es la cooperación entre los países, las organizaciones internacionales y el sector privado. China es un actor destacado que no puede ser dejado de lado por razones políticas y económicas y por los factores sociales determinantes de salud pública de su población. Es deseable que la administración Biden reconozca estas circunstancias y mantenga la cooperación con China en materia de vigilancia epidemiológica. Esta tarea fundamental es ineludible para hacer frente a la tendencia de creciente patogenicidad de los coronavirus. Al momento de escribir estas líneas, una cepa particularmente contagiosa se está propagando en el Reino Unido. Varios analistas apuntan que la rivalidad con China continuará siendo un eje de la política exterior estadounidense durante la presidencia de Biden; sin embargo, las líneas de cooperación fundamental sobre salud global deben mantenerse.

Conviene apreciar la fotografía completa de la crisis. En última instancia, el origen de la pandemia de covid-19 apunta a la disrupción de los ecosistemas por sobreexplotación, a la comercialización ilegal de fauna silvestre, a la conformación de espacios propicios para

el intercambio de patógenos entre especies y a las rutas de transporte de personas y bienes que definen a la globalización. Los procesos descritos han contribuido al surgimiento de enfermedades como el ébola, el MERS, el SARS y la gripe aviar. Por otro lado, el uso excesivo de antibióticos en la agricultura está contaminando los cuerpos de agua con estas sustancias, induciendo la formación de patógenos altamente resistentes que intercambian material genético. Hoy día, hay cepas de gonorrea y tuberculosis prácticamente incurables circulando por el mundo. A esto se suma el cambio de hábitos alimenticios que propician mayores índices de sobrepeso y obesidad en países como Estados Unidos y México, con la peculiaridad característica de que la patogenicidad del SARS-Cov-2 aumenta en los individuos con mayor índice de grasa corporal. El camino de salida de esta crisis requiere esfuerzos comprehensivos y cooperación entre los distintos actores antes que confrontación.

Abraham Navarro García es profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California, con reconocimiento de Perfil Deseable del Programa de Carrera Docente y del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Tiene estudios de doctorado por la Universidad de Sussex y estudios de maestría por El Colegio de México, además de estudios de licenciatura en historia y derecho. Forma parte del Centro de Política de Salud Global de la Escuela de Estudios Globales de la Universidad de Sussex. Los intereses de investigación del doctor Navarro están enfocados en la política contemporánea de los países del este de Asia y en la salud global.

abraham.navarro.garcia@uabc.edu.mx

REFERENCIAS

Agence France-Presse. 2020. “US Says China Trying to Steal Covid-19 Vaccine Research.” VOA News, mayo 23, 2020. <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/us-says-china-trying-steal-covid-19-vaccine-research>

- Agencia EFE. 2020. “Costa dice que cuarentena de Reino Unido a Portugal ‘no tiene sentido’.” *El Diario*, julio 6, 2020. https://www.eldiario.es/politica/costa-dice-que-cuarentena-de-reino-unido-a-portugal-no-tiene-sentido_1_6085942.html
- Anónimo. 2020. “Yuval Harari y el coronavirus: el gurú futurista alertó sobre los riesgos de un mundo que será completamente diferente después de la pandemia.” *Infobae*, marzo 20, 2020. <https://www.infobae.com/economia/2020/03/20/yubal-harari-y-el-coronavirus-el-guru-futurista-alerto-sobre-los-riesgos-de-un-mundo-que-sera-completamente-distinto-despues-de-la-pandemia/>
- BBC. 2020a. “UN General Assembly: US-China tensions flare over coronavirus.” *BBC News*, septiembre 22, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-54253408>
- BBC. 2020b. “Sinovac: What do we know about China’s Covid-19 vaccine?” *BBC News*, diciembre 10, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55212787>
- Belchi, Antoni. 2020. “EE.UU. reclama ‘transparencia’ a Venezuela, Nicaragua y Cuba ‘para sobrevivir a la pandemia’.” *VOA Noticias*, mayo 14, 2020. <https://www.voanoticias.com/estadosunidos/eeuu-transparencia-venezuela-nicaragua-cuba-sobrevivir-pandemia>
- Blazyte, Agne. 2020. “Total value of U.S. trade in goods (export and import) with China from 2009 to 2019.” *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/277679/total-value-of-us-trade-in-goods-with-china-since-2006/>
- Ching, Nike. 2020. “US Top Diplomat Warns of China’s Global Threat.” *VOA News*, agosto 12, 2020. <https://www.voanews.com/usa/us-top-diplomat-warns-chinas-global-threat>
- Deutsche Welle. 2020. “Coronavirus: China, US trade blame at UN meeting over pandemic.” *Deutsche Welle*, septiembre 9, 2020. <https://www.dw.com/en/coronavirus-china-us-trade-blame-at-un-meeting-over-pandemic/a-55047373>
- Dilanian, Ken, Kube Courtney y Carol E. Lee. 2020. “Trump administration asks intelligence agencies to find out whether China, WHO hid info on coronavirus pandemic.” *NBC News*, abril 29, 2020. <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/trump-administration-asks-intelligence-agencies-find-out-whether-china-who-n1194451>

- Fidler, David. 2020. "Covid-19 and International Law: Must China Compensate Countries for the Damage?" JustSecurity, marzo 27, 2020. <https://www.justsecurity.org/69394/covid-19-and-international-law-must-china-compensate-countries-for-the-damage-international-health-regulations/>
- Gnanagurunathan, A. D. 2020. "Breaking Down the China-US Tussle for Global Order Amid Covid-19." *The Wire*, mayo 31, 2020. <https://thewire.in/diplomacy/breaking-down-the-china-us-tussle-for-global-order-amid-covid-19>
- Gómez, Andrés. 2020. "Filosofía y coronavirus: intelectuales chilenos confrontan la tesis de Zizek y Byung-Chul Han." *La Tercera*, abril 20, 2020. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/filosofia-y-coronavirus-intelectuales-chilenos-confrontan-las-tesis-de-zizek-y-byung-chul-han/SSHCUMC6HVHLNAKGJRODQLU7FU/>
- Hall-Smith, Will. 2020. "The economic impact of coronavirus across the globe." IG Bank, agosto 10, 2020. <https://www.ig.com/en-ch/news-and-trade-ideas/the-economic-impact-of-coronavirus-across-the-globe-200807>
- Han, Byung-Chul. 2020. "La emergencia viral y el mundo de mañana. ByungChul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín." *El País*, marzo 21, 2020. <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Harper, Justin. 2020. "Coronavirus: Missouri sues Chinese government over virus handling." *BBC News*, abril 22, 2020. <https://www.bbc.com/news/business-52364797>
- Kuo, Lily. 2020. "Global report: Wuhan lab says its bat strains were not Covid-19 as US nears 100,000 deaths." *The Guardian*, mayo 24, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/24/global-report-wuhan-lab-says-its-bat-strains-were-not-covid-19-as-us-nears-10000-deaths>
- Laborde, Antonio. 2020. "Estados Unidos acusa a 'hackers' chinos de piratear información sobre una vacuna contra el coronavirus." *El País*, julio 21, 2020. <https://elpais.com/internacional/2020-07-21/estados-unidos-acusa-a-hackers-chinos-de-piratear-informacion-sobre-el-coronavirus.html>

- Landale, James. 2020. “Coronavirus | ‘Guerreros lobo’, el nuevo ejército de diplomáticos que defiende a China en el mundo durante la pandemia.” *BBC News*, mayo 16, 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52671311>
- Lew, Linda. 2020. “US beats China in coronavirus funding to WHO, despite threats to withdraw.” *South China Morning Post*, agosto 7, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3096452/us-beats-china-coronavirus-funding-who-despite-threats>
- Lissardy, Gerardo. 2020. “Entrevista a Jeffrey Sachs: ‘El propósito de EE.UU. es usar esta crisis para crear una Guerra Fría con China y eso es peligroso’.” *BBC News*, mayo 15, 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52672591>
- Magdaleno, Cristina. 2020. “‘El sistema colapsa’: Chomsky. Esta pandemia ‘evidencia el fallo colosal del neoliberalismo’, dice.” *SinEmbargo.mx*, abril 21, 2020. <https://www.sinembargo.mx/21-04-2020/3771686>
- Martínez, Tony. 2020. “La pandemia y el sistema-mundo.” *La Jornada*, abril 25, 2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/04/25/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el-sistema-mundo-7878.html>
- Mazzetti, Mark, Julian E. Barnes, Edward Wong y Adam Goldman. 2020. “Trump Officials Are Said to Press Spies to Link Virus and Wuhan Labs.” *The New York Times*, abril 30, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/30/us/politics/trump-administration-intelligence-coronavirus-china.html>
- Noroozi, Ebrahim. 2020. “La pandemia agita el debate para aliviar las sanciones internacionales.” *El País*, abril 3, 2020. <https://elpais.com/internacional/2020-04-03/la-pandemia-agita-el-debate-para-aliviar-las-sanciones-internacionales.html>
- Nye, Joseph Samuel. 2002. *The paradox of American power: Why the world’s only superpower can’t go it alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Pomfret, John. 2020. “The U.S.-China coronavirus blame game and conspiracies are getting dangerous.” *The Washington Post*, marzo 17, 2020. <https://www.washingtonpost.com>

[com/opinions/2020/03/17/us-china-coronavirus-blame-game-conspiracies-are-getting-dangerous/](https://www.undp.org/es/feature/covid-19-and-the-sdgs/es/)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. s. f. “Covid-19 y objetivos mundiales. Cómo una pandemia podría alterar la ‘hoja de ruta’ de la humanidad.” PNUD. <https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/es/>

Redacción. 2020a. “China y EE.UU. están ‘al borde de una nueva Guerra Fría’, según Pekín.” *La Vanguardia*, mayo 24, 2020. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200524/481369539158/china-estados-unidos-guerra-fria-wang-yi-donald-trump-coronavirus-acusacion-origen.html>

Redacción. 2020b. “Estados Unidos vs China: 5 frentes de disputa entre Washington y Pekín en medio de la pandemia.” *BBC News*, mayo 29, 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52815758>

Redacción. 2020c. “Consulado chino en Houston: la orden de EE.UU. de cerrar la oficina diplomática de China que Pekín califica como ‘una escalada sin precedentes’.” *BBC News*, julio 22, 2020. <https://bbc.com/mundo/noticias-internacional-53453260>

Redacción AN / ES. 2020. “Crisis de covid-19 podría generar 500 millones de pobres: Oxfam.” *Aristegui Noticias*, abril 9, 2020. <https://aristeginoticias.com/0904/mundo/pandemia-de-covid-19-podria-generar-500-millones-de-pobres-oxfam/>

Regalado, Antonio. 2021. “No One Can Find the Animal that Gave People Covid-19.” *MIT Technology Review*, marzo 26, 2021. <https://www.technologyreview.com/2021/03/26/1021263/bat-covid-coronavirus-cause-origin-wuhan/>

Rivers, Matt. 2020. “Pandemic power play: It’s China vs. the US in Latin America.” *CNN*, agosto 15, 2020. <https://edition.cnn.com/videos/us/2020/08/14/family-compares-us-china-coronavirus-response-crn-vpx.cnn>

Rocha, Alberto y Daniel Efrén Morales. 2014. “Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y pos-Guerra Fría. Propuesta de dos modelos teóricos.” *InterNaciones. Revista de Relaciones Internacionales* 1 (1): 7-39.

- Saey, Tina Hesman. 2020. “No, the coronavirus wasn’t made in a lab. A genetic analysis shows it’s from nature.” *Science News*, marzo 26, 2020. <https://www.sciencenews.org/article/coronavirus-covid-19-not-human-made-lab-genetic-analysis-nature>
- Saletan, William. 2020. “Trump’s Lies About China and the Coronavirus. A chronology of what Trump said—and what he knew—in January and February.” *Slate*, agosto 29, 2020. <https://slate.com/news-and-politics/2020/08/trump-lies-china-coronavirus-timeline.html>
- Saplakoglu, Yasemin. 2020. “Here are the most promising coronavirus vaccine candidates out there.” *Livescience*, septiembre 25, 2020. <https://www.livescience.com/most-promising-coronavirus-vaccine-candidates.html>
- Sejko, Dini. s. f. “Financing the Belt and Road Initiative: MDBs, SWFs, SOEs and the long wait for Private Investors.” Royal Melbourne Institute of Technology. <https://www.rmit.edu.au/content/dam/rmit/documents/college-of-business/industry/apec/apec-currents-dini-sejko-financing-belt-and-road-initiative.pdf>
- Stop TB Partnership. 2020. “The devastating effect of the Covid-19 pandemic on the TB response.” Stop TB Partnership. http://www.stoptb.org/assets/documents/covid/Covid%20impact%20on%20TB%20Modeling_Key%20Messages_FINAL.pdf
- The Progressive Policy Institute. 2020. “America’s Covid-19 debacle: A chronology.” The Progressive Policy Institute, junio 15, 2020. <https://www.progressivepolicy.org/publication/americas-covid-19-debacle-a-chronology/>
- Tian, Yew Lun. 2020. “China tells U.S. to stop wasting time in coronavirus battle.” *Reuters*, mayo 24, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-china-parliament-usa/china-tells-u-s-to-stop-wasting-time-in-coronavirus-battle-idUSKBN230076>
- Townshend, Ashley y Matilda Steward. 2020. “Coronavirus crisis shows both China and the US aren’t equipped to lead the world.” *ABC News*, abril 19, 2020. <https://www.abc.net.au/news/2020-04-19/us-and-china-step-up-their-global-health-game-coronavirus/12157980>

- Trump, Donald John. 2011. “@realDonaldTrump.” Twitter, septiembre 21, 2011. <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/116575636583227392>
- Tucker, Patrick. 2020. “Covid-19 Is Accelerating Trends in the US-China Relationship.” *Defense One*, mayo 7, 2020. <https://www.defenseone.com/policy/2020/05/covid-19-accelerating-trends-us-china-relationship/165237/>
- U.S. Government Publishing Office. s. f. “Public Law 106-286.” U.S. Government Publishing Office. <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-106publ286>
- Ward, Myah. 2020. “15 times Trump praised China as coronavirus was spreading across the globe.” *Politico*, abril 15, 2020. <https://www.politico.com/news/2020/04/15/trump-china-coronavirus-188736>
- Welch, Dylan. 2020. “Coronavirus ‘dossier’ was a basic timeline of facts handed out by US State Department with no new evidence.” *ABC News*, mayo 25, 2020. <https://www.abc.net.au/news/2020-05-26/china-coronavirus-dossier-came-out-of-us-state-department/12282994>
- Wen, Jiabao. 2003. “Premier Wen Jiabao’s speech at the National Conference on preventing and treating SARS: ‘Toughen leadership, fulfill duties, and resolutely and successfully fight the tough battle against atypical pneumonia’.” *Chinese Law and Government* 36, núm. 4 (julio-agosto): 46-57.
- Wintour, Patrick. 2020. “Coronavirus: who will be winners and losers in new world order?” *The Guardian*, abril 11, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/11/coronavirus-who-will-be-winners-and-losers-in-new-world-order>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.318>

ARTÍCULO

Los incendios de 2019-2020 en Australia

The 2019-2020 Australian Bushfires

CARLOS MONDRAGÓN

<https://orcid.org/0000-0002-2060-2928>

El Colegio de México, A.C., México

Recepción: 6 de octubre de 2020

Aceptación: 7 de abril de 2021

Resumen: Este texto ofrece un bosquejo de los antecedentes políticos, históricos y ambientales en los que se dio la estación de incendios forestales 2019-2020 en Australia. En la parte política, el énfasis está en la tendencia que ha seguido la agenda ambiental de los distintos gabinetes federales durante los últimos 30 años, especialmente en relación con el control de emisiones de gases de efecto invernadero. En cuanto al medio ambiente, se trazan los contornos de los principales fenómenos climáticos que afectan la geografía australiana en el presente, así como la historia de las relaciones humano-ambientales que han esculpido esa geografía desde tiempos ancestrales. Posteriormente se hace un recuento de los incendios, sus consecuencias y sus costos.

Palabras clave: Australia; incendios forestales; política climática; historia ambiental.

Abstract: This text provides an outline of the political, historical and environmental background to the 2019-2020 fire season in Australia. On the political side, the emphasis is on the overall trends that mark the environmental agenda of different prime ministers over a 25-year period, starting in 1996, especially in relation to control of greenhouse gas emissions.

Regarding the environment, the contours of the main climatic phenomena that affect the Australian geography are laid out, including a very brief summation of the human-environmental relationships that have sculpted that geography since ancient times. Subsequently, a brief recounting is made of the fires, their consequences, and their costs.

Keywords: Australia; bushfires; climate policies; environmental history.

“El *bush* australiano es tan real como imaginario.
Es real en el sentido en que crece [y] aloja vida silvestre.
Es imaginario en tanto aloja la vida misma de la mente australiana.
Es [...] la fuente de la idea de la nación.”
Don Watson (2014: 66)

Entre junio de 2019 y abril de 2020, 19 millones de hectáreas (186 000 kilómetros cuadrados) de territorio australiano sufrieron fuegos destructivos. Del total de hectáreas afectadas, 12.6 millones correspondieron a bosques primarios y ecologías con cubierta arbórea, un tipo de geografía denominada genéricamente *bushland*.¹ De acuerdo con un estudio preliminar comisionado por la World Wildlife Fund de Australia e implementado por un consorcio de universidades prominentes, hasta 3 000 millones de animales habrían perecido como consecuencia directa de estos incendios. Por comparación, la cifra de decesos humanos (34 personas) y de destrucción de propiedad inmobiliaria (más de 3 000 casas residenciales) palidece, sin haber sido menos trágica (World Wildlife Fund 2020).

El propósito de este artículo es ofrecer un bosquejo de los antecedentes climáticos, socioambientales y políticos que sentaron el contexto para una de las estaciones de incendios

¹ El término *bush* guarda un singular valor semántico en el contexto australiano. En sentido literal se traduce como “matorral”, un espacio abigarrado de matas espesas. Históricamente *bush* comunicaba la imagen de un territorio sin cultivar y se aplicaba a las vastas extensiones áridas y semiáridas que caracterizan el *hinterland* australiano. El término fue introducido por los primeros colonos británicos, quienes lo usaron para describir un continente que durante casi dos siglos fue declarado *Terra Nullius*, “tierra desocupada”, y, por lo tanto, susceptible de apropiación sin consideración de los aborígenes que lo habitaban desde tiempos inmemoriales. *Bush* eventualmente se convirtió en un sonido ubicuo, arquetípicamente australiano, que evoca nociones idealizadas sobre el sentido de pertenencia y del ser australianos.

más destructiva y costosa en la historia de Australia.² El argumento rector es que los incendios a discusión fueron el producto de condiciones climáticas y antropogénicas complejas y entrelazadas. Esto significa que los incendios no se pueden definir como desastres naturales sin más. En cambio, hubo factores humanos concretos que exacerbaron, y continuarán exacerbando, la severidad y los daños de desastres como el que aquí se expone.³ Uno de los propósitos de este ensayo es poner de relieve los efectos que han tenido varias décadas de políticas ambientales débiles, discontinuas y mal informadas por parte de sucesivos gobiernos federales australianos. Estos antecedentes políticos han dado lugar a la ausencia de una estrategia federal robusta y coordinada de prevención y atención a los incendios, con la consecuente pérdida de vidas, infraestructura y daño ambiental que generaron los fuegos catastróficos de 2019 y 2020.

La coyuntura política no ha sido, sin embargo, el único factor humano que agrava los daños a vida, propiedad y medio ambiente de las estaciones de incendios en Australia. De igual o mayor importancia ha sido el crecimiento demográfico descontrolado. Este crecimiento ha sido resultado de una estrategia de desarrollo inmobiliario que desde hace más de medio siglo se ha basado en la expansión de zonas residenciales de alto valor hacia ecosistemas críticos para el mantenimiento adecuado de regímenes climáticos a lo largo de todo el continente. Como se verá, parte clave de la continuidad de esos ecosistemas es precisamente la presencia estacional de incendios forestales —que resultan cada vez más destructivos en vista del crecimiento residencial exurbano.

Finalmente, otro factor preponderante en la severidad registrada de los incendios en Australia y otras partes comparables del mundo es el calentamiento global. En este artículo se explica la manera en que el cambio climático está potenciando condiciones extremas en los fenómenos climáticos que regulan las condiciones medioambientales macrorregionales de toda la zona del Indo-Pacífico, desde África hasta Australia. El consenso científico es que

² Ha habido cuando menos dos estaciones de incendios, en 1955 y 1974-1975, en las que fue afectada una cantidad mucho mayor de millones de hectáreas. Del mismo modo, ha habido estaciones mucho más trágicas en términos de destrucción de vidas humanas e infraestructura. La de 2019-2020 podría considerarse la tercera más grande, en términos de millones de hectáreas de superficie afectada. Pero un punto importante de diferencia entre los incendios recientes y los del siglo XX es que la frecuencia y la intensidad de cada estación de incendios han ido en aumento a lo largo de las últimas dos décadas.

³ “Cuando no se ha planificado ni se han realizado preparativos adecuados, los peligros de la naturaleza en un momento dado dan lugar a daño y pérdidas de vida, de sustento y de infraestructura —en efecto, dan lugar a un desastre” (Kelman 2020, 18-19).

estos extremos climáticos van en aumento y seguirán incidiendo en la generación de desastres de agua y fuego futuros sobre el territorio australiano y las naciones vecinas del Sureste de Asia y el Pacífico occidental. Las limitaciones que presenta la política ambiental de Australia se ven, en este sentido, magnificadas por una postura internacional poco comprometida con metas ambiciosas para enfrentar el peligro que supone la crisis climática planetaria.

En este contexto, resulta importante dar cuenta de la larga historia de coevolución y gestión medioambiental de los aborígenes australianos, sobre todo en relación con la gestión estacional del fuego y de los incendios. La naturaleza árida pero sustentable del mosaico biocultural australiano es producto de muchos milenios de gestión antropogénica de la flora, la fauna, el agua y el fuego. Es desde la perspectiva de la historia y la antropología ambiental como se están empezando a recuperar algunas de estas prácticas y conocimientos, tanto en el terreno, por ejemplo mediante la incorporación de expertos aborígenes a brigadas de gestión de incendios, como en el diseño de políticas y perspectivas públicas ambientales más sensibles a la vocación de los suelos, el agua y la preciosa biodiversidad endémica del continente austral —de los cuales depende, en última instancia, la viabilidad presente y futura de esa nación.

“Hemos visto una tendencia desde 2009 de estaciones secas más largas y lluvias menos frecuentes, estamos viendo que entra menos humedad a los suelos, lo cual interrumpe el crecimiento arbóreo, y termina estresando a los árboles.”

Tony Johnstone, citado en Whitey (2019)

ANTECEDENTES CLIMÁTICOS

Desde tiempos inmemoriales Australia ha poseído una geografía caracterizada por climas áridos y limítrofes para la vida humana. Desde la llegada de las primeras sociedades humanas al continente austral, hace más de 60 milenios, la gestión del agua y del fuego se convirtieron en procedimientos elementales para garantizar la viabilidad de innumerables ecosistemas y de la biodiversidad que encierran. El pasado del clima y la geografía australiana estuvo marcado profundamente por la extraordinaria capacidad adaptativa de centenares de

comunidades sociolingüísticas aborígenes que transformaron e hicieron sustentables los magros recursos ambientales que conformaban su territorio ancestral.

En el contexto actual de prosperidad económica, crecimiento y consumo acelerados y calentamiento global, las intervenciones humanas sobre los ciclos climáticos básicos de agua y fuego en Australia se han vuelto aún más esenciales para resguardar la seguridad alimentaria y la viabilidad de las sociedades humanas que habitan sobre aquella geografía (Driscoll et al. 2010). Es por eso preocupante la deriva política que caracteriza la política y las relaciones socioambientales de la Australia contemporánea.

Durante los dos años que transcurrieron entre junio de 2017 y junio de 2019, Australia experimentó las temperaturas promedio más altas desde que comenzaron los registros nacionales en 1961 (Bureau of Meteorology 2019). Durante ese periodo de 24 meses se documentaron, además, los extremos de temperatura alta y baja más intensos en el registro histórico del continente austral (Bureau of Meteorology y CSIRO 2020). En perspectiva macrorregional estos extremos se derivaron de patrones atípicos de actividad en relación con tres diferentes fenómenos atmosféricos complejos e interrelacionados.

El primero de estos fenómenos es la oscilación climática predominante del océano Índico conocida como el Dipolo del océano Índico, un patrón de vientos tropicales que regulan el monzón en el subcontinente asiático y generan temperaturas de superficie oceánica que oscilan de calientes a frías en distintos extremos del Índico (Wang y Cai 2013). El segundo de los fenómenos macroclimáticos que informan las variaciones estacionales en Australia es conocido como el Modo Anular del Sur, u oscilación antártica, que consiste en un cinturón de vientos fuertes de baja presión que circulan la tierra de poniente a oriente sobre una banda ubicada en latitudes circunpolares. El tercer fenómeno climático regional son los vientos alisios predominantes del Pacífico Sur que soplan de poniente a oriente y suelen llegar a la costa este y noreste de Australia en una banda de humedad ubicada sobre latitudes subtropicales (Marshall et al. 2014).

Entre 2017 y 2019 la masa de aire del Modo Anular del Sur sufrió un desplazamiento atípico y dilatado hacia el sur, hacia la Antártida. Esto dejó descubierto el espacio atmosférico de las latitudes subtropicales sobre la costa sudoriental australiana, por la cual los vientos alisios del Pacífico Sur pudieron forzar una masa mayor de aire húmedo hacia el centro árido

de Australia. Ahí, el aire frío del Pacífico chocó con las masas de aire caliente del desierto central, dando lugar a contraflujos de presión atmosférica que expulsaron vientos secos del interior del continente hacia sus zonas húmedas costeras. Al no haber permanecido estable sobre las zonas costeras y de montaña, la humedad que transportaban los vientos alisios del Pacífico Sur se perdió en el interior desértico del continente y dio lugar a menores volúmenes promedio de precipitación sobre las costas orientales y sudorientales de Australia. En suma, el desplazamiento atípico del Modo Anular Sur puso en marcha una serie de procesos climáticos complejos que resultaron en el desplazamiento de masas de aire seco desde el interior desértico australiano hacia aquellas regiones de vegetación semiárida y húmeda propias de los montes y valles cercanos a las costas oriental y sudoriental. El resultado eventual fue un aumento notable de condiciones de sequía y riesgo de fuego en casi todo el *bushland* del oriente y sur del continente austral (Fogt y Marshall 2020).

En ese mismo periodo el Dipolo del océano Índico permaneció en un estado extremo de temperaturas oceánicas altas en su zona occidental, las cuales generaron lluvias torrenciales sobre las costas orientales de África. Mientras tanto, del otro lado del océano Índico, el extremo opuesto del Dipolo mantuvo temperaturas oceánicas frías, lo cual produjo condiciones de muy baja precipitación sobre Indonesia y la región septentrional de Australia.

La manera en que estos tres fenómenos se superpusieron, oscilando entre estados extremos de sequedad y humedad, en combinación con masas de vientos circunpolares escasos y poderosos, es sumamente complicada de modelar y representar, y no está dentro de los objetivos ni límites de este texto ofrecer una discusión pormenorizada al respecto. Lo que aquí importa es dar cuenta del consenso científico en torno al hecho de que la incidencia coyuntural de los tres fenómenos en estados limítrofes prolongados —limítrofes en contraste con el promedio de su actividad y estatus interanuales previamente registrados— se atribuyen al calentamiento atmosférico reciente de nuestro planeta, potenciado por el cambio climático antropogénico (p. ej. Wang y Cai 2013; Cai et al. 2014; Fogt y Marshall 2020).

El resultado de estas alteraciones atmosféricas fue una onda calurosa sostenida que derivó en lluvias escasas y sequía severa en las regiones sur y sureste del territorio australiano durante el periodo 2017 a 2019. La sequía extrema se combinó con vientos poderosos y secos del interior del continente, dando lugar a condiciones óptimas para la propagación de

incendios forestales. Fueron estas condiciones las que adelantaron por casi ocho semanas, con relación al promedio anual, el inicio de la estación de incendios que se registró en 2019 sobre el territorio norte australiano.

Así lo registró Tony Johnstone, director interino del Servicio de Incendios y Emergencias de Queensland, quien declaró en junio de 2019 que “en Queensland la estación de incendios normalmente comienza en agosto —pero ya hemos visto fuegos erráticos este mes en los entornos de Warwick y Santhorpe, en el Cinturón de Granito, así como en las cercanías de Longreach, alrededor de la zona centro-occidente del estado” (citado en Whitey 2019). A su vez, el reporte mensual de peligros naturales correspondiente a junio de 2019, emitido por el grupo de Estudio para Incendios y Peligros Naturales (Bushfire and Natural Hazards Study Group) del Centro del Gobierno Australiano para la Investigación Cooperativa (Australian Government Cooperative Research Centre, CRC, por sus siglas en inglés), advertía que “El Territorio del Norte está experimentando su estación de lluvias más seca desde 1992. Combinado con la estación de lluvias más calurosa en nuestros registros, esto resultó en una disminución de 34% en la caída promedio de largo plazo de las lluvias en esa región” (CRC 2019).

La sequedad multianual que estaban exhibiendo los suelos y bosques en el noreste, sur y sureste de Australia se imbricó con el estado disminuido de capacidades en que durante más de dos décadas habían permanecido diversos servicios de emergencia y gestión medioambiental con relación al estudio y atención de incendios (Climate Council 2019a). La politización de la estrategia ambiental federal afectó de manera múltiple, lateral y acumulativa la capacidad de aquellos sectores del gobierno y la sociedad civil dedicados a gestionar los desastres de fuego. Los efectos de esta política ambiental han comprendido desde recortes sistemáticos para el financiamiento de la ciencia climática en organismos gubernamentales hasta la falta de renovación y ampliación de numerosos equipos de bombero en diferentes estados australianos, lo cual resultó en una capacidad disminuida de respuesta durante la estación de incendios de 2019-2020.

Pero las condiciones de destrucción de propiedad y vidas humanas en ese periodo no se debieron únicamente a factores de coyuntura de insuficiencia de política ambiental y extremos atmosféricos. También fueron potenciadas por procesos históricos modernos que

han derivado en una intrusión cada vez mayor de asentamientos humanos sobre territorios boscosos que dependen precisamente de los incendios estacionales para su adecuada continuidad. Vale la pena detenerse un momento en estos procesos, en vista de su importancia para el contexto australiano, pero también de otras partes del mundo —costa oeste de Estados Unidos, costas del noratlántico europeo, en particular Galicia, Portugal y Bretaña, y algunas otras regiones de Sudamérica, África, Asia y Medio Oriente.

“Estamos aterrados del fuego.

Pero no siempre fue así.”

Bruce Pascoe (2018, 161)

RELACIONES SOCIOAMBIENTALES PASADAS Y PRESENTES

Más allá de coyunturas políticas y del calentamiento global, ha habido en Australia, como en otros países comparables como Estados Unidos, una incapacidad histórica para lidiar con paisajes arbóreos y suelos de vocación semiárida que *dependen de regímenes cíclicos de fuego* para su adecuada reproducción y sustentabilidad. Este ensayo no permite ofrecer un comentario extenso al respecto, pero baste con señalar que la flora australiana está habituada, como consecuencia de casi 70 000 años de coevolución humano-ambiental, a regímenes simbióticos de interacción con poblaciones humanas que generan y gestionan los incendios controlados necesarios para la reproducción adecuada de esos ecosistemas áridos (Flannery 1998; Pyne 1991).

En Australia esta relación se desarrolló por las prácticas socioambientales intergeneracionales de los más de 300 grupos lingüísticos a los que se suele etiquetar genéricamente como “aborígenes australianos”, una etiqueta propia de los colonos decimonónicos (p. ej., Dawson 1881), que sigue reproduciéndose acríticamente incluso en las escasas publicaciones que se dedican a esta región en el mundo hispanoparlante (p. ej., Cruz García 2007).⁴ A lo largo de 60 milenios el mosaico biocultural de los pueblos

⁴ Esta manera, aún generalizada, de referirse a los numerosos grupos culturales y lingüísticos de pueblos originarios australianos es una herencia de la tendencia modernista a agrupar a todos estos pueblos bajo un solo rubro primitivista que

originarios australianos dio lugar a una multitud de prácticas de “pastoreo del fuego” (*fire-stick farming*) que transformaron al continente árido en una geografía ecológicamente compleja, caracterizada por un mosaico de ecosistemas interdependientes, capaces de sostener a una población total sustancial, culturalmente diversa, de más de 300 comunidades sociolingüísticas humanas.⁵

Originalmente se teorizaba que las prácticas de gestión del fuego se centraban en la generación de numerosas especies de árboles y arbustos que se volvieron genéticamente codependientes de los incendios gestionados por los humanos para su reproducción y rebrote idóneos. El dato fundamental de esta explicación era y sigue siendo certero, a saber, que los ciclos antropogénicos de fuego y regeneración regulaban los ciclos de vida de ciertos animales que se congregaban en torno a los brotes de vegetación semiárida generados por la gestión humana del fuego. El desplazamiento estacional de esta fauna se veía reflejado por un correspondiente desplazamiento de grupos humanos trashumantes, cuya forma de vida reflejaba el modelo clásico de cazador-recolector preagrícola.

Los estudios pormenorizados de tipo arqueológico, paleoantropológico, genético y ecológico de la gestión de fuego de los grupos aborígenes australianos son recientes: únicamente comenzaron a tomar forma hacia finales de la década de 1960, con el reconocimiento por el historiador ecológico Rhys Jones de que los aborígenes australianos eran algo más que salvajes de la Era de Piedra, incluso poseedores de prácticas socioambientales sofisticadas y sumamente efectivas (Jones 1969).⁶ Este reconocimiento abrió las puertas para la generación de investigaciones cada vez más complejas acerca del Pleistoceno Tardío en Australia, las cuales han ido dando cuenta pormenorizada de cómo, desde 60 000 años antes del presente (Clarkson et al. 2017), generaciones incontables de

erosiona su complejidad sociocultural, geográfica e histórica en aras de representarlos como sociedades de “cazadores-recolectores trashumantes” atrapadas en una Edad de Piedra indistinta. Es indispensable por esto insistir en que el término “aborígenes australianos” nos refiere a un continente heterogéneo de cientos de sociedades, con lenguas, historias, territorios y sistemas de valor y conocimientos distintivos. El etnónimo reciente, con el que se autodenominan los cientos de pueblos aborígenes y con el cual pretenden resaltar su heterogeneidad cultural pasada y presente, es simplemente el de indígenas australianos (*indigenous australians*).

⁵ Los estudios clásicos al respecto incluyen los de Jones (1969), Gould (1971), Russell-Smith et al. (1997) y Bliege (2002), entre otros.

⁶ Rhys Jones también realizó estudios sobre la gestión medioambiental de los bosques de Nueva Inglaterra al contacto con europeos y fue colega influyente de Inga Clendinnen, quien escribió con enorme lucidez sobre la historia socioambiental de Yucatán en el siglo XVI (Clendinnen 1987).

aborígenes perfeccionaron la gestión y transformación de sus paisajes regionales mediante el uso especializado del fuego.⁷

En consecuencia, la idea de que las sociedades australianas eran fundamentalmente trashumantes refleja el estado del conocimiento que hasta hace pocos años se seguía teniendo de la prehistoria de este territorio. Sin embargo, en la última década han surgido nuevos estudios que comienzan a revolucionar nuestra idea acerca de la naturaleza de la organización social y productiva de los primeros pueblos australianos. En estudios pioneros como los de Rupert Gerritsen, Bill Gammage y Bruce Pascoe se sintetiza una cantidad considerable de datos previamente dispersos o de reciente descubrimiento que sugieren que las sociedades indígenas de la Australia prehistórica eran trashumantes, pero también agrícolas, toda vez que su gestión de la fauna y la flora australianas no estaba limitada a ciclos estacionales de germinación y desplazamiento. El estado de la cuestión actual recupera de manera persuasiva la heterogeneidad cultural, lingüística y territorial de los más de 400 grupos lingüísticos preeuropeos, para arrojar una reconstrucción de la historia ambiental australiana plena de ecosistemas socioambientales sutiles, fértiles, resilientes y sostenibles... pero sobre todo de naturaleza semiagrícola y semitrashumante (Gerritsen 2008; Bradstock et al. 2012; Gammage 2011; Pascoe 2018).

Las consecuencias de esta revolución en nuestro entendimiento de la dilatada prehistoria australiana son considerables, toda vez que constituyen un reto más al viejo modelo evolucionista que planteaba etapas de progreso y complejidad social que comenzaban con comunidades pequeñas de grupos y tribus trashumantes que eventualmente alcanzaban etapas más sofisticadas de organización social propias de los pueblos sedentarios y las primeras sociedades urbanas. El estudio de la gestión del fuego de los indígenas australianos ofrece una de las ventanas más importantes para repensar y replantear modelos sociales sumamente longevos, los cuales no daban cuenta de los complejos procesos de coevolución e historia ambiental que vinculan a personas, fauna y flora a geografías particulares, con regímenes y ciclos climáticos locales y regionales.

⁷ Algunos de los estudios más destacados en relación con la larga historia ambiental de los pueblos aborígenes de Australia incluyen a Gould (1971), Pyne (1991), Flannery (1998), Bowman et al. (2004), Bliege et al. (2008), Bradstock et al. (2012), Gammage (2011) y Pascoe (2018).

En esta revisión de viejas certidumbres acerca de la prehistoria remota residen datos y nuevos paradigmas socioambientales insoslayables para repensar la relación de la sociedad australiana contemporánea con su clima y su geografía.

Uno de los procesos históricos más importantes de la milenaria simbiosis humano-ambiental del territorio australiano prehistórico fue su desarticulación acelerada como consecuencia de la invasión europea del continente a finales del siglo XVIII (p. ej., Boyce 2013). La subsecuente transformación radical de los suelos y paisajes previos hacia vocaciones ganaderas, agroindustriales y más recientemente residenciales ha dado lugar a la casi total destrucción de la capacidad previa de gestión humana del fuego de la que depende la sustentabilidad de los ecosistemas áridos del continente insular:

La fertilidad motivada por la crianza cuidadosa de los suelos se destruyó en unas cuantas estaciones. Los pastizales frondosos de ñame de la zona de Victoria desaparecieron en cuanto las ovejas los comenzaron a consumir, dado que los dientes de los animales llegaban hasta el nivel del suelo, destruyendo las hojas y raíces mismas del pasto.

La población pastoril inglesa no tenía manera de entender que la fertilidad que tanto halagaron durante su primera llegada al nuevo territorio era el resultado de una sutil gestión humana, y la miopía cultural subsecuente aseguró que la transformación de la naturaleza del territorio jamás fuera atribuida a sus propias formas de agricultura introducidas (Pascoe 2018, 11).⁸

Desde mediados del siglo XX el crecimiento de ciudades, suburbios y exurbios se convirtió en el elemento determinante de la historia actual del fuego en relación con las costas y el *hinterland* australianos.

Al igual que en el contexto estadounidense, el crecimiento exurbano en Australia se desprende de políticas de expansión demográfica y residencial hacia zonas de alto riesgo de incendios, pero que resultan atractivas por estar inmersas en zonas de cubierta arbórea distantes de núcleos metropolitanos. El atractivo percibido de vivir en contextos de alta belleza natural no es casual ni evidente, representa uno de los objetivos más importantes de la narrativa de la mercadotecnia inmobiliaria que desde mediados del siglo pasado ha potenciado la expansión periurbana de alta renta hacia zonas de belleza natural. En relación

⁸ Véanse también Rolls (1981) y Griffiths (2002).

con el problema de los desastres de fuego, resulta significativo que esta narrativa se sustente en la convicción de que las áreas semirrurales, boscosas y semiáridas exurbanas pueden ser gestionadas a la manera de enormes parques o reservas ambientales para el disfrute de sus nuevos habitantes (Pyne 1991).

En otras palabras, la expansión residencial hacia zonas de alto riesgo de incendio en Australia y otros lugares, como California o Galicia, se ha visto acompañada por estrategias de domesticación de paisajes silvestres. Esta estrategia se sustenta en la supresión de los incendios en tanto resultan peligrosos para la vida humana, al mismo tiempo en que se extiende la huella residencial humana sobre esas mismas zonas. Esto equivale a una fórmula esquizoide de conservación que se basa en la supresión de incendios en geografías históricamente dependientes de los incendios para su reproducción idónea.

Los efectos predecibles de este fenómeno han sido décadas de incendios que irrumpen cada vez con mayor ferocidad sobre áreas residenciales, en vista de que éstos son cada vez más extensos, densos y numerosos. La consecuente destrucción de vidas y propiedad humanas se observa con claridad en el incremento anual de desastres de fuego que están sufriendo Australia y otras partes comparables del hemisferio norte. Nada de la manera en que se desenvuelven estos procesos resulta estable ni sustentable ni mucho menos natural. Pero se ha vuelto parte del mosaico socioambiental que caracteriza las regiones de mayor densidad poblacional en Australia (Pyne 1991).

Así las cosas, hacia el final del otoño austral de 2019 las condiciones estaban sentadas para una estación de incendios sin precedentes.

“Es sumamente decepcionante que no se nos hiciera caso antes, puesto que habíamos predicho exactamente lo que está ocurriendo ahora.”

Greg Mullins, anterior jefe de Incendios y Rescate de Nueva Gales del Sur, 14 de noviembre de 2019 (ABC News 2019).⁹

OTOÑO DE 2019

En abril de 2019 se conformó en Australia una agrupación denominada Líderes de Emergencias para la Acción Climática (ELCA, por sus siglas en inglés: Emergency Leaders for Climate Action). ELCA fue creada de manera urgente por 23 ex jefes de bomberos y servidores públicos especialistas en el combate de incendios, quienes habían advertido la conjunción de anomalías climáticas que anticipaban una estación de incendios sin precedentes (ELCA 2019; véase también Climate Council 2019b).

En concreto, las principales preocupaciones presentadas por ELCA en su primer comunicado público fueron

- Que las estaciones de incendios se han estado extendiendo año con año, junto con los días promedio de temperaturas extremas.
- Que la implementación de incendios controlados se complicaba debido a que los inviernos secos y calurosos incrementan el volumen de materia combustible y se traducen en siniestros más difíciles de controlar.
- Que bajo condiciones previas las estaciones de incendios en Australia y en el hemisferio norte, principalmente Canadá y Estados Unidos, solían ocurrir de manera seriada, es decir, una después de la otra, lo cual permitía el traslado internacional de personal y equipo especializado para el combate al fuego —especialmente de aviones cisterna, de los cuales Australia carece debido a una política federal deliberada de discontinuar su financiamiento, pero también de camiones y bomberos voluntarios necesarios para el combate de incendios de dimensiones mayores.

⁹ “It is very, very disappointing that we weren’t listened to earlier because we actually predicted exactly what’s happening now.”

- Que la política climática federal de los últimos cuatro años [2015-2019] había resultado en un incremento en la emisión de gases de efecto invernadero al mismo tiempo en que había supervisado el recorte generalizado de financiamiento para servicios de emergencia y de salud a nivel local, comunitario, a lo largo de toda Australia (ELCA 2019).

En este contexto hacían un llamado al primer ministro, Scott Morrison (Partido Liberal de Australia), a que accediera a reunirse con un grupo de ex líderes de servicios de emergencia que pudieran delinear, libres de prejuicio político y contractual, las amenazas que suponía el cambio climático. En el mismo comunicado pedían a Morrison que reconociera la necesidad de abandonar la estrategia liberal de trasladar a los gobiernos estatales y territoriales la responsabilidad y el coste del mantenimiento de servicios y equipo especializados para el combate al fuego. Finalmente, invitaban al primer ministro a invertir en investigación científica aplicada dirigida a la mitigación y resiliencia contra incendios y otros desastres naturales, en vista del riesgo incrementado que para los mismos supone el cambio climático (ELCA 2019).

Desde ese momento, y durante todo el resto de 2019, los expertos de ELCA buscaron reunirse con Scott Morrison y con personal del Departamento de Asuntos del Interior (Department of Home Affairs), del cual depende la oficina de Gestión de Emergencias (Emergency Management Australia), encargada de coordinar la respuesta nacional a incendios forestales. En vista de que las advertencias de ELCA ponían de relieve el vínculo entre el riesgo de incendios elevados y el cambio climático, así como las fallas percibidas en la política climática del gobierno federal, Morrison se dedicó sistemáticamente a evadir sus llamados.

Las evasiones de Morrison se han convertido en una de las anécdotas más comúnmente citadas para poner de relieve el fracaso de la respuesta del gobierno federal australiano en relación con la estación de incendios de 2019-2020 (p. ej., ABC News 2019; Offer 2019; Keneally 2020). En el último subapartado de este artículo se abordan los problemas que arrastraba la política ambiental federal desde inicios del presente siglo, los cuales explican en parte la reacción de Morrison y su partido político en relación con las

preocupaciones de ELCA y otros grupos comparables, como el Climate Council.¹⁰ Antes, sin embargo, se desglosan las preocupaciones de ELCA en el contexto inmediato previo a los incendios de 2019. De este modo se puede comprender mejor el entresijo de procesos coyunturales y estructurales que han dado lugar a la “nueva normalidad” que supuso el parteaguas de 2019 para el estado presente y futuro del clima austral.

Como indicaba ELCA en su comunicado, el inicio de la estación de incendios de 2019 se había adelantado por casi dos meses a la media anual previa. Uno de los principales factores climáticos que incidieron en ese adelanto había sido la sequía prolongada que sufrió el continente australiano desde inicios de 2017. En los dos años posteriores, hasta el otoño de 2019, la sequedad extrema había devastado gran parte de la productividad agrícola de la cuenca Murray-Darling, que comprende los terrenos agropecuarios más extensos, así como seis de los siete ríos más grandes de Australia. La sequía de 2017-2019, a su vez, se relacionaba con una escasez creciente en la frecuencia multianual de lluvias estacionales desde mediados de la década de 1990. Por su parte, la tendencia de mayor escasez de precipitación venía acompañada por una curva ascendente de temperaturas altas extremas multianuales.¹¹ En su conjunto, estas tendencias de mediano y largo plazo se tradujeron en una intensificación de la aridez general que presenta la mayoría de las ecorregiones australianas.

Esa aridez generalizada explica la preocupación de ELCA por el aumento notable en el grado de combustibilidad que registraban numerosos ecosistemas de pastizal y cubierta arbórea el otoño de 2019. La combustibilidad aumentada era resultado del incremento en el volumen de materia orgánica seca, principalmente detritus vegetativo, que se acumulaba a nivel del suelo y no había sido adecuadamente eliminado en años previos a través de incendios controlados. En otras palabras, al margen de las condiciones medioambientales largas e inmediatas, existieron antecedentes de política climática que empeoraron el horizonte de riesgo de los incendios descomunales de ese año. En concreto, los incendios

¹⁰ El Consejo Climático, o Climate Council, fue fundado en 2013 por un grupo influyente de expertos ambientales y actores prominentes en la política y la vida cívica australiana que hicieron suya la misión de amplificar y hacer más eficiente la presentación pública de información confiable acerca de la emergencia climática, en vista de la ofuscación y negacionismo de sucesivos gabinetes federales.

¹¹ La tendencia de altas temperaturas sin precedentes fue confirmada nuevamente por el propio Buró Meteorológico tiempo después, cuando presentó su informe anual reportando que “2019 fue el año más caliente en el registro histórico” (Bureau of Meteorology 2020).

controlados no habían podido ser adecuadamente gestionados en años previos como consecuencia del programa de recortes generalizados que sucesivos gobiernos liberales habían aplicado a los servicios de emergencia locales y comunitarios, bajo el principio de que el coste y la responsabilidad de la gestión de desastres naturales corresponde a los gobiernos estatales y territoriales.¹² En efecto, el plan nacional estratégico para el combate a los desastres ambientales vigente en otoño de 2019 ponía de relieve que “las respuestas más efectivas para el cambio climático son específicas del contexto en que ocurren, y por lo tanto son mejor atendidas a nivel local y regional” (Commonwealth of Australia 2015, 5).

En suma, en el otoño de 2019 se conjuntaron una sequía extrema con extremos de temperatura cálida, así como con una tendencia en descenso de la precipitación multianual y con una extensión en la intensidad, duración y escala de las estaciones de incendio. Además, estas condiciones de coyuntura estaban siendo potenciadas por los efectos combinados de las tres anomalías climáticas macrorregionales que se explicaron en el primer apartado de este artículo. En conjunción, estos extremos climáticos de corta y larga duración sugerían que Australia enfrentaba un contexto de riesgo sin precedentes directamente relacionado con los efectos múltiples e imbricados del cambio climático.¹³

Como ya se indicó, fue la sugerencia de que el cambio climático representaba el trasfondo causal de las condiciones aumentadas de riesgo lo que chocó con la narrativa política y mediática del gobierno de Morrison. Como se explica en la sección final de este texto, desde 1997 tanto la prensa conservadora como sucesivos gabinetes liberales se han dedicado sistemáticamente a negar y minimizar el calentamiento global y el cambio climático en aras de defender el *statu quo* de una política energética sustentada en la extracción y utilización de combustibles fósiles (cf. McKnight 2010; Christoff 2013; Taylor 2014). Los resultados de esta campaña de negacionismo climático son numerosos: han incluido una disminución sistemática en el financiamiento para la ciencia climática, una filosofía de

¹² El documento clave en que se presentó por vez primera esta estrategia fue producido por el Consejo Selecto para el Cambio Climático (Select Council on Climate Change), un cuerpo conformado *ad hoc* para bosquejar los principios de la estrategia climática federal que entró en vigor en 2015. Véanse Select Council on Climate Change (2012) y Commonwealth of Australia (2015).

¹³ Una de las fuentes clave que sugerían una relación directa entre las condiciones climáticas de 2019 y el cambio climático fueron los reportes mensuales y anuales del propio Buró de Meteorología. Los datos desglosados para esas tendencias se pueden consultar en el *Climate Council Briefing Paper 2019. A posteriori*, diversos estudios independientes han confirmado la advertencia de que estos extremos climáticos sobrelapados fueron resultado de los efectos del calentamiento global sobre los ecosistemas australianos (Abram 2019; Thompson 2020).

adhesión al libre mercado en tanto contexto regulador de la transición energética a manos de la iniciativa privada —en sustitución de un papel rector más claro para las autoridades nacionales—, y el desplazamiento de la responsabilidad de hacerse cargo de la respuesta a desastres nacionales del gobierno federal a los gobiernos estatales y territoriales.

Para ELCA, la preparación y respuesta a los desastres naturales en un contexto de riesgo catastrófico generalizado exigía una movilización extraordinaria de recursos y de coordinación transversal e interinstitucional que únicamente podría lograr el gobierno federal. Era en atención a esas preocupaciones y medidas extraordinarias de preparación y respuesta que desde abril de 2019 los expertos de aquella agrupación buscaron concertar una reunión urgente con el gobierno de Morrison. Al cabo de 2019 sus más de 20 solicitudes fueron ignoradas.

Poco después comenzaron los incendios.

“El fuego no solamente fue más extenso, intenso, y perdurable; se hizo impredecible. Australia ardió desde el final del invierno hasta el final del verano, desde Queensland hasta Australia Occidental, desde la Isla del Canguro hasta Tasmania, desde las Colinas de Adelaide hasta Gippsland Oriental, y en los Grandes Bosques Occidentales, así como a lo largo y ancho de la costa oriental [...]

Los incendios representaron un momento liminal para la nación, aterrizándonos sobre la playa de un temible futuro planetario.”

Tom Griffiths (2021, 21-23)

LOS INCENDIOS DE 2019-2020

Los primeros incendios severos comenzaron a aparecer en la zona septentrional de Queensland y los Territorios del Norte en junio de 2019. Éstos son los estados en donde comienza el ciclo anual de incendios forestales en Australia, el cual coincide con el inicio de la primavera austral. Pero en pleno invierno de 2019 la temporada de fuegos estaba iniciando con dos meses de anticipación. Más aún, se estaba caracterizando por fuegos erráticos y

condiciones particularmente adversas para la contención de los mismos: vientos secos, fuertes, condiciones de escasa humedad, y acumulación de combustible orgánico inflamable.

Como ya se indicó, el gobierno de Tony Morrison no atendió los llamados cada vez más urgentes de ELCA y de otros grupos no gubernamentales. En cambio, dejó pasar los meses de julio, agosto, septiembre y octubre restando importancia a la creciente ferocidad que exhibía la ola de incendios que se estaban propagando de norte a sur sobre el interior y las costas orientales del continente. En septiembre el fuego comenzó a impactar diferentes regiones del estado de Nueva Gales del Sur.

En las siguientes semanas los incendios se esparcieron y multiplicaron de forma acelerada. Entre septiembre y noviembre más de 100 incendios importantes se alumbraron y dispersaron sobre la Costa Norte, la Región del Valle de Hunter (a 120 kilómetros al norte de Sydney), las zonas limítrofes metropolitanas del interior occidental del puerto de Sydney, las Montañas Azules, y finalmente la Costa Sur, la zona agrícola sudoriental de Riverina, y hasta la serranía de las Montañas Nevadas. En su totalidad, una proporción enorme del territorio del estado de Nueva Gales del Sur estaba en llamas.

El 12 de noviembre las autoridades de Nueva Gales del Sur, pertenecientes al Partido Laborista, de oposición, declararon una situación de “peligro por incendios catastróficos” vigente para toda la región de Sydney metropolitano conocida como Greater Sydney (New South Wales Rural Fire Service 2019). El 21 de noviembre los primeros incendios empezaron a propagarse sobre la zona costera del estado de Victoria, más al sur. A mediados de ese mes el primer ministro Morrison viajó secretamente a Hawai‘i con su familia para tomarse una semana de vacaciones. Esa misma semana murieron dos bomberos voluntarios y la ausencia del primer ministro se hizo notar. Morrison fue puesto en evidencia y se vio forzado a interrumpir su descanso en el penúltimo día del mismo, pero el escándalo había estallado. Para finales de diciembre más de 130 000 hectáreas de las costas e interior de Victoria estaban siendo consumidas por incendios catastróficos. Decenas de miles de personas, incluidos 3 000 turistas, tuvieron que ser evacuadas de docenas de comunidades rurales y costeras. El 2 de enero de 2020 el premier de Victoria declaró el estado de emergencia.

En noviembre y diciembre se comenzó a propagar una racha catastrófica de incendios en diversas partes del estado de Australia del Sur. Al igual que ocurrió en Nueva Gales, los

fuegos llegaron a amenazar partes cercanas a la capital del estado, en este caso Adelaide. Pero los incendios más duros se dieron en la costa e islas: especialmente sobre la Península de Yorke y en la Isla del Canguro, en donde el fuego destruyó una parte del Parque Nacional Flinders Chase. Hubo fuegos de gran escala que también se generaron en Australia Occidental, en la isla grande de Tasmania, y en el Territorio de la Capital Nacional, en Canberra. El 23 de enero un avión Hércules C-130 con tres bomberos estadounidenses voluntarios se vino abajo en las cercanías de Cooma, Nueva Gales del Sur, durante maniobras de supresión del fuego.

A inicios de febrero de 2020 hubo un respiro: se dieron lluvias que apagaron casi un tercio de los incendios que aún ardían en todo el país. Esto abrió una ventana de oportunidad para empezar a controlar la catástrofe, aunque aún habrían de transcurrir varias semanas más para que las cosas regresaran a una semblanza de normalidad.

“Estamos enfrentando a un culto climático.”

Tony Abbott, primer ministro de Australia (2013-2015)¹⁴

ANTECEDENTES POLÍTICOS: TRES DÉCADAS PERDIDAS

Los incendios forestales de 2019-2020 no pueden entenderse como un evento natural, atípico ni aislado. Fueron un desastre humano en el sentido estricto del término, es decir, una catástrofe socioambiental exacerbada como resultado de niveles múltiples de acción e inacción humanas. Algunas de esas acciones equivalen a procesos de larga duración, como el crecimiento demográfico descontrolado, mientras que otros reflejan el resultado de una serie acumulativa de decisiones políticas que erosionaron la capacidad de reacción de diversas instituciones y organismos de gobierno. Junto con los incendios catastróficos que devastaron partes de la costa oeste de Estados Unidos durante el verano septentrional de

¹⁴ Palabras pronunciadas durante una entrevista acerca de los incendios de 2019, grabada el 15 de diciembre de 2019 para el programa de radio israelí *The International Hour*. La entrevista completa se puede descargar en <https://omny.fm/shows/international-hour/tony-abbott-the-west-is-facing-a-climate-cult>

2020, el desastre australiano constituyó una llamada de alerta con relación a las consecuencias de mantener una política ambiental débil y mal informada.

Este subapartado final ofrece un breve esbozo acerca de los principales antecedentes en materia de política ambiental que informaron los límites de la reacción oficial a los incendios de 2019-2020.

La respuesta del gobierno a los incendios de 2019 tuvo como antecedente más de tres décadas de una agenda medioambiental problemática, ambigua, y en ocasiones regresiva, por parte de sucesivos gabinetes federales. Es importante señalar que han sido corresponsables de dicha agenda los dos principales partidos políticos de centro-derecha y centro-izquierda, el Australian Liberal Party (liberales) y el Australian Labor Party (laboristas), respectivamente. Pero es importante señalar también que en el siglo XXI la mayor parte de los gabinetes federales han pertenecido a primeros ministros emergidos del Partido Liberal, cuya postura en relación con el cambio climático ha tendido a ser sumamente complicada, y en muchos sentidos incluso retrógrada (cf. Climate Action Tracker 2020; Climate Council 2020; Climate Targets Panel 2021).

En el caso de Australia son cuatro sectores, o esferas socioambientales, los que concentran los principales retos que confrontan la agenda climática gubernamental. Éstos son: la gestión del agua, la transición energética de combustibles fósiles a energías renovables, el control de emisiones en el marco del calentamiento global, y, el más importante en relación con los incendios, el crecimiento y patrón de dispersión demográfica hacia zonas previamente deshabitadas en los límites externos e internos de áreas diversas de conservación.

En el primer subapartado de este texto se mencionó el reto que supone el crecimiento demográfico desordenado para la política y las relaciones socioambientales en Australia, toda vez que guarda relación directa con los daños a la propiedad y las vidas humanas que generaron los siniestros de 2019-2020. En las siguientes páginas me concentraré en otro de los cuatro grandes retos mencionados al inicio de este texto, a saber, el problema de las emisiones y su importancia para la forma que ha tomado la discusión y el diseño de política climática desde finales del siglo pasado. Sin embargo, conviene recordar que una política

ambiental eficaz no puede disociar la naturaleza imbricada de los cuatro rubros arriba mencionados.

La mayoría de los estudios independientes y gubernamentales dedicados a diagnosticar la política ambiental australiana desde hace más de una década coinciden en que sucesivos gabinetes federales han sido reacios a afectar los intereses del sector energético dedicado a los combustibles fósiles, notablemente las industrias de gas natural y carbón. Vale la pena mencionar y citar algunos de los estudios más prominentes en orden de aparición cronológica para poder apreciar la consistencia de estudios y opiniones relativas al estado actual de la política climática en Australia.

En 2012, uno de los primeros diagnósticos académicos acerca del estado de la política ambiental australiana en el siglo actual señalaba el arraigo de una “regresión en la política del cambio climático a partir de 1996, la cual ha resultado en una serie de acciones simbólicas acompañadas de declaraciones de ‘nada que lamentar’ tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Presumiblemente, esto se ha debido a la fuerte influencia política que se desprende de la industria de los combustibles fósiles y los productores del carbón” (Firsova et al. 2012).

Poco después, en 2014, el propio Parlamento Nacional de Australia comisionó un diagnóstico de las principales iniciativas, propuestas y acciones de gobierno en materia ambiental entre 1990 y 2013. En aquel estudio se señala con claridad que la política ambiental nacional ha padecido de una “ambición disminuida por desarrollar una estrategia de mitigación” en aras de no afectar la narrativa económica de crecimiento y *boom* sustentados en el extractivismo y la continuidad de la industria de combustibles fósiles (Talberg, Hui y Loynes 2016, 1).

Por lo que toca al periodo posterior, de 2014 a 2020 el consorcio internacional de universidades, consultorías y centros de investigación agrupados bajo el rubro del Climate Action Tracker resumió de la siguiente manera los cinco años de política climática correspondientes a los gobiernos liberales de los primeros ministros Malcolm Turnbull (2015-2018) y Tony Morrison (2018-a la fecha):

El gobierno australiano se ha dedicado a una recuperación económica arraigada en una intensificación del uso de gas natural en lugar de energías renovables, mientras que ha continuado indicando su apoyo a la industria del carbón. El gobierno [del actual primer ministro, Scott Morrison] no ha mostrado ninguna intención de actualizar los objetivos a los que se comprometió en el marco del Acuerdo de París. El primer ministro incluso ha reiterado su desinterés por perseguir objetivos de emisión-cero. En cambio, el gobierno se está enfocando en lo que llama una aproximación de “tecnología neutra”, que se contradice por su interés en el desarrollo del gas como energético de preferencia. La inversión en energías renovables ha caído a niveles previos a 2017 debido a la incertidumbre que ha introducido a su política [ambiental] el gobierno de Morrison. El resultado es una carencia de acciones relativas al clima, a pesar del incremento registrado de impactos ambientales tales como los incendios catastróficos que envolvieron a varios estados a finales de 2019 y principios de 2020 (Climate Action Tracker 2020).

En paralelo con esta tendencia regresiva en materia de política medioambiental, desde finales del siglo pasado se fue desarrollando una narrativa pública que contrapone la prosperidad y el crecimiento económicos a las metas de una agenda medioambiental proactiva y progresiva (cf. McKnight 2010; Christoff 2013; Talberg, Hui y Loynes 2016). En coherencia con esta narrativa, en el transcurso de la última década sucesivos gobiernos liberales se han dedicado activamente a limitar y disminuir los recursos financieros e institucionales abocados al estudio del cambio climático.¹⁵

Dos de los efectos más importantes resultantes de esta complicada agenda y discurso ambientales han sido, 1) la disminución de financiamiento público para el estudio y atención al cambio climático, y 2) una creciente incapacidad institucional para construir plataformas multisectoriales capaces de reunir las preocupaciones y el *expertise* de actores industriales, científicos y civiles involucrados con temas de energía, clima, producción alimenticia y gestión del agua (al respecto, véanse los análisis de Pittock et al. 2013 y McDonald 2016).

¹⁵ El Consejo Climático ha comentado a detalle varios de los problemas que presenta la agenda del Partido Liberal en materia de financiamiento y diseño de política ambiental (Climate Council 2020). La estrategia del Partido Liberal, a su vez, se puede contrastar con la agenda del Partido Laborista, que tampoco resulta particularmente proactiva y progresiva, aunque no cae en el negacionismo climático y el chauvinismo cultural como recursos para justificar la continuidad del *statu quo* de una economía basada en el extractivismo y los combustibles fósiles (*Australian Labor Party Climate Change Action Plan. Fact Sheet* 2019).

En vista de la amplia coincidencia que exponen los anteriores diagnósticos acerca de los problemas que presenta la política climática de Australia a lo largo del último cuarto de siglo, resulta útil ofrecer un bosquejo resumido de los principales actores y decisiones gubernamentales que han dado forma a dicha política ambiental. Hacia ese resumen está dedicado el resto de este último subapartado.¹⁶

En 1997, Australia fue partícipe del Protocolo de Kioto, que en ese momento representaba el foro de negociación internacional más importante, desde la Cumbre de Río en 1992, para enfrentar la emisión desproporcionada de gases de efecto invernadero. En el transcurso de la cumbre el gobierno de John Howard (liberal) mantuvo una actitud poco proactiva en relación con los objetivos básicos del Protocolo de Kioto, buscando ralentizar y diluir cualquier compromiso oficial que pudiera afectar intereses relacionados con los combustibles fósiles. El comportamiento poco colaborativo del equipo negociador australiano en Kioto fue duramente criticado por Estados Unidos, la Unión Europea y las casi 20 naciones independientes de las Islas del Pacífico —que representan los vecinos más próximos de Australia en la región y son particularmente vulnerables a los efectos del calentamiento global.¹⁷

En el ámbito doméstico la postura del gabinete de Howard generó una fuerte presión pro-ambientalista por una parte importante de la sociedad civil australiana y de los partidos de oposición. En 2006, Howard presentó una propuesta modesta de combate al calentamiento global basada en el comercio de emisiones. En esencia, esta propuesta consistía en la promesa de mantener las emisiones anuales de Australia por debajo de 8% en relación con las emisiones promedio registradas en 1990. Casi de inmediato numerosos analistas advirtieron sobre el uso tendencioso de cifras en el contraste entre porcentajes reales y declarados de emisiones.

¹⁶ La mayor parte de los datos presentados en las siguientes páginas se han extraído de las fuentes citadas a lo largo de este apartado; con el fin de evitar citas reiteradas de las mismas fuentes no en todos los casos se ofrece una atribución pormenorizada de las mismas.

¹⁷ Pese a que presentan minúsculas extensiones territoriales y económicas, conviene recordar que las Islas del Pacífico poseen Zonas Económicas Exclusivas que comprenden enormes extensiones marítimas, con todo lo que eso representa en términos de posicionamiento estratégico de rutas navieras transcontinentales y recursos pesqueros y de fondos minerales oceánicos. Más aún, representan uno de los bloques más grandes y efectivos de presión coordinada en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Concretamente, la promesa de mantener las emisiones australianas por debajo de 8% en relación con las emisiones registradas en 1990 estaba directamente ligada al débil compromiso ofrecido por el gobierno de Howard previamente, durante la cumbre de Kioto en 1997. Aquella promesa estaba basada en cifras engañosas toda vez que en 1990 hubo un ritmo acelerado, atípico, de deforestación en los bosques australianos, lo cual agregó más de 130 millones de toneladas métricas de bióxido de carbono atmosférico adicionales a las emisiones anuales promedio de años anteriores. Esto significaba que el compromiso de mantener emisiones por debajo de 8% *en relación con la cifra de 1990* le otorgaba a Australia la flexibilidad para *aumentar de facto* sus emisiones anuales hasta 24% en comparación con años “promedio” previos.

Los tiempos políticos no favorecieron la puesta en marcha del plan de Howard, el cual terminó integrándose a la plataforma del Partido Liberal con miras a su implementación después de la elección parlamentaria de 2008. La estrecha pérdida electoral que sufrieron los liberales en 2008 se atribuyó, entre otras cosas, a la insatisfacción pública ante la insuficiencia de la política climática del gabinete de Howard.

De mayor trascendencia fue la campaña de desinformación en torno a la existencia misma del cambio climático que fue sembrando el gobierno de Howard desde finales del siglo XX (McKnight 2010). A un cuarto de siglo de su despliegue, ha resultado ser una narrativa engañosa pero efectiva, sobre todo en cuanto a sus rendimientos electorales, y constituye uno de los mayores obstáculos que enfrenta cualquier iniciativa de reforma seria a la modesta plataforma de acciones que ha caracterizado la política ambiental australianas en el siglo XXI.¹⁸

Durante el periodo 2008 a 2013, el Partido Laborista, con Kevin Rudd y Julia Gillard como primeros ministros, sucesivamente, logró introducir un impuesto a la utilización del carbón que se vio ferozmente criticado por la oposición parlamentaria liberal, así como por intereses corporativos diversos. Para 2011 este impuesto había motivado una reducción de 11% en la extracción de carbón durante los 24 meses previos. Esta medida se distingue por

¹⁸ En la construcción de un imaginario público antiintelectual, anticiencia climática y pro *statu quo* ha jugado un papel preponderante el gigante mediático australiano de News Corporation, cuya narrativa acerca del cambio climático empezó a manifestar un giro tendencioso desde, cuando menos, 1997 (McKnight 2010; Taylor 2014).

haber sido excepcional dentro del periodo más amplio de iniciativas en materia de emisiones entre 1990 y 2020.

En 2013 el Partido Liberal derrotó a los laboristas en unas nuevas elecciones nacionales. El primer ministro designado entonces fue Tony Abbott, un sujeto que se autodenomina “escéptico climático”. Desde el inicio de su gobierno Abbott hizo gala de eliminar el impuesto al carbón iniciado por la administración previa. Este cambio representó una toma de posición radical en el marco de las rondas de negociación previas a la cumbre climática de París que se celebraría en diciembre de 2015.

Las numerosas controversias personales en las que se empantanó Abbott lo llevaron a ser derrotado en un voto interno por el liderazgo del Partido Liberal unos meses antes de la cumbre de París. Su contrincante triunfal, Malcolm Turnbull, asumió la posición de primer ministro en septiembre de 2015. Turnbull se encargó de que Australia hiciera suyas las resoluciones del Acuerdo de París, pero bajo una serie de objetivos diseñados, 1) para no comprometer a Australia a plegarse a la declaratoria internacional deseada de alcanzar “emisiones-cero”, y 2) para prolongar sustancialmente el tiempo necesario para alcanzar la reducción modesta de emisiones a la cual se estaba comprometiendo.

Específicamente, los australianos se comprometieron a reducir 30% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 —en contraste con otras naciones desarrolladas, cuyos porcentajes eran mucho más ambiciosos, e incluyen el objetivo ulterior de alcanzar “emisiones-cero”. A la fecha, a mediados de 2020, la reducción efectiva alcanzada apenas llega a 7% del total comprometido en 2015. De mantenerse este ritmo Australia tendrá que realizar esfuerzos descomunales para alcanzar siquiera la cifra truncada de 30% de recortes y cumplir con su objetivo de París en los siguientes 10 años (Chemnik 2020; Climate Targets Panel 2021).

En mayo de 2019 el Consejo Climático presentó un análisis de las distintas plataformas ambientales de los principales partidos políticos australianos, en el que se describen de manera contundente los rezagos que durante más de siete años han arrastrado los tres gobiernos laboristas sucesivos de Abbott, Turnbull y Morrison en materia ambiental:

El periodo 2013-2019 se caracteriza por recortes radicales al financiamiento de la ciencia climática, recortes para programas eficaces contra el cambio climático, el rechazo de consejos expertos por parte de organismos nacionales e internacionales, declaraciones engañosas de parte de ministros del gobierno, una ausencia de políticas climáticas confiables, y el encubrimiento consistente del pobre desempeño que se ha tenido en este rubro. [...] el Gobierno Federal ha llegado a extremos extraordinarios para tratar de mantener al público en la ignorancia acerca del cambio climático. En consecuencia, Australia no está bien preparada para lidiar con los impactos del cambio climático (Climate Council 2019a, 1).¹⁹

“Los incendios demostraron que la crisis podía caer de forma repentina y con tanta fuerza que las premisas básicas de nuestra economía y cultura se verían sujetas a un cuestionamiento radical.”

Anderson et al. (2021, 13)

REFLEXIONES FINALES

Los costos totales de la estación de incendios de 2019-2020 en Australia fueron enormes: 34 personas muertas, casi 19 millones de hectáreas afectadas y más de 3 500 casas o edificaciones destruidas. Pero la destrucción de fauna, flora y ecosistemas de la nación austral fue mucho mayor. De hecho, es incalculable, en vista de que perecieron ecosistemas enteros. La estimación más confiable al día de hoy, citada al principio de este texto, es la de WWF-Australia, que calcula que hasta 3 000 millones de vertebrados terrestres fueron aniquilados o desplazados a ecologías dañadas o inadecuadas. Esta cifra incluye poblaciones de reptiles, pájaros, mamíferos y anfibios endémicos al continente y residentes de un mosaico diverso de ecosistemas frágiles. También incluye varias especies que estaban previamente etiquetadas como “en peligro de extinción” y que se teme hayan perecido para siempre (Flannery 2012).

¹⁹ “The period 2013-2019 is characterized by slashing climate science funding, cutting effective climate change programs, rejecting the expert advice of national and international bodies, senior ministers publicly making misleading claims, a lack of credible climate policy, and consistently covering up poor performance. [T]he Federal Government has gone to extraordinary lengths to keep the public in the dark on climate change. [...] As a result, Australia is unprepared to cope with the impacts of climate change.”

En términos climáticos, los incendios dieron lugar a la emisión de cientos de millones de toneladas de bióxido de carbono a la atmósfera en la forma de cenizas y micropartículas aéreas. Las cifras más precisas hasta ahora han sido las calculadas por la Base de Datos de Emisiones de Fuegos Globales (GFED, por sus siglas en inglés: Global Fire Emissions Database) del Centro de Vuelos Espaciales de Goddard/NASA, en Washington, D. C. En un estudio preliminar el GFED calculó que entre el 1º de agosto de 2019 y el 2 de enero de 2020 se habían emitido poco más de 300 millones de toneladas de CO₂. Esto equivale a la producción, en cinco meses, de dos tercios de las emisiones totales que generó Australia durante todo el año anterior, 2018 (*Global Fire Emissions Database* 2020).

¿Qué conclusiones se pueden sacar de todo lo hasta aquí relatado? Primero, que la estación de incendios en Australia, como en otras regiones comparables del mundo, es un fenómeno natural que desde hace milenios ha sido parte de los ecosistemas australes. Pero la naturaleza cíclica de esos incendios se ha ido intensificando en el transcurso del presente siglo en respuesta a cuando menos tres factores ligados al calentamiento global antropogénico, a saber, 1) los extremos atípicos atmosféricos que llevan a diferentes patrones de vientos y humedad —tropical, subtropical y circunpolar— a generar condiciones prolongadas y peligrosas de sequedad o humedad, que a su vez potencian las condiciones de lluvias torrenciales y fuegos descomunales sumamente destructivos, 2) la creciente extensión de zonas residenciales humanas hacia geografías frágiles codependientes de regímenes regulares de fuego, y 3) la lamentable politización de la política ambiental por diversos gobiernos y gobernantes, en conjunción con narrativas mediáticas tóxicas propiciadas y en buena medida financiadas por grupos de interés corporativos con inversiones sustanciales en la continuidad de la economía de los combustibles fósiles.

La lección que arroja este panorama es clara: la única manera en que podremos evitar los incendios catastróficos será a partir de políticas ambientales que atiendan la complejidad y peligro que supone para todos los seres vivientes del planeta la emergencia climática que enfrentamos.

Carlos Mondragón es profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Su principal línea de investigación es la Antropología Ambiental en

Asia-Pacífico, con especial énfasis en las islas de Melanesia y la meseta del Tíbet, así como la Etnohistoria de Primeros Encuentros en el Pacífico Occidental. Su libro *Un entramado de islas* (El Colegio de México, 2015) ganó el Premio Nacional de Investigación en Antropología Social del INAH.

cmondragon@colmex.mx

REFERENCIAS

- ABC News. 2019. "Former fire chiefs 'tried to warn Scott Morrison' to bring in more water-bombers ahead of horror bushfire season." *ABC News*, noviembre 14, 2019. <https://www.abc.net.au/news/2019-11-14/former-fire-chief-calls-out-pm-over-refusal-of-meeting/11705330>
- Abram, Nerilie. 2019. "Angry Summer: This Is What Climate Change Looks Like." *Scientific American* (blog). Diciembre 31, 2019. <https://blogs.scientificamerican.com/observations/australias-angry-summer-this-is-what-climate-change-looks-like/>
- Anderson, Pat, Sally Gardner, Paul James y Paul Komerasoff, eds. 2021. "Introduction." En *Continent Aflame: Responses to an Australian Catastrophe*. Melbourne: Palaver, 13-16.
- Australian Government Cooperative Research Centre: Bushfire and Natural Hazards Study Group. 2019. *Northern Australia Seasonal Bushfire Outlook 2019: Hazard Notes*, 29 June 2019. <https://www.bnhcrc.com.au/hazardnotes/62>
- Australian Labor Party Climate Change Action Plan. Fact Sheet*. 2019. https://cdn.australianlabor.com.au/documents/Climate_change_action_plan_fact_sheet.pdf
- Bliege Bird, R. et al. 2008. "The 'fire stick farming' hypothesis: Aboriginal foraging strategies, biodiversity, and anthropogenic fire mosaics." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 105 (39): 14796-14801.
- Boyce, James. 2013. *1835: The Founding of Melbourne & the Conquest of Australia*. Carlton, Victoria: Black Inc.

- Bowman, David, A. Walsh y L. Prior. 2004. "Landscape analysis of Aboriginal fire management in Central Arnhem Land, north Australia." *Journal of Biogeography* 31 (2): 207-223.
- Bradstock, Ross, Malcolm Gill y Richard Williams. 2012. *Flammable Australia: Fire Regimes and Biodiversity of a Continent*. Collingwood, Victoria: CSIRO Publishing.
- Bureau of Meteorology. 2019. *Annual climate statement 2019*. <http://www.bom.gov.au/climate/current/annual/aus/2019/>
- Bureau of Meteorology y Commonwealth and Industrial Research Organization. 2020. *State of the Climate 2020*. Canberra: Gobierno de Australia. <http://www.bom.gov.au/state-of-the-climate/documents/State-of-the-Climate-2020.pdf>
- Cai, Wenju et al. 2014. "Increased frequency of extreme Indian Ocean Dipole events due to greenhouse warming." *Nature* 510: 254-258. <https://www.nature.com/articles/nature13327>
- Carbon Brief. 2020. "Media reaction: Australia's bushfires and climate change." *Carbon Brief*, enero 7, 2020. <https://www.carbonbrief.org/media-reaction-australias-bushfires-and-climate-change>
- Chemnik, Jean. 2020. "As Fires Rage, Australia Pushes to Emit More Carbon." *Scientific American Energy & Environment News*, enero 6, 2020. <https://www.scientificamerican.com/article/as-fires-rage-australia-pushes-to-emit-more-carbon/>
- Christoff, Peter. 2013. "Climate Discourse Complexes, National Climate Regimes and Australian Climate Policy." *Australian Journal of Politics and History* 59 (3): 349-367.
- Clarkson, Chris et al. 2017. "Human occupation of northern Australia by 65,000 years ago." *Nature* 547: 306-310. <https://www.nature.com/articles/nature22968>
- Clendinnen, Inga. 1987. *Ambivalent Conquests. Maya and Spaniard in Yucatán, 1517-1570*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Climate Action Tracker. 2020. *Australia Country Summary*. <https://climateactiontracker.org/countries/australia/>
- Climate Council Briefing Paper 2019. <https://www.climatecouncil.org.au/wp-content/uploads/2019/11/CC-nov-Bushfire-briefing-paper.pdf>
- Climate Council. 2019a. *Climate Policies of Major Australian Political Parties*. <https://www.climatecouncil.org.au/wp-content/uploads/2019/05/climate-policies-of-major-australian-political-parties-v2.pdf>
- Climate Council. 2019b. *Dangerous Summer: Escalating Bushfire, Heat and Drought Risk*. https://www.climatecouncil.org.au/wp-content/uploads/2019/12/report-dangerous-summer_V5.pdf
- Climate Council. 2020. *ALP Climate Policy: What You Need to Know*. <https://www.climatecouncil.org.au/alp-climate-policy-what-you-need-to-know/>
- Climate Targets Panel. 2021. *Australia's Paris Agreement Pathways: Updating the Climate Change Authority's 2014 Emissions Reduction Targets*. <https://www.climatecollege.unimelb.edu.au/files/site1/docs/%5Bmi7%3Ami7uid%5D/ClimateTargetsPanelReport.pdf>
- Commonwealth of Australia. 2015. *National Climate Resilience and Adaptation Strategy*. Canberra: Gobierno de Australia. <https://www.environment.gov.au/climate-change/adaptation/strategy>
- Cruz García, Álvaro. 2007. *Aborígenes australianos y del Pacífico*. Madrid: Edimat.
- Dawson, James. 1881. *Australian Aborigines. The Languages and Customs of Several Tribes of Aborigines in the Western District of Victoria, Australia*. Melbourne: George Robertson.
- Driscoll, Don A. et al. 2010. "Fire management for biodiversity conservation: Key research questions and our capacity to answer them." *Biological Conservation* 43 (9): 1928-1939.

- Emergency Leaders for Climate Action (ELCA). 2019. *Statement: Australia Unprepared for Worsening Extreme Weather*. <https://emergencyleadersforclimateaction.org.au/statement/>
- Firsova, Anna, Vladimir Stresov y Ros Taplin. 2012. "After 20 years of creating Australian climate policy: was the proposed carbon pollution reduction scheme a change in direction?" *Australasian Journal of Environmental Management* 19 (1): 21-34.
- Flannery, Tim. 1998. *The Future Eaters: An Ecological History of the Australasian Lands and People*. Port Melbourne: Reed Books.
- Flannery, Tim. 2012. "After the Future: Australia's new extinction crisis." *Quarterly Essay* 48: 1-80. <https://www.quarterlyessay.com.au/essay/2012/11/after-the-future>
- Fogt, Ryan L. y Gareth L. Marshall. 2020. "The Southern Annular Mode: Variability, trends, and climate impacts across the Southern Hemisphere." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 11 (4).
- Gammage, Bill. 2011. *The Biggest Estate on Earth: How Aborigines Made Australia*. Sydney: Allen&Unwin.
- Gerritsen, Rupert. 2008. *Australia and the Origins of Agriculture*. Oxford: British Archaeological Reports International Series 1874.
- Global Fire Emissions Database*. 2020. "2019-20 Australian bushfire season." <http://globalfiredata.org/pages/2020/01/03/2019-20-australian-bushfires/>
- Gould, Richard A. 1971. "Uses and Effects of Fire among the Western Desert Aborigines of Australia." *Mankind* 8 (1): 14-24.
- Griffiths, Tom. 2002. "How many trees make a forest? Cultural debates about vegetation change in Australia." *Australian Journal of Botany* 50 (4): 375-389.
- Griffiths, Tom. 2021. "It is the season of reckoning." En *Continent Aflame: Responses to an Australian Catastrophe*, editado por Pat Anderson, Sally Gardner, Paul James y Paul Komesaroff, 19-23. Melbourne: Palaver.
- Jones, Rhys. 1969. "Fire-Stick Farming." *Australian Natural History* 16 (7): 224-228.

- Kelman, Ilan. 2020. *Disaster by Choice: When our actions turn natural hazards into catastrophes*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenneally, Thomas. 2020. "Foreword". En *Continent Aflame: Responses to an Australian Catastrophe*, editado por Pat Anderson, Sally Gardner, Paul James y Paul Komesaroff, 8-12. Melbourne: Palaver.
- Marshall, A. G., D. Hudson, M. C. Wheeler et al. 2014. "Intra-seasonal drivers of extreme heat over Australia in observations and POAMA-2." *Climate Dynamics* 43: 1915-1937.
- McDonald, Matt. 2016. "Bourdieu, environmental NGOs, and Australian climate politics." *Environmental Politics* 25 (6): 1058-1078.
- McKnight, David. 2010. "A change in the climate? The journalism of opinion at News Corporation." *Journalism* 11 (6): 693-706.
- New South Wales Rural Fire Service. 2019. "Dangerous fire conditions-Tuesday 12 November 2019." Comunicado, noviembre 10, 2019. <https://www.rfs.nsw.gov.au/news-and-media/general-news/dangerous-fire-conditions>
- Offer, Kaitlyn. 2019. "Ex-emergency chiefs sound climate alarm." *Canberra Times*, abril 10, 2019. <https://www.canberratimes.com.au/story/6014638/ex-emergency-chiefs-sound-climate-alarm/?cs=1423>
- Pascoe, Bruce. 2018. *Dark Emu: Aboriginal Australia and the birth of agriculture*. Londres: Scribe Publications.
- Pittock, Jamie, Karen Hussey y Samuel McGlennon. 2013. "Australian Climate, Energy and Water Policies: conflicts and synergies." *Australian Geographer* 44 (1): 3-22.
- Pyne, Stephen J. 1991. *Burning Bush: A Fire History of Australia*. Nueva York: Henry Holt and Company.
- Rolls, Eric. 1981. *A Million Wild Acres: 200 Years of Man and an Australian Forest*. Melbourne: Thomas Nelson Publishing.

- Russell-Smith, Jeremy et al. 1997. "Aboriginal Resource Utilization and Fire Management Practice in Western Arnhem Land, Monsoonal Northern Australia: Notes for Prehistory, Lessons for the Future." *Human Ecology* 25 (2): 159-195.
- Select Council on Climate Change. 2012. "Roles and Responsibilities for Climate Change Adaptation in Australia". Documento publicado en línea por el Department of Agriculture Water and the Environment. <https://www.environment.gov.au/system/files/pages/2e55e020-e4d3-4e79-bf44-1846f720a8c8/files/coag-roles-responsibilities-climate-change-adaptation.pdf>
- Talberg, Anita, Simeon Hui y Kate Loynes. 2016. "Australian Climate Policy to 2015: A Chronology." Parliamentary of Australia. https://www.aph.gov.au/About/Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/Climate2015
- Taylor, Maria. 2014. *Global Warming and Climate Change: what Australia knew and buried... then framed a new reality for the public*. Canberra: Australian National University Press.
- Thompson, Andrea. 2020. "Yes, Climate Change Did Influence Australia's Unprecedented Bushfires." *Scientific American*, marzo 4, 2020. <https://www.scientificamerican.com/article/yes-climate-change-did-influence-australias-unprecedented-bushfires/>
- Wang, Guojian y Cai, Wang. 2013. "Climate-change impact on the 20th-century relationship between the Southern Annular Mode and global mean temperature." *Scientific Reports* 3: 2039.
- Watson, Don. 2014. *The Bush*. Melbourne: Penguin Random House Australia.
- Whitey, A. 2019. "Bushfire season starts early across northern Australia due to ongoing hot, dry conditions." *ABC News*, junio 26, 2019. <https://www.abc.net.au/news/2019-06-27/bushfire-outlook-queensland-2019/11251150>
- World Wildlife Fund of Australia. 2020. *Australia's 2019-2020 Bushfires: The wildlife toll*. Sydney: World Wildlife Fund. <https://www.wwf.org.au/what-we-do/bushfire-recovery/in-depth/resources/australia-s-2019-2020-bushfires-the-wildlife-toll>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.319>

ARTÍCULO

Seguridad humana. Ciudadanía y Estado-nación en India

Human Security. Citizenship and Nation-state in India

LAURA CARBALLIDO CORIA

<https://orcid.org/0000-0002-2447-6746>

Universidad Autónoma Metropolitana (Cuajimalpa), México

Recepción: 1 de octubre de 2020

Aceptación: 4 de enero de 2021

Resumen: En este texto se examina un par de acciones que revisten particular gravedad, pues son ejercidas y apoyadas por el aparato estatal y ponen en duda los principios bajo las cuales se construyó la democracia en India. La primera es la decisión de hacer una enmienda a la Ley de Ciudadanía contenida en la Constitución, y la segunda es la actualización del Registro Nacional de Ciudadanos, cuya primera fase se ha llevado a cabo en Assam. Ambas confirman la visión hindú que de la nación y de la ciudadanía tiene en el gobierno actual y colocan en una situación vulnerable a la comunidad musulmana en particular, aunque no únicamente.

Palabras clave: ciudadanía; Estado-nación; migración; lengua; Partición.

Abstract: This text analyzes a pair of actions that have serious consequences, since they are executed and supported by the state. They endanger the principles under which democracy was built in India. The first one is the amendment to the Law of Citizenship in the Constitution and the second is the update of the National Register of Citizens that has been implemented in Assam. Both confirm the way the current government sees nation and

citizenship as predominantly Hindu. Also, these mechanisms render the Muslim community and others vulnerable.

Key words: citizenship; Nation-state; migration; language; Partition.

Hablar de seguridad humana es hablar de la posibilidad de una vida estable, libre de amenazas. Éstas pueden ser de orden diverso: deterioro ambiental, crisis económica, políticas estatales que vulneran a sus poblaciones, por ejemplo, en detrimento de la equidad de género, y conflictos religiosos (Commission on Human Security, United Nations 2003).¹

En India independiente hemos visto el uso de la religión por parte de los gobiernos central y estatales y de los partidos políticos. Reviste especial importancia el ascenso de los grupos hindúes chauvinistas, ejemplificados en el partido político Bharatiya Janata Party (BJP de aquí en adelante) y en organizaciones, como la religiosa Bajrang Dal, la estudiantil Akhil Bharatiya Vidyarthi Parishad y la de trabajadores Bharatiya Kishan Sangh.

El fortalecimiento de estos grupos a partir de la década de 1960 se ha visto acompañado de iniciativas que fomentan el odio hacia musulmanes y cristianos principalmente, pero también hacia grupos que ellos ubican en los márgenes del hinduismo. En muchas ocasiones estas iniciativas se han traducido en actos de violencia, como ataques a iglesias y a personas sospechosas de haber matado o comido carne de res (“India probe after ‘cow vigilantes kill Muslim man’” 2017).

Estas acciones han adquirido un tono distinto desde que el BJP tomó el poder en 1998-2004 y, posteriormente, en dos periodos consecutivos, 2014-2019 y 2019 a la fecha. Esto se debe a que diversas medidas impulsadas por el gobierno han minado seriamente la seguridad humana en el país.

En este texto abordaré un par de estas acciones que revisten particular gravedad, pues son ejercidas y apoyadas por el aparato estatal y ponen en duda los principios bajo las cuales

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de los dos dictámenes anónimos: fueron relevantes y me permitieron afinar varias ideas a lo largo del artículo.

se construyó la democracia india, contenidos en la Constitución. La primera es la decisión de hacer una enmienda a la Ley de Ciudadanía y la segunda es la actualización del Registro Nacional de Ciudadanos, cuya primera fase se ha llevado a cabo en Assam. Ambas confirman que el gobierno actual posee una visión excluyente, basada en lo hindú, de la nación y la ciudadanía, y colocan en una situación vulnerable a la comunidad musulmana en particular, aunque no únicamente, como veremos más adelante. Cabe aclarar que otras decisiones y acciones del gobierno indio resultan también preocupantes, pero, por cuestiones de espacio, he decidido centrar mi análisis en estas dos.²

La enmienda a la Ley de Ciudadanía permite que extranjeros que hayan entrado a India sin la documentación debida puedan solicitar la ciudadanía. La enmienda contempla a los extranjeros que pertenezcan a las comunidades hindú, sikh, budista, jaina, parsi y cristiana y que provengan de Afganistán, Bangladesh y Pakistán (Government of India 2019). Notoriamente, no incluye a extranjeros pertenecientes a la comunidad musulmana, lo cual introduce un principio de discriminación religiosa que atenta contra los principios de la Constitución india.

El Registro Nacional de Ciudadanos (NRC, por sus siglas en inglés) fue creado en 1951 con base en los datos del censo de ese mismo año y como respuesta a la migración en el estado de Assam. El propósito era contar con un registro fidedigno de los ciudadanos en ese estado y así poder deportar a los extranjeros. Sin embargo, el registro no fue actualizado sino a partir de 2013, cuando la Suprema Corte comenzó a dirigir el proceso, y sus resultados fueron publicados en agosto de 2019. El problema es que el registro contenía los nombres de 31 de los 33 millones de habitantes de Assam, dejando fuera de la nación, literalmente, a 1.9 millones de personas.

Este texto está dividido en cinco secciones. En la primera se reflexiona brevemente sobre la seguridad humana. En la segunda se hace una introducción a la historia del

² Un ejemplo ofrece una idea de los cambios profundos emprendidos por el gobierno indio, que contribuyen a una frágil situación en términos de seguridad humana. El 5 de agosto de 2019, el gobierno indio anunció la decisión de eliminar el artículo 370 de la Constitución, que daba un estatus especial a Jammu y Kashmir (BJP, 2019). Asimismo, en octubre de ese año llevó a cabo una reorganización territorial por la cual se crearon dos territorios de la Unión: Jammu y Kashmir y Ladakh. En conjunto, esto alteró la autonomía de la cual gozaba ese estado y que fue uno de los elementos clave para su integración a India en 1947. Previo al anuncio de la eliminación del artículo 370 se enviaron tropas, se ordenó a los turistas que abandonaran el estado, se cortaron los medios de comunicación y se encarceló a líderes políticos. La población sufrió las consecuencias económicas y sociales de estas restricciones al movimiento y a la comunicación, a las que sumaron las que ocasionó la contingencia por la pandemia en 2020.

movimiento nacionalista hindú, en particular del partido político BJP, en el poder de 2014 a 2019 y desde 2019 hasta ahora. En la tercera sección se introducen de manera sucinta algunas nociones sobre la Partición, en especial sobre ciudadanía y la migración que acarreó, así como sobre su impacto en Assam. En la cuarta y quinta secciones se exploran a profundidad los dos instrumentos antes mencionados. Finalmente, se abordan las implicaciones que para la seguridad humana presentan.

Para este texto se ha consultado la plataforma electoral del BJP en 2014 y 2019, pues allí hay elementos clave para analizar este proceso. Las leyes y sus enmiendas son parte importante y nos hablan de las especificaciones, objetivos y formas de comprensión de la nación india. Asimismo, se ha analizado documentación elaborada por el Estado: se ha echado mano del material, impreso y en línea, producido para los funcionarios a cargo, pues son quienes realizan el “proceso de traducción” y aplicación de las disposiciones para la población en general. Por ejemplo, el material para entrenar a los funcionarios locales que organizan reuniones comunitarias. Además se ha dado seguimiento a la prensa nacional e internacional, indispensable para entender la recepción de estos cambios.

SEGURIDAD HUMANA

En 1994 la Organización de las Naciones Unidas introdujo el concepto “seguridad humana”, con el propósito de que la seguridad dejara de verse (sólo) como un tema propio de las relaciones entre Estados-nación y con énfasis en el ámbito militar. Se empezó a configurar una definición que comprendiera la dimensión humana de la seguridad: allí entraron la relevancia de la alimentación, la salud, el ingreso económico, el cuidado del ambiente para llevar una vida digna (Commission on Human Security 2003, 2-3). Durante la Reunión del Milenio de la ONU en 2000 se definieron los objetivos para el nuevo milenio, como la posibilidad de vivir sin miedo ni carencia. Estas ideas se han vuelto la expresión condensada de lo que engloba la seguridad humana (United Nations Fund Trust for Human Security).

Con el paso del tiempo, el término ha adquirido mayor peso y se han realizado estudios al respecto. Así, por ejemplo, se han estudiado las amenazas a la seguridad humana derivadas del deterioro ambiental. El cambio climático puede alterar profundamente las

actividades económicas de las que dependen las poblaciones, provocando o profundizando la pobreza. Además, para los Estados resulta más difícil mantener la infraestructura pública (agua potable, educación o salud) debido a desastres naturales, pero también a las dificultades para recaudar impuestos (Barnett y Adger 2007). Como puede observarse, la investigación y la reflexión de este tipo no desplazan, más bien complementan la visión de la seguridad centrada en el Estado (Commission on Human Security 2003, 4).

Para el caso del Sur de Asia, y de India en particular, este cambio ha sido notable. En el caso de India, la definición inicial de seguridad partía de las amenazas al Estado indio: la integridad territorial, la autonomía en política exterior, el constituirse como una potencia regional y la estabilidad interna, como ilustra el libro de Muthiah Alagappa (1998). Allí figuraban de forma prominente la difícil relación con Pakistán y China y los movimientos de autonomía y secesión (Alagappa 1998).

Bajo la influencia de la definición dada por la Organización de las Naciones Unidas, un elemento común a este nuevo enfoque ha sido señalar la responsabilidad del Estado de garantizar la seguridad humana (Chatterjee 2014). Si observamos la región del sur de Asia en su conjunto, salta a la vista el enorme gasto militar realizado con el afán de obtener mayor seguridad, lo cual contrasta, irónicamente, con la permanente sensación de inseguridad de los gobiernos (Yousaf 2017, 486). Frente a esto, afirma Yousaf, es importante indagar en torno a problemas como la inseguridad económica, alimentaria y de salud, pues, aunque la región ha experimentado crecimiento económico, la pobreza y la incertidumbre siguen presentes. Un ejemplo concreto proviene del sector agrícola: cerca de 82% del campesinado es informal, el porcentaje más alto a nivel mundial. Debido a su condición, estos trabajadores son vulnerables y prácticamente incapaces de cubrir sus necesidades básicas ante la pérdida de empleo (Yousaf 2017, 488).

Adoptar la perspectiva de la seguridad humana permite tener una comprensión mayor de problemas sociales. Bashir Udin presenta un caso interesante: el del tráfico humano en la región, que ha sido estudiado en relación con el trabajo sexual y la migración: bajo el primer ángulo se exploran las condiciones de dicha actividad, y bajo el segundo la demanda y el flujo de personas que lo abastecen. Sin embargo, desde el punto de vista de la seguridad

humana es posible ir más allá para entender que la pobreza es clave para el fenómeno en la región (Bashir Udín 2014).

El presente texto busca analizar la actualización del NRC y la Enmienda a la Ley de Ciudadanía a la luz de estas preocupaciones y amenazas a la seguridad humana. Para ello es importante entender la visión que alimenta ambos proyectos: el nacionalismo hindú, el cual concibe a India como un país puramente hindú, eliminando la diversidad que la caracteriza.

EL NACIONALISMO HINDÚ EN EL PODER

En el sur de Asia ha habido históricamente una serie de conflictos entre comunidades étnico-religiosas. Estas disputas han estado asociadas a procesos diversos, como políticas coloniales, cambios en la posición social de una comunidad, nociones reales e imaginadas asociadas a mayorías y minorías, movimientos nacionalistas, construcción del Estado-nación y los esfuerzos de varios gobiernos por afianzar su posición en el poder. Los enfrentamientos durante la Partición, las confrontaciones entre musulmanes sunitas y chiítas en Pakistán, así como la persecución a los hindúes o budistas en Bangladesh son algunos ejemplos.³

Cabe destacar un rasgo de los gobiernos desde el periodo colonial hasta el poscolonial: la incapacidad para reaccionar y controlar la violencia contra las minorías religiosas. La inacción, la indiferencia y, a veces, incluso la participación de las fuerzas del orden constan en el pogromo de los sikhs en Delhi (India) en 1984, en los ataques en contra de musulmanes en Kalutara (Sri Lanka), así como contra los musulmanes en Delhi (India) en 2020.

El nacionalismo hindú en India tiene sus orígenes en el periodo colonial, como una más de las varias corrientes que participaron en el movimiento nacionalista (Hansen 1999). El nacionalismo hindú adoptó nociones de espiritualidad, misticismo y fascinación presentes en la imagen de India construida por el orientalismo del siglo XIX (Hansen 1999).

Ese nacionalismo construyó una visión propia del hinduismo, en la que ciertos elementos fueron privilegiados sobre otros, como la figura de Ram y la relevancia de los

³ Estos conflictos étnico-religiosos no son exclusivos del sur de Asia, sino que están presentes también en otras zonas del continente. Desde los disturbios entre malayos y chinos en Malasia hasta la persecución de rohingyas en Birmania.

lugares de peregrinación (dando lugar a una geografía sagrada).⁴ El movimiento fue desarrollando una visión particular de la historia y la cultura de India, en la que la centralidad de lo hindú se fue afianzando (Jaffrelot 1996; Van der Veer 1994).

Dos ideólogos importantes de este movimiento durante el periodo colonial fueron Vinayak Damodar Savarkar y M. S. Golwalkar. En su libro publicado en 1923, Savarkar introdujo un nuevo término: la *Hindutva* o hinduidad, que comprende lo hindú, pero más allá de la historia espiritual o religiosa, para abarcar la historia en su totalidad ([1923] 1969, 3-4). Savarkar delineó la historia de India identificando claramente los momentos de apogeo: la fundación de reinos por parte de los arios y la unificación realizada por Rama, así como también destacó la debilidad que acarrió el budismo y el declive a partir de la invasión musulmana ([1923] 1969).

A decir de Hansen, Savarkar desempeñará un papel relevante, pues sentará las bases para la construcción de un nacionalismo cultural que se distingue hasta el día de hoy por ser comunalista, masculino y antimusulmán. Sin embargo, también racionalista, pues, como nos recuerda Hansen, Savarkar admiraba el poder de los británicos (1999, 79).

Por su parte, durante la década de 1940, M. S. Golwalkar se encarga de desarrollar esta corriente. En *We, Our Nationhood Defined* (1939), establece que los hindúes son el elemento constitutivo de India. Para Golwalkar, aquellos que no se adaptan a los estándares de la nación hindú quedan fuera de ella, no merecen privilegios ni tratamiento especial, ni siquiera derechos ciudadanos (Hansen 1999, 80-84).

Durante el periodo colonial, la Hindu Mahasabha fue el partido político que asumió la defensa de la comunidad hindú, pero será hasta el periodo independiente cuando sobresalgan y se afiancen las estrategias organizativas del nacionalismo hindú en los ámbitos político y social. En la década de 1950, el partido Jana Sangh tuvo principios modestos en la vida electoral de India; si bien sus resultados no fueron impresionantes, destacó la movilización de integrantes de la Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS) o Asociación

⁴ El dios Ram y la construcción de un templo dedicado a él han sido objetos de movilización política para el grupo de organizaciones políticas, sociales y culturales del nacionalismo hindú. El templo se construirá sobre el terreno que alguna vez ocupó la Mezquita de Babar, que fue arrasada en 1992 por estos grupos y sus simpatizantes.

Nacional de Voluntarios, que se caracterizó por el llamado a fortalecer la comunidad hindú (Jaffrelot 1996; Hansen 1999).

Es hasta la década de 1980 cuando integrantes del Jana Sangh fundan un nuevo partido, el BJP, que se asume como sucesor del anterior. Al cabo de esa década y durante la de 1990, el BJP cobrará mayor relevancia política a nivel nacional, tratando además de enlazarse con preocupaciones regionales y locales específicas.

A finales de la década de 1990, el BJP adquirió una fortaleza mayor aún. Durante esa década, varios gobiernos se formaron con base en frágiles alianzas. El propio BJP formó un gobierno de corta duración en 1996, pero en el periodo de 1998 a 2004 logró permanecer en el poder durante cinco años, con Atal Bihari Vajpayee como primer ministro.

Si bien el Partido del Congreso retomó el poder en 2004 y 2009, en 2014 el BJP regresó. Para entender esta victoria política, hay varios elementos a considerar, como la redefinición de la figura pública de Narendra Modi, después de su pobre desempeño durante la violencia en Gujarat en 2002; la presencia de importantes líderes políticos del BJP en varios estados, los problemas económicos del país y las acusaciones de corrupción dirigidas al Partido Nacional del Congreso, entre otros más.

Las elecciones de 2014 son notables por varias razones. Desde 1984 un partido político no había logrado ganar los votos suficientes por sí mismo. El BJP encabezó una alianza denominada Alianza Democrática Nacional (NDA, por sus siglas en inglés), pero por sí solo obtuvo suficientes escaños en el Parlamento. Narendra Modi asumió el cargo de primer ministro, lo cual supuso una transformación de su figura política después de ser jefe de gobierno del estado de Gujarat.

Durante su largo paso al frente de Gujarat (desde 2001 hasta 2014), Modi demostró su incapacidad para lidiar con la violencia, pero también su falta de sensibilidad hacia la comunidad musulmana. En febrero de 2002, un carro del tren donde viajaban peregrinos hindúes que regresaban de Ayodhya se incendió. El tren se había detenido en la estación de Godhra, Gujarat, cuando comenzó el incendio. Al día de hoy, las causas no han sido aclaradas, pero los peregrinos dieron una versión según la cual habría ocurrido una pelea con musulmanes que estaban en la estación, quienes habrían prendido fuego al vagón a manera

de venganza (Martínez Saavedra 2016). Días después se organizó una persecución de musulmanes, en la que participaron, entre otros, organizaciones nacionalistas hindúes, como la RSS. Se calcula que 1 000 personas murieron, aunque hay algunos que mencionan la cifra de 2 000 muertos (Martínez Saavedra 2016).

La actuación de Modi fue deplorable, pues en vez de asegurarse de que las fuerzas del orden intervinieran, hubo negligencia e incluso acusaciones de que miembros de la policía habrían participado en los ataques. Adicionalmente, Modi se expresó de forma irresponsable al declarar que a toda acción corresponde una reacción, es decir, que la persecución de los musulmanes era resultado del incendio del tren (“‘Newton’ Modi has a lot to answer” 2002). El propio Atal Bijari Vajpayee, primer ministro, tardó en pronunciarse y lamentar lo ocurrido, lo que fue objeto de muchas críticas.

Si los señalamientos ante lo ocurrido fueron numerosos, vienen a la mente dos preguntas: ¿cómo es que Modi dejó atrás esta imagen para asumir el cargo de primer ministro en 2014 y nuevamente en 2019? Y ¿cómo es que el BJP volvió al poder, después de perder ante el Partido del Congreso en 2004?

Para responder a estas interrogantes, en primer lugar, es preciso analizar la transformación de Modi. Su imagen pública se enfocó en otros elementos durante su paso por la gubernatura. Se destacó su impulso a los empresarios, quienes se vieron favorecidos y alabados, lo cual contrasta con su falta de interés en sectores pobres. Se habló del crecimiento económico logrado, que, sin embargo, venía de tiempo atrás y no se debía exclusivamente a él. Se enfatizaron sus promesas de una India pujante, con avances tecnológicos (Jaffrelot 2015; Martínez Saavedra 2016).

Esto estuvo acompañado de la exposición constante de su imagen. Para empezar, Modi contrató a una compañía estadounidense de relaciones públicas, además de explorar otras tecnologías, como el correo electrónico (respondía personalmente parte de sus correos) y los mensajes a celular (Jaffrelot 2015, 3). Asimismo, fue sumamente cuidadoso al elegir la ropa, los colores y la postura que asumía en cada fotografía, lo mismo que el tono de voz y el lenguaje corporal en sus apariciones públicas (Jaffrelot 2015, 4-5). Estos elementos fueron recuperados y profundizados a nivel nacional durante las campañas políticas de 2014 y 2019.

En segundo lugar, la lectura detenida de la plataforma electoral del BJP para 2014 y su contraste con la plataforma de 2019 es sumamente útil para comprender los elementos clave en cada coyuntura electoral, en específico, la centralidad que fue adquiriendo la definición de India como hindú, a partir de proyectos concretos. Al comparar ambos documentos se notan diferencias importantes. Hay que tomar en cuenta el contexto. En 2014, el BJP estaba tratando de regresar al poder, por lo que tomó como punto de partida la crítica al gobierno del Partido del Congreso.

El texto consta de 42 páginas. Sus subtítulos muestran un plan de trabajo claro, que convoca a construir una India fuerte. Así nos encontramos con el llamado a “atender lo inminente”, es decir, todos los problemas heredados por el Partido del Congreso, entre ellos, la corrupción, el alza de los precios y la crisis de credibilidad. Posteriormente se invita al electorado a participar en “fortalecer la estructura”, “reformular el sistema” y “ampliar la plataforma”. La agenda concluye con el compromiso de erigir una India vibrante, con una sociedad y economía del conocimiento (BJP 2014, 42.)

Sin embargo, temas que se volverán centrales hacia 2019 y que revisten relevancia para nuestro análisis, reciben breves menciones. El documento establece que es importante garantizar el desarrollo regional y que en el noreste indio hay varios temas pendientes. Entre ellos está el de atender el problema de los infiltrados en el noreste y ponerles un alto, además de establecer lineamientos claros (BJP 2014, 8).

En cuanto a Jammu y Kashmir, el BJP se comprometía a mantener la unidad territorial india y a derogar el artículo 370, entre otras cosas (BJP 2014, 8).

Hacia el final, el documento reflexiona sobre la presencia de graves problemas en términos de seguridad nacional, ampliamente definida, que incluyen lo mismo capacidad militar que seguridad económica y acceso al agua (BJP 2014, 37). Debido a errores de administraciones pasadas, aduce el BJP, problemas importantes no han sido atendidos. La región es sensible y hay problemáticas internas, como asuntos en la Marina, disturbios comunistas, ataques maoístas y la presencia de inmigrantes ilegales en el noreste (BJP 2014, 38).

El propio BJP resume en un par de listas ideas clave para su posible administración. La primera lista lleva como título “Nuestro compromiso”, con énfasis en el proyecto para el electorado: crecimiento económico, combate a la corrupción, competitividad en el plano internacional y sistemas de gobernanza transparentes, en los que haya realmente rendición de cuentas. Al final del manifiesto, la segunda lista tiene un título engañoso: “Legado cultural”, pues el lector anticipa preocupaciones como asegurar fondos para el Archeological Survey of India (para sus museos, biblioteca y publicaciones), pero en realidad se encuentra con una lista de compromisos para preservar las lenguas indias y los sitios históricos, así como la protección de la vaca y su progenie, la construcción del Templo de Ram y la limpieza del río Ganges, pues es un símbolo de fe. Inmediatamente abajo, sin relación directa con estos temas, se enuncia un compromiso adicional: el establecimiento de un Código Civil Uniforme, para lograr la equidad de género (BJP 2014, 41). No hay elemento de sorpresa en los temas listados: todos y cada uno responden a la idea de lo hindú como lo único valioso y digno de cuidado para la nación. La única sorpresa, quizá, resida en que esta lista no aparezca como introducción, sino al final, para suavizar el tono y disminuir la percepción entre el electorado de que el BJP alienta las divisiones al interior de la sociedad india.

Sin embargo, para 2019 y después de un periodo en el poder, la agenda electoral reflejaba un tono de mayor confianza. Esto era evidente tanto en la organización del documento, como en la centralidad de algunos temas. Esta vez el documento comenzó con algunos mensajes breves de Modi, primer ministro; Amit Shah, presidente del BJP, y Rajnath Singh, quien encabezó el comité que elaboró este manifiesto, más un apartado llamado “Hacia una nueva India” (BJP 2019, 2-10).

En esta ocasión prescindieron de una introducción como tal y presentaron un primer apartado titulado “La nación primero”, que en 14 puntos delineó su visión de India. Figuran allí dos grandes grupos de ideas, uno vinculado con la seguridad nacional entendida como un tema de defensa, de allí que se hable de combatir el terrorismo, asegurar las fronteras y garantizar el bienestar de los soldados. Otro en que se delinea la idea que hay de la nación y que contiene dos elementos relevantes para nuestro tema: se combatirá la infiltración que atenta contra la identidad cultural y lingüística en ciertas zonas. Para ello se llevará a cabo la actualización del Registro Nacional de Ciudadanos, además de reforzar la vigilancia en la

frontera. Asimismo, se implementará la enmienda a la Ley de Ciudadanía, para recibir refugiados de minorías comunitarias de países vecinos. Pero, aclaran rápidamente, sin menoscabo de la identidad cultural y lingüística del noreste indio. La promesa de cambiar el estatus de Jammu y Kashmir también figuró, pero como una forma de asegurar el desarrollo y de proteger a ciertos sectores (BJP 2019, 11-12).

Las elecciones se celebraron entre abril y mayo de 2019. De allí salieron victoriosos el BJP y su alianza, la Alianza Democrática Nacional (NDA) (Mehta, 2019b). El análisis de las primeras acciones y comunicaciones de un gobierno electo arroja generalmente ideas sobre lo que viene, permite anticipar, si se quiere, el tono de la administración. El BJP asumió el poder en agosto y pocos días después derogó el artículo 370 relacionado con Jammu y Kashmir (Mehta 2019a). El mensaje inequívoco era que, efectivamente, la nación (como el BJP la concibe) venía primero y que cumplirían las promesas hechas.

CIUDADANÍA, ETNICIDAD, LENGUA Y FRONTERA

Para entender el origen tanto del Registro Nacional como de la enmienda a la Ley de Ciudadanía es preciso remontarse al periodo colonial y examinar, por un lado, lo ocurrido en Assam, provincia británica ubicada en el noreste. Y, por otro, hacer algunas observaciones sobre la construcción de las fronteras al momento de la independencia, así como a algunos arreglos estatales de Bangladesh, India y Pakistán. Es en torno a estos procesos y lugares como se fueron construyendo nociones de ciudadanía y pertenencia, de responsabilidad estatal y de los que surgieron temores ante la presencia de gente foránea (los “extranjeros ilegales” del periodo poscolonial). A continuación, iré entrelazando algunas reflexiones sobre la situación de Assam, con el proceso más amplio de Independencia y Partición. No se trata de una explicación cronológica en sentido estricto, sino de una exposición que busca problematizar estos procesos.

Baruah ha dicho que en el tratamiento dado a Assam durante el periodo colonial no hubo consideraciones de carácter cultural o histórico, sino económicas. Los británicos se apropiaron de Assam en la primera mitad del siglo XIX y la administraron como una extensión

de la provincia de Bengala, hasta que finalmente en 1874 adquirió un estatus separado (*chief commissionership*) (Baruah 2001, 24-25).

Al interior de Assam, la población era diversa e incluía lo mismo a hablantes de asamés que a hablantes de otras lenguas, pertenecientes a tribus. Además de ello, los hablantes de bengalí y de lenguas adicionales crecieron durante el siglo XIX y el XX. Por un lado, Sylhet, un distrito con mayoría bengalí era parte de Assam, lo que alteró la composición demográfica a favor de la población musulmana. Por otro, diversas actividades económicas impulsaron la llegada de migrantes de diversos orígenes, entre ellos bengalíes, tanto hindúes como musulmanes. Los británicos alentaron la importación de mano de obra de Mymensingh, Rangpur y otros lugares, para que trabajara en el tendido de vías férreas. Posteriormente, con el establecimiento de la industria del té, llegaron miembros de las tribus santhal, oraon, munda. Otro grupo importante fue el de los nepalíes: muchos de ellos se emplearon en el sector de servicios y fueron trabajadores en la construcción, el transporte y la agricultura (Baruah 2001, 44-68; Hazarika 2000, 71-74).

La percepción entre los británicos de que el asamés era un derivado del bengalí, aunada a la presencia de bengalíes, hicieron que el idioma bengalí se convirtiera en el medio de comunicación de las cortes y en el idioma oficial desde 1837 hasta 1873. Esto generó un movimiento entre los intelectuales, quienes defendieron su lengua y, con el apoyo de misioneros cristianos, quienes estaban elaborando materiales que ayudaran en su labor de conversión, lograron que el asamés se convirtiera en la lengua de la provincia (Baruah 2001, 38-39). Estos elementos explican el origen del temor de la población asamesa a volverse minoría frente a la población hablante de bengalí.

Los miedos se incrementaron en la segunda mitad del siglo XX, a consecuencia de una mayor migración. Es importante recordar que, en los últimos años del periodo colonial, la confrontación entre fuerzas políticas (el Partido Nacional del Congreso y la Liga Musulmana) y ciertos elementos de la política colonial condujeron a la independencia de la colonia, pero con una división territorial (Carballido Coria 2011). A grandes rasgos, ambos partidos políticos tenían visiones encontradas: mientras que el Partido del Congreso insistía en asumirse como el representante de todos los indios y en vislumbrar una India con un gobierno centralizado, la Liga Musulmana mostraba preocupación por la posición de los musulmanes

en una India independiente y aspiraba a obtener mecanismos que garantizaran su seguridad, para lo cual un sistema federal era lo mejor. No obstante, estos elementos se complejizaban a nivel regional y local con elementos de orden económico, social y político (Carballido Coria 2011).

Finalmente, India se dividió en dos: India, como la conocemos ahora, y Pakistán, formado a partir de las zonas al oeste y este que tuvieran mayoría de población musulmana y continuidad geográfica. En 1947 Pakistán tenía una peculiaridad: era un país compuesto por dos grandes territorios carentes de continuidad geográfica y con otro país en medio de ellos. No obstante, esta situación no sería permanente, pues en 1971 la parte este se transformaría en Bangladesh.

Después de la Independencia y Partición de India en dos Estados, India y Pakistán, continuó la migración. Tras dividirse, se registró un intercambio poblacional particularmente agudo (pero no restringido, como veremos) en los pueblos cercanos a las nuevas fronteras entre los dos países. Así, personas no musulmanas (hindúes y sikhs) decidieron emigrar a India al encontrarse dentro de Pakistán y personas musulmanas decidieron emigrar a Pakistán (Butalia 1998).

De la parte este del recién creado Pakistán llegó a Assam población hindú que huía de la violencia comunalista. A la vez, personas de otros estados de la República india, pero particularmente de Bengala en India, continuaron llegando a Assam en busca de mejores condiciones de vida. A estos flujos se añadió el de 1971, cuando Pakistán del este se independizó de Pakistán del oeste y se convirtió en Bangladesh: una cantidad importante de refugiados hindúes cruzó la frontera hacia India debido a la violencia y muchos de ellos terminaron en Assam.

De acuerdo con Baruah, las movilizaciones sociales se organizan en torno a símbolos culturales, y en el caso de la población originaria de Assam su movimiento ha extraído dichos símbolos de leyes y de la Constitución (2001, 118). Las protestas en contra de la presencia de “extranjeros ilegales” se han organizado en buena medida en torno a las fechas a partir de las cuales se cierra la nación y ya no es posible aceptar más migrantes.

Pero la respuesta a la interrogante de quién está o no dentro de la nación no ha sido sencilla ni en el sur de Asia ni en el resto del continente. Al independizarse, ni India ni Pakistán eran (y siguen sin ser) países homogéneos en términos religiosos, lingüísticos o étnicos. La conciencia de esto es palpable en los escritos previos a la Partición, cuando intelectuales y líderes se plantearon el problema: ¿sería pertinente realizar un intercambio poblacional entre los dos países?, ¿las comunidades minoritarias en Pakistán funcionarían como “rehenes” que garantizarían el bienestar de las comunidades minoritarias en India y viceversa? (Carballido Coria 2011; Chatterji 1996; Talbot 1998). Estas preguntas estaban contenidas en textos que circularon en favor y en contra de la creación de Pakistán (Ahmad 1947; Chatterjee 1947).

Las personas huyeron de la violencia y la incertidumbre. La violencia comunalista empezó en Bengala en agosto de 1946, a raíz del Día de Acción Directa, y se extendió a otras zonas de la colonia. Asesinatos, violaciones, conversiones forzadas, saqueos, desacralización de espacios se sucedieron a partir de ese momento y hasta fines de 1948 (Butalia 1998; Menon y Bhasin 2000). En particular, una vez que se anunció la frontera final entre los dos países, los movimientos de población se aceleraron, pero con el tiempo adquirieron patrones diferentes. En este aspecto, especialistas de la Partición han señalado que mientras una gran cantidad de personas se trasladó hacia el lado oeste en un periodo más corto, el movimiento poblacional fue menos numeroso hacia el este, con picos en momentos específicos, pero continúa prácticamente hasta el día de hoy (Bagchi y Dasgupta 2006; Butalia 1998; Menon y Bhasin 2000; Talbot 1998).

Lo cierto es que ninguno de los dos países estaba preparado para la cantidad de inmigrantes que recibió ni para los arreglos necesarios que esto conllevó: desde la organización de campamentos y la recuperación de personas que habían sido robadas (mujeres y niños), pasando por cuestiones de propiedad, hasta la decisión de la fecha final para este flujo migratorio (Butalia 1998; Menon y Bhasin 2000; Talbot 1998). Pakistán, por ejemplo, recibió 95 000 refugiados tan sólo de Hyderabad, como consecuencia de la “acción policial” de 1948 del gobierno indio (Talbot 1998, 105). Por su parte, el gobierno indio anunció que el 19 de julio de 1948 sería el último día para que los pobladores provenientes de Pakistán reclamaran la ciudadanía india. Pero, posteriormente, como resultado del Pacto

Nehru-Liaquat, concerniente a la protección de minorías en ambos países, la fecha se recorrió al 31 de diciembre de 1950 (Chandra et al. 2002, 81). Sin embargo, en la práctica, los cruces continuaron, pues el sistema de pasaportes se introdujo hasta 1952, y, como hemos visto, continúan hasta hoy.

En Assam, las protestas en contra de la presencia de “extranjeros ilegales” se volvieron cada vez más prominentes desde el inicio de la independencia. No obstante, la identificación de esos extranjeros no era fácil: la creación de India y Pakistán dividió comunidades que hasta hacía no mucho tiempo tenían lazos a ambos lados de la nueva frontera: bengalíes que habitaban en Calcuta (ahora Kolkata), cuyo hogar ancestral se había quedado en Pakistán del este. O trabajadores agrícolas que iban y venían entre Bengala y Assam. Para determinar quién era extranjero y quién no, se hizo el primer Registro Nacional de Ciudadanos: en éste se pusieron los datos particulares de las personas incluidas en el primer censo, realizado en 1951. Sin embargo, el Registro Nacional no volvió a actualizarse, sino hasta años recientes.

Sanjoy Hazarika inicia un par de sus libros sobre el noreste indio con historias que ilustran parte de estos movimientos migratorios hacia India (1995, 2000). Sheik Barah, un sastre, vino de Pakistán del este (Bangladesh) con su esposa en 1971, antes de que el ejército indio entrara a liberar el país. En 1984, a los 45 años, su nombre fue registrado como un elector del *basti*, legalizando su presencia (Hazarika 1995, 4-9). Mahesh Chandra Das, un bengalí hindú originario de Sylhet, era el cocinero de la familia del autor. Mahesh tenía algunas peculiaridades, entre las que figuraban el preparar un delicioso *ilish* (hilsa curry o curry de pescado), fumar *biris* malolientes y cruzar cada año la frontera hacia Pakistán del este, que eventualmente se convertiría en Bangladesh. Lo notable es que Mahesh emprendía el cruce sin documentos: al irse, entregaba un soborno al guardia de Pakistán del este, y al regresar, uno al guardia de India (Hazarika 2000, 9-15). Mahesh lograba así un equilibrio y mantenía la paridad, parafraseando a Hazarika (2000, 12).

Hay especulaciones y debates en torno a la cifra de migrantes, ejemplificados en estas dos historias. En Assam se hablaba de que los extranjeros constituían 31% a 34% de la población para 1971 (Baruah 2001, 118). En la década de 1990 se hablaba de tres millones de bengalíes en Delhi (Hazarika 1995, 4-9). En 2004, el ministro de Estado para Asuntos del

Interior, Sriprakash Jaiswal, dijo en el Parlamento que había 12 millones de bangladeshíes ilegales en India (India and Bangladesh. Migration Claims Fact-Checked 2020). Sin embargo, en un texto de 2012 sobre la migración sur-sur, las Naciones Unidas señalaron que el número de migrantes internacionales de Bangladesh que reside en India era de 3 200 000 (Organización de las Naciones Unidas 2012, 3).

Las condiciones de vida en Bangladesh, aunadas al deterioro ambiental están detrás de esto (Hazarika 1995, 4-9). Sin embargo, también hay otros factores que lo explican, como la cercanía geográfica, la cultura y el pasado compartidos.

Hacia el final de la década de 1970, en Assam se registró una amplia movilización en contra de los inmigrantes: el incremento de hablantes de lengua bengalí (que traía a la memoria eventos del siglo XIX), así como la presencia de “extranjeros” en las listas de votantes fueron elementos prominentes. La movilización se prolongó hasta 1985 e incluyó actos de violencia, de los cuales el más notable fue la masacre de Nellie, en la que poco más de 2 000 personas fueron asesinadas (Baruah 2001, 132-135; Hazarika 2000, 49-53).

Esta agitación concluyó con la firma de un acuerdo entre el movimiento y el gobierno indio, el cual implicaba la organización de los inmigrantes en tres categorías. Quienes hubieran ingresado antes de enero de 1966 serían considerados ciudadanos, pero quienes hubieran entrado entre enero de 1966 y marzo de 1971, pese a poder ser considerados ciudadanos, serían eliminados de las listas electorales e inhabilitados para votar durante 10 años. Quienes hubieran llegado después de 1971 serían considerados extranjeros y serían deportados (Baruah 2001, 138-139).⁵ La elección de la fecha de marzo de 1971 no es casual: ese mes había surgido una nueva nación, Bangladesh.

No obstante, las protestas y acciones en contra de los inmigrantes al interior de Assam no terminaron con el acuerdo. El flujo migratorio ha continuado, en buena medida, por razones económicas, aunque no únicamente. Por ello, en Assam se recibió con beneplácito la noticia de que la Suprema Corte vigilaría el proceso de actualización del registro en ese

⁵ Esta disposición da pie a varias preguntas y señala contradicciones en la presencia de estos migrantes calificados como “extranjeros ilegales”: ¿cómo es que llegaron a ser incluidos en las listas electorales?, ¿después de tanto tiempo habitando y trabajando en India no podrían ser considerados nacionales? Claramente, los Estados-nación alrededor del mundo establecen etapas para la obtención de la ciudadanía por naturalización, pero el derecho al voto suele ser un atributo junto con otros de la ciudadanía plena, mientras que el derecho al voto para los no-ciudadanos suele operar bajo condiciones extraordinarias.

estado durante 2014 y 2015, con la esperanza de que ello concluyera con la deportación de los extranjeros. Como hemos mencionado, el gobierno indio tiene contemplado implementar el Registro Nacional de Ciudadanos para todo el país en 2021.

REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS: LA PUESTA EN MARCHA

Como hemos mencionado, la Suprema Corte monitoreó el proceso de actualización del registro en el estado de Assam. Para llevarlo a cabo, el gobierno estatal diseñó una compleja serie de pasos (tabla 1). En primer lugar, publicó los datos patrimoniales (Legacy Data) en los centros de atención (National Registration Seva Kendra) y oficinas electorales, además de hacerlo en su página web: aquéllos consistían en el Registro Nacional de 1951 y las listas electorales hasta 1971. Todos los habitantes de Assam debían buscar ahí su nombre o el de su padre, madre o ancestro. Posteriormente anotarían varios datos, que proporcionarían al funcionario del centro de atención. Con base en ellos, el funcionario proporcionaría a las personas un talón con un código único (Legacy Data Code) (Government of Assam 2014).

El ciudadano debía anotar el código en su formato de solicitud para ser incluido en el Registro Nacional de Ciudadanos. Los formatos a llenar estarían disponibles en inglés, asamés y bengalí. Si el ciudadano aparecía en alguna de las listas, debía probar su parentesco con los familiares a quienes deseaba incluir en el Registro Nacional. Si, por el contrario, quien aparecía en alguna lista era su ancestro, entonces debía establecer su parentesco y el de sus descendientes. Los documentos posibles a presentar constituían actas de nacimiento, certificados universitarios y registros de propiedad, entre otros más.

TABLA 1. *Etapas de la actualización del Registro Nacional de Ciudadanos*

<i>Fase</i>	<i>Periodo</i>
Publicación de datos patrimoniales	27 de febrero al 31 de agosto de 2015
Fase de distribución y recepción de formatos de solicitud	Recepción de solicitudes y documentos hasta el 31 de agosto de 2015
Fase de verificación	A partir del 1º de septiembre de 2015
Publicación del borrador del NRC	31 de diciembre de 2017
Fase de publicación del borrador Completo del NRC y recepción de demandas y objeciones	30 de julio de 2018
Publicación final del NRC	31 de agosto de 2019

FUENTE: Elaborada con base en Government of Assam (2014c). Timelines Chart.

Posteriormente habría un periodo de verificación. En las oficinas se revisarían las solicitudes y los documentos adjuntos. En los recorridos se haría una verificación cuasi judicial para identificar a las personas y establecer la veracidad de sus solicitudes de ser incluidas en el NRC (Government of Assam 2014b).

Ésta no era la primera vez que en el periodo independiente recaía en el ciudadano la responsabilidad de demostrar quién era y/o su pertenencia a ciertos grupos. Un ejemplo conocido es la protección de las Castas Registradas (intocables), principalmente en términos de representación y de reservación de cuotas de empleo, así como en el sistema educativo. En cuanto al primer punto, la Constitución introdujo la representación en las Asambleas Legislativas de la Unión y de los estados de acuerdo con su población. En cuanto al segundo, se reservaron empleos dentro del sector público y las escuelas, siempre y cuando el candidato estuviese calificado para ello. Es importante aclarar que las Tribus Registradas (grupos tribales) también se vieron beneficiadas con la reservación de cuotas.

En ambos casos de reservación de cuotas, el Estado indio ha elaborado listas con los nombres de castas y tribus. Así, para que una tribu sea reconocida debe demostrar que posee varios atributos, lo cual pasa por el ámbito de la escritura pues hay que enviar un grueso expediente, pero también por el corporal, pues hay que montar una exhibición convincente. Townsend Middleton ha hecho una detallada (y divertida) descripción de esto, cuando una tribu de Darjeeling decidió hacer una solicitud y recibió la visita del funcionario gubernamental. Ser parte de una tribu implica demostrar pureza cultural y en esta instancia significaba demostrar que eran budistas sin “influencia hindú” alguna (Middleton 2015).

Sin embargo, el Registro Nacional de Ciudadanos introdujo una nota distinta, cargada de gran incertidumbre. Esta vez los ciudadanos debían demostrar que sí lo eran, es decir, el punto de partida consistía en la sospecha de que se era un invasor.

A lo largo del proceso de solicitud las dificultades fueron enormes. En primer lugar, estaba la barrera de la literacidad. India posee una tasa de alfabetización que, si bien se ha elevado, todavía presenta deficiencias. Si tomamos la población joven (15 a 24 años), 81% puede leer y escribir, pero si dividimos la población en hombres y mujeres el porcentaje es de 88% y 74% respectivamente. Sin embargo, si abarcamos la población adulta en su totalidad (15 años en adelante), entonces el porcentaje es inferior: el total es de 63%, mientras

que para hombres es de 75%, y 51% para las mujeres. Estas cifras corresponden a 2005-2010 (Unesco 2013, 48).

El llenado de los formatos y las detalladas instrucciones para ello podían consultarse impresos o en línea. Además se organizaron reuniones con funcionarios locales, quienes se encargaron de “entrenar” a la población y de “sensibilizarla” en el laberinto de las solicitudes para el registro (Government of Assam 2014d).

En segundo lugar, un país donde es frecuente la falta de documentos de identificación, la presentación de un acta de nacimiento o de matrimonio constituyó una tarea difícil.

En tercer lugar, seguir el largo proceso implicó tiempo y recursos. Si bien los ciudadanos podían acudir a los centros de atención y allí obtener los formatos de forma gratuita, tenían que presentar los documentos probatorios fotocopados. En la etapa de verificación podían presentar los documentos originales o mostrarlos durante alguna de las visitas de campo. Finalmente, para averiguar los resultados era posible acudir a los centros de atención o buscarlos en la página web, pero la brecha digital en India no lo hacía posible.

Por si esta descripción del intricado proceso no fuera suficientemente desalentadora, la desigualdad de género se tradujo en problemas adicionales. Como hemos señalado, la tasa de alfabetización es más baja entre las mujeres, además de que la dependencia económica y social, reflejada en una participación menor en la población económicamente activa, hicieron que el proceso para las mujeres fuera más penoso (Unesco 2013). Es importante agregar que las mujeres debían probar su ciudadanía ubicándose ellas mismas o sus ancestros en la documentación de los datos del legado, no a través del esposo. Si bien esto puede parecer aceptable, para muchas mujeres habría sido más fácil presentar un acta de matrimonio que un acta de nacimiento con los nombres de su padre y madre.

Finalmente, el 31 de agosto de 2019 se publicó la lista final de ciudadanos: 31.1 millones de pobladores de Assam fueron incluidos como ciudadanos, mientras que 1.9 millones quedaron fuera. Inicialmente se habían revisado alrededor de 33 millones de solicitudes y se habían dejado fuera cuatro millones, de los cuales se hizo una revisión y se publicó la lista final.

Historias angustiosas —y absurdas— abundan al revisar los medios noticiosos nacionales e internacionales. Hubo familias cuyos integrantes estuvieron en la lista “a medias”, es decir, estuvieron uno de los progenitores y algunos hijos, pero no el otro progenitor y el resto de los hijos. Como resultado de lo que se ha explicado, para muchas mujeres eran previsibles situaciones particularmente difíciles (India excludes nearly 2 million from Assam citizen list 2019; How Fate of 19 lakh people hang hangs in balance in Assam after NRC’s final list 2019).

Hubo un caso muy notorio de un veterano de guerra que no estuvo ni en la primera ni en la segunda versiones del registro y que permaneció 10 días en un centro de detención (Assam NRC. What Next for 1.9 million stateless Indians? 2019).

Otras tantas historias conciernen a diferencias ortográficas o confusiones en los nombres. Fueron numerosos los casos de personas cuyas solicitudes fueron rechazadas porque había una discrepancia en la escritura de su nombre en los documentos presentados. También hubo casos de personas cuyo nombre fue confundido con el de alguien más (India excludes nearly 2 million from Assam citizen list 2019).

Las personas que no estuvieron en la lista contaban con 120 días para apelar. Debían presentarse ante Tribunales de Extranjeros, organismos cuasi judiciales que, se esperaba, responderían en un plazo de seis meses. Pero la forma de operar de estos tribunales ha sido descrita como arbitraria: para muchas personas es difícil presentar evidencia que permita la identificación (no poseen documentos), además de que, como hemos señalado, diferencias en la forma de escribir un nombre o en la fecha de nacimiento pueden llevar a la conclusión de que es una persona inmigrante ilegal.

En la segunda mitad de 2019 hubo incertidumbre sobre la suerte que correrían aquellos que no estuvieron en la lista. Personas que no aparecieron en los borradores previos de la lista invirtieron tiempo y recursos para obtener ayuda legal y poder presentar nueva documentación. Acaso acudir a los Tribunales para Extranjeros, no implica admitir que no se es ciudadano. Asimismo, hay seis lugares de detención en Assam, en los que se encuentran personas sospechosas de ser extranjeras, pero su presencia allí no está relacionada directamente con el NRC.

Un artículo del *Hindustan Times* resumió así lo ocurrido:

El Registro Nacional de Ciudadanos ha sido actualizado, excluyendo un poco más de 1.9 millones de personas (6% de la población de Assam). El proceso del NRC tomó cuatro años, involucró un despliegue masivo de maquinaria burocrática, se volvió uno de los temas políticos más contenciosos en India contemporánea, profundizó las divisiones existentes en la sociedad de Assam y produjo un resultado con el que nadie está contento (NRC An Experiment Gone Awry 2019).

ENMIENDA A LA LEY DE CIUDADANÍA (2019)

En 1946, durante las negociaciones por la independencia se formó la Comisión Constituyente, que continuó su trabajo al independizarse el país en 1947. Al término de sus labores se adoptó la Constitución, el 26 de noviembre de 1949, y entró en vigor el 26 de enero de 1950. En sus XXII partes la Constitución contenía elementos de avanzada para esa época, que siguen vigentes al día de hoy.

Durante el proceso de conformación del Estado indio se han detectado tanto continuidades como rupturas con el régimen colonial, así como esfuerzos importantes por sentar las bases de un sistema democrático. Paul Brass ha destacado entre las continuidades el modelo federal y la división de tareas legislativas en tres esferas: el Centro, las provincias y una en que participan ambos; así como la presencia de los funcionarios públicos de carrera que daban soporte a la administración colonial (Indian Civil Service, ICS) y continuaron dándolo ahora al Estado independiente (Indian Administration Service, IAS 2004, 2).

Entre las rupturas, Brass ubica la introducción de derechos fundamentales, el sufragio universal, programas permanentes de desarrollo económico y social, además de una serie de medidas para evitar que el Estado impacte negativamente sobre el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (2004, 2-3).

Estas ideas son fruto de la contribución de un brillante grupo de políticos, entre los que encontramos a Gandhi, Nehru, Patel y Ambedkar. La visión de India que tenían ellos, nos dice Sunil Khilnani, era la de una India diversa y plural. Esto se tradujo en derechos, en una vida democrática no sin sus problemas y con espacio para el disenso (2004). No obstante,

la visión que el BJP tiene de India pone en peligro esa construcción: empobrece la nación, ya que excluye todo aquello que no es hindú.

Cuando en 2016 el BJP presentó un proyecto de ley que concedía la ciudadanía india a hindúes, sikhs, jainas, budistas, parsis y cristianos provenientes de Bangladesh, Pakistán y Afganistán que hubieran entrado al país sin documentación, puso de manifiesto un esfuerzo para proteger a esas minorías, como un recurso humanitario para atender a refugiados (BJP 2019, 12).

La enmienda fue aprobada en diciembre de 2019 y generó innumerables críticas y preguntas. Su carácter excluyente es visible y no logra esconderse bajo el argumento de la protección a minorías perseguidas, pues un vistazo rápido a la región del sur de Asia y a regiones adyacentes obliga a preguntarse ¿por qué sólo esos países y esas comunidades son mencionadas?, ¿qué hay de la vulnerabilidad de los rohingyas en Birmania? Si Sri Lanka también tiene minorías oprimidas, ¿cómo es que no está incluida?, ¿acaso no hay comunidades musulmanas en Pakistán que también son reprimidas?

Asimismo, innumerables protestas (aunque no por las mismas razones) se efectuaron a lo largo y ancho del país. La mayoría de ellas se centró en el hecho de que la enmienda atenta contra la Constitución, pues introduce un elemento de discriminación con base en la religión. Quizá el caso que mejor ilustra el tono de las protestas haya sido el plantón en Shaheen Bagh, al norte de Delhi. Éste comenzó en diciembre de 2019 y se extendió hasta marzo de 2020, para protestar en contra de la enmienda y de la represión policiaca a estudiantes de la Universidad Jamia Millia Islamia, quienes se habían opuesto también. El plantón contó principalmente con la participación de mujeres musulmanas, pero fue escenario de una extraordinaria solidaridad intercomunitaria.

Las emotivas descripciones de Sushant Singh (2020) y Tavleen Singh (2020) sobre el plantón brindan un acercamiento a los sentimientos que unieron a los participantes. Sushant Singh narra cómo la llegada del nuevo año 2020 reunió en Shaheen Bagh a personas de distintas comunidades y clases sociales, quienes, al momento en que el reloj dio las 00:00, entonaron el himno nacional. Él destaca que los símbolos prominentes han sido la Constitución, la bandera y el himno nacional (S. Singh 2020). Por su parte, Tavleen Singh relata cómo para festejar el Día de la República (26 de enero) se hizo la lectura en voz alta

del preámbulo de la Constitución. Era claro, dice ella, que los asistentes estaban allí para defender el texto y sus principios. En sus notas tomadas durante las conversaciones con las mujeres sobresale la convicción de que la Constitución y los derechos que contiene las protegerán (T. Singh 2020).

También se registraron protestas en Assam. No obstante, allí la comprensión de lo que la enmienda significa es totalmente opuesta: no se trata de un ataque contra el principio de no discriminación en la Constitución, sino de una estrategia del BJP para que pudieran salvarse aquellos extranjeros que hubieran quedado fuera de la actualización del Registro Nacional de Ciudadanos en Assam. Ante los resultados del NRC, es innegable que la enmienda podría utilizarse para salvar a muchos hindúes que quedaron fuera a pesar de que Narendra Modi declaró que la población de Assam no debía preocuparse al respecto (Anti-CAB protests intensify in Assam, 10 things you need to know, 2019). El temor a volverse minoría en su propio estado permanece inalterable.

CONSIDERACIONES FINALES

Como señalé al principio, a primera vista la actualización en Assam del Registro Nacional de Ciudadanos y la Enmienda a la Ley de Ciudadanía (ahora aprobada) no parecen tener nada en común. De hecho, parecen funcionar con lógicas diferentes. Mientras el primero busca establecer quiénes son los extranjeros que de forma ilegal habitan en el noreste indio, para expulsarlos del territorio y de la nación india, el segundo se presenta como un mecanismo compasivo para agilizar el proceso de adquisición de ciudadanía de migrantes que hayan entrado como refugiados.

Sin embargo, como también quedó señalado, ambas decisiones tienen fuertes conexiones con concepciones de nación, ciudadanía, lengua, etnicidad y religión. Su origen está enraizado en políticas coloniales, pero también en la preocupación de India por mantener fronteras firmes hacia afuera (en particular con Pakistán y Bangladesh) y hacia dentro (sólo los ciudadanos deben estar presentes, los extranjeros no pueden encontrarse allí). Al mismo tiempo, como mostré, la creación de fronteras y Estados-nación en 1947 (India y Pakistán) y

nuevamente en 1971 (Bangladesh) dividió poblaciones con fuertes lazos económicos, sociales, culturales y familiares.

La pandemia y el confinamiento en 2020 han significado una especie de pausa a esos dos mecanismos y sus efectos.⁶ Las consecuencias finales no estuvieron claras ni en 2019 ni en 2020. En declaraciones a la prensa, diversos funcionarios gubernamentales dieron la impresión de que la expulsión de los extranjeros ilegales era inminente, pero una pregunta emergió con claridad: ¿es acaso posible despojar de la ciudadanía a las personas? Y si así fuera, ¿adónde irían?, ¿a su supuesto país de origen? Bangladesh ha hecho declaraciones en el sentido de que no tiene intención de recibir a esas personas consideradas “extranjerías” (Assam NRC. What Next for 1.9 million stateless Indians? 2019).

La incertidumbre se cierne no sólo sobre estos sectores, sino sobre toda la población india en general. En 2003 se había introducido otra enmienda a la Ley de Ciudadanía. Ésta estipulaba, entre otros elementos, que era obligatorio el registro de los ciudadanos y la emisión de una tarjeta de identificación nacional para todos. Cuando en 2010 se introdujo la noción del Registro Nacional de Población (NRP, por sus siglas en inglés), se pensó que contendría los nombres de todos los residentes en India, incluyendo los extranjeros. Además de esto, habría algunos datos como nacionalidad, domicilio, nombre del padre y de la madre, lugar de nacimiento y ocupación, entre otros. Esta lista se preparó junto con la de hogares del Censo de 2011 y se actualizó en 2015. El Registro Nacional de Población se actualizaría antes del Censo de 2021 y sería la base para el Registro Nacional de Ciudadanos a nivel nacional (con excepción de Assam obviamente, pues ya se habría actualizado en ese estado) (Government of India 2010). Originalmente, la información habría sido complementada con la elaboración de la lista de hogares del Censo 2021.

El periódico *The Hindu* presentó una solicitud de información ante la Oficina del Registro General para conocer el estatus de este Registro Nacional de Población y en noviembre de 2020 se le respondió que se estaba finalizando el calendario o el cuestionario que acompañaría su actualización (V. Singh 2020). Sin embargo, su inicio, programado para abril de 2020, se pospuso debido a la pandemia.

⁶ Como veremos más adelante, la pandemia ha puesto en duda que para 2021 se pueda actualizar en toda India el Registro Nacional de Ciudadanos.

Cabe destacar que hay varios elementos preocupantes en esta actualización del NRP, a la que ya 13 estados y territorios de la Unión se han opuesto por su vinculación con la enmienda y el NRC en Assam. También en esta versión se preguntará a las personas la fecha y el lugar de nacimiento de su madre y de su padre, así como su último domicilio. La amenaza que se asoma detrás de estas preguntas (pues podrían arrojar información sobre una posible llegada a India sin documentación) ha hecho que gobiernos estatales como el de Bengala occidental y Rajasthan se opongan a ellas (V. Singh 2020).

La reproducción a nivel nacional de lo ocurrido en Assam (las dificultades experimentadas por la población debido a la falta de documentos, los problemas de literacidad y de inequidad de género y un número de personas fuera de la nación) está detrás de las críticas y la oposición al NRP. Pero, sobre todo, está la premisa (amenazante) de la que se parte: la capacidad de distinguir “fácilmente” entre el ciudadano y el extranjero, entre el residente legal y el ilegal.

Por todo ello se vuelve más urgente y preocupante entender estos dos mecanismos estatales, NRC y enmienda (ahora Ley de Ciudadanía 2019), pues vulneran la posición de la población, en vez de fortalecer la seguridad humana en India. A la luz de sus futuras ramificaciones, la idea de que la población india pueda vivir sin miedo y sin carencias y con dignidad parece alejarse, parafraseando la definición condensada de seguridad humana (United Nations Fund Trust for Human Security).

Laura Carballido Coria es profesora-investigadora del Departamento de Ciencias Sociales y Coordinadora del Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Es licenciada en historia por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra y doctora en Estudios de Asia y África, área: India, por El Colegio de México. Sus líneas de investigación, desde la perspectiva de la historia social y urbana, incluyen los procesos históricos de la Partición de India (1947), el nacionalismo hindú, los proyectos de salud pública en Delhi colonial y las comisiones de investigación (*inquiry commissions*).

lcballido@cua.uam.mx

REFERENCIAS

- Ahmad, Nafis. 1947. *The Basis of Pakistan*. Calcuta: Thacker, Spink and Co.
- Alagappa, Muthiah, ed. 1998. *Asian Security Practice. Material and Ideational Influences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- “Anti-CAB protests intensify in Assam, 10 things you need to know.” 2019. *The Indian Express*, diciembre 12, 2019. <https://indianexpress.com/article/north-east-india/assam-burns-in-anti-cab-protests-ten-things-you-need-to-know-6163673/>
- “Assam NRC. What Next for 1.9 million stateless Indians?” 2019. *BBC News*, agosto 31, 2019. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-49520593>
- Bagchi, Jasodahra y Subhoranjan Dasgupta, eds. 2006. *The Trauma and the Triumph. Gender and Partition in Eastern India*. Calcuta: Stree.
- Barnett, Jon y W. Neil. Adger 2007. “Climate Change, Human Security and Conflict.” *Political Geography* 26 (6): 639-655. <https://doi:10.1016/j.polgeo.2007.03.003>
- Baruah, Sanjib. 2001. *India Against Itself. Assam and the Politics of Nationality*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Bashir Uddin, Mohammed. 2014. “Human Trafficking in South Asia: Issues of Corruption and Human Security.” *International Journal of Social Work and Human Services Practice* 2 (1): 18-27. <https://doi: 10.13189/ijrh.2014.020103>
- BJP. 2014. “Election Manifesto 2014.” *The Hindu*. https://www.thehindu.com/multimedia/archive/01830/BJP_election_manif_1830927a.pdf
- BJP. 2019. “Election Manifesto 2019.” *The Times of India*. https://timesofindia.indiatimes.com/realtime/BJP_Election_2019_english.pdf
- Brass, Paul. R. 2004. *The Politics of India since Independence*. The New Cambridge History of India. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butalia, Urvashi. 1998. *The Other Side of Silence. Voices from the Partition of India*. Nueva Delhi: Viking.

- Carballido Coria, Laura. 2011. *¿India o Pakistán? Espacios divididos*. México: El Colegio de México/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
- Chandra, Bipan, Mridula Mukherjee y Aditya Mukherjee. 2002. *India after Independence: 1947-2000*. Nueva Delhi: Penguin Books.
- Chatterjee, S. P. 1947. *The Partition of Bengal. A Geographical Study with Maps and Diagrams*. Calcuta: Calcutta Geographical Society.
- Chatterjee Shibashis. 2014. "The Political Economy of Human Security in South Asia." En *South Asia in Transition*, editado por Chakma, Bhumitra, 195-229. Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137356642_10
- Chatterji, Joya. 1996. *Bengal Divided. Hindu Communalism and Partition 1932-1947*. Nueva Delhi: Cambridge University Press.
- Commission on Human Security, United Nations. 2003. *Human Security Now*. Nueva York. <https://reliefweb.int/report/world/human-security-now-protecting-and-empowering-people>
- Government of Assam. 2014a. "Filling up application forms." *Office of the State Coordinator of National Registration (NRC), Assam*. <http://www.nrcassam.nic.in/receipt-application-form.html>
- Government of Assam. 2014b. "Verification." *Office of the State Coordinator of National Registration (NRC), Assam*. <http://www.nrcassam.nic.in/field-verification.html>
- Government of Assam. 2014c. "Timelines Chart." *Office of the State Coordinator of National Registration (NRC), Assam*. <http://www.nrcassam.nic.in/timelines-chart.html>
- Government of Assam. 2014d. "Training Materials for Resource Persons to Conduct Grama Sabha/Group Discussions at Community Level." *Office of the State Coordinator of National Registration (NRC), Assam*. http://nrcassam.nic.in/images/pdf/flip_english.pdf

- Government of India. 1955. "The Citizenship Act, 1955." <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1522/1/a1955-57.pdf>
- Government of India. 2010. "Introduction to NPR 2010." Office of the Registrar General & Census Commissioner, India. <https://censusindia.gov.in/2011-common/introductiontonpr.html>
- Government of India. 2019. "Citizenship Amendment Act." *The Gazette of India*. <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/214646.pdf>
- Hansen, Thomas B. 1999. *The saffron wave. Democracy and Hindu nationalism in modern India*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Hansen, Thomas B. 2000. "Governance and Myths of State in Mumbai." En *The Everyday State and Society in Modern India*, editado por C. J. Fuller y Véronique Bénéï. Nueva Delhi: Social Science Press.
- Hazarika, Sanjay. 1995. *Strangers of the Mist. Tales of War and Peace from India's Northeast*. Nueva Delhi: Penguin Books.
- Hazarika, Sanjoy. 2000. *Rites of Passage. Border Crossings, Imagined Homelands, India's East and Bangladesh*. Nueva Delhi: Penguin Books.
- "How Fate of 19 lakh people hang hangs in balance in Assam after NRC's final list." 2019. *India Today*, septiembre 3, 2019. <https://www.indiatoday.in/programme/in-depth/video/in-depth-how-fate-of-19-lakh-people-hangs-in-balance-in-assam-after-nrc-s-final-list-1595094-2019-09-03>
- "India and Bangladesh. Migration Claims Fact-Checked." 2020. *BBC News*, febrero 21, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-51575565>
- India Code. Digital Repository of All Central and State Acts: <https://www.indiacode.nic.in/>
- "India excludes nearly 2 million from Assam citizen list." 2019. *Al Jazeera*, agosto 31, 2019. <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/31/india-excludes-nearly-2-million-people-from-assam-citizen-list/>

- “India probe after ‘cow vigilantes kill Muslim man’.” 2017. *BBC News*, abril 5, 2017. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-39499845>
- Jaffrelot, Christophe. 1996. *The Hindu nationalist movement in India*. Nueva York: Columbia University Press.
- Jaffrelot, Christophe. 2015. “Narendra Modi and the power of television in Gujarat.” *Television and New Media* 16 (4): 346-353. <https://doi.org/10.1177/1527476415575499>
- Jaffrelot, Christophe. 2017. “India in 2016. Assessing Modi Mid-Term.” *Asian Survey* 57 (1): 21-32. <https://doi.org/10.1525/as.2017.57.1.21>
- Jalal, Ayesha. 1994. *The Sole Spokesman. Jinnah, the Muslim League and the Demand for Pakistan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jalal, Ayesha. 2001. *Self and Sovereignty. Individuals and Community in South Asian Islam Since 1850*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Khilnani, Sunil. 2004 [1997]. *The Idea of India*. Nueva Delhi: Penguin Books.
- Martínez Saavedra, Beatriz. 2016. “Comicios 2014 y la victoria de Narendra Modi. ¿Desarrollo económico o polarización social?” *Foro Internacional* 2: 450-469. <https://doi.org/10.24201/fi.v56i2.2321>
- Mehta, Pratap Bhanu. 2019a. “A hundred days on, Modi 2.0: Its purpose is the show of power, nationalist fervour, social control.” *The Indian Express*, septiembre 10, 2019. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/narendra-modi-bjp-hundred-days-kashmir-lockdown-5980799/>
- Mehta, Pratap Bhanu. 2019b. “Staggering dominance: The only authentic analysis of this election is two words – Narendra Modi.” *The Indian Express*, mayo 24, 2019. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/narendra-modi-lok-sabha-elections-2019-results-bjp-congress-rahul-gandhi-5745371/>
- Menon, Ritu y Bhasin Kamla. 2000. *Borders and Boundaries. Women in India’s Partition*. Nueva Delhi: Kali for Women.

Middleton, Townsend. 2015. “La antro-po-lógica. Paradigmas de la identidad moderna”. En *Otras modernidades: historias, culturas, identidades*, editado por Saurabh Dube y Banerjee Ishita, 285-304. México: El Colegio de México.

“‘Newton’ Modi has a lot to answer.” 2002. *The Times of India*, marzo 2, 2002. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Newton-Modi-has-a-lot-to-answer/articleshow/2599766.cms>

“NRC An Experiment Gone Awry.” 2019. *The Hindustan Times*, septiembre 15, 2019. <https://www.hindustantimes.com/editorials/nrc-an-experiment-gone-awry/story-Uts6kjelYErFYeRmGWBUKM.html>

Organización de las Naciones Unidas. s. f. “¿Qué es la Seguridad Humana?” <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

Organización de las Naciones Unidas. 2012. “Migrants by Origin and Destination. The Role of South-South Migration.” *Population Facts* 2012, núm. 3 (junio). https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/popfacts_2012-3_South-South_migration.pdf

Samaddar, Ranabir, ed. 1997. *Reflections on Partition in the East*. Nueva Delhi: Vikas.

Savarkar, Vinayak D. 1969 [1923]. *Hindutva. Who is a Hindu?* Bombay: Veer Savarkar Prakashan.

Singh, Sushant. 2020. “With a flag, a song and book. Reclaiming national symbols is an act of political genius and imagination.” *The Indian Express*, enero 24, 2020. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/shaheen-bagh-caa-protests-nrc-muslims-national-anthem-with-a-flag-song-and-book-6232185/>

Singh, Tavleen. 2020. “Celebrate the Constitution in these troubled times.” *The Indian Express*, enero 26, 2020. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/shaheen-bagh-protests-cao-nrc-development-army-constitution-pakistan-celebrate-the-constitution-6235413/>

Singh, Vijaita. 2020. “National Population Register Questionnaire is Being Finalised, Says Registrar General of India.” *The Hindu*, noviembre 18, 2020. <https://www.thehindu.com>

[com/news/national/national-population-register-questionnaire-is-being-finalised-says-registrar-general-of-india/article33126299.ece](https://www.bbc.com/news/national/national-population-register-questionnaire-is-being-finalised-says-registrar-general-of-india/article33126299.ece)

Talbot, Ian. 1998. *Pakistan. A Modern History*. Nueva York: St. Martin's Press.

Thapar, Romila. 1989. "Imagined Religious Communities? Ancient History and the Modern Search for a Hindu Identity." *Modern Asian Studies* (23): 209-231.

United Nations Trust Fund for Human Security. s. f. "Human security Milestones and History". <https://www.un.org/humansecurity/human-security-milestones-and-history/>

Unesco. 2013. "India: Sahajani Shiksha Kendra: Alfabetización y educación para el empoderamiento de las mujeres." *Programas de alfabetización centrados en las mujeres para reducir las desigualdades de género*, 48-51. Hamburgo: Unesco. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231720>

Van der Veer, Peter. 1994. *Religious Nationalism. Hindus and Muslims in India*. Berkeley: University of California Press.

Yousaf, Farhan N. 2017. "Human (In)Security in South Asia." *South Asian Studies. A Research Journal of South Asian Studies* 32 (2): 481-497.

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.320>

ARTÍCULO

Derechos sexuales y seguridad en Indonesia¹

Sexual Rights and Security in Indonesia

SHARYN GRAHAM DAVIES

<https://orcid.org/0000-0001-5348-4051>

Monash University, Australia

Recepción: 11 de mayo de 2020

Aceptación: 18 de febrero de 2021

Resumen: Los derechos sexuales son derechos humanos fundamentales que los ciudadanos esperan ejercer cuando viven en una democracia que funciona correctamente. Si bien Indonesia ha sido una nación democrática durante más de dos décadas, el acceso a los derechos sexuales es limitado, como podría entenderse en un contexto global. Por ejemplo, existe poca protección legal para los adultos que tienen relaciones sexuales consensuadas fuera del matrimonio heterosexual, e incluso dentro del matrimonio a las mujeres les resulta difícil buscar la justicia sexual, aun cuando ha ocurrido una violación marital. Este artículo explora la relación de Indonesia con los derechos sexuales y la seguridad, centrándose en los años posteriores a 1998, cuando se introdujo la reforma democrática. El artículo utiliza la noción de derechos sexuales para referirse a la capacidad de los adultos consintientes para que sus derechos sexuales sean protegidos, incluida la libertad de la coerción sexual, la capacidad de mantener relaciones sexuales consensuadas, la capacidad de acceder a una educación sexual de calidad y el libre acceso a los servicios de salud reproductiva. El artículo describe los cambios en la relación de Indonesia con la sexualidad, revelando las medidas

¹ Muchas gracias a los dos revisores anónimos que dedicaron su tiempo a proporcionar comentarios útiles para enriquecer este artículo.

cada vez más draconianas utilizadas para controlar la sexualidad (por ejemplo, los agentes de policía pueden entrar legalmente en hogares privados en algunas provincias para verificar los certificados de matrimonio de las parejas). Con un enfoque en la policía, el artículo deja en claro que actualmente en Indonesia las prácticas sexuales no son un asunto privado, sino más bien un asunto de vigilancia estatal abierta y, a menudo, punitiva, por parte de la policía.

Palabras clave: sexualidad; derechos sexuales; seguridad; vigilancia; policía; Indonesia.

Abstract: Sexual rights are one of the fundamental human rights citizens expect when they live in a well-functioning democracy. While Indonesia has been a democratic nation for more than two decades, there is limited access to sexual rights as might be understood in a global context. For instance, there is little legal protection for consenting adults who have sex outside heterosexual marriage, and even within marriage women find it hard to seek sexual justice, even when marital rape has occurred. This article explores Indonesia's relationship with sexual rights and security, focusing on the years after 1998 when democratic reform was introduced. The article uses the notion of sexual rights to refer to the ability of consenting adults to have their sexual rights protected, including freedom from sexual coercion, ability to fulfil consenting sexual relationships, ability to access to quality sexual education, and free access to reproductive healthcare. The article charts changes in Indonesia's relationship to sexuality, revealing the increasingly draconian measures used to literally police sexuality (e.g. police officers are lawfully able to enter private homes in some provinces to check the marriage certificates of couples). With a focus on police, the article makes clear that currently in Indonesia, sexual practices are not a private matter, but rather a matter for overt and often punitive state surveillance, often by police.

Keywords: sexuality; sexual rights; security; surveillance; police; Indonesia.

INTRODUCCIÓN

Mediante varias leyes propuestas, Indonesia parece estar ahora a punto de criminalizar toda actividad sexual fuera del matrimonio heteronormativo. Sin embargo, los primeros años de

la democracia en Indonesia sugerían que los derechos sexuales mejorarían, en particular para las mujeres y la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT) (Paddock y Suhartono 2019).

Se realizaron numerosos avances en esta dirección. Por ejemplo, la Comisión Nacional para la Violencia contra la Mujer fue establecida mediante el Decreto Presidencial núm. 181/1998 y reforzada por el Decreto Presidencial núm. 65/2005. La democracia hizo posibles tales avances, pero también dio voz a los conservadores e islamistas que han trabajado durante las últimas dos décadas para impulsar una agenda antirreformista, a menudo bajo el manto de la democracia (Davies y Wijaya y 2019).

Este artículo explora la expresión sexual en Indonesia con un enfoque particular en cómo la vigilancia (incluso por parte de la policía) ha evidenciado una reducción radical de los derechos sexuales, a menudo con consecuencias devastadoras. Para establecer este argumento, el artículo se divide en dos secciones principales. La primera examina el contexto de la represión de los derechos sexuales en Indonesia durante las últimas dos décadas y explora la noción de moralidad populista. La segunda examina la fuerza policial con el fin de entender cómo la policía restringe los derechos sexuales y alimenta la noción de moralidad populista. Con la primera sección se presenta una comprensión del contexto social; la segunda sección la forma en que fuerzas de seguridad como la policía regulan la sexualidad. Lo anterior hace evidente la contribución clave del artículo. Esta contribución es que un clima de pánico moral sobre la sexualidad permite y justifica la acción policial que regula la sexualidad. Para concluir, se analiza el impacto que tiene en los ciudadanos indonesios la falta de derechos sexuales. En resumen, el artículo sostiene que hay poca protección de los derechos sexuales en la Indonesia contemporánea y que es probable que la situación empeore y tenga una repercusión cada vez más devastadora no sólo en las minorías sexuales sino también en todos los indonesios.

LA MORALIDAD POPULISTA Y LA REPRESIÓN DE LOS DERECHOS SEXUALES

Esperanza democrática

En 1999, Indonesia se convirtió en la tercera democracia más grande del mundo. Después de haber derrocado con éxito al líder autoritario, el presidente Suharto, que había gobernado durante tres décadas, Indonesia marcó el comienzo de un sistema de reforma democrática, conocido como *reformasi*. Éste comprendió una época de gran ansiedad, pero también de esperanza. Suharto había sido derrocado porque su régimen había supervisado una corrupción insoportable, connivencia, nepotismo y flagrantes violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, en el colapso del régimen de Suharto, cientos de mujeres chino-indonesias fueron violadas y torturadas (Andajani-Sutjahjo, Bennett y Davies 2018). En parte para intentar reparar el daño causado, en 1998 se estableció la Comisión Nacional para la Violencia contra la Mujer. Algunos años más tarde, la violación conyugal se convirtió en un delito penal (Bennett, Andajani-Sutjahjo e Idrus 2011). El gobierno *reformasi* también reforzó los poderes de la Comisión de Derechos Humanos. Además, se introdujeron nuevas leyes para apoyar el sistema de justicia penal (Putri et al. 2019), incluida la justicia de menores, aunque estos sistemas aún están lejos de ser perfectos (Davies y Robson 2016). El periodo inicial de reformas vio una afluencia de fondos de agencias extranjeras, como las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, destinados a ayudar con problemas relacionados con la sexualidad y brindar apoyo en torno a la prevención y el tratamiento del VIH (Davies y Wijaya 2019).

Los primeros años de la reforma democrática brindaron un espacio para una conversación pública sobre los derechos y la diversidad sexuales. Las discusiones sobre género y diversidad sexual y pertenencia nacional también comenzaron en serio (Boellstorff 2005; Hegarty 2018). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la diversidad sexual y de género no eran conceptos extraños en Indonesia ni fueron importados al por mayor desde Occidente. Indonesia tiene su propia historia rica en diversidad sexual y de género (Davies 2018a). No obstante, lo que hizo la reforma democrática fue proporcionar una plataforma

pública para la discusión de los derechos sexuales de una manera nunca vista en Indonesia y una plataforma pública en este país da acceso a millones de personas.

Indonesia es el cuarto país más poblado del mundo, con alrededor de 264 millones de personas repartidas en 6 000 islas habitadas. Se hablan alrededor de 300 idiomas. Esta diversidad geográfica y lingüística significa, sin embargo, que la difusión de información es desigual. Los centros urbanos como Yakarta, Bandung, Yogyakarta y la isla de Bali registraron el mayor aumento en términos de derechos sexuales, como el acceso al tratamiento del VIH. En las islas periféricas, los discursos sobre los derechos sexuales y las habilidades y el dinero para desarrollarlos se sintieron poco. Por ejemplo, los derechos sobre la sexualidad de las mujeres siguieron siendo poco tratados en lugares como Papúa Occidental, que sigue teniendo una de las tasas más altas de violencia sexual contra las mujeres en Indonesia (Toomistu 2019a). Hubo experiencias similares en las islas Mentawai (Towner y Davies 2019). La influencia de la religión, especialmente el islam, a la que se adhiere casi 90% de la población de Indonesia, también moldeó fuertemente las respuestas a las discusiones sobre los derechos sexuales. A principios de la década de 2000, si bien la democracia había brindado espacio para discusiones progresistas sobre la sexualidad, también, quizá irónicamente, proporcionó espacio para una reacción conservadora contra los derechos sexuales. Gran parte de esta reacción fue impulsada por una agenda islamista. A principios de la década de 2000, el movimiento de moralidad populista había comenzado a encenderse en serio.

Moralidad populista

La moralidad populista es un término que se usa para pensar colectivamente numerosos movimientos de Indonesia enfocados en la negación de los derechos sexuales (Davies 2019a). El populismo, para recurrir a la definición de Cass Mudde que Marcus Meitzner utiliza en su trabajo sobre Indonesia, es una ideología levemente centrada² que considera que la sociedad se divide, en última instancia, en dos campos homogéneos y antagónicos, el pueblo “puro” y lo Otro, y promueve la idea de que la política debería ser una expresión de la voluntad

² Thin-centered ideology.

general del pueblo “puro” (Mietzner 2020). La gente “pura” en Indonesia, al parecer, a menudo se enmarca como musulmana, casada, monógama y de clase media.

El populismo pasa a primer plano a través de líderes populistas, que no son escasos en el mundo. Respecto a Indonesia se puede decir que el actual presidente, Joko Widodo, es un líder populista (Mietzner 2020). Si bien Joko Widodo no es necesariamente anti-LGBT, el actual vicepresidente, Ma'Ruf Amin, ha hablado con frecuencia en contra de las personas LGBT. Para Ma'Ruf Amin, las personas LGBT son representadas como amenazantes y desestabilizantes de la posición de las personas “puras”. Pero no sólo se enmarca como “enemigas” a las personas LGBT, sino a cualquiera que tenga relaciones sexuales fuera del matrimonio y, de hecho, a cualquiera que pueda considerarse que piense en el sexo fuera del matrimonio.

El apoyo al populismo en Indonesia se ha hecho evidente no sólo en el hecho de que Joko Widodo fue elegido para un segundo mandato, sino también en que su oponente en ambas campañas fue un líder populista por excelencia (Mietzner 2020). Sin embargo, podría no ser necesariamente que los votantes estén votando por el líder real. Los votantes podrían estar más bien desilusionados con un mal social más profundo (cf. Mc Williams 2016). De manera similar, parece que la retórica de la represión sexual desatada por los islamistas y nacionalistas en Indonesia no está precisamente en el centro del odio y la violencia resultantes hacia las minorías sexuales y otras. Más bien, la violencia podría ser un síntoma de una enfermedad más profunda. Para Mietzner, esta enfermedad es un endurecimiento de las políticas de identidad entre grupos que sienten que su lugar en la sociedad está siendo amenazado (Mietzner 2020). En Indonesia, para los islamistas, nacionalistas y otros, la amenaza se posiciona cada vez más como proveniente de aquellos que se consideran sexualmente inmorales. Este sentimiento de amenaza es parte de la causa del aumento de la moralidad populista, descrita anteriormente. Sin embargo, para ser claros, la moralidad populista, que se hizo evidente a los pocos años de la reforma democrática, está aumentando no sólo en relación con el islam, sino que hay muchos otros factores. De hecho, se pueden encontrar muchos ejemplos de represión sexual en Indonesia y se pueden agrupar bajo el título de moralidad populista, como se explora a continuación.

*Ejemplos de moralidad populista y disminución
de los derechos sexuales*

Si bien ha habido avances hacia los derechos sexuales en gran parte de Indonesia, en los primeros años de la reforma democrática se han observado grietas. Por ejemplo, en 2004 varias provincias habían tipificado como delito la prostitución, utilizando una definición amplia de prostitución que incluía la sexualidad entre personas del mismo sexo. Las provincias pudieron elaborar dichos estatutos aprovechando un sello distintivo de la reforma democrática: la descentralización, un proceso mediante el cual la toma de decisiones se transfiere del nivel nacional al nivel local. Durante el gobierno de Suharto hubo mucho descontento con los políticos de Yakarta, que tomaban decisiones sobre asuntos locales, frecuentemente, en contra de los intereses de los locales. La toma de decisiones a nivel local era algo que demandaba la gente en la nueva era democrática. Se creía que los líderes locales tomarían buenas decisiones para la población local. Sin embargo, en muchas ocasiones éste no fue el caso. Más bien, los líderes locales a menudo estaban aún interesados principalmente en su propio bienestar y aprobaban leyes para tal efecto. Se podría argumentar que la criminalización de la prostitución en varias provincias fue un ejemplo de líderes locales actuando en beneficio propio, a menudo con el fin de obtener apoyo para ser reelegidos.

Si bien las provincias locales estaban aprobando leyes que reducían los derechos sexuales en los primeros años del *reformasi*, no fue sino hasta 2008 que se aprobó una ley nacional, conocida como la Ley de Pornografía (Rinaldo 2013). Aunque ésta no era tan estricta como la que se propuso originalmente, aún existían severas restricciones a la expresión sexual. Parte del problema era que la pornografía tenía una definición tan amplia que casi cualquier cosa podía clasificarse como prostitución. Por ejemplo, el artículo 1 de la ley establece que la pornografía incluye “imágenes [...] conversaciones, movimientos del cuerpo [...] que contienen obscenidad (*kecabulan*) o explotación sexual que viola las normas morales (*kesusilaan*) de la sociedad” (Pausacker 2012; véanse también Davies 2018a; McRae 2018; Pausacker 2018). Como resultado de esta amplia definición, las minorías sexuales han sido perseguidas bajo ella (Renaldi 2017).

La Ley de Pornografía es quizá la más infame de las primeras leyes de restricción a la sexualidad, pero hubo muchos cambios menores que también la restringieron (Allen 2007).

Muchas provincias criminalizaron la prostitución y la definieron de manera que incluyera la sexualidad entre personas del mismo sexo (Liang e IA 2016). Esta tendencia continuó durante muchos años (Liang e IA 2016) y culminó en las “crisis LGBT” en 2016 (Davies 2016), el mismo año en que el gobernador de Yakarta, Basuki Tjahaja Purnama, fue condenado por blasfemia (Fealy 2016). Las “crisis LGBT” atestiguaron la prohibición a los programas de radio y televisión para transmitir capítulos que presentaran lo LGBT como “normal”, la disminución del financiamiento de la ONU para apoyar a las personas LGBT y las protestas anti-LGBT que la policía no pudo detener (Yulius 2017; Boellstorff 2016; Davies 2016).

Los derechos sexuales han seguido disminuyendo. En 2017, el Tribunal Constitucional rechazó una petición en una votación de 5/4 para ilegalizar las relaciones sexuales extramaritales. La Corte no necesariamente estuvo en desacuerdo con la petición, pero dijo que estaba fuera de su jurisdicción (Da Costa y Kapoor 2017). También ocurrieron otros eventos que mostraron que los derechos sexuales estaban disminuyendo en todo el archipiélago (Hajramurni 2017). En 2019 se sugirieron revisiones al Código Penal de Indonesia para ilegalizar todas las relaciones sexuales fuera del matrimonio. Este proyecto de ley fue recogido en los medios occidentales y fue coloquialmente llamado Legislación Anticópula de Bali³ (Mazzoni y Bevege 2019). El proyecto se pospuso en respuesta a protestas masivas (Gorbiano 2019; Reuters 2019), aunque la gente protestaba en gran medida por cambios distintos a los relacionados con la sexualidad. En 2020, el grupo conservador Alianza de Amor Familiar presentó otro proyecto de ley que nuevamente intentó tipificar como delito las relaciones sexuales fuera del matrimonio. Se llamó Proyecto de Ley de Resiliencia Familiar (Ketahanan Keluarga) e incluía todo tipo de propuestas draconianas, como exigir que una esposa ame a su esposo (Reuters 2020a). Muchos tienen la esperanza de que este proyecto no se convierta en ley (Yulisman 2020).

En los últimos años se han presentado pocos proyectos de ley que promuevan los derechos sexuales. Un ejemplo es el proyecto de ley contra la violencia sexual de 2020 (Indonesian Expat 2020). Éste criminalizaría toda la violencia sexual (Jumisih y Asmawaty 2020), pero ha habido una oposición sostenida al mismo. Por ejemplo, los detractores han dicho que, si se aprueba, el proyecto de ley destruirá la armonía marital y fomentará la

³ Bali Bonking Bill.

promiscuidad. Los opositores no han dado más detalles sobre cómo detener la violencia sexual destruirá los matrimonios, pero su retórica ha pospuesto con éxito la aprobación del proyecto de ley (Ramadhani, Fitri y Muryanto 2019). El caso de un hombre indonesio condenado por violación en serie en el Reino Unido ha echado más leña al fuego de los oponentes (Martin Anatias y Davies 2020; Neubauer 2020; Oetomo, Davies y Wijaya 2020; Reuters 2020b). Así, el movimiento de moralidad populista ha crecido durante las últimas dos décadas, y, habiendo mostrado evidencia de ello, a continuación exploro algunos de los factores que sustentan la falta de derechos sexuales en Indonesia.

Motores de la reducción de los derechos sexuales

El causante más obvio de la disminución de los derechos sexuales en Indonesia es el poder y la influencia del islam conservador. Esta creciente influencia se evidencia en el hecho de que Ma'Ruf Amin, ex presidente del Consejo del Islam de Ulema, fue nombrado vicepresidente de Indonesia (2019-). El presidente Joko Widodo (2014-) no eligió originalmente a Ma'Ruf como su vicepresidente, pero fue una elección estratégica. El periodo *reformasi* había creado condiciones que hicieron de Ma'Ruf la persona perfecta para una candidatura electoral nacionalista-islámica equilibrada.

Bajo el gobierno autoritario del presidente Suharto (1965-1998) no se permitió al islam ejercer mucha influencia en la política (Rodríguez 2020). Así ocurrió también en los primeros años de *reformasi*, pero con la presidencia de Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) la influencia islámica comenzó a crecer (Hoesterey 2013). En 2010 el Tribunal Constitucional de Indonesia aprobó la Ley de Blasfemia y su aprobación mostró que los partidos políticos islámicos y nacionalistas podían trabajar juntos con gran efecto (Bourchier 2019). Cuando llegaron las elecciones presidenciales de 2019, el islam conservador tuvo tal influencia que Ma'Ruf se convirtió en la elección obvia para vicepresidente.

Grupos islamistas influyentes también han trabajado para imponer restricciones a los derechos sexuales. Ha ejercido el poder el grupo militante Frente de Defensores Islámicos (Frente Pembela Islam, FPI), al igual que la Alianza de Amor Familiar (AILA). Esta última habla de construir familias fuertes y afirma que esto sólo se puede lograr criminalizando la sexualidad no marital; además ha tenido éxito en difundir este mensaje, en parte porque ha

reclutado miembros influyentes, como profesores universitarios (Hermawan 2016). El poder y la influencia de AILA podrían indicar que, en general, los indonesios se están volviendo cada vez más intolerantes, pero hay investigaciones que sugieren que éste no es el caso (Mietzner 2020). Por el contrario, las investigaciones proponen que los musulmanes conservadores y con educación universitaria están llegando a posiciones de poder y están utilizando este poder para reducir los derechos sexuales. Entonces ¿cómo es el sistema educativo de Indonesia?

Indonesia implementó un nuevo plan de estudios en 2013 e incluyó algunos objetivos aceptables, como producir futuros ciudadanos “tolerantes, socialmente sensibles, democráticos y responsables” (Parker 2018). Pero una mirada más profunda a los planes de estudios muestra muchas contradicciones y revela que el sistema educativo de Indonesia no produce ciudadanos tolerantes. Por ejemplo, mientras que la materia “Educación ciudadana” parece “digna de elogio en su promoción de la tolerancia religiosa”, la materia “Religión” tiene como objetivo aumentar “la piedad y la fe en lugar de la tolerancia interreligiosa” (Parker 2018). Dentro de los internados islámicos (*pesantren*) es probable que la situación produzca graduados menos tolerantes, especialmente porque los estudiantes no interactúan con los no musulmanes (Laksana 2020). También son motivo de preocupación las personas que apoyan la ilegalización de la sexualidad no matrimonial utilizando sus posiciones de poder, como profesores universitarios, para legitimar la homofobia (Martin Anatias y Davies 2020; Hermawan 2016). Si bien se carece de investigación, es posible que una de las razones por las que los indonesios altamente educados se sienten atraídos por puntos de vista intolerantes es que al adherirse a ellos son recompensados por bases de apoyo potenciales (por ejemplo, en el ámbito político, apelar a ciertos grupos al abrazar puntos de vista intolerantes da como resultado votos electorales en elecciones regionales y nacionales).

Otro factor educativo clave en la falta de derechos sexuales es la baja calidad de la información sobre salud sexual y reproductiva (Utomo et al. 2014). El nivel de desinformación sexual se mostró cuando un comisionado indonesio declaró públicamente en 2020 que un tipo de esperma podría embarazar a las mujeres en las piscinas (*The Jakarta Post* 2020). Esta información errónea no ayuda a los esfuerzos para aumentar los derechos sexuales (Sastramidjaja 2019).

También hay causantes políticos que están reduciendo los derechos sexuales. En los primeros años de *reformasi* hubo signos de progreso. Por ejemplo, se otorgó mayor poder a la Comisión de Derechos Humanos y se inauguró la Comisión Nacional para la Violencia contra la Mujer. La violación conyugal se convirtió en delito (Andajani-Sutjahjo, Bennett y Davies 2018). Sin embargo, una de las ironías de la democracia es que, si bien los derechos de las minorías podrían estar teóricamente protegidos, se abre un espacio para la propagación del odio y el abuso. Después de dos décadas de democracia, Indonesia está siendo testigo de un estancamiento democrático impulsado por élites políticas y antirreformistas (Mietzner 2012), muchas de las cuales han resurgido de posiciones de poder anteriores (Bourchier 2019). El populismo y las innovaciones autoritarias también se están utilizando para reducir aún más los derechos sexuales (véanse Mietzner 2020; Mietzner 2012).

Como se señaló anteriormente, el populismo domina el panorama político contemporáneo de Indonesia (Mietzner 2020) y ha permitido a las personas en el poder señalar a quienes tienen relaciones sexuales fuera del matrimonio como inmorales (Kartika 2019). Los inmorales no son sólo sexualmente inmorales, además son posicionados como contrarios al Estado (Walton 2016b) y por haber formado un movimiento peligroso (*gerakan*) que libra una guerra de poder (Haripin 2016) contra las familias y la integridad nacional (Paramaditha 2016). La nostalgia por la llamada estabilidad del gobierno autoritario del presidente Suharto también se utiliza para aumentar el odio contra los “inmorales”, a quienes se enmarca como la causa de los disturbios (Aspinall 2015). Una forma interesante en que el populismo ha reducido los derechos sexuales es a través de innovaciones autoritarias.

La innovación autoritaria es la idea de que los valores democráticos se han utilizado como una tapadera para ayudar a fines iliberales, al igual que el neoliberalismo se ha apoderado del feminismo (Davies 2019a). Los políticos, líderes religiosos y otros en el poder han reetiquetado las prácticas autoritarias como democráticas y las han presentado a las personas que continúan apoyando la democracia en Indonesia (Mietzner 2020). Podemos ver innovaciones autoritarias en todo tipo de casos. Por ejemplo, la discusión sobre las personas LGBT se ha movido, en parte, de una que señala que éstas deben ser perseguidas a una que señala que deben ser atendidas y rehabilitadas (Rodriguez 2020; Thajib 2020). Se han presentado proyectos de ley para prohibir las relaciones sexuales fuera del matrimonio como

esfuerzos para salvar la integridad familiar. Los medios de comunicación de Indonesia han estado interesados en presentar historias en torno a esos ángulos y tienen una influencia increíble en Indonesia.

Casi la mitad de los indonesios, o alrededor de 132 millones de personas, son usuarios activos de las redes sociales (Kemp 2017). Muchos de estos usuarios son mujeres devotas (Nisa 2018). Las redes sociales, por supuesto, tienen el potencial de promover los derechos sexuales (Kirnandita 2020; Wijaya Mulya 2020; Winarnita et al. 2020), pero también pueden funcionar en contra de la igualdad sexual y la justicia (Lim 2017; véanse también Tapsell 2015). Por ejemplo, en 2016, un *hashtag* de tendencia en Twitter en Indonesia fue #TolakLGBT (#RechazoLGBT) (Liang e IA 2016). De hecho, a lo largo de 2016, las redes sociales de Indonesia se llenaron de discursos de odio LGBT (Listiorini 2020; Puteri y Wijaya 2020). Se prohibieron las plataformas de medios que habían proporcionado espacio para la solidaridad LGBT (Listiorini y Davies 2017), al igual que la palabra *pelakor*, un término que describe a una mujer que desafía el matrimonio de otra, a menudo encuadrada como una amante (Martin Anatias 2020), y los periódicos estudiantiles que compartían historias de amor lésbico (Pearson 2019). La vergüenza en las redes sociales deja un registro permanente (Lariat 2020; Davies 2018a).

Las redes sociales han ayudado a plantear una idea muy limitada de la persona moral. Como en todas partes, las nociones de moralidad están más fuertemente inscritas en el cuerpo de las mujeres, y en Indonesia el velo, una de las prendas de vestir más controvertidas del mundo, ha llegado a ser un significado de moralidad (Davies 2019b). Una encuesta de 2014 sugirió que 64% de las mujeres indonesias que usan velo (Qibtiyah 2019; el porcentaje es probablemente más alto hoy), predicadores famosos (Kloos 2018), grupos de autoayuda (Jones 2010), el consumo conspicuo (Jones 2018), los signos de logro (Long 2013) y las economías espirituales neoliberales (Rudnyckyj 2009), todos ayudan a difundir el mensaje de que una persona moral no tiene relaciones sexuales fuera del matrimonio heterosexual (Heryanto 2011). Si no se está casado por vía heterosexual, y en muchos casos incluso si se está, no hay garantía de derechos sexuales.

Muchos factores se han unido en Indonesia para reducir los derechos sexuales. Arriba he examinado cuatro factores clave: religión, educación, política y redes sociales. Sólo

examiné estos cuatro por razones de espacio y también porque son particularmente influyentes en la configuración de los derechos sexuales en Indonesia. Sin embargo, existen muchos otros factores que no hay espacio para discutir aquí, incluidos los legales (Outright Action International 2020; Crouch 2019; Butt 2018; Pausacker 2018), el patriarcado (McGregor, Dragojlovic y Loney 2020), los económicos (Allmark y Wahyudi 2019; Tadjoeddin y Chowdhury 2019; Toomistu 2019b; Piketty 2014; Wilson, Djani y Masduki 2009; Wilson 2006), el neoliberalismo (Trnka y Trundle 2014), la salud (Sarhini y Has 2019; Hegarty 2018; Hegarty 2017), los derechos humanos (McGregor y Setiawan 2019), la sociedad civil (Wieringa 2019), las restricciones a los activistas (Dibley y Ford 2019), el género, la globalización, el nacionalismo (Boellstorff 2016), las políticas de identidad (Purdey, Aspinall y As'ad 2016), el discurso (Thajib 2020), la cultura popular (Toomistu 2019b) y los medios de comunicación (Decker 2020; Murtagh 2013). Si bien el islam conservador es quizá el más influyente, todos estos factores se han combinado para impulsar la criminalización del sexo fuera del matrimonio y la reducción general de los derechos sexuales en todo el archipiélago. La gente ha encontrado formas de crear un espacio seguro (Rodríguez 2020; Thajib 2020; Hegarty 2017), pero se están reduciendo. Habiendo explorado ahora el contexto cultural en el que la moralidad populista está restringiendo los derechos sexuales, la segunda mitad del artículo explora el papel de la fuerza policial de Indonesia en la promoción de esta restricción a los derechos sexuales. Es mediante el examen del papel de la policía como podemos obtener una comprensión más completa de cómo el Estado, a través de su fuerza policial, limita los derechos sexuales.

VIGILANCIA DE LA SEXUALIDAD

Fuerza policial de Indonesia

En Indonesia la policía ha sido cooptada para restringir los derechos sexuales. Más que quedarse al margen y no actuar, existe evidencia de que la policía ha estado involucrada activamente en la persecución de miembros de la comunidad LGBT y otros grupos de minorías sexuales. Para comprender la falta de derechos sexuales en Indonesia, es imperativo comprender a la policía y su papel.

Teniendo en cuenta que la fuerza policial de Indonesia es una de las más grandes del mundo, es sorprendente que se haya escrito poco sobre esta institución (Buttle, Davies y Meliala 2016; Meliala 2001a, 2001b, 2002). Uno de los escritores más prolíficos es Adrianus Meliala, ex comisionado de policía y profesor de la Universidad de Indonesia, quien señala que la policía de Indonesia se creó justo después de la Declaración de Independencia en 1945 (Meliala 2002) para ayudar al personal del ejército indonesio a luchar contra las fuerzas de ocupación holandesas y luego japonesas durante el periodo 1945-1948. Se tomaron medidas para asegurar que la policía fuera neutral y estuviera alejada de la influencia política, y para que disfrutara de autonomía operativa y administrativa en igualdad de condiciones con las fuerzas armadas. Después de que el régimen de Suharto asumió el poder, la policía se fusionó con las fuerzas armadas. Como tal, en 1968, Polri, el acrónimo por el que se conoce a la policía, era poco más que un brazo paramilitar de las fuerzas armadas que reprimía la disidencia contra el régimen autoritario del presidente Suharto. Como suele ser el caso, una fuerza policial organizada en la línea militar percibe a la población como el enemigo y utiliza formas brutales y, a veces mortales, de violencia extralegal (Waddington y Wright 2008). Es comprensible que tales acciones hagan que la gente desconfíe de la policía, lo que ha sucedido en Indonesia (IPAC 2013).

Desde la caída del régimen de Suharto en 1998, Polri ha experimentado una serie de reformas. Meliala (2002) indica que en 1999 la policía volvió a ser separada de los militares y esta separación significó que se restableció una mayor autonomía de la influencia política. Esta restauración fue ayudada por la descentralización de la gobernanza nacional a un nivel de administración local (Wilson, Djani y Masduki 2009). En muchos sentidos, la descentralización dio como resultado una mayor autonomía para las unidades de policía locales y aflojó el control nacional sobre la fuerza policial (Kristiansen y Trijono 2005). Pero Polri a menudo abusaba de su poder y la gente percibía cada vez más esta institución como poco confiable (Meliala 2002).

Como una forma de promover la legitimidad policial a los ojos de la población indonesia, Meliala (2001b) apoyó la idea de sensibilidad en la vigilancia. Así sugirió que había tres dimensiones de la sensibilidad policial que podrían introducirse y fomentarse en Indonesia: los agentes de policía individuales podrían ser sensibles en sus interacciones con

la población en general; la cultura policial podría desarrollarse de una manera que promoviera sensibilidad a las necesidades públicas, y se podría garantizar que la dinámica organizativa de Polri promoviera un enfoque sensible de la actividad policial. Si estas cosas fueran posibles, la policía podría haberse convertido en una fuerza sensible en el área de la vigilancia sexual. Los derechos sexuales habrían tenido más posibilidades de ser garantizados si la policía hubiera aumentado su nivel de sensibilidad como lo ha promovido Meliala desde principios de 2000.

Meliala también abogó por un enfoque de la policía orientado a la comunidad en Indonesia y, si esto hubiera sucedido junto con la necesidad de sensibilidad en la vigilancia, los derechos sexuales para los ciudadanos indonesios podrían haberse asegurado. De hecho, muchos estudios han destacado el potencial de la policía comunitaria en Indonesia y más allá; incluso apoyaron tentativamente su efectividad, especialmente cuando se trata de conflictos regionales (Prasetyo, Marzuki y Partnership for Governance Reform in Indonesia 2005).

En un intento de avanzar hacia la policía orientada a la comunidad, Polri hizo algunos esfuerzos. Por ejemplo, aprovechó el apoyo de la comunidad internacional para comenzar a alejarse de una comprensión paramilitar de la aplicación de la ley (Prasetyo, Marzuki y Partnership for Governance Reform in Indonesia 2005). Esta medida, si se adoptara más a fondo, mejoraría considerablemente la forma en que Polri se relaciona con la población, incluidas las minorías sexuales, especialmente en comparación con la forma en que el país fue vigilado por los militares durante el régimen del presidente Suharto. Tal compromiso mejorado vería probablemente un aumento en los derechos sexuales. Sin embargo, es discutible hasta qué punto Polri ha incorporado los valores de la policía comunitaria (Davies, Buttle y Meliala 2015).

La evidencia sugiere que una actuación policial eficaz requiere la cooperación de los ciudadanos (Alpert et al. 1998), pero los indonesios todavía desconfían en gran medida de la policía. Como tal, el movimiento de Polri sobre la vigilancia policial comunitaria ha fracasado mayormente porque dependía de crear la impresión de que la policía es parte de la comunidad (Hawdon y Ryan 2003). Hasta el día de hoy, pocas personas en Indonesia ven a Polri como parte de su comunidad (Davies, Buttle y Meliala 2015). Como tal, la vigilancia policial comunitaria efectiva, que tiene mucho que ver con la construcción de percepciones

públicas positivas sobre la confiabilidad de la policía (Tyler y Huo 2002), ha experimentado reveses en Indonesia (Davies, Buttle y Meliala 2015).

Uno de los mayores contratiempos para mejorar la vigilancia policial en Indonesia es que la corrupción sigue siendo un problema endémico. Una teoría de restricciones culturales sugiere que la corrupción persiste en Indonesia debido, en parte, a la aprobación social tácita (Buttle, Davies y Meliala 2016). La corrupción es una barrera notable para la policía comunitaria (Pino y Johnson 2011) y la corrupción policial ha erosionado el apoyo de la comunidad a Polri en Indonesia (Davies y Buttle 2014; Meliala 2002).

A pesar de un mayor compromiso con ideas como la policía comunitaria, Polri sigue siendo principalmente una fuerza policial paramilitar y su relación con la población sigue siendo tensa. Muchos de los problemas a los que se ha enfrentado Indonesia con la violencia separatista, religiosa y étnica se han resuelto mediante técnicas informales de resolución de conflictos (Braithwaite et al. 2010), en lugar de recurrir a la policía o al sistema de justicia penal. Además, la proliferación de grupos de autodefensas, a menudo apoyados por intereses políticos (Wilson 2006), desafía la legitimidad de Polri y del sistema de justicia penal. Estos resultados decepcionantes en términos de vigilancia significan que la policía a menudo ha recibido una cobertura mediática desfavorable (Davies, Stone y Buttle 2016), tanto en los medios locales como nacionales (Davies, Stone y Buttle 2015). Dada la falta de responsabilidad de Polri, no es sorprendente que no haya garantía de los derechos sexuales en Indonesia. Pero el motivo de preocupación no es sólo la falta de interés de Polri por proteger a las minorías sexuales y a otras personas. La forma en que la policía recluta a las mujeres y los roles que luego se asignan a las mujeres policía también son razones de la falta de derechos sexuales en Indonesia (Davies, Meliala y Buttle 2016).

Mujeres policía

Para comprender la falta de derechos sexuales en Indonesia es importante tener en cuenta no sólo la institución de la policía, sino también el reclutamiento y el despliegue de mujeres policías. En resumen, las mujeres policía son reclutadas por su belleza, devoción y virginidad, y se despliegan para proteger la “moralidad” sexual de los ciudadanos de Indonesia. El movimiento de moralidad populista de Indonesia está impulsado hasta cierto punto por el

particular estilo militar de la policía esbozado anteriormente, pero también por la forma de vigilancia policial, como se muestra a través de las mujeres policías.

Las mujeres han sido parte de Polri desde 1948, sólo un par de años después de que se desarrollara la fuerza policial. A pesar de este largo linaje, todavía hay muy pocas mujeres policía. Si bien Polri ha hablado de la esperanza de que al menos el 30% de todos los agentes de policía sean mujeres, las mujeres policía actualmente representan apenas 5% del número total de personal de Polri, que supera con creces el medio millón (Davies, Meliala y Buttle, 2016). Sin embargo, ha habido algunos incrementos en la cantidad de oportunidades de capacitación para mujeres (Human Rights Watch 2014). La mayoría de las mujeres policía trabajan sólo en algunas áreas, y éstas se encuentran principalmente en unidades que ayudan a mujeres y niños y en funciones administrativas.

Las mujeres policía indonesias eran en gran parte invisibles antes de 2013. Había poco material publicado sobre ellas en indonesio o inglés. Pero en 2013 comenzaron a ser más prominentes mientras estaban de servicio (por ejemplo, como policías de tránsito) y en las redes sociales. Por ejemplo, las mujeres policías han desempeñado un papel muy visible en la provisión de seguridad en eventos en los que se puede repartir dulces a las personas. También suelen tener un papel clave en la coordinación del tráfico y en la lectura de informes de tráfico para los medios de comunicación. Parte de este trabajo es potencialmente peligroso, pero Polri refuerza en la población la idea de que los policías siempre están ahí para ayudar a las mujeres policías si es necesario. Algunos de los indonesios más seguidos en Twitter son mujeres policía. Por ejemplo, la brigadier Eka Frestya tiene más de 30 000 seguidores en Twitter. Para muchas mujeres jóvenes, convertirse en policía comenzó a aparecer como una opción profesional atractiva (Davies y Taylor-Alexander 2019).

Polri ha promovido la idea de que las mujeres policía bonitas, devotas y virginales pueden facilitar relaciones positivas entre la policía y el público. Para garantizar que las mujeres policía cumplan con estos ideales, existen estrictos criterios de reclutamiento (Davies 2015). Las solicitantes deben tener entre 17 y 22 años y ser solteras. Deben permanecer solteras durante dos años. Después de dos años pueden casarse y, con el permiso de su marido, seguir trabajando como oficiales de policía. Las solicitantes deben pasar pruebas psicológicas y tener fuertes creencias religiosas. Necesitan un certificado de

preparatoria. No pueden usar anteojos. Tienen que aceptar ser reubicadas en cualquier lugar de Indonesia. Las solicitantes deben medir más de 165 cm de altura y su índice de masa corporal debe estar dentro del rango ideal. Deben ser atractivas (*enak dilihat*, literalmente “deliciosa a la vista”). La piel clara es con frecuencia una suposición implícita de ser bien parecido (Saraswati 2013).

Durante el proceso de reclutamiento se toman medidas corporales de las mujeres y, en ocasiones, los hombres miden el tamaño de busto de una mujer (Chanel Bombon 2014). A veces, las solicitantes deben caminar sobre un escenario frente a un comité de selección compuesto en su totalidad por policías hombres. Hay otro trabajo que se centra en la apariencia de las mujeres policía, enmarcándolo como el “imperativo de la belleza” (Davies y Hartono 2015). El argumento es que el imperativo de la belleza funciona no sólo para definir quién puede convertirse en mujer policía, sino también para definir los roles apropiados. Por ejemplo, a las mujeres policía reclutadas por motivos de belleza se les dice que son demasiado hermosas para emprender investigaciones penales. El tipo de persona atraída por la policía, en combinación con el proceso de reclutamiento, supone que las mujeres policía a menudo se ven impulsadas por el deseo de proteger la moralidad, especialmente la sexual, de los ciudadanos indonesios. A veces, las mujeres no tienen necesariamente clara su motivación inicial para unirse a la policía y algunas son abiertamente alentadas por su familia (Davies y Deckert 2020; Davies y Deckert 2019; Davies y Hartono 2015). Pero para muchas la motivación es hacer y mantener a Indonesia como una sociedad moral.

La importancia del velo y la virginidad para las mujeres policía muestra la importancia subyacente de la moralidad en Indonesia. Por ejemplo, en 2005, a las mujeres policía se les prohibió usar el velo musulmán (hijab) mientras estaban de servicio (Davies 2018b). En 2013, después de una reñida batalla, las mujeres policía musulmanas, basándose en parte en un discurso de derechos humanos, ganaron el derecho a usar velo en sus funciones (Hamida 2013). Sólo 12 meses después de esto, hubo un informe de Human Rights Watch en el que se señaló la práctica continua de las pruebas de virginidad para las mujeres como parte del reclutamiento policial (Human Rights Watch 2014). Estas llamadas pruebas de virginidad no son concluyentes ni científicas y, como tales, no “prueban” nada. Si bien

algunas mujeres policías expresaron su disgusto por esta práctica, que ha estado en curso desde al menos 1965, muchas se sintieron orgullosas de ella y dijeron que era una forma de demostrar la moralidad sexual (Davies 2018b). Certificadas como sexualmente morales, las mujeres policía podrían posicionarse como capaces de vigilar la moralidad sexual (véase también Ridwan y Wu 2018). Juntos, estos eventos son indicativos de lo que subyace a la incapacidad de la policía para promover los derechos sexuales; la idea de que muy pocos ciudadanos son considerados realmente dignos de tal protección (Walton 2016a).

Fracaso de la policía para proveer derechos sexuales

Habiendo examinado el movimiento de moralidad populista y el apoyo generalizado para negar los derechos sexuales a quienes se consideran inmorales, y resumiendo la constitución de la fuerza policial cuyo cometido es promover la moralidad sexual, paso ahora a mostrar la mecánica de la negación de los derechos sexuales. En otras palabras, ¿cómo es que la policía no garantiza los derechos sexuales? Reviso a continuación varios casos adicionales para mostrar que la policía se niega a proteger los derechos sexuales o los socava activamente.

Si bien gran parte del enfoque respecto a la falta de derechos sexuales se ha centrado en la comunidad LGBT, hay ejemplos más amplios de fallas policiales respecto a los mismos derechos. Por ejemplo, en 2011, una docena de agentes de policía entraron sin previo aviso a una habitación de hotel en Lombok y exigieron a los ocupantes que presentaran un certificado de matrimonio. La pareja heterosexual respondió tartamudeando que no estaban casados. Luego, la policía los escoltó hasta un camión que los esperaba y los llevó de regreso al cuartel para interrogarlos. Tales redadas se han vuelto cada vez más comunes. La policía dice que están tratando de encontrar *orang maksiat* (personas inmorales) y *pasangan mesum* (parejas pecadoras, por ejemplo, no casadas), y la definición de estos términos ha crecido para incluir a cualquier persona que no esté casada heterosexualmente. Para agravar aún más el problema, los medios de comunicación suelen publicar fotografías que intensifican la vergüenza y disuaden futuros actos de este tipo.

Otro ejemplo de la falta de protección de los derechos sexuales por parte de la policía puede verse en la conferencia de Asia de la Asociación Internacional de Lesbianas y Gays (ILGA, por sus siglas en inglés), celebrada en Indonesia en 2010. Con la asistencia de más de

150 activistas de 16 países asiáticos, fue un gran evento. Sin embargo, cuando llegaron los participantes, el grupo islamista Front Pembela Islam (FPI, Frente de Defensores Islámicos) presionó a la policía para que cancelara el permiso de la conferencia y así se hizo. Los participantes encontraron lugares alternativos para realizar eventos de la conferencia, pero los miembros del FPI los localizaron e incluso los siguieron a su hotel. La policía no ofreció protección (Poore, 2010a; Poore 2010b). Como señaló Poore, “la policía tiene la obligación de hacer cumplir el Estado de derecho: prevenir el acoso y las amenazas a la seguridad, arrestar a los manifestantes si es necesario por incitar o planificar la violencia, evacuar a la turba por invadir propiedad privada, exigir un permiso a los fundamentalistas si insisten en realizar una manifestación, y acordonarlos para que puedan ejercer su libertad de expresión sin obstaculizar la nuestra” (Poore, 2010a; Poore 2010b). Y lo que es más importante, “la policía debe proteger a las personas vulnerables de la violencia”. Sin embargo, la policía simplemente observó, proporcionando otro ejemplo de cómo hay una falta de derechos sexuales en Indonesia (véanse también BBC News 2011; Pausacker 2018; Suwarni y Dipa 2011).

CONCLUSIÓN

Este artículo ha expuesto que existe una restricción en los derechos sexuales en Indonesia, una restricción ocurrida de manera un tanto paradójica después de que Indonesia entró en la era de la democracia; fue la democracia la que en cierto sentido permitió a los votantes exigir restricciones de los derechos sexuales. Por lo tanto, los votantes han dado a la fuerza policial indonesia, en todos los niveles, el mandato de vigilar abiertamente y, en ocasiones, de manera punitiva los actos sexuales. Al mostrar cómo se dio este mandato a la policía, la primera mitad del artículo introdujo el concepto de moralidad populista y presentó ejemplos de las formas en que ésta se utiliza para justificar la persecución de expresiones de la sexualidad fuera de la heteronormatividad marital. La segunda parte del artículo examinó la institución de la policía y mostró cómo ésta emplea su posición de poder para reclutar mujeres policías devotas y virginales que luego son cooptadas para la vigilancia moral de la sociedad. Con tal mandato, la policía se siente justificada para ignorar los derechos sexuales y cometer injusticias sexuales.

El impacto de la falta de derechos sexuales es devastador. Si bien los impactos principales se han sentido entre los miembros de la comunidad LGBT de Indonesia, las consecuencias se experimentan de manera más amplia (Agence France-Presse 2019). Por ejemplo, las madres casadas heterossexualmente, un grupo imaginado como ciudadanas morales, ha visto un aumento en el número de infecciones por VIH (Najmah, Davies y Andjani 2020). Parte de la razón de este aumento es que los esposos mantienen relaciones sexuales sin protección y transmiten el VIH y otras infecciones de transmisión sexual a sus esposas. Exigir o incluso practicar sexo seguro es difícil en Indonesia, donde los condones pueden usarse como prueba en los tribunales para condenar a alguien por actividad sexual fuera del matrimonio y, de hecho, incluso la compra de condones está restringida a las parejas casadas (Hajramurni 2020). En tal entorno, es también cada vez más difícil acceder a los servicios de salud reproductiva (Wilson 2020). Para un pleno florecimiento de la sociedad civil, los Estados (e instituciones como la policía, que mantiene las reglas) deben garantizar y apoyar los derechos sexuales.

Traducción: Yolanda González

Sharyn Graham Davies es directora del Monash Herb Feith Indonesian Engagement Center en la Universidad Monash, en Australia. Trabajó anteriormente en la Universidad Tecnológica de Auckland, en Nueva Zelanda. Ha publicado extensamente sobre seguridad, sexualidad y género en Indonesia.

sharyn.davies@monash.edu

REFERENCIAS

- Agence France-Presse (AFP). 2019. "Indonesia Ministries Ban Pregnant, LGBT Job Seekers: Report." *The Straits Times*, noviembre 22, 2019. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-ministries-ban-pregnant-lgbt-job-seekers-report>
- Allen, Pam. 2007. "Challenging diversity?: Indonesia's anti-pornography bill." *Asian Studies Review* 31 (2): 101-115.

- Allmark, Panizza e Irfan Wahyudi. 2019. "Travel, sexuality and female Indonesian domestic migrant workers in Hong Kong." *Continuum* 33 (5): 630-642.
- Alpert, Geoffrey, Roger Dunham y Alpert Piquero, eds. 1998. "On the study of neighborhoods and the police." En *Community policing: Contemporary readings*, 309-326. Long Grove, Illinois: Waveland Press, Inc.
- Andajani-Sutjahjo, Sari, Linda Rae Bennett y Sharyn Graham Davies. 2018. "Silent Strategies: The Legacy of Sexual Violence among Chinese Indonesians." *Intersections – Gender and Sexuality in Asia and the Pacific* 42 (agosto). http://intersections.anu.edu.au/issue42/davies_etal.pdf
- Aspinall, Edward. 2015. "Oligarchic populism: Prabowo Subianto's challenge to Indonesian democracy." *Indonesia* 99: 1-28.
- BBC News. 2011. "Indonesia Sex Tape Star is Jailed." *Asia Pacific*, enero 31, 2011. <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12321215>
- Bennett, Linda R., Sari Andajani-Sutjahjo y Nurul I. Idrus. 2011. "Domestic violence in Nusa Tenggara Barat, Indonesia: Married women's definitions and experiences of violence in the home." *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 12 (2): 146-163.
- Boellstorff, Tom. 2005. *The gay archipelago: Sexuality and nation in Indonesia*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Boellstorff, Tom. 2016. "Against State Straightism: Five Principles for Including LGBT." *E-International Relations*, marzo 21, 2016. <https://www.e-ir.info/2016/03/21/against-state-straightism-five-principles-for-including-lgbt-indonesians>
- Bourchier, David M. 2019. "Two Decades of Ideological Contestation in Indonesia: From Democratic Cosmopolitanism to Religious Nationalism." *Journal of Contemporary Asia* 49 (5): 713-733.
- Braithwaite, John, Michael Cookson, Valerie Braithwaite y Leah Dunn. 2010. *Anomie and violence: Non-truth and reconciliation in Indonesian peacebuilding*. Canberra: ANU Press.

- Butt, Simon. 2018. "Religious conservatism, Islamic criminal law and the judiciary in Indonesia: a tale of three courts." *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 50 (3): 402-434.
- Buttle, John W., Sharyn Graham Davies y Adrianus E. Meliala. 2016. "A cultural constraints theory of police corruption: Understanding the persistence of police corruption in contemporary Indonesia." *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 49 (3): 437-454.
- Chanel Bombon. 2014. "Woman police recruits undergo internal examinations as part of 'virginity tests' in Indonesia." YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=QlytmkI5ndY>
- Crouch, Melissa, ed. 2019. *The Politics of Court Reform: Judicial Change and Legal Culture in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Da Costa, Agustinus Beo y Kanupriya Kapoor. 2017. "Indonesia Court Rejects Petition to Bar Consensual Sex Outside Marriage." Reuters, diciembre 14, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-court-adultery/indonesia-court-rejects-petition-to-bar-consensual-sex-outside-marriage-idUSKBN1E80BI>
- Davies, Sharyn Graham. 2015. "Beautiful virgins: The hard road to becoming an Indonesian policewoman." *Asian Studies Association of Australia*, abril 21, 2015. <http://asaa.asn.au/beautiful-virgins-the-hard-road-to-becoming-an/>
- Davies, Sharyn Graham. 2016. "Indonesian Tolerance Under Strain as Anti-LGBT Furore Grows." *Asian Studies Association of Australia*, marzo 21, 2016. <http://asaa.asn.au/indonesian-tolerance-under-strain-as-anti-lgbt-furore-grows>
- Davies, Sharyn Graham. 2018a. "Gender and sexual plurality in Indonesia: Past and present." En *Routledge Handbook of Contemporary Indonesia*, editado por Robert Hefner, 322-334. Londres: Routledge.
- Davies, Sharyn Graham. 2018b. "Skins of moralidad: Bio-borders, ephemeral citizenship and policing women in Indonesia." *Asian Studies Review* 42 (1): 69-88.

- Davies, Sharyn Graham. 2019a. "How a Populist Moralidadity Movement is Blocking a Law Against Sexual Violence in Indonesia." *The Conversation*, septiembre 19, 2019. <https://theconversation.com/how-a-populist-moralidadity-movement-is-blocking-a-law-against-sexual-violence-in-indonesia-analysis-123448>
- Davies, Sharyn Graham. 2019b. "I Chose Freely To Wear a Veil Just as Many Muslim Women Do." *Stuff New Zealand*, abril 4, 2019. <https://www.stuff.co.nz/national/christchurch-shooting/111757204/i-chose-freely-to-wear-a-veil-just-as-many-muslim-women-do>
- Davies, Sharyn Graham y J. W. Buttle. 2014. "Policing in Indonesia: exploring ways in which the legitimacy of the police may effect economic development and the prosperity of the Indonesian state." Wellington: Ministry of Foreign Affairs and Trade.
- Davies, Sharyn Graham, John Buttle y Adrianus Meliala. 2015. "If You Lose Your Goat: Public perceptions of police in Indonesia." *Journal of Social Science Research* 6 (2): 1036-1046.
- Davies, Sharyn Graham y Antje Deckert. 2019. "Pretty Strong Women: Ingenious Agency, Pink Gloves and Muay Thai." *Sociology of Sport Journal* 36 (3): 213-223.
- Davies, Sharyn Graham y Antje Deckert. 2020. "Muay Thai: Women, fighting, femininity." *International Review for the Sociology of Sport* 55 (3): 327-343.
- Davies, Sharyn Graham, Adrianus Meliala y John Buttle. 2016. "Gangnam Style versus Eye of the Tiger: people, police and procedural justice in Indonesia." *Policing and Society* 26 (4): 453-474.
- Davies, Sharyn Graham y Jazz Robson. 2016. "Juvenile (In) justice: Children in Conflict with the Law in Indonesia." *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* 17 (1): 119-147.
- Davies, Sharyn Graham y Hanny Savitri Hartono. 2015. "The pretty imperative: Handcuffing policewomen in Indonesia." *Intersections – Gender and Sexuality in Asia and the Pacific* 37. http://intersections.anu.edu.au/issue37/davies_hartono.htm

- Davies, Sharyn Graham, Louise M. Stone y John W. Buttle. 2015. "A Disinterested Press: Reporting police in a provincial Indonesian newspaper." *Media Asia* 42 (1-2): 47-60.
- Davies, Sharyn Graham, Louise M. Stone y John Buttle. 2016. "Covering cops: Critical reporting of Indonesian police corruption." *Pacific Journalism Review* 22 (2): 185.
- Davies, Sharyn Graham y Sam Taylor-Alexander. 2019. "Temporal Orders and Y Chromosome Futures: Of Mice, Monkeys, and Men." *Catalyst: Feminism, Theory, Technoscience* 5 (1): 1-18.
- Davies, Sharyn Graham y Hendri Wijaya. 2019. "The unfulfilled promise of democracy: lesbian and gay activism in Indonesia." En *Activists in Transition: Progressive Politics in Democratic Indonesia*, editado por Thushara. Dibley y Michele Ford, 153-170. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9781501742477.003.0009>
- Decker, Andrea. 2020. "Hidden for Their Protection: Gendered Power, Provocation, and Representation in Dangdut Competition Television." *Bijdragen tot de taal-, land-en volkenkunde/Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 176 (1): 37-69.
- Dibley, Thushara y Michele Ford, eds. 2019. *Activists in Transition: Progressive Politics in Democratic Indonesia*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Fealy, Greg. 2016. "Bigger than Ahok: Explaining the 2 December mass rally." *Indonesia at Melbourne*, The University of Melbourne, diciembre 7, 2016. <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/bigger-than-ahok-explaining-jakartas-2-december-mass-rally/>
- Gorbiano, Marchio Irfan. 2019. "After Public Outcry Jokowi Demands Halt to Passing of Criminal Code Bill." *The Jakarta Post*, septiembre 20, 2019. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/09/20/after-public-outcry-jokowi-demands-halt-to-passing-of-criminal-code-bill.html>

- Hajramurni, Andi. 2017. "Police Ban Transgender Cultural Event in South Sulawesi." *The Jakarta Post*, enero 20, 2017. <https://www.thejakartapost.com/news/2017/01/20/police-ban-transgender-cultural-event-in-south-sulawesi.html>
- Hajramurni, Andi. 2020. "'Condoms are For Married People': Makassar Warns Shops, Drugstores Ahead of V-Day." *The Jakarta Post*, febrero 13, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/02/13/condoms-are-for-married-people-makassar-warns-shops-drugstores-ahead-of-v-day.html>
- Hamida. 2013. "Indonesian Police Allows Hijab." *Al-Rasub*. noviembre 25, 2013. <https://www.alrasub.com/indonesian-police-allows-hijab/>
- Haripin, Muhamad. 2016. "Ryamizard's Proxy Wars." *New Mandala*, marzo 8, 2016. <https://www.newmandala.org/ryamizards-proxy-wars/>
- Hawdon, James y John Ryan. 2003. "Police-resident interactions and satisfaction with police: An empirical test of community policing assertions." *Criminal Justice Policy Review* 14 (1): 55-74.
- Hegarty, Benjamin. 2017. "Becoming Incomplete: The Transgender Body and National Modernity in New Order Indonesia (1967-1998)." Tesis, The Australian National University.
- Hegarty, Benjamin. 2018. "Under the Lights, onto the Stage: Becoming Waria through National Glamour in New Order Indonesia." *Transgender Studies Quarterly* 5 (3): 355-377.
- Hermawan, Ary. 2016. Commentary: Why AILA is a bigger threat to freedom than the FPI." *The Jakarta Post*, agosto 30, 2016. <https://www.thejakartapost.com/news/2016/08/30/commentary-why-aila-is-a-bigger-threat-to-freedom-than-the-fpi.html>
- Heryanto, Ariel. 2011. "Upgraded piety and pleasure: The new middle class and Islam in Indonesian popular culture." En *Islam and popular culture in Indonesia and Malaysia*, editado por Andrew N. Weintraub, 76-98. Londres: Routledge.

- Hoesterey, James B. 2013. "Shaming the State: Subjectivity and Islamic Ethics in Indonesia's Pornography Debate." *CURA–Luce Short Paper on Key Issues in Religion and World Affairs*, Emory University.
- Human Rights Watch. 2014. "Indonesia: 'Virginity Tests' for female police." Noviembre 17, 2014. <https://www.hrw.org/news/2014/11/17/indonesia-virginity-tests-female-police>
- Indonesia Expat. 2020. "Anti-Sexual Violence Law Will Be Passed." PT Koleksi Klasik Indonesia, enero 19, 2020. <https://indonesiaexpat.biz/featured/anti-sexual-violence-law-will-be-passed/>
- Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC). 2013. "A Note on Recent Police Shootings Around Jakarta." Institute for Policy Analysis of Conflict, enero 20, 2013. <http://www.understandingconflict.org/en/conflict/read/19/A-NOTE-ON-RECENT-POLICE-SHOOTINGS-AROUND-JAKARTA>
- Jones, Carla. 2010. "Better women: The cultural politics of gendered expertise in Indonesia." *American Anthropologist* 112 (2): 270-282.
- Jones, Carla. 2018. "Consumption and the new middle classes." En *Routledge Handbook of Contemporary Indonesia*, editado por Robert Hefner, 187-196. Londres: Routledge.
- Jumisih y Andi Cipta Asmawaty. 2020. "Sexual Violence and Women Workers." *Inside Indonesia*, enero 29, 2020. <https://www.insideindonesia.org/sexual-violence-and-women-workers>
- Kartika, Dyah Ayu. 2019. "An Anti-Feminist Wave in Indonesia's Election?" *New Mandala*, abril 14, 2019. <https://www.newmandala.org/an-anti-feminist-wave-in-indonesias-election/>
- Kemp, Simon. 2017. "Digital in Southeast Asia in 2017." *We Are Social*, febrero 16, 2017. <https://wearesocial.com/special-reports/digital-southeast-asia-2017>
- Kirandita, Patresia. 2020. "#EroticArt: Agency, Advocacy and Women's Sexuality." *Inside Indonesia*, enero 26, 2020. <https://www.insideindonesia.org/eroticart-agency-advocacy-and-women-s-sexuality-2>

- Kloos, David. 2018. "Hearing Allah's Call: Preaching and Performance in Indonesian Islam, by Julian Millie." *Bijdragen tot de taal-, land-en volkenkunde/Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia* 174 (4): 517-520.
- Kristiansen, Stein y Lambang Trijono. 2005. "Authority and law enforcement: local government reforms and security systems in Indonesia." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 27 (2): 236-254.
- Laksana, Ben K. C. 2020. "How the Daily Lives of Indonesian Youth Can Tell Us Why They Become More Conservative." *The Conversation*, marzo 2, 2020. <https://theconversation.com/how-the-daily-lives-of-indonesian-youth-can-tell-us-why-they-become-more-conservative-132019>
- Lariat, Joni. 2020. "Witnessing Shame and Punishment." *Inside Indonesia*, enero 26, 2020. <https://www.insideindonesia.org/witnessing-shame-and-punishment>
- Liang, Jamison, e IA. 2016. "Moralidadity and LGBT Rights in Indonesia." *New Mandala*, marzo 16, 2016. <https://www.newmandala.org/moralidadity-and-lgbt-rights-in-indonesia>
- Lim, Merlyna. 2017. "Freedom to hate: social media, algorithmic enclaves, and the rise of tribal nationalism in Indonesia." *Critical Asian Studies* 49 (3): 411-427.
- Listiorini, Dina. 2020. "Online Hate Speech." *Inside Indonesia*, enero 26, 2020. <https://www.insideindonesia.org/online-hate-speech>
- Listiorini, Dina y Sharyn Graham Davies. 2017. "Online Dating Apps Blocked." *Inside Indonesia*, abril 18, 2017. <https://www.insideindonesia.org/online-dating-apps-blocked>
- Long, Nicholas J. 2013. *Being Malay in Indonesia: Histories, Hopes and Citizenship in the Riau Archipelago*. Singapur: NUS Press.
- Martin Anatias, Nelly. 2020. "Pelakor and Instagram 2." *Inside Indonesia*, enero 20, 2020. <https://www.insideindonesia.org/pelakor-and-instagram-2>

- Martin Anatias, Nelly y Sharyn Graham Davies. 2020. "Opinions Should Never Be Dressed Up as Fact: Indonesian Media and Disinformation." *Jakarta Globe*, febrero 25, 2020. <https://jakartaglobe.id/opinion/opinions-should-never-be-dressed-up-as-scientific-fact-indonesian-media-and-disinformation>
- Mazzoni, Alana y Alison Bevege. 2019. "Bali Bonking Ban Panic: Australians Cancel Their Holidays to the Resort Island Because They Fear Being Arrested Over New Laws Outlawing Sex Before Marriage." MSN News, septiembre 20, 2019. <https://www.msn.com/en-au/news/australia/bali-bonking-ban-panic-australians-cancel-their-holidays-to-the-resort-island-because-they-fear-being-arrested-over-new-laws-outlawing-sex-before-marriage/ar-AAHAW7E>
- McGregor, Katharine, Ana Dragojlovic y Hannah Loney, eds. 2020. *Gender, Violence and Power in Indonesia: Across Time and Space*. Londres: Routledge.
- McGregor, Katharine y Ken Setiawan. 2019. "Shifting from International to 'Indonesian' Justice Measures: Two Decades of Addressing Past Human Rights Violations." *Journal of Contemporary Asia* 49 (5): 837-861.
- McRae, Dave. 2018. "Talking Indonesia: Pornography." *Indonesia at Melbourne*, The University of Melbourne, enero 18, 2018. <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/talking-indonesia-pornography>
- McWilliams, Susan. 2016. "This Political Theorist Predicted the Rise of Trumpism. His name was Hunter S. Thompson." *The Nation*, diciembre 15, 2016. <https://www.thenation.com/article/archive/this-political-theorist-predicted-the-rise-of-trumpism-his-name-was-hunter-s-thompson/>
- Meliala, Adrianus. 2001a. "Police as military: Indonesia's experience." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 4 (3): 420-432.
- Meliala, Adrianus. 2001b. "The notion of sensitivity in policing." *International Journal of the Sociology of Law* 29 (2): 99-111.
- Meliala, Adrianus. 2002. "Local colours for Indonesian national police." *Policing and society* 12 (2): 153-161.

- Mietzner, Marcus. 2012. "Indonesia's democratic stagnation: anti-reformist elites and resilient civil society." *Democratization* 19 (2): 209-229.
- Mietzner, Marcus. 2020. "Rival populisms and the democratic crisis in Indonesia: chauvinists, Islamists and technocrats." *Australian Journal of International Affairs* 74 (2): 1-19.
- Murtagh, Ben. 2013. *Genders and sexualities in Indonesian cinema: Constructing gay, lesbi and waria identities on screen*. Londres: Routledge.
- Najmah, Sharyn Graham Davies y Sari Andjani. 2020. "Wives and Mothers and HIV." *Inside Indonesia*, enero 26, 2020. <https://www.insideindonesia.org/wives-and-mothers-and-hiv>
- Neubauer, Ian Lloyd. 2020. "'It's Dangerous': Sinaga Case Fuels LGBT Backlash in Indonesia." *Al Jazeera*, enero 27, 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/dangerous-sinaga-case-fuels-lgbt-backlash-indonesia-200125232137541.html>
- Nisa, Eva F. 2018. "Social media and the birth of an Islamic social movement: ODOJ (One Day One Juz) in contemporary Indonesia." *Indonesia and the Malay World* 46 (134): 24-43.
- Oetomo, Dede, Hendri Yulius y Sharyn Davies. 2020. "Rejecting Homophobic Pseudoscience." *The Jakarta Post*, enero 30, 2020. <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/01/30/rejecting-homophobic-pseudoscience.html>
- Outright Action International. 2020. "Creeping Criminalisation list of articles." <https://outrightinternational.org/search/node/Creeping%20criminalisation>
- Paddock, Richard C. y Muktitu Suhartono. 2019. "A Test for Foreign Teachers in Indonesia: Are You Gay?" *The New York Times*, diciembre 23, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/12/23/world/asia/indonesia-gay-teachers.html>

- Paramaditha, Intan. 2016. "The LGBT Debate and the Fear of 'Gerakan'." *The Jakarta Post*, febrero 27, 2016. <https://www.thejakartapost.com/news/2016/02/27/the-lgbt-debate-and-fear-gerakan.html>
- Parker, Lyn. 2018. "The new curriculum in Indonesia." *Routledge International Handbook of Multicultural Education Research in Asia Pacific*.
- Pausacker, Helen. 2012. "Playboy, the Islamic Defenders' Front and the Law: Enforcing Islamic Norms in Post-Soeharto Indonesia?" *Australian Journal of Asian Law* 13 (1).
- Pausacker, Helen. 2018. Entrevista con Dave McRae. "Pornography." Talking Indonesia, podcast audio, enero 18, 2018. <https://soundcloud.com/talking-indonesia/dr-helen-pausacker-pornography>
- Pearson, Elaine. 2019. "Indonesian University Censors Lesbian Love Story." Human Rights Watch, marzo 26, 2019. <https://www.hrw.org/news/2019/03/26/indonesian-university-censors-lesbian-love-story>
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the 21st Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pino, Nathan W. y Lee Michael Johnson. 2011. "Police deviance and community relations in Trinidad and Tobago." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 34 (3): 454-478.
- Poore, Grace. 2010a. "LGBT Activism Under Attack in Surabaya, Indonesia. Part One." *International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC)*.
- Poore, Grace. 2010b. "LGBT Activism Under Attack in Surabaya, Indonesia. Part Two." *International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC)*.
- Prasetyo, Eko, Supraman Marzuki y Partnership for Governance Reform in Indonesia. 2005. *Evaluation report on community policing related project*. Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Prasetyo, E., B. Muqoddas, S. Marzuki, E. Riyadi, L. Arham, Imran y Soekamid. 2005. "The role of the police in socio-political conflicts in Indonesia." Pusham UII, The Asia Foundation, Yogyakarta.

- Purdey, Jemma, Edward Aspinall y Muhammad Uhaib As'ad. 2016. "Understanding family politics: Successes and failures of political dynasties in regional Indonesia." *South East Asia Research* 24 (3): 420-435.
- Puteri, Made Diah Pitaloka Negara y Firdhan Aria Wijaya. 2020. "Mobilising Fear." *Inside Indonesia*, enero 20, 2020. <https://www.insideindonesia.org/mobilising-fear-2>
- Putri, K. Amanda, Shaila Tieken, Sharyn Davies Graham y Santi Kusumaningrum. 2019. "The Juvenile Courts and Children's Rights: Good intentions, Flawed Execution." En *The Politics of Court Reform: Judicial Change and Legal Culture in Indonesia*, editado por Melissa Crouch, 267-286. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qibtiyah, Alimatul. 2019. "Hijab in Indonesia - the History and Controversies." *The Conversation*, febrero 22, 2019. <https://theconversation.com/hijab-in-indonesia-the-history-and-controversies-102911>
- Ramadhani, Nurul Fitri y Bambang Muryanto. 2019. "House Pressured into Pledge to Rush Deliberation of Anti-Rape Bill." *The Jakarta Post*, marzo 10, 2019. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/03/10/house-pressured-into-pledge-to-rush-deliberation-of-antirape-bill.html>
- Renaldi, Adi. 2017. "Queer Indonesians Are Being Arrested Under a Vague Anti-Porn Law." VICE, junio 1, 2017. https://www.vice.com/en_nz/article/j5ey9p/queer-indonesians-are-being-arrested-under-a-vague-anti-porn-law
- Reuters. 2019. "Thousands Rally in Indonesia Amid Controversial Criminal Code Changes." *The Straits Times*, septiembre 24, 2019. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/thousands-rally-in-indonesia-amid-controversial-criminal-code-changes>
- Reuters. 2020a. "Indonesia Bill on Family Targets Surrogacy, 'Sexual Deviations'." *The Straits Times*, febrero 19, 2020. <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/indonesia-bill-on-family-targets-surrogacy-sexual-deviations>
- Reuters. 2020b. "Indonesia Rights Body Condemns Plans for LGBT Raids Ordered by Mayor After UK Rape Case." *The Straits Times*, enero 14, 2020. <https://www.straitstimes.com>

[com/asia/se-asia/indonesia-rights-body-condemns-lgbt-raids-ordered-by-mayor-after-uk-rape-case](https://doi.org/10.24201/aap.2021.320)

- Ridwan, Rinaldi y Joyce Wu. 2018. “‘Being young and LGBT, what could be worse?’ Analysis of youth LGBT activism in Indonesia: challenges and ways forward.” *Gender & Development* 26 (1): 121-138.
- Rinaldo, Rachel. 2013. *Mobilizing piety: Islam and feminism in Indonesia*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodriguez, Diego Garcia. 2020. “Allies in Java.” *Inside Indonesia*, enero 26, 2020. <https://www.insideindonesia.org/allies-in-java-2>
- Rudnykyj, Daromir. 2009. “Spiritual economies: Islam and neoliberalism in contemporary Indonesia.” *Cultural anthropology* 24 (1): 104-141.
- Rudnykyj, Daromir. 2011. *Spiritual economies: Islam, globalization, and the afterlife of development*. Cornell University Press.
- Saraswati, L. Ayu. 2013. *Seeing beauty, sensing race in transnational Indonesia*. University of Hawaii Press.
- Sarbini, Firmansyah y Muh. Wildan Teddy Bintang P. Has. 2019. “Depok and its effort to criminalise the LGBT community.” *Australian Journal of Human Rights* 25 (3): 520-526.
- Sastramidjaja, Yatun. 2019. “Chapter One. Student Movements and Indonesia’s Democratic Transition.” En *Activists in Transition*, editado por Thushara Dibley y Michele Ford, 23-40. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Suwarni, Yuli Tri y Arya Dipa. 2011. “Ariel Gets 3.5 Years; Unrest Outside Court.” *The Jakarta Post*, febrero 1, 2011. <https://www.thejakartapost.com/news/2011/02/01/ariel-gets-35-years-unrest-outside-court.html>
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan y Anis Chowdhury. 2019. *Employment and Re-industrialisation in Post Soeharto Indonesia*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Tapsell, Ross. 2015. "Indonesia's media oligarchy and the 'Jokowi phenomenon'." *Indonesia* 99: 29-50.
- Thajib, Ferdiansyah. 2020. "Queering Piety." *Inside Indonesia*, enero 26, 2020. <https://www.insideindonesia.org/queering-piety>
- The Jakarta Post*. 2020. "Child Protection Commissioner Apologies for Saying 'Strong Sperm' Could Impregnate Women in Swimming Pools." *TheJakartaPost.com*, febrero 23, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/02/23/child-protection-commissioner-apologizes-for-saying-strong-sperm-could-impregnate-women-in-swimming-pools.html>
- Toomistu, Terje. 2019a. "Embodied Notions of Belonging: Practices of Beauty among Waria in West Papua, Indonesia." *Asian Studies Review* 43 (4): 581-599.
- Toomistu, Terje. 2019b. "Playground love: sex work, pleasure, and self-affirmation in the urban nightlife of Indonesian waria." *Culture, Health & Sexuality* 21 (2): 205-218.
- Towner, Nicholas y Sharyn Davies. 2019. "Surfing tourism and community in Indonesia." *Journal of Tourism and Cultural Change* 17 (5): 642-661.
- Trnka, Susanna y Catherine Trundle. 2014. "Competing responsibilities: Moving beyond neoliberal responsibilisation." *Anthropological Forum* 24 (2): 136-153.
- Tyler, Tom R. y Yuen Huo. 2002. *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Utomo, Iwu Dwisetyani, Peter McDonald, Anna Reimondos, Ariane Utomo y Terence H. Hull. 2014. "Do primary students understand how pregnancy can occur? A comparison of students in Jakarta, West Java, West Nusa Tenggara and South Sulawesi, Indonesia." *Sex Education* 14 (1): 95-109.
- Waddington, Peter A. J. y Martin Wright. 2008. "Police use of force, firearms and riot control." En *Handbook of Policing*, editado por Tim Newburn, 465-496. Londres: Routledge.

- Walton, Kate. 2016a. “‘Lesbianism’ and detention in Aceh.” *New Mandala*, octubre 9, 2016. <https://www.newmandala.org/lesbianism-and-detention-in-aceh/>
- Walton, Kate. 2016b. “Unity in (Sexual) Diversity?” *New Mandala*, febrero 4, 2016. <https://www.newmandala.org/unity-in-sexual-diversity/>
- Wieringa, Saskia E. 2019. “Criminalisation of Homosexuality in Indonesia: The Role of the Constitution and Civil Society.” *Australian Journal of Asian Law* 20 (1): 227-245.
- Wijaya Mulya, Teguh. 2020. “Queer Pop Culture.” *Inside Indonesia*, enero 20, 2020. <https://www.insideindonesia.org/queer-pop-culture-2>
- Wilson, Ian. 2006. “Continuity and change: The changing contours of organized violence in post–New Order Indonesia.” *Critical Asian Studies* 38 (2): 265-297.
- Wilson, Ian. 2020. “Covid-19, Inequality and Jakarta’s Urban Poor: Resilient, But at Great Risk.” *Indonesia at Melbourne*, The University of Melbourne, abril 11, 2020. <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/covid-19-inequality-and-jakartas-urban-poor-resilient-but-at-great-risk/>
- Wilson, Ian, Luky Djani y Teten Masduki. 2009. “‘Governing favours’: An investigation of accountability mechanisms in local government budget allocation in Indonesia.” *Policy Brief* 8, Australia Indonesia Governance Research Partnership.
- Winarnita, Monika, Nasya Bahfen, Gavin Height, Joanne Bryne y Adriana Rahajeng Mintarsih. 2020. “#MeToo Indonesia.” *Inside Indonesia*, enero 26, 2020. <https://www.insideindonesia.org/metoo-indonesia>
- Yulisman, Linda. 2020. “Indonesia’s Family Resilience Bill May See Uphill Battle for Deliberation as Opposition Mounts.” *The Straits Times*, marzo 13, 2020. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesias-family-resilience-bill-may-see-uphill-battle-for-deliberation-as-opposition>
- Yulius, Hendri. 2017. “The Dark Side of LGBT Awareness in Indonesia.” *The Jakarta Post*, octubre 9, 2017. <https://www.thejakartapost.com/academia/2017/10/09/the-dark-side-of-lgbt-awareness-in-indonesia.html>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.321>

INFORME

**Camboya en 2020: la política de la covid,
los casinos y el desastre ecológico**

**Cambodia in 2020: The Politics of Covid,
Casinos, and Ecological Disaster**

JOHN A. MARSTON

<https://orcid.org/0000-0002-2542-4710>

El Colegio de Mexico, A.C., México

Recepción: 15 de octubre de 2020

Aceptación: 2 de noviembre de 2020

Resumen: El presente artículo analiza sucesos que ocurrieron en Camboya desde fines de 2019 hasta octubre de 2020, muchos de los cuales tienen que ver, en diferentes sentidos, con la relación con China, que se está intensificando. Como consecuencia de la supresión de su principal partido opositor, los europeos degradaron el estatus comercial de Camboya, a lo que China respondió con su propio tratado comercial bilateral. El desarrollo de la pandemia de coronavirus fue dramático, como en el resto del mundo, y aunque al final se reportaron muy pocos casos, ejerció un gran impacto sobre la economía, la vida social y, quizá, los derechos humanos en Camboya. Podría decirse que el suceso más importante del año fue la reducción significativa del caudal del río Mekong, que algunos atribuyeron a presas y embalses río arriba, muchos de ellos en China.

Palabras clave: Camboya; covid-19 en el Sureste Asiático; relaciones entre el Sureste Asiático y China; río Mekong; Sihanoukville.

Abstract: The article analyzes events in Cambodia from late 2019 until October 2020, many of which relate in different ways to its intensifying relationship with China. As a repercussion of the suppression of its major opposition party, the European downgraded Cambodia's trade status, and China responded with its own bilateral trade agreement. The coronavirus pandemic played out dramatically, as in the rest of the world, and although very few cases were eventually reported, it had great impact on Cambodian economy, social life, and, perhaps, human rights. Arguably, the most important development of the year was the dramatic decrease in water flow of the Mekong River, which some attributed to upstream dams and reservoirs, many in China.

Keywords: Cambodia; Covid-19 in Southeast Asia; Southeast Asia-China relations; Mekong River; Sihanoukville.

Los pormenores de la relación creciente entre Camboya y China, que con frecuencia están muy vinculados en su relación cambiante con Europa y Estados Unidos, fueron especialmente sobresalientes durante el año, pues influyeron en la experiencia del país con la covid-19, pero también en aspectos importantes de política interna, economía, agricultura y medio ambiente. Si bien los vínculos económicos y diplomáticos del país con China, que cada vez son más fuertes, de ninguna manera son una tendencia nueva, algunos de los costos y las complejidades de la relación se volvieron más evidentes, como dejaron ver las posturas de Camboya a propósito de la presencia china en la ciudad portuaria de Sihanoukville y en la crisis ecológica que se acerca en el río Mekong y el lago Tonle Sap, que es más trascendente.

POLÍTICA

La disolución forzada en 2017 del único partido de oposición verdadero, el Partido Nacional para el Rescate de Camboya (PNRC), implicó que la victoria del primer ministro Hun Sen y su Partido Popular de Camboya (PPC) en la elección de 2018 básicamente no significara nada. El gobierno de Hun Sen adquirió cada vez más los atavíos de una monarquía. Durante muchos años se ha tenido la percepción de que el hijo de Hun Sen, Hun Maneth, ha estado

recibiendo preparación para suceder a su padre. Por su parte, Hun Sen lo afirmó en público por primera vez en junio de 2020. Manet, que recibió parte de su educación en Estados Unidos y en Gran Bretaña y ya es comandante de las fuerzas armadas y miembro del comité central del partido, se convirtió en el líder de la organización para jóvenes de dicho comité en 2020. Algunos interpretaron un discurso de septiembre de 2020, en el que condenó abiertamente a las fuerzas del caos que representaba el PNRC, como una declaración de su mandato, posicionándose como sucesor de su padre.

La supresión del PNRC fue muy criticada en el ámbito internacional y las repercusiones continúan sintiéndose en 2020. Sam Rainsy, antiguo copresidente del partido, quien vive exiliado en Francia y a quien sigue identificándose con el PNRC, enfrenta una pena carcelaria por difamación si regresa Camboya. No obstante lo anterior, intentó volver por todo lo alto en noviembre de 2019, cuando llegó hasta Malasia e Indonesia después de que se cancelara su primer vuelo a Tailandia (Kijewski 2019a) (Vietnam y Laos también le habían negado la entrada). Por solicitud del gobierno de Camboya, no se le permitió abordar vuelos al país. Asimismo, otros miembros del PNRC exiliados se incluyeron en listas de no entrada. (Una señal de la seriedad con que se tomó este tema fue el despliegue de Fuerzas Armadas en el aeropuerto de Phnom Penh y en Poipet, el mayor cruce fronterizo con Tailandia. Los oficiales de policía en Phnom Penh llevaban fusiles AK-47.)

El día después de que se prohibiera la entrada al país a Sam Rainy, su contraparte, Kem Sokha, el presidente titular que quedaba del PNRC y que estaba en prisión desde 2017, se trasladó a arresto domiciliario en espera de su juicio en enero, aunque se le impidió salir del país o hacer declaraciones políticas. Otros 70 prisioneros miembros del PNRC fueron puestos en libertad bajo fianza al mismo tiempo y todos serán sometidos a juicio en algún momento. Tras la liberación de Kem Sokha, varios embajadores de países occidentales tuvieron el gesto de visitarlo en su casa. Se le acusa de colusión con potencias extranjeras para derrocar al gobierno, con pocas pruebas como sustento (más bien, las pruebas parecen ser consejos que recibió para su campaña de algunas ONG estadounidenses.) Diversas organizaciones de derechos humanos y relatores especiales de Naciones Unidas para derechos humanos y la independencia del poder judicial criticaron abiertamente su juicio, que inició en enero. Hubo grandes restricciones para la asistencia de público a las audiencias

y muchos reporteros locales y representantes de diferentes ONG no pudieron asistir. Se cuestionó a Sokha sobre su relación con Estados Unidos y sus motivos para aliarse políticamente con Sam Rainsy. El juicio se suspendió en marzo debido a la propagación del coronavirus y, para mediados de septiembre, aún no se había reprogramado. En mayo, Sokha asistió al funeral de la madre del primer ministro Hun Sen y se le vio sostener una prolongada conversación con el líder. En julio se reportó que había comenzado a viajar por el país, haciendo visitas “no políticas” a granjas y a un sitio de siembra de árboles (lo que quizá sea una manera de afirmar su presencia continua) e insistiendo en la naturaleza no política del viaje cuando hizo donaciones de arroz a las víctimas de las inundaciones en Sihanoukville. A inicios de septiembre, Hun Sen dijo en una reunión a puerta cerrada del Consejo de Ministros que el juicio de Khem Sokha podría posponerse hasta 2024, después de las elecciones comunales y nacionales —un claro indicio de que este juicio se retrasó por motivos políticos (Sokhea 2020). Los analistas especulan que, si se lleva a cabo el juicio, sería posible que se le declarara culpable y después se le indultara. Hun Sen ha mostrado agilidad anteriormente para dividir y cooptar el liderazgo de la oposición. A inicios de octubre, los abogados de Kem Sokha solicitaron que se retomara el juicio. A pesar de la liberación bajo fianza de 70 activistas del PNRC, se ha seguido aprehendiendo y hostigando a otras figuras del partido.

La disolución del PNRC y el arresto de Khem Sokha no son asuntos meramente internos. En febrero, la Unión Europea anunció que suspendería parcialmente su acuerdo comercial preferente “Todo menos armas” con Camboya, medida que se implementó formalmente el 12 de agosto (European Commission 2020). Si bien se citó una amplia gama de abusos a los derechos humanos y cuestiones relacionadas con la independencia del poder judicial, quedó claro que la supresión de la oposición política y el encarcelamiento de su presidente fueron motivos cruciales de esta decisión. Esta posibilidad se había planteado en repetidas ocasiones desde la disolución del PNRC. La UE abrió formalmente el proceso en febrero de 2019 y envió reportes a Camboya en noviembre del mismo año. Si bien la liberación bajo fianza de Kem Sokha y de otros presos del PNRC en 2019 (en espera de juicio) probablemente fuera un gesto para apaciguar a la UE, el gobierno de Phnom Penh ha sido inflexible en sus declaraciones públicas de que no cumpliría con sus requisitos. China ha indicado que apoyaría a Camboya frente a las críticas de Occidente y el acuerdo comercial

de julio entre ambos países, que se aborda más adelante, fue un claro símbolo de ello. Si bien aún no quedan claras las implicaciones finales de las restricciones de la UE, parecen acercar a Camboya al ámbito de influencia de China. Estados Unidos también ha criticado la desaparición del PNRC e impuesto restricciones al otorgamiento de visas a algunos funcionarios de gobierno como consecuencia, pero aún no ha hecho amenazas en relación con los acuerdos comerciales.

CORONAVIRUS: SALUD Y ECONOMÍA

Desde luego, 2020 fue el año en que el coronavirus cambió al mundo, y Camboya también sufrió profundos impactos en términos sociales y económicos, aunque debe enfatizarse que, al igual que ocurrió con sus vecinos, las cifras de casos reales en el país fueron notablemente bajas.

En las primeras etapas, cuando Wuhan, China, aún era claramente el epicentro de la pandemia, Hun Sen asumió una postura sólida de apoyo a China, insistió en que tenían todo bajo control, mantuvo abiertos los vuelos a China y se negó a llevar de vuelta a casa a los estudiantes camboyanos que se encontraban ahí. Declaró que deseaba visitar a los estudiantes camboyanos en Wuhan y, finalmente, después de una cumbre en Corea del Sur, viajó con su hijo Hun Manet a Beijing a principios de febrero. Con ello, fue el primer líder extranjero en visitar China desde que inició la crisis, pero no se le permitió continuar a Wuhan debido a los riesgos sanitarios. En su cuenta de Facebook, Hun Sen afirmó que sus motivos para ir a China eran mostrar su solidaridad con ese país, dar ánimos a los estudiantes camboyanos y a otros ciudadanos en China, y porque “envié mensajes a los ciudadanos camboyanos diciéndoles que su enfermedad no se debe al virus ‘Corona’, sino al miedo. Hasta ahora, ningún camboyano ha contraído la enfermedad. Algunos países parecen haber librado una guerra psicológica, infundiendo miedo a los ciudadanos” (*The Star* 2020).

Más adelante en este contexto, Hun Sen permitió que un crucero desembarcara en Sihanoukville en el mes de febrero. La infección se había difundido rápidamente en otros cruceros y, debido a que el *Westerdam* había atracado en Hong Kong, donde ya había reportes del virus, varios otros países le negaron la entrada a sus puertos, aunque se afirmaba que no

transportaba ningún caso. El crucero, que llevaba más de 2 200 pasajeros y tripulantes, había permanecido en un limbo durante varios días. Sin portar cubrebocas, Hun Sen saludó personalmente a los pasajeros estrechándoles la mano conforme bajaban del barco, y cada uno recibió flores y una mascada camboyana. Se habían realizado evaluaciones de salud a los pasajeros antes de bajar del crucero, pero el desastre pareció inminente cuando uno de ellos, que después viajó a Malasia, resultó positivo en la prueba que ahí le practicaron. Se suspendió el desembarco en Camboya, que seguía llevándose a cabo, y más adelante se determinó que el caso de Malasia era un falso positivo. El hecho de permitir el desembarco a los pasajeros fue una clara demostración de apoyo a China y un gesto magnánimo hacia un crucero al que otros países no habían permitido atracar, y recibió elogios del resto del mundo (Camboya sabía que, poco antes, la UE pretendía suspender su preferencia comercial por abusos a los derechos humanos). El crucero y muchos de sus pasajeros eran estadounidenses.

Vietnam cerró su frontera con Camboya el 19 de marzo, sin informarle a esta última de antemano (*Bangkok Post* 2020a), y Camboya hizo lo propio el día siguiente. A pesar de la preocupación inicial, pronto ambos países crearon un sistema para intercambiar productos alimentarios y otros bienes a través de su frontera cerrada, que se reabrió el 22 de junio con los mismos estrictos requisitos de monitoreo sanitario que se aplicaban a los visitantes de otros países. La situación fue más complicada en la frontera entre Camboya y Tailandia, debido a que numerosos camboyanos trabajan en Tailandia. Los reportes de que se cerraría la frontera con Tailandia, poco después del cierre de la frontera con Vietnam, provocaron que una oleada de trabajadores camboyanos volviera de Tailandia, aproximadamente 15 000 durante un fin de semana (Tum 2020) (más trabajadores cruzarían de manera ilegal después del cierre de la frontera, y otros, enfrentando dificultades económicas, regresarían del mismo modo a Tailandia). Los agentes fronterizos se vieron abrumados por la carga de trabajo que implicó procesar todos los retornos, por lo que sólo se pidió a las personas que regresaron que se aislaran una vez que arribaran a sus aldeas natales. De nuevo, los observadores esperaban que esto causara un aumento masivo en los casos de covid-19, pero eso no sucedió. Tailandia, Vietnam y Laos también tuvieron tasas de contagio muy bajas. A inicios de octubre, Camboya sólo había reportado 280 casos y ninguna muerte.

Para combatir la covid-19, Camboya recibió ayuda financiera y técnica de varios países (Alemania, Australia, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, Japón, Rusia, la Unión Europea, Vietnam, y China particularmente), así como de organizaciones internacionales (Heng y Len 2020), y también pudo haberse beneficiado del hecho de que una sólida institución de investigación epidemiológica, el Instituto Pasteur, haya estado en el país desde el periodo de la colonia francesa. Se implementaron fuertes medidas de distanciamiento social y se cerraron escuelas, templos y restaurantes. En abril se pospuso la celebración del Año Nuevo camboyano, se pidió a los empleados de gobierno que siguieran trabajando y se bloquearon las carreteras para evitar los viajes desde Phnom Penh a las provincias. Después se programó una festividad “compensatoria” en agosto. Para entonces, algunas medidas se estaban relajando y a fines de septiembre se abrieron las escuelas, cuando menos parcialmente.

Los vuelos que llegaban al país eran limitados, y después de varias semanas en las que los residentes de diversos países tuvieron totalmente prohibido entrar a Camboya, se implementaron rigurosos requisitos de ingreso de forma más general: en caso de ser necesario, un cuantioso depósito para cubrir los gastos hospitalarios en el país, un comprobante de contar con un seguro médico adecuado, la realización de pruebas en el país de origen y al arribo, y una cuarentena de dos semanas. Todo ello dificultó la entrada al país y disminuyó de manera importante el número de visitantes. Ya no se emitían visas de turista y el turismo internacional, que conforma un segmento importante de la economía, quedó prácticamente detenido. Xinhua reportó a mediados de julio que la llegada de turistas en los cinco primeros meses del año había descendido 59% en comparación con el año anterior (Xinhua 2020).

Además del devastador efecto sobre el turismo, las fábricas redujeron su ritmo de producción, en un inicio debido a la falta de materias primas provenientes de China, aunque esto se resolvió en parte cuando el gobierno chino facilitó embarques especiales en marzo. Debido a que la pandemia afectó a la economía mundial, la industria experimentó una desaceleración más a largo plazo ante el descenso de la demanda internacional. El Ministerio del Trabajo dijo a inicios de septiembre que 81 fábricas habían cerrado y otras 491 habían suspendido operaciones temporalmente (Hun 2020). Los efectos sobre la economía se

amplificaron por el regreso de los camboyanos que laboraban en el extranjero y la disminución de las remesas de dinero que mandaban. Un reporte publicado en julio demostró que hubo un descenso de 10% en el dinero que enviaban los trabajadores camboyanos desde Corea del Sur y Japón (Sorn 2020a). Todo ello se complicó aún más por las fuertes sequías. Por otro lado, el efecto del cambio en las políticas comerciales de la Unión Europea aún está por verse.

Camboya ha mantenido una tasa de crecimiento anual del PIB de alrededor de 7% durante varios años. Los cálculos de la dimensión que tendrá el impacto de la pandemia han variado. En un inicio, en el mes de abril, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) calculó que el crecimiento descendería a 2.3% en 2020 (Asian Development Bank 2020). Si bien los pronósticos del efecto sobre la economía llegaron a ser de 5.5% para el mes de septiembre, el BASD calculaba una contracción de 4% (Hun 2020). Es difícil saber cuáles serán las repercusiones a largo plazo. En julio, el gobierno comenzó a realizar transferencias de efectivo a los pobres, a una de cada seis familias aproximadamente, que sin duda habrán sido útiles. En julio, al mismo tiempo que emitió un préstamo de \$250 millones, el Banco Asiático de Desarrollo calculaba que Camboya perdería 390 000 empleos (*The Phnom Penh Post* 2020) —cifras que probablemente no toman en cuenta el considerable efecto sobre la economía informal. Hay ciertos indicios de que el endeudamiento con las instituciones microfinancieras en zonas rurales (con el consecuente riesgo de pérdida de tierras), que ya era un problema crónico, se ha agravado por la economía pandémica (Blomberg y Mech, 2020). El número de personas que no logran pagar sus préstamos se duplicó en los primeros seis meses del año y mejoró ligeramente en julio. En abril, una encuesta entre hogares rurales encontró que uno de cada ocho había tenido que vender activos, como ganado, maquinaria o tierras, para pagar sus deudas.

En otro tema más positivo, Camboya intensificó sus alianzas comerciales con otros países, especialmente en Asia. En definitiva, el Tratado de Libre Comercio que se celebró con China en julio fue, en parte, una demostración simbólica de apoyo por parte de China frente a las restricciones comerciales de la Unión Europea y a la crisis de la pandemia (Sun 2020). El ministro de Relaciones Exteriores chino, Wang Yi, fue a Camboya el 12 de octubre para firmar el tratado formalmente, en la primera parada de una gira por cuatro países del

sureste asiático (Aun 2020), que se describe en la prensa como una afirmación de las relaciones sinocamboyanas. En esa ocasión, Hun Sen se refirió específicamente al estatus del tratado “Todo menos armas” de la Unión Europea, que, afirmó, llegaría a su fin algún día, en tanto que el acuerdo con China duraría por siempre (Sao 2020).

Las exportaciones a China podrían centrarse primordialmente en productos agrícolas —quizá una vez que se cuente con la infraestructura correcta, lo que representa un cambio hacia este sector desde el turismo y la manufactura de prendas de vestir. Camboya tiene autorización para exportar mangos a China y busca obtenerla para productos como la pimienta, el nido de pájaro comestible, el durian, el coco, la pitahaya y el maíz rojo. Asimismo, a fines de septiembre se anunció que se habían firmado protocolos que le permitirían exportar carne de res a China por primera vez (Sorn 2020b). A pesar de la sequía, las exportaciones de arroz de Camboya aumentaron 10% en comparación con el año anterior en los primeros nueve meses del año y el mayor importador fue China. Además, se estaba negociando un tratado comercial con Corea del Sur. Estados Unidos sigue siendo un cliente fuerte para las exportaciones de productos manufacturados en Camboya y se especula que, si Estados Unidos reduce su comercio con China, podría voltear a ver a países del sureste asiático, incluyendo Camboya, pero eso aún está por verse.

DERECHOS HUMANOS

Las organizaciones de derechos humanos criticaron severamente una ley de estado de emergencia por la covid-19 cuando los borradores se presentaron al público por primera vez a fines de marzo, y continuaron hasta que la iniciativa se aprobó para convertirse en ley el 27 de abril (Human Rights Watch 2020a). El texto de la iniciativa autorizaba extensas facultades de vigilancia pública y controles a las asambleas públicas, que, según los críticos, excedían las necesidades de la crisis sanitaria. De hecho, dado que Camboya logró mantener el número de casos de covid-19 en niveles muy bajos, la ley nunca se invocó. Sin embargo, podría decirse que algunas de las facultades que ésta otorgó se ejercieron en los arrestos políticos que se llevaron a cabo durante toda la pandemia sin tener que invocar la ley.

Camboya nunca ha tenido buenos antecedentes respecto a los derechos humanos, y es difícil saber qué tanto su historial en 2020 tuvo que ver con la pandemia, o bien fue una

continuación de las políticas vigentes desde la supresión del PNRC en 2017. En los primeros meses de la pandemia, con fundamento en una ley de 2018, hubo aprehensiones debido a “noticias falsas” publicadas por periodistas y políticos de la oposición que criticaban el manejo de la crisis. La organización Human Rights Watch reportó que hubo 30 arrestos arbitrarios entre fines de enero y fines de abril (18 de ellos a miembros del PNRC), y sugirió que el gobierno empleaba las acusaciones de noticias falsas para ejercer represión política (Human Rights Watch 2020b). Un caso que tuvo mucha cobertura de prensa fue el de un periodista que citó directamente a Hun Sen de una manera que se percibió como crítica. *VICE News* reportó que en marzo se detuvo brevemente a una niña de 14 años que había escrito en Facebook que tres personas habían muerto y después se le obligó a disculparse ante su grupo escolar. Si bien esta historia sensacionalista probablemente es menos común que las aprehensiones de periodistas y figuras de la oposición, ilustra el grado al que las autoridades camboyanas estaban decididas a controlar la narrativa en torno a la enfermedad.

A inicios de julio, las autoridades evitaron que activistas y monjes se reunieran para conmemorar el cuarto aniversario del magnicidio del analista político Kem Lay. Además, se arrestó a una persona. Entre aquellos a quienes se desalojó estaban miembros de una organización de protesta juvenil recién formada, Khmer Thavarak, que comenzaba a hacerse sentir. El 22 de septiembre, la ONG de derechos humanos LICADHO publicó una lista de 19 arrestos que se habían llevado a cabo desde fines de julio (LICADHO 2020), comenzando con el de Rong Chhun. El líder sindical Rong Chhun, que había estado en prisión en dos ocasiones, era el más prominente entre los detenidos y su aprehensión dio lugar a otras protestas por parte de Khmer Thavarak y otras organizaciones, algunas de las cuales dieron lugar a otros arrestos. En esta ocasión, la detención de Rong Chhun no se debió a actividades relacionadas con los sindicatos, sino a que investigó quejas de invasión en la frontera con Vietnam, un tema al cual Hun Sen ha demostrado ser particularmente sensible en ocasiones anteriores. Entre las personas que aparecían en la lista de LICADHO había, como siempre, afiliados al PNRC. También había activistas por el medio ambiente afiliados al grupo Madre Naturaleza, un eterno dolor de cabeza para el gobierno, y dos jóvenes cantantes de rap cuyas letras se consideraban cuestionables. Las organizaciones de derechos humanos enfatizaron que los arrestos se debieron a la participación en protestas pacíficas y, con frecuencia, bastante inocuas. De nuevo, es difícil medir a qué grado las aprehensiones tienen que ver con

la crisis sanitaria, pero puede ser que el gobierno fuera sensible a la respuesta del público a los controles por la pandemia y a la economía en contracción y estuviera decidido a no permitir que ninguna chispa de disenso se convirtiera en protestas más extensas. En octubre, al respecto de los arrestos recientes, Hun Sen dijo que “protegerían a las personas pobres de una población de 16 millones [...] Tenemos el deber de proteger la paz, la estabilidad política y el orden social. Si uno se levanta, se golpea a uno. Si dos se levantan, se golpea a dos” (Mech 2020).

Otro suceso que tuvo repercusiones internacionales fue el secuestro (y presunto homicidio) del activista tailandés exiliado Wanchalearm Satsaksit a plena luz del día en una calle de Phnom Penh a principios del mes de junio. Se presume que agentes tailandeses perpetraron el secuestro, que tuvo varios testigos y fue posterior a las desapariciones de activistas tailandeses residentes en Laos. El gobierno camboyano adujo ignorancia en un inicio y más adelante anunció que realizaría las investigaciones pertinentes (Reuters 2020a), aunque algunos siguen quejándose de que el gobierno ha ignorado los hechos. Asimismo, poco después del secuestro se llevaron a cabo manifestaciones frente a la embajada de Camboya en Tailandia. El suceso estuvo entre los temas que se reclamaron en las protestas masivas de jóvenes y estudiantes universitarios en Bangkok en septiembre.

SIHANOUKVILLE

Probablemente no haya nada más emblemático de la relación de China con Camboya que la presencia china en la ciudad portuaria de Sihanoukville, importante destino turístico. En mi artículo para el *Anuario* de 2018 describí algunas de las tensiones en torno a esta situación. La economía de la ciudad se había vuelto casi exclusivamente china y estaba basada en las apuestas en casinos. Una de las críticas era que se trataba de una economía burbuja, pues tanto inversionistas como clientes eran chinos y una proporción relativamente pequeña de los ingresos se inyectaban a la economía camboyana. Además, había quejas de que importantes delincuentes chinos habían entrado a la ciudad, lo que causó sentimientos en contra de ese país. Para complicar aún más las cosas, Estados Unidos alegó que había un acuerdo secreto desde hace tres años según el cual los chinos podían usar una base naval camboyana que se

encuentra en el puerto —lo cual Phnom Penh negó— y hubo reportes de que se estaba construyendo una pista de aterrizaje de gran tamaño, supuestamente para aviones chinos.

El auge económico chino en Sihanoukville llegó a su fin repentinamente en 2019, cuando el gobierno chino, preocupado por la criminalidad y los efectos de las apuestas en la economía china, instó a Camboya a detener los juegos de azar por Internet. El país dejó de renovar las licencias en agosto y para fin de año se habían prohibido efectivamente todas las apuestas en línea, lo que tuvo repercusiones para los casinos en todo el país, pero más notoriamente para Sihanoukville (Turton 2020; Len 2020). Si bien los juegos de azar presenciales en casinos forman parte del panorama, se dice que las apuestas en línea generaban 90% de las ganancias de los casinos en Sihanoukville, donde alrededor de 200 000 personas laboraban en 200 establecimientos (se cree que la mayoría de las apuestas se hacían desde China a través de Internet, aunque los juegos de azar en línea son ilegales en ese país). Tanto a China como a Camboya les interesaba aminorar los sentimientos contra China. En todo el país, el número de casinos pasó de 163 a 118 entre junio de 2019 y fines de enero, mes en el cual 56 de ellos aún funcionaban en Sihanoukville. Se calcula que hasta 100 000 personas dejaron la ciudad después de la prohibición, y, según los informes del gobierno, para fines de enero, un total aproximado de 200 000 chinos se habían marchado (*Inside Asian Gaming* 2020), todo ello en un periodo muy corto (algunos negocios de apuestas en línea pueden haberse reubicado en Filipinas). Se dice que han cerrado unos 800 restaurantes de Sihanoukville. Todo esto ocurrió antes de la pandemia, que evidentemente afectó aún más la economía basada en el turismo. Además de los chinos que trabajaban en Camboya, la prohibición afectó a muchos camboyanos que eran empleados de servicio, trabajadores de la construcción y emprendedores que tenían restaurantes y pequeños hoteles.

El auge y la caída de esta industria ilustraron algunas de las incertidumbres inherentes a los vínculos con una economía extranjera. Asimismo, mostró el grado al que las conexiones con “China” pueden representar muchas cosas, algunas contradictorias, y algunas no siempre bienvenidas por las autoridades chinas. Es probable que el *boom* de los casinos en línea haya terminado para siempre, aunque Sihanoukville aprovechará su economía nuclear como ciudad portuaria con varias zonas económicas especiales y un número menor de casinos para quienes deseen jugar en persona. Para junio de 2020 se reportaba que habían vuelto unos mil

inversionistas chinos y que se habían reabierto los vuelos directos de China a Sihanoukville (Phoung 2020). Todos los casinos del país se habían cerrado en abril debido a la covid-19, pero se les permitió solicitar su reapertura con estrictas medidas sanitarias a partir de julio. El primero en abrir fue el gran Casino Naga en Phnom Penh. Para fines de septiembre, ocho casinos habían reabierto en Sihanoukville a pesar de la poca afluencia de turismo internacional.

Cuando se celebró el Tratado de Libre Comercio entre Camboya y China en octubre, también firmaron “intercambios de notas” para realizar estudios de viabilidad relativos a trabajos de mejora en el Hospital Provincial de Referencia de Sihanoukville y a un Proyecto de Desarrollo de Sistema de Drenaje Municipal, lo que pone de manifiesto que China reconoce una conexión especial con la economía de la ciudad (Sao 2020).

Mientras tanto, Estados Unidos ha seguido afirmando que existe un acuerdo secreto desde hace tres años para permitir el uso militar por parte de China de la Base Naval Camboyana Ream en Sihanoukville. Esto estuvo relacionado con otras afirmaciones contra Chinese Union Development Group, la empresa que desarrolla una gigantesca área de 45 000 hectáreas en un parque nacional que se extiende desde la zona de Sihanoukville hasta el estado de Koh Kong. El área en desarrollo, que según se afirma es un complejo hotelero, incluye una enorme pista de aterrizaje y un puerto de gran calado que, se dice, parecía estar diseñado para operaciones militares. Camboya ha respondido que se planea que el aeródromo, que tendrá la pista más larga del país, sea un centro de transporte mundial (Beech 2019). El 9 de diciembre de 2019 el Departamento del Tesoro de Estados Unidos sometió a sanciones a un general camboyano, Kun Kim, junto con miembros de su familia y el magnate Try Pheap, debido a sus vínculos con el proyecto y a los reportes de abusos a los derechos humanos de los aldeanos de la zona, a quienes se obligó a dejar sus hogares. En septiembre de 2020, en virtud de la Ley Global Magnitsky sobre Responsabilidad de Derechos Humanos, el alcance de las sanciones se amplió para incluir a todo Union Development Group, con base en afirmaciones de que dicha empresa había falsificado documentos de registro y desplazado poblaciones locales (Camboya respondió que, puesto que era un parque nacional, el asentamiento de los aldeanos era ilegal). La embajada china en Phnom Penh y el Consejo de Desarrollo de Camboya condenaron las sanciones de inmediato. Según se dijo, Hun Sen

aseguró posteriormente al embajador de Estados Unidos, en una reunión que sostuvieron más adelante ese mes, que China no tendría acceso a la Base Naval Ream. Las imágenes de satélite mostraron la destrucción a principios de septiembre de un edificio que Estados Unidos había regalado hacía ocho años, lo que para algunos fue una prueba más de la postura contra Estados Unidos y la futura presencia china en la base (Asia Maritime Transparency Initiative, 2020). Camboya afirmó que el remozamiento se había planeado desde hacía mucho tiempo y que la ayuda de los chinos para los proyectos de construcción en la base no implicaba su presencia militar.

¿DESASTRE ECOLÓGICO?

Quizá el suceso más trascendente del año fue el drástico descenso del caudal del río Mekong. Uno de los accidentes geográficos más importante de Camboya es el enorme lago Tonle Sap, que se encuentra en el noroeste y se conecta con el río Mekong a través del río Tonle Sap. Cualquier información introductoria sobre Camboya indica que, una vez al año, las aguas del Mekong son tan abundantes que desbordan sus márgenes y el flujo es lo suficientemente fuerte para causar que el río Tonle Sap cambie de dirección y fluya corriente arriba hacia el lago. El lago Tonle Sap tiene sus propios patrones de inundación, intrínsecos al ciclo de cultivo de arroz de la zona, que básicamente es el corazón agrícola del país. El momento en que el río revierte su flujo también es notable, porque se puede capturar fácilmente a los peces pequeños en el sitio donde se invierte el cauce. En 1999 la reversión se dio más tarde que nunca antes y en 2020 simplemente no sucedió.

Si bien ha habido cierta cobertura de prensa al respecto, no se ha hecho suficiente énfasis en lo graves que serán las consecuencias. Este suceso afecta a un sistema ecológico que ha sido la base del sistema agrícola natural de Camboya desde el neolítico —parte de la base, por ejemplo, del sistema agrícola del país que existía en la época de Angkor.

Sobra decir que las implicaciones hidrológicas son complejas y estamos muy lejos de comprenderlas totalmente. La sabiduría popular de Camboya sostiene que esto se debe a las presas que hay aguas arriba, en China. Esta teoría parece encontrar apoyo, por ejemplo, en un artículo publicado en el *The New York Times* que, con base en datos satelitales recabados

por el grupo Eyes on Earth [Ojos sobre la Tierra] en 2019, afirmaba que en las zonas aledañas a los tramos superiores del río, en China, no se presentó la misma sequía que en otros países del sureste asiático (Beech 2020). Algunas fuentes estadounidenses sugieren que el río Mekong representa una dinámica geopolítica en la que el dominio creciente de China puede compararse con su papel en el Mar de la China Meridional (Johnson y Wongcha-um 2020). Las fuentes chinas sugieren que existe un esfuerzo común de propaganda estadounidense para dar una imagen negativa de China y “sembrar discordia.” Los hidrólogos sostienen que una presa hidroeléctrica por sí misma no causa inundaciones ni sequías significativas. El argumento contra China es que está reteniendo el agua en diversos embalses. Sin embargo, los chinos apuntan a fallas en la investigación y afirman que esos embalses que se localizan río arriba no tienen la capacidad suficiente para afectar el flujo del agua al grado que se afirma (Yuwei y Xiaoyi 2020). En todo caso, no todas las presas se encuentran en China, también las hay en Laos y en la misma Camboya (muchas de ellas son proyectos de inversión china, aunque la empresa estadounidense General Electric también ha participado en el equipamiento de las que se encuentran en Laos). Sin duda, el cambio climático también es un factor de esta ecuación.

No obstante, por el momento es difícil concebir una explicación para el descenso en el flujo del agua que no tenga que ver, al menos parcialmente, con la explotación río arriba por parte de China. Este país no forma parte del organismo coordinador que ha existido durante mucho tiempo, la Comisión del Mekong, pero en los últimos años formó su propio grupo, Cooperación Lancang Mekong —que, según afirma Estados Unidos, es un medio para relegar a la primera institución, asunto que se ha convertido en otra fuente de tensión. En temas más positivos, en agosto las autoridades tailandesas anunciaron que China estaba dispuesta a compartir sus datos relativos al agua (*Bangkok Post* 2020b).

Aún está por verse si la disminución del caudal continúa en los próximos años, si las nuevas estrategias de irrigación o un cambio en el enfoque económico pueden ser suficientes para abordar los problemas y si una mayor cooperación con China puede resolver algunos de ellos. Hasta ahora, ninguno de los países que están aguas abajo se ha quejado formalmente con China, aunque cada vez es más común entre la población en general adjudicarle la culpa.

La situación subraya el grado al que Camboya, un aliado que ha sido muy leal a China en los últimos años, en muchos sentidos también es vulnerable a las políticas de esta última.

Mientras tanto, la posibilidad de un segundo año de sequía es muy real, lo que afectará la disponibilidad de pescado y del agua indispensable para el cultivo de arroz por irrigación. En agosto, el Comité Nacional para la gestión de desastres reportó que unas 40 000 hectáreas de cosecha de arroz habían quedado destruidas debido a la sequía, que afectó en particular a las provincias del noroeste del país (Khouth 2020a). Hun Sen afirmó en un discurso pronunciado en octubre que, a pesar de las lluvias recientes, el nivel del río estaba entre cuatro y cinco metros más abajo de lo normal (Khouth 2020b). (Aunque más adelante las lluvias torrenciales causaron inundaciones en varias zonas, la situación no parece haber mejorado significativamente.) Hun Sen afirmó: “Insto a la gente a trabajar en conjunto para pensar en formas de conservar el agua [...] Debemos hacer acopio de salsa de soya, fideos, arroz y todo tipo de vegetales y medicamentos para salvar a nuestro pueblo de la hambruna”. Había planes para aumentar el financiamiento público de los nuevos esquemas de irrigación.

TRIBUNAL DEL KHMER ROJO

Si bien el Tribunal del Khmer Rojo (tribunal para el genocidio camboyano) siguió laborando a lo largo de 2020, y aunque los fiscales internacionales han instado al enjuiciamiento de otras tres figuras, sus contrapartes camboyanas los han bloqueado. Hun Sen ha dejado claro durante mucho tiempo que quería que los juicios se limitaran a unas cuantas figuras importantes. A inicios de 2020 era evidente que el tribunal no tenía un futuro efectivo. Los observadores internacionales del juicio se retiraron en septiembre. De los cinco líderes del Khmer Rojo que el Tribunal ha procesado desde su creación en 2006, uno murió antes de las audiencias y a otro se le declaró incapaz para presentarse a juicio (y también murió posteriormente). Se enjuició a las tres figuras restantes y se les declaró culpables durante la larga trayectoria del tribunal. Nuon Chea, de quien a veces se dice que era el segundo al mando del Khmer Rojo después de Pol Pot, y a quien se declaró culpable de crímenes de lesa humanidad (en 2014) y de genocidio (en 2018), murió en agosto de 2019 a la edad de 93 años. Kaing Guek Eav, a quien se conocía como Duch y quien fuera director de una infame prisión del Khmer Rojo, murió el 1º de septiembre de 2020 con 77 años. En 2010 se le declaró

culpable de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, homicidio y tortura. El único que se sometió a juicio, Khieu Samphan, jefe de Estado durante el periodo de Pol Pot, fue sentenciado junto con Nuon Chea en 2014 y 2018. Tras su fallo de culpabilidad en 2018, sometió una solicitud para descalificar a los seis jueces de su apelación, la cual se rechazó en julio de 2020, lo que fue un tanto predecible. De hecho, ésta fue la última decisión judicial importante del Tribunal.

Traducción: María Capetillo Lozano

John A. Marston es profesor en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Su interés en Camboya surgió a partir de su trabajo en la década de 1980 en un campo de refugiados en la frontera entre Tailandia y Camboya y en el Centro de Procesamiento de Refugiados Filipinos. Completó un doctorado en Antropología en la Universidad de Washington, en 1997, y se basó en su investigación de campo en Camboya en 1992-1994. Es coeditor del libro *El budismo en Camboya: Historia y etnografía* (El Colegio de México 2006) y coordinador de las obras *Antropología y comunidad en Camboya y Tailandia* (El Colegio de México 2011) y *La antropología de las fronteras de Tailandia como espacios de flujo* (El Colegio de México 2016). Sus artículos han aparecido en varias revistas académicas como *Estudios de Asia y África*, *Journal of Southeast Asian Studies*, *Contemporary Buddhism* y en *Southeast Asian Affairs*, y como capítulos en muchos otros volúmenes. Con regularidad lleva a cabo sus investigaciones en Camboya.

jmars@colmex.mx

REFERENCIAS

- Asia Maritime Transparency Initiative. 2020. "Changes Underway at Cambodia's Ream Naval Base." *Asia Maritime Transparency Initiative*, octubre 2, 2020. <https://amti.csis.org/changes-underway-at-cambodias-ream-naval-base/>
- Asian Development Bank. 2020. "Cambodia's Economic Growth to Slow in 2020, Rebound Expected in 2021 — ADB." Boletín informativo, abril 3, 2020. <https://www.adb.org/news/cambodias-economic-growth-slow-2020-rebound-expected-2021-adb>

- Aun Chhengpor. 2020. "In Cambodia, China's Wang Yi Set to Challenge US Pressures." *South China Morning Post*, octubre 11, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3104988/cambodia-chinas-wang-yi-set-challenge-us-pressures>
- Bangkok Post*. 2020a. "Vietnam shuts borders with Cambodia as pandemic spreads." *Bangkok Post*, marzo 19, 2020. <https://www.bangkokpost.com/world/1882310/vietnam-shuts-borders-with-cambodia-as-pandemic-spreads>
- Bangkok Post*. 2020b. "China 'ready to share Mekong data': Concern grows about low water levels and dam development." *Bangkok Post*, agosto 21, 2020. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1972411/china-ready-to-share-mekong-data>
- BBC. 2020. "Coronavirus: How did Cambodia's cruise ship welcome go wrong?" BBC, febrero 20, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-51542241>
- Beech, Hannah. 2019. "A Jungle Airstrip Stirs Suspicion About China's Plans for Cambodia." *The New York Times*, diciembre 22, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/12/22/world/asia/cambodia-china-military-bases.html>
- Beech, Hannah. 2020. "China Limited the Mekong's Flow. Other Countries Suffered a Drought." *The New York Times*, abril 13, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/13/world/asia/china-mekong-drought.html>
- Blomberg, Matt y Mech Dara. 2020. "Land to lose: coronavirus compounds debt crisis in Cambodia." *Thomas Reuters Foundation*, septiembre 21, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-finance-loans-idUSKCN26C02S>
- Chhem Rethy y Chhem Sirika. 2020. "Cambodia global health diplomacy: The 'Westerdam' cruise ship saga." *Khmer Times*, marzo 26, 2020. <https://www.khmertimeskh.com/705764/cambodia-global-health-diplomacy-the-westerdam-cruise-ship-saga/>
- European Commission. 2020. "Cambodia Loses Duty-free Access to the EU Market Over Human Rights Concerns." Boletín de prensa, European Commission, agosto 12, 2020. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/cambodia-loses-duty-free-access-eu-market-over-human-rights-concerns>

- Heng, Kimkong y Len Ang. 2020. "Who's Helping Cambodia Weather Covid-19?" *The Diplomat*, julio 21, 2020. <https://thediplomat.com/2020/07/whos-helping-cambodia-weather-covid-19/>
- Human Rights Watch. 2020a. "Cambodia: Emergency Bill Recipe for Dictatorship. Covid-19 Crisis Pretext for Hun Sen to Seek Unlimited Powers, Go After Critics." Human Rights Watch, abril 2, 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/04/02/cambodia-emergency-bill-recipe-dictatorship>
- Human Rights Watch. 2020b. "Cambodia: Covid-19 Spurs Bogus 'Fake News' Arrests. Renewed Crackdown on Opposition Supporters, Critics." Human Rights Watch, abril 29, 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/04/29/cambodia-covid-19-spurs-bogus-fake-news-arrests>
- Hun Sirivadh. 2020. "Garments Slump Spills Over to Surrounding Businesses, Residents." *Voice of Democracy*, septiembre 26, 2020. <https://vodenglish.news/garments-slump-spills-over-to-surrounding-businesses-residents/>
- Hunt, Luke. 2020. "US Imposes Sanctions on Chinese Company for Rights Abuses in Cambodia." *The Diplomat*, septiembre 15, 2020. <https://thediplomat.com/2020/09/us-imposes-sanctions-on-chinese-company-for-rights-abuses-in-cambodia/>
- Inside Asia Gaming*. 2020. "Government says 200,000 Chinese nationals have left Cambodia following online gambling ban." *Inside Asia Gaming*, agosto 31, 2020. <https://www.asgam.com/index.php/2020/01/31/government-says-200000-chinese-nationals-have-left-cambodia-following-online-gambling-ban/>
- Johnson, Kay y Panu Wongcha-um. 2020. "Water Wars: Mekong River Another Front in U.S.-China Rivalry." *Reuters*, julio 24, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-mekong-river-diplomacy-insight-idUSKCN24P0K7>
- Khouth Sophak Chakrya. 2020a. "Severe drought takes toll on 40,000ha rice crops across country." *Phnom Penh Post*, agosto 6, 2020. <https://www.phnompenhpost.com/national/severe-drought-takes-toll-40000ha-rice-crops-across-country>

- Khouth Sophak Chakrya. 2020b. "Drought fears persist despite rainstorms." *Phnom Penh Post*, octubre 8, 2020. <https://www.phnompenhpost.com/national/drought-fears-persist-despite-rainstorms>
- Kijewski, Leonie. 2019a. "Cambodian Opposition Leader Doesn't Return as Promised." *Voice of America*, noviembre 9, 2019. <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/cambodian-opposition-leader-doesnt-return-promised>
- Kijewski, Leonie. 2019b. "Cambodian Opposition Leader Kem Sokha Freed from House Arrest." *Al Jazeera*, noviembre 10, 2019. <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/10/cambodian-opposition-leader-kem-sokha-freed-from-house-arrest>
- Len Ang. 2020. "Online Gambling: The Trap of Cambodian Dependency on Chinese Investment in Sihanoukville." *Cambodianess*, septiembre 21, 2020. <https://cambodianess.com/article/online-gambling-the-trap-of-cambodian-dependency-on-chinese-investment-in-sihanoukville>
- LICADHO. 2020. "Timeline: Recently Imprisoned Human Rights Defenders in Cambodia." LICADHO, septiembre 22, 2020. <https://www.licadho-cambodia.org/articles/20200922/169/index.html>
- Mech Dara. 2020. "Ex-CNRP Commune Councilor Arrested Over Years-Old Forestry Charge." *Voice of Democracy*, octubre 7, 2020. <https://vodenglish.news/ex-cnrp-commune-councilor-arrested-over-years-old-forestry-charge/>
- Phoung Vantha. 2020. "Chinese Investors Cautiously Return to Sihanoukville." *Cambodianess*, junio 16, 2020. <https://cambodianess.com/article/chinese-investors-cautiously-return-to-sihanoukville>
- Reuters. 2020a. "Cambodia to Investigate Kidnapping of Exiled Thai Activist." *Reuters*, junio 9, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-thailand-disappearance-idUSKBN23G1DK>
- Reuters. 2020b. "China Ready to Share Water Data with Mekong Nations, Thailand Says." *Reuters*, agosto 19, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-mekong-river/china-ready-to-share-water-data-with-mekong-nations-thailand-says-idINKBN25H1JC>

- Rostowska, Maya y Hind Hassan. 2020. "Cambodia Made a 14-Year-Old Apologize to Her Class for Texting About Coronavirus." *VICE News*, junio 25, 2020. <https://www.vice.com/en/article/ep4pdn/cambodia-made-a-14-year-old-apologize-to-her-class-for-texting-about-coronavirus>
- Sao Phal Niseiy. 2020. "Cambodia Forges Closer Ties with China by Signing Bilateral Trade Deal." *Cambodianess*, octubre 12, 2020. <https://cambodianess.com/article/cambodia-forges-closer-ties-with-china-by-signing-bilateral-trade-deal>
- Sokhean, Ben. 2020. "Sokha Case May be Delayed for Up to Four Years." *Khmer Times*, septiembre 7, 2020. <https://www.khmertimeskh.com/50761168/sokha-case-may-be-delayed-for-up-to-four-years/>
- Sorn Sarath. 2020a. "Money Sent Back from South Korea, Japan Declines." *Khmer Times*, julio 14, 2020. <https://www.khmertimeskh.com/744529/money-sent-back-from-south-korea-japan-declines/>
- Sorn Sarath. 2020b. "Beef to Be Sent to China for the First Time." *Khmer Times*, septiembre 30, 2020. <https://www.khmertimeskh.com/50768093/beef-to-be-sent-to-china-for-first-time/>
- Sun Narin. 2020. "China, Cambodia Conclude 'Mutually Beneficial' Free Trade Agreement." *Voice of America*, julio 21, 2020. <https://www.voacambodia.com/a/china-cambodia-conclude-mutually-beneficial-free-trade-agreement/5511289.html>
- The Phnom Penh Post*. 2020. "ADB Says Cambodia to Lose 390,000 Jobs Due to Covid-19." *The Phnom Penh Post*, julio 16, 2020.
- The Star*. 2020. "Cambodian PM explains His Decision to Visit China." *The Star*, febrero 7, 2020. <https://www.thestar.com.my/news/regional/2020/02/07/cambodian-pm-explains-his-decision-to-visit-china>
- Tum, Malis. 2020. "Cambodian Migrant Workers Rush Back as Thai Border Closed." *Voice of America*, marzo 22, 2020. <https://www.voacambodia.com/a/cambodian-migrant-workers-rush-back-as-thai-border-closed-/5342686.html>

- Turton, Shaun. 2020. "Cambodia's Boomtown, a Gamble on Chinese Money Goes Sour." *Nikkei Asia Review*, enero 10, 2020. <https://asia.nikkei.com/Business/Industry-in-focus/In-Cambodia-s-boomtown-a-gamble-on-Chinese-money-goes-sour>
- Xinhua. 2020. "Intl Tourist Arrivals to Cambodia Down 59 pct in First 5 Months Due to Covid-19." *XinhuaNet*, julio 15, 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/15/c_139213922.htm
- Yuwei, Hu y Lin Xiaoyi. 2020. "US-backed Institutions' Hying China's 'Dams Threat' in Mekong River Riddled with Loopholes: Expert." *Global Times*, septiembre 11, 2020. <https://www.globaltimes.cn/content/1200571.shtml>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.322>

INFORME

China en 2020: Coronavirus y cambios en la relación con los países desarrollados

China in 2020: Coronavirus and Changes in the Relationship with Developed Countries

MARISELA CONNELLY

<https://orcid.org/0000-0002-0201-9616>

El Colegio de México, A.C., México

Recepción: 30 de septiembre de 2020

Aceptación: 27 de octubre de 2020

Resumen: En 2020, China se ha enfrentado a graves problemas generados por la epidemia, convertida en pandemia de la covid-19. No sólo dentro del país, sino también por las reacciones negativas en el exterior, principalmente de Estados Unidos. También, en este año, los líderes chinos comprobaron que el llamado periodo de oportunidad estratégica, en el que el país pudo aprovechar las ventajas que le ofrecía el ambiente internacional de apertura, se había terminado. Las potencias desarrolladas, al ver su avance económico, el fortalecimiento de sus empresas en el exterior, su mayor participación en los asuntos internacionales, la confrontaron y le exigieron seguir políticas más equitativas que implicaban abrir más su mercado a productos extranjeros. Estados Unidos ha atacado a China de una manera que recuerda los años de la Guerra Fría, las declaraciones de funcionarios estadounidenses de alto nivel, rotundas y contundentes, muestran su preocupación por contener el avance de Beijing.

Palabras clave: China; pandemia; Hong Kong; economía; Estados Unidos.

Abstract: In 2020, China faced serious problems caused by the epidemic, which became the Covid-19 pandemic. These problems were not only internal, but also because of negative reactions from abroad, mainly from the United States. Also this year, Chinese leaders found that the so-called strategic opportunity period, in which the country was able to take advantage of the international opening environment, was over. Developed countries have seen China's rise as a threat to its interests. They question the strength of Chinese companies abroad and Chinese involvement in international affairs. They ask for an opening of the Chinese market for their products. The United States has attacked China in a way reminiscent of the Cold War years, statements by high-level, outright, and hard-hitting US officials show concerns about containing Beijing's advance.

Keywords: China; pandemic; Hong Kong; economy; United States.

Los líderes chinos se enfrentaron a una problemática compleja desde finales de 2019 que los ha llevado a fortalecer el liderazgo del gobierno central y la figura de Xi Jinping, lo mismo que la autoridad del Partido Comunista Chino (PCCh). En el Cuarto Pleno del 19 Comité Central que se llevó a cabo del 28 al 31 de octubre de 2019, el énfasis fue puesto en cuestiones de seguridad nacional tanto en el territorio chino como en la Región de Administración Especial de Hong Kong. En el comunicado que se dio a conocer después de la reunión se afirma la necesidad de mejorar tanto las instituciones como el liderazgo del PCCh, las cuestiones relativas al estado de la economía y la relación con Estados Unidos. Se da énfasis al papel que deben de tener las empresas públicas como base de la economía y su desempeño (Mai y Zheng 2020).

El 1º de octubre de 2019 se conmemoraron los 70 años del establecimiento de la República Popular China (RPCh) con un gran desfile militar en el que se desplegaron 15 000 tropas, 160 aviones, 580 tanques y demás armamento moderno. En su discurso, Xi Jinping recordó la escena del 1º de octubre de 1949, cuando Mao Zedong declaró, en ese mismo lugar, el establecimiento de la república popular. También señaló que el PCCh es el que ha llevado al país al éxito económico, siguiendo el camino del socialismo con características chinas y poniendo al pueblo en primer lugar.

En comparación con la tendencia a recordar los tiempos maoístas, en los que se exaltaba la labor de héroes populares como Lei Feng, soldado del Ejército de Liberación Popular (EPL) que después de su muerte fue puesto de ejemplo por su amor y entrega al país y su gente, ahora se pone de ejemplo a una mujer, Huang Wenxiu, graduada en la Universidad Normal de Beijing, originaria del pueblo de Baise en Guangxi, al sur del país. Al graduarse regresó a trabajar a Baise como miembro del comité municipal del PCCh. Desde marzo de 2018 trabajó en el programa de alivio a la pobreza en el pueblo de Baini. Murió el 30 de junio de 2019 a la edad de 30 años al viajar por una carretera después de una lluvia intensa. Empezó la leyenda y el Comité Central del PCCh inició la campaña para aprender de Huang, propagar su historia en todos los niveles y seguir su ejemplo (*Xinhua* 2019).

Las reuniones anuales del Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, órgano principal de asesoría política del país, y la Asamblea Popular Nacional, órgano legislativo de China, que regularmente se realizan en el mes de marzo, se llevaron a cabo del 21 al 28 de mayo de 2020, retrasadas por la crisis sanitaria provocada por el coronavirus. El informe presentado por el primer ministro Li Keqiang dio cuenta de la situación económica y de las acciones que el gobierno tomaría para revitalizar la economía. Por primera vez, Li anunció que no establecería una meta de crecimiento económico en 2020 dadas las condiciones imperantes de incertidumbre en el desempeño de la economía y el comercio. Beijing adoptó un paquete económico de 4 billones de yuanes (US\$559 000 millones) para los fabricantes y comerciantes en 2020, el más grande plan de rescate hasta ahora; reducción de costos de las empresas que incluía exenciones de impuestos, baja de intereses bancarios y fondos para el bienestar social. El énfasis fue puesto en la creación de nuevos empleos urbanos para lograr bajar la tasa de desempleo, que se ubicó en 6% en abril. Li Keqiang señaló que en tiempos extraordinarios se necesitaban esfuerzos extraordinarios: “Proveemos de agua para que el pez no muera” (*China Daily* 2020). Li indicó, además, que el déficit fiscal se elevaría al menos 3.6% frente al 2.8% del año anterior; la inflación prevista se sitúa en 3.5%, mayor que en 2019, que fue de 2.9%. El gasto en defensa se elevaría en 6.6%, quedando en 1.26 billones de yuanes.

La figura de Xi Jinping es la del líder máximo del PCCh, el *hexin* que guía al país hacia la consecución de sus metas: cohesión social que gira alrededor del partido, desarrollo de la

economía en beneficio del pueblo, estabilidad política y social, y defensa de los intereses del país contra las amenazas externas. Nuevamente observamos una centralización del poder y la toma de decisiones en la persona de Xi. Sus palabras se convierten en la línea a seguir, por ello se publican extractos de sus discursos sobre temas que atañen a la situación interna y externa, y que enfatizan el papel central del PCCh y su líder, sin los cuales, el país no lograría salir adelante. En sesiones con representantes de las provincias que asistieron a las dos grandes reuniones, Xi dijo que se debían redoblar esfuerzos para mostrar al país como el mercado más grande del mundo y hacer clara la dirección estratégica de la reforma estructural. Resaltó las fortalezas del país: tiene un sistema industrial grande e integrado, con una capacidad manufacturera fuerte y una clase media de 400 millones de personas. China, señaló Xi, persistirá en el multilateralismo, la cooperación, la apertura y en su postura de mantener la estabilidad y continuidad de las cadenas de abastecimiento globales (Tang 2020b).

En julio de 2020, ante la preocupación por las políticas estadounidenses tendientes al desacoplamiento de su economía con la china, Xi Jinping se reunió con líderes empresariales dedicados a la producción de energía, químicos, chips, inteligencia artificial, internet de las cosas para pedirles que fueran patriotas y al mismo tiempo innovadores, en el sentido de alinear su estrategia de negocios con las necesidades del país.

ECONOMÍA

La economía de China se vio seriamente afectada por los efectos de las medidas tomadas para detener el avance de la covid-19, que implicaron un cierre de actividades y de reclusión obligatoria de la población en sus casas. De enero a marzo de 2020, la economía se contrajo por primera vez en décadas; el producto interno bruto (PIB) cayó 6.8% de acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas del país, la primera contracción en el primer cuatrimestre desde que se empezó el registro en 1992 y la primera contracción de cualquier tipo desde 1976. La producción industrial cayó 1.1% en marzo; las ventas al menudeo cayeron 15.8%, el desempleo en las ciudades fue de 5.9%. El Banco Central tomó medidas para reactivar la economía: cortó el interés en 20 puntos, elevó el ratio de déficit fiscal, emitió bonos del tesoro especiales diseñados para ciertas políticas y proyectos, y por ello no se calculan dentro del déficit fiscal. Estas políticas servirían también para evitar el

endeudamiento excesivo de los gobiernos locales. Para el segundo trimestre de 2020, la economía creció 3.2%, mostrándose la tendencia hacia la recuperación.

La preocupación del gobierno por evitar estallidos sociales lo llevó a seguir políticas flexibles hacia la población de migrantes que vivían en las ciudades, precisamente para poder trabajar, y que ahora estaban desempleados (Tang 2020a). Las firmas industriales vieron disminuidas sus ganancias por la crisis sanitaria, sólo dos no reportaron pérdidas, la de alimentos y la del tabaco. Más de 460 000 firmas chinas cerraron de manera permanente en el primer cuarto de 2020, 26 000 corresponden al sector exportador (Wang 2020). El gobierno chino puso énfasis en el fortalecimiento de las empresas estatales, pues son consideradas el fundamento del socialismo y la revitalización de la economía. Ello explica la necesidad de incrementar su competitividad, innovación y capacidades. Además, el PCCh ha reforzado su presencia dentro de ellas, mantiene células que controlan la toma de decisiones y el nombramiento de personal clave. Todo esto es una vuelta al control férreo del partido sobre estas empresas.

El comercio exterior de China decreció 3.2% en el primer semestre de 2020 en relación con el mismo periodo del año anterior. Los países que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA) se convirtieron en sus socios comerciales más importantes, con 14.7% de su comercio exterior. En abril, Taiwán, Vietnam, Tailandia e Indonesia compraron 50% más de productos chinos que en el mismo periodo de 2019 (Moak 2020). Las exportaciones chinas de textiles se incrementaron 32.4% a raíz de la pandemia; lo mismo los materiales médicos y medicinas, que se incrementaron en 23.6%, y el equipo médico en un 46.4%, todo en relación con el desempeño del mismo periodo del año anterior (*Renmin Ribao*, julio 14, 2020).

A raíz de la baja en el precio del petróleo, propiciada por la guerra de precios entre Rusia y Arabia Saudita, que ocupan el segundo y tercer lugares como productores, respectivamente, el gobierno chino aprovechó para comprar más; en marzo sus importaciones crecieron 4.5% en relación con el mismo mes de 2019: 9.68 millones de barriles al día de acuerdo con su aduana. China se ha convertido en el mayor importador de petróleo en el mundo. En los primeros dos meses de 2020, las importaciones chinas de petróleo saudí se

elevaron 26% en relación con el mismo periodo del año anterior, en tanto que la compra de petróleo ruso se elevó 11% (*Asia Times*, 21 abril 2020).

EL CORONAVIRUS Y SUS ESTRAGOS EN CHINA

En diciembre de 2019, en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, los hospitales locales empezaron a detectar un tipo de neumonía atípica en algunos pacientes. Enviaron muestras del patógeno a laboratorios locales para su análisis y compartieron información con la Academia China de Ciencias Médicas, pero no fue sino hasta finales de mes cuando el Hospital Hubei notificó sobre los hechos al Departamento de Control de Enfermedades de la Comisión de Salud Municipal de Wuhan y al gobierno provincial de Hubei. Para el 30 de diciembre, la Comisión Nacional de Salud fue informada de lo que sucedía, e inmediatamente organizó dos grupos de expertos para que viajaran a Wuhan y trabajaran con las autoridades locales. El 7 de enero, de acuerdo con la versión de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los funcionarios chinos anunciaron que habían logrado identificar el nuevo virus (Swaine 2020a; Dotson 2020a).

La Comisión Municipal de Salud advirtió al personal que participaba en la atención de enfermos no proporcionar información sin autorización, lo que dio pie a la detención del doctor Li Wenliang, quien había empezado a comentar en redes sociales chinas sobre el virus y sus efectos en la salud. Las autoridades, al enterarse, le pidieron al doctor Li que desmintiera la información que había difundido; poco tiempo después murió a consecuencia del virus.¹ Al levantarse una ola de comentarios negativos, el gobierno decidió exonerarlo póstumamente. Como parte del control de información, el 30 de diciembre las autoridades de salud le comunicaron a los laboratorios privados que realizaban pruebas sobre el virus que dejaran de hacerlo y no comentaran sobre lo investigado. La Comisión Nacional de Salud, para el 3 de enero, repitió lo mismo. Se dio un proceso en el que se usó un criterio estricto sobre los diagnósticos con requerimientos de aprobación burocrática rígida, lo que ralentizó las acciones a tomar.

¹ Li Wenliang era oftalmólogo que trabajaba en un hospital de Wuhan. Desde finales de diciembre notó que ingresaban pacientes con síntomas parecidos al SARS de 2003. Li recibió una visita de la policía que lo condujo a la comisaría local en donde lo obligaron a firmar un documento en el que se comprometía a no divulgar información confidencial ni esparcir rumores.

Así iniciaba una crisis en un contexto donde miles de personas viajaban en toda China para festejar con sus familias el año nuevo chino. Los funcionarios locales deseaban tener una prueba contundente sobre el virus y su letalidad antes de sonar la alarma. El 18 de enero, un grupo de expertos de la Comisión Nacional de Salud, encabezado por Zhong Nanshan y Li Lanjuan viajó a Wuhan, en donde detectaron la rapidez con la que se esparcía el virus de persona a persona. A su regreso a Beijing reportaron de la situación a la viceprimera ministra Sun Chunlan, encargada de los temas de salud pública dentro del Consejo de Estado (Swaine 2020a). Después, en una reunión ejecutiva presidida por el primer ministro Li Keqiang decidieron crear una coordinación central y de alto nivel para la prevención y control del virus bajo Sun Chunlan. El 20 de enero se hizo público el reporte de los expertos, cuando Xi Jinping se encontraba en Yunnan, de regreso de su viaje a Myanmar y recibió información sobre la gravedad de la crisis. Sun Chulan viajó a Wuhan con instrucciones de Xi de cerrar la ciudad y evitar que la gente que había viajado entrara de nuevo.

El 25 de enero, Xi Jinping presidió una reunión del Comité Permanente del Politburó del PCCh y mostró gran preocupación por las noticias sobre los contagios del virus fue el momento en el que decidió enfrentar la crisis de manera frontal: formación de un Grupo Dirigente para dar Respuesta a la Epidemia, encabezado por Li Keqiang, y enviar de nuevo a Sun Chulan a Wuhan para comunicar las directivas del liderazgo nacional a los funcionarios locales (Dotson 2020b; Swaine 2020a). Li Keqiang también visitó Wuhan; además, presidió reuniones en las que se trató el tema del coronavirus en el Grupo Dirigente, en el Centro Chino para el Control y Prevención de Enfermedades y la Academia China de Ciencias (Pei 2020a; Oliver 2020).

El 28 de enero, Xi Jinping sostuvo una entrevista con el director general de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, después de la cual fue reportado que Xi había dicho que él estaba a cargo directamente del combate a la crisis epidémica. El 3 de febrero Xi Jinping dio un discurso en el que hizo un recuento de su intervención en la crisis: dijo que desde el 7 de enero había girado instrucciones sobre la contención del virus y que ésa había sido su prioridad desde el 23 de enero. Describió la batalla contra el virus como “guerra del pueblo” recordando los tiempos maoístas (*Xinhua* 2020b); reconoció que las medidas que se estaban tomando para controlar la epidemia tendrían efectos negativos sobre la economía y el

comercio. Criticó a los funcionarios locales por su formalismo y burocracia y advirtió que se castigaría a los culpables. Todo ello con el fin de evitar críticas al gobierno central por no actuar desde los primeros indicios de la gravedad del virus.

El 5 de febrero, Xi Jinping llamó a atacar las actividades ilegales y crímenes, que iban desde resistir la prevención epidémica y esfuerzos de control, ataques a trabajadores de salud, manufactura y venta de productos falsos como material médico y cubrebocas y la propagación de rumores. El 10 de febrero Xi estuvo en una videoconferencia con funcionarios públicos de Wuhan; también realizó una inspección a dos barrios de Beijing y dos hospitales. El 12 de febrero Xi presidió la reunión del Politburó, en la que probablemente fue decidida la suerte de los funcionarios locales a los que se les hacía responsables de no haber informado a los líderes centrales sobre la crisis, en tiempo y forma. Zhang Lin, secretario del partido para la Comisión de Salud Pública de Hubei, y Liu Yingzi, director del mismo, fueron removidos de sus cargos. Jiang Chaoliang, secretario del partido para la provincia de Hubei, fue remplazado por Ying Yong, quien previamente sirvió como alcalde de la ciudad de Shanghái y subsecretario del partido en esa ciudad. Ma Guoqiang fue depuesto como secretario del partido en Wuhan y remplazado por Wang Zhonglin, que había sido secretario del partido en la ciudad de Jinan en Shangdong. Al mismo tiempo, los líderes del partido establecieron las medidas que serían tomadas para combatir al virus: elevar la capacidad de hospitales en el país de tal forma que no dejaran a nadie sin atención; reducir la tasa de infección mediante el fortalecimiento de la prevención y el control, bloqueando la transmisión; mejorar los tratamientos para los pacientes a través de recursos y tecnología médica e intensificar el monitoreo de salud del personal médico (*Xinhua* 2020a).

Para el 23 de febrero, Xi Jinping presidió una gran reunión de trabajo con altos líderes en Beijing en la que dio un discurso que de forma remota también fue escuchado por 170 000 funcionarios a lo largo de cada pueblo y regimiento militar del país. Xi describió su involucramiento en la toma de decisiones para enfrentar el brote epidémico. Destacó los efectos que la crisis sanitaria y las medidas de reclusión forzada de la población habían tenido en la economía; caracterizó estos retos como manejables y de corto plazo, la actuación del Comité Central del PCCh que hizo un análisis de la situación actuó a tiempo y tomó medidas efectivas para contener el avance de la epidemia (Pei 2020a; Swaine 2020a).

El gobierno realizó una movilización de recursos financieros y médicos dirigidos a la ciudad de Wuhan y otras áreas afectadas, envió grupos médicos del ELP y de la Comisión de Salud China. El Banco de Desarrollo de China destinó un préstamo por 21 000 millones de yuanes (US\$283.3 millones) como préstamo de emergencia. El Ministerio de Finanzas destinó 1 000 millones de yuanes (US\$144.2 millones); las compañías Tencent, Lenovo, Xiaomi, entre otras, ofrecieron contribuciones de fondos y de utensilios médicos (Oliver 2020). El ELP y la Policía desempeñaron un papel muy importante en el control de la población para que acatara las medidas relativas a la reclusión en sus casas y hacer efectiva la cuarentena.

La ciudad de Wuhan, de 11 millones de habitantes, sufrió el cierre al tránsito de personas, suspensión del transporte público, prohibición de entrada y salida de vehículos particulares; además, 12 ciudades de la provincia de Hubei emitieron restricciones de viaje. Con estas medidas draconianas, de fines de febrero a abril el virus fue contenido, las autoridades centrales junto con las locales continuaron coordinando sus acciones para lograr un balance entre el control de la epidemia y sus efectos en la economía. El 27 de marzo, el Politburó del PCCh se reunió para discutir los avances en el combate al virus y en la estabilización de la economía (*Renmin Ribao*, marzo 28, 2020).

Xi Jinping continuó con sus viajes por el país tratando de mostrar el trabajo realizado por el partido para combatir la epidemia y continuar con el desarrollo económico y social. El 29 de marzo viajó a la provincia de Zhejiang, especialmente a Chuanshan, área portuaria del Puerto Ningbo Zhoushan. A principios de abril, Xi Jinping, Li Keqiang y demás líderes rindieron tributo a todos los que murieron por la epidemia de covid-19, con el ondeo de las banderas a media asta en todos los edificios públicos. De acuerdo con la Comisión de Salud, fueron confirmados 81 639 casos y 3 326 muertos en el país (*Renmin Ribao*, abril 4, 2020).

En el mes de junio apareció un brote de la covid-19 en la ciudad de Beijing e inmediatamente las autoridades tomaron medidas para detectar los casos y realizar pruebas masivas de detección del virus. Más de 356 000 personas fueron sometidas a la prueba (Chen 2020; Zhuang y Ting 2020).

La epidemia de la covid-19 fue una dura prueba para el gobierno chino, no solamente por los efectos en la salud de sus ciudadanos sino por los estragos que la economía sufrió con

las medidas tomadas para poder controlarlo. Como veremos más adelante, la propagación del virus en el mundo complicó las relaciones de China con países como Estados Unidos y la Unión Europea, que criticaron las políticas del gobierno, acusándolo de esconder el brote y no combatirlo desde su inicio.

CHINA, COVID-19 Y EL MUNDO

En 2020, China enfrentó un ambiente internacional hostil debido a que Estados Unidos y países desarrollados de la Unión Europea la vieron como un rival en ascenso que se aprovechó de la apertura para obtener ganancias comerciales y, además, incrementar la inversión en fusiones y compras de compañías dedicadas a la tecnología. El enfrentamiento entre China y Estados Unidos se agudizó por la expansión del coronavirus por todo el mundo y los estragos que hacía tanto en la población como en la economía. El gobierno chino se puso a la defensiva y encomendó a sus diplomáticos defender al país de estos ataques y mostrar que estaban dispuestos a ayudar para resolver los problemas generados por la expansión del virus. Creó el fenómeno de los “Guerreros lobos” (战狼), diplomáticos chinos que, con una agresiva propaganda y retórica dirigida a gobierno e individuos en el exterior, presentaban los esfuerzos de su gobierno para acabar con la epidemia en el país, y de cómo logró controlarla. Pero desde marzo también siguieron una política de colaboración con los gobiernos de diferentes países: enviaron, en varios vuelos, material médico, mascarillas y ayuda médica; ofrecieron colaboración científica y provisión de información a Italia y otros países europeos como República Checa, Serbia, España, entre otros. Huawei ofreció donar equipo de protección personal a Irlanda (Wong, B. 2020).

En este sentido, en las reuniones como la del G20, realizada en el mes de marzo vía videoconferencia, el presidente Xi Jinping enfatizó en la política seguida por su gobierno ante la pandemia, pidió unidad y solidaridad para fortalecer los esfuerzos internacionales para controlar la expansión del virus y, al mismo tiempo, trabajar para reactivar las economías afectadas por las medidas de reclusión de la población (Lau y Churchill 2020; Cong y Li 2020). El apoyo a la Organización Mundial de la Salud se vio reflejado en los aportes económicos de China, cuando Estados Unidos anunciaba la suspensión de sus aportaciones a esta organización al considerarla como brazo de Beijing para manipular a la opinión

internacional y desinformar ante el avance del virus. El gobierno chino donó US\$30 millones a la OMS sumados a los US\$20 millones que le había dado en el mes de marzo. En su discurso ante la reunión 73 de la Asamblea de la OMS, en el mes de mayo, Xi se refirió a la necesidad de fortalecer la gobernanza global en salud pública y el papel de la OMS, como organización que debía dirigir los esfuerzos, para así poder responder de manera rápida y efectiva a la emergencia de salud, que consideró como la más seria desde la segunda Guerra Mundial. Anunció que su país destinaría US\$2 000 millones de dólares para ayuda a países en desarrollo en su lucha contra la covid-19, que sería distribuida en los dos años siguientes (Lau 2020; Swaine 2020b). También Xi habló del papel que debe desempeñar la Organización de Naciones Unidas en la distribución de la ayuda humanitaria, principalmente entre los países en vías de desarrollo (*Renmin Ribao*, mayo 18, 2020).

RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

El enfrentamiento de China con Estados Unidos fue catalogado por Henry Kissinger como una nueva Guerra Fría, y es que la relación entre China y Estados Unidos ha entrado en su fase de mayor competencia por el liderazgo internacional que se manifiesta en las disputas relativas a tecnología, comerciales, desencuentros en el Mar del Sur de China, la cuestión de Taiwán, la imposición de la Ley de Seguridad en Hong Kong, respeto a los derechos de los uigures en Xinjiang y sobre la pandemia de la covid-19.

En el tema relativo al comercio bilateral entre China y Estados Unidos, que se vio afectado desde que Trump, en 2018, empezó a imponer aranceles a las importaciones de acero y aluminio procedentes de China, lo que golpeó a empresas estadounidenses como embotelladoras de latas de refresco y fabricantes aeronáuticos, en total Washington ha impuesto aranceles sobre productos chinos por valor de 360 000 millones de dólares (sobre un total de 452 200 millones de dólares importados en 2019). China, por su parte, ha sancionado los productos que compra a Estados Unidos por 110 000 millones de dólares. Con las medidas que tomó el gobierno de Trump se pudo reducir el déficit comercial con China en 18% en 2019, pero ha tenido como consecuencia el perjuicio de empresas y consumidores de Estados Unidos. Los países beneficiarios de la guerra comercial han sido Vietnam y México.

Las negociaciones para alcanzar consensos sobre la llamada “Fase Uno” del acuerdo comercial entre China y Estados Unidos continuaron, y el 5 de septiembre el representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Lighthizer, y el encargado del Departamento del Tesoro, Steven Mnuchin, sostuvieron una conversación telefónica con el vicepresidente Liu He. Esto dio pie a que el presidente Trump anunciara que retrasaría la puesta en práctica de la imposición de 5% de incremento de aranceles a productos chinos, con valor de US\$250 000 millones; China reciprocó esta acción haciendo excepciones de tarifas a productos estadounidenses. Del 19 al 20 de septiembre de 2019 una delegación china encabezada por el viceministro de finanzas, Liao Min, viajó a Washington y sostuvo rondas de discusión con sus contrapartes. Siguió otros intercambios en el mes de octubre, y el 14 de ese mes, Mnuchin comunicó que ya se había alcanzado un acuerdo. El 25, Liu He se comunicó con Mnuchin y Lighthizer. El 14 de noviembre, China anunció que había eliminado las prohibiciones para la compra de aves de corral provenientes de Estados Unidos. El 13 de diciembre los dos gobiernos anunciaron que habían llegado a consensos que llevaron a la aceptación de la “fase uno” del acuerdo comercial, que incluía también el tema relativo a la propiedad intelectual, transferencia de tecnología, agricultura, servicios financieros, comercio y resolución de disputas.

En enero, China y Estados Unidos firmaron la fase uno del acuerdo comercial que reducirá algunas tarifas y que impulsa la compra de bienes y servicios estadounidenses por parte de Beijing. El presidente Donald Trump y el vicepresidente Liu He suscribieron el documento de 86 páginas durante una reunión en la Casa Blanca (Swanson y Rappeport 2020). No obstante el avance, quedó pendiente para la fase dos la discusión sobre los subsidios que el gobierno de China otorga a sus empresas. En este acuerdo, China se comprometió a importar, en dos años, 200 000 millones de productos y servicios estadounidenses, y, además, a tomar medidas efectivas para detener el robo de tecnología y secretos corporativos; incluye también el acceso de compañías estadounidenses al mercado financiero chino. En mayo, vía telefónica, Liu He, por parte de China, y Robert Lighthizer, por parte de Estados Unidos, acordaron implementar el acuerdo comercial que se puso en vigor el 14 de febrero (Bermingham 2020).

El 27 de abril de 2020, Estados Unidos hizo pública la imposición de nuevas restricciones a las exportaciones chinas, incluidos los componentes de aeronaves civiles y artículos relacionados con semiconductores. Las nuevas normas exigirán que las firmas de Estados Unidos que vendan ciertos artículos a entidades militares chinas, incluso para uso civil tendrían que solicitar una licencia, eliminando la excepción que permitía que ciertas tecnologías fueran exportadas sin licencia aun si la venta era a entidades militares. Estas normas afectan a la industria de semiconductores y de aviación civil. El gobierno estadounidense publicó un tercer cambio en las normas que obliga a las compañías extranjeras que envían ciertos bienes estadounidenses a China, a buscar la aprobación de Washington, además de la de sus propios gobiernos (Reuters, 27 de abril 2020).

El 8 de mayo, Liu He y Robert Lighthizer junto con el secretario de Tesoro, Steven Mnuchin, sostuvieron una conversación telefónica en la que señalaron que se esforzarían por crear condiciones favorables para la puesta en práctica de la fase uno del acuerdo económico y comercial. El 12 de mayo el gobierno chino anunció que eximiría de aranceles aduaneros adicionales a 79 productos provenientes de Estados Unidos, como plaquetas de silicio utilizadas en la electrónica, desinfectantes de uso médico y las denominadas “tierras raras”, minerales indispensables en la alta tecnología. Estaría vigente por un año a partir del 19 de mayo.

El 17 de junio, Mike Pompeo, secretario de Estado de Estados Unidos, y Yang Jiechi, enviado especial chino de alto nivel, se reunieron en Hawái para dialogar sobre los problemas en la relación. Solamente Yang declaró que la reunión fue constructiva, en tanto que Pompeo dijo que había dejado en claro la necesidad de que hubiera reciprocidad en las acciones referentes a comercio, seguridad y diplomáticas; además, destacó la posición de Washington frente a la crisis producida por la covid-19: el imperativo de transparentar e intercambiar información sobre el origen y el desarrollo de la pandemia, y así prevenir rebrotes (Wu, Huang y Zheng 2020).

En mayo, Washington limitó el acceso de la empresa Huawei a insumos producidos de forma directa con software o hardware estadounidense. No obstante, Washington aseguró que la empresa había esquivado las medidas usando a terceros. El presidente Trump anunció que se tomarían medidas para impedir que accediera a microprocesadores producidos con

tecnología de su país y agregó 38 compañías afiliadas a Huawei, en 21 países, a la lista negra, de manera que pasaron a ser consideradas una amenaza para la seguridad. El gobierno estadounidense argumenta que no sólo Huawei sino otras compañías chinas tienen vínculos con el ELP. El gobierno chino respondió que pondría en su lista de entidades no confiables a las empresas Qualcomm, Apple y Cisco.

La situación generada por la expansión del coronavirus en el mundo, y en especial en Estados Unidos tensó aún más la relación bilateral. El 18 de abril Donald Trump señaló que el gobierno chino enfrentaría las consecuencias si era responsable de esparcir la covid-19, pues el virus podría haber surgido de un laboratorio virológico ubicado en las cercanías de Wuhan. Pompeo pidió al gobierno de Beijing aceptar una inspección independiente para encontrar el origen del virus (Lanyon 2020). Beijing respondió a través de Geng Shuang, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien señaló que toda la comunidad internacional debía trabajar para combatir el virus. A su vez, Cui Tiankai, embajador de China en Estados Unidos, acusó a los políticos de ese país de ignorar la opinión de los científicos. Zhao Lijian, funcionario de rango medio en el Ministerio de Relaciones Exteriores, dijo públicamente que el virus había sido llevado a Wuhan por soldados estadounidenses. El presidente Trump empezó a referirse a la covid-19 como “el virus chino”. En la reunión del G7 del 25 de marzo, Pompeo lo llamó “el virus de Wuhan”.

La escalada de ataques hacia China se llevó a las plataformas chinas WeChat y Tiktok, que pertenecen a las compañías Tencent y ByteDance, respectivamente, y que son muy populares entre los estadounidenses. Según la orden ejecutiva de Trump del 6 de agosto, ByteDance tendría que vender a una compañía del país las operaciones de Tiktok, pues temía que los datos de 100 millones de ciudadanos que la usaban pudieran llegar a manos de funcionarios del gobierno chino (Deng y Chen 2020).

En 2019, las noticias sobre el confinamiento de grupos de la etnia uigur de Xinjiang, de origen musulmán, en campos de reeducación, para que dejaran sus costumbres machistas con respecto al trato de sus mujeres, dio pie a críticas de los funcionarios de Estados Unidos. El 8 de octubre, Mike Pompeo anunció que el gobierno impondría restricciones al otorgamiento de visas a funcionarios chinos involucrados en la represión y violación de los derechos humanos de los uigures. El Departamento de Comercio de Estados Unidos elaboró

una lista de 28 compañías chinas, de funcionarios de gobierno y de seguridad, que supuestamente estaban involucrados en esta operación. La Embajada china en Washington envió su protesta por la intromisión en los asuntos internos del país. El 17 de junio de 2020, Trump transformó en ley The Uighur Human Rights Policy Act y se imponían sanciones a compañías e individuos vinculados a la violación de los derechos humanos de los uigures (Albert 2020a). El Departamento del Tesoro también estableció sanciones contra funcionarios y entidades chinos que incluían a Chen Quanguo, secretario del PCCh en Xinjiang y miembro del Politburó; también a Zhu Hailun y Wang Minshang, encargados de la seguridad en la región. En respuesta, China tomó medidas similares contra funcionarios y legisladores estadounidenses que apoyaban estas medidas, como los senadores Marco Rubio y Ted Cruz (*Renmin Ribao*, julio 14, 2020).

La escalada de sanciones y represalias continuó. El 14 de julio, Trump anunció el término del programa Fulbright para China, que con sus becas incentivaba el intercambio académico. Cientos de participantes en este programa protestaron y criticaron la decisión, sobre todo aquellos que ya tenían sus preparativos hechos para el intercambio de 2020-2021. En ese mismo mes, el gobierno de Estados Unidos ordenó el cierre del Consulado de la RPCCh en Houston, argumentando que era un centro de espionaje del ELP y del gobierno chino. Este consulado fue el primero que se estableció en el país, en 1979. El personal recibió la nota diciendo que tenía 72 horas para desocuparlo. El gobierno chino señaló que esta acción equivalía a una degradación de la relación bilateral y que tomaría medidas (*Renmin Ribao*, julio 22, 2020). El 23 de julio, Beijing ordenó el cierre del consulado estadounidense en Chengdu diciendo que el personal estaba realizando actividades que interferían en los asuntos domésticos del país. Para septiembre, Pompeo anunció una serie de restricciones a la labor de los diplomáticos chinos en Estados Unidos, como solicitar permiso del Departamento de Estado para visitar universidades y reunirse con funcionarios locales, así como para organizar eventos culturales de más de 50 personas fuera de las propiedades de la misión diplomática.

A raíz de los acontecimientos violentos en la Región Administrativa de Hong Kong (RAEHK) y la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong firmada por Xi Jinping, el 30 de junio el gobierno de Trump, a través de Pompeo, condenó la decisión; un mes después Trump declaró que tenía la intención de poner fin al trato preferencial que

se le otorgaba a Hong Kong, como el tener aduanas separadas de las de China. El 14 de julio, Trump firmó el documento en el que pedía sancionar a individuos y entidades que contribuían a la erosión de la autonomía de Hong Kong. El Departamento del Tesoro impuso sanciones a funcionarios chinos y a la jefa ejecutiva de la RAEHK, Carrie Lam. El gobierno chino condenó estas acciones y señaló que la puesta en vigor de la Ley de Seguridad Nacional era necesaria para mantener el orden en Hong Kong (Talley y Craymer 2020).

Taiwán volvió a ser foco de atención dentro de la relación China-Estados Unidos. La isla está gobernada desde 2016 por el Partido Democrático Progresista a través de la presidenta Cai Yingwen, quien en enero de 2020 ganó las elecciones para un segundo periodo. Cai se ha resistido a aceptar el “principio de una sola China”, requisito indispensable que el gobierno chino dispone, para poder establecer un diálogo. El gobierno estadounidense ha mostrado su simpatía hacia Cai, sobre todo porque en la isla se tomaron las medidas adecuadas y contundentes para controlar la expansión de la covid-19, sin violentar los derechos de los habitantes. El gobierno de Beijing nuevamente bloqueó la petición de Taiwán de asistir como observador a la reunión anual de la OMS. En tanto que Estados Unidos le dio su apoyo y no sólo eso, adicionalmente Pompeo y otros funcionarios felicitaron a Cai cuando inició su segundo periodo de gobierno, lo que molestó a China, aparte de la venta de armamento estadounidense a la isla, que Trump anunció, con un valor de US\$189 millones, y después, en julio, un paquete por US\$620 millones destinados a extender el periodo de operación de los misiles Patriot que ya tenía Taiwán. Para agosto, el gobierno taiwanés finalizó la compra de jets de combate F-16 a Lockheed por US\$62 000 millones (Wong, E. 2020).

En agosto, el secretario de servicios de salud de Estados Unidos, Alex Azar visitó Taiwán y se entrevistó con Cai. Firmó una declaración conjunta con el ministro de Salud de la isla, en la que reafirmó la cooperación para enfrentar las amenazas a la salud global. El 31 de ese mes, Estados Unidos anunció el diálogo comercial, económico bilateral, enfocado a semiconductores, salud y energía. En septiembre, el subsecretario de Estado, Keith Krach, viajó a Taiwán para sostener conversaciones con Cai Yingwen. Krach era el funcionario de más alto nivel que mantenía un diálogo con los representantes de la isla en 41 años. El pretexto para la visita fue asistir al memorial por la muerte de Li Denghui, líder político que

llevó a cabo el proceso de democratización de la isla y que propició el triunfo de la oposición en 2000, no obstante que él era miembro del Guomindang, o Partido Nacionalista, que había gobernado desde 1949 (Chung 2020).

En el Mar del Sur de China también se han dado confrontaciones entre China y Estados Unidos. De enero a marzo, la marina estadounidense realizó cuatro operaciones destinadas a mostrar su posición sobre la libertad de navegación en esas aguas. A mediados de abril, Trump envió dos barcos de guerra a la zona reclamada tanto por China como por Malasia y Vietnam. El 24 de abril, Pompeo mandó un mensaje en video a los ministros del exterior de países del sudeste de Asia diciéndoles que el gobierno de Xi trataba de intimidarlos para que no desarrollaran los yacimientos de hidrocarburos en el área en disputa. Para mediados de julio, Pompeo y el subsecretario de Estado, Michael Stilwell, tomaron una posición tajante, apoyando a los países que tienen disputas con China. Sus buques de guerra, como el *Nimitz* y el *Reagan*, aparecieron en las aguas en disputa. El gobierno chino, por su parte, continúa defendiendo su posición y lleva a cabo ejercicios militares para mostrar su fuerza y compromiso en la defensa de los territorios que considera suyos (Huang 2020).

El enfrentamiento entre Estados Unidos y China va más allá de las cuestiones señaladas, es una lucha por el poder global; el gobierno de Donald Trump ve en el país asiático un rival y, por ello, tomó la decisión de pararlo y obstaculizar su ascenso. El 20 de mayo salió a la luz la estrategia del gobierno estadounidense hacia China, titulada *United States Strategic Approach to the People's Republic of China* (White House mayo 2020) en la que afirma que el Partido Comunista Chino ha optado por explotar las reglas abiertas y libres e intenta rediseñar el orden internacional para favorecer sus intereses. De enero a agosto, Trump trató de convencer a la audiencia interna y del exterior de que China es una amenaza para la democracia.

El 4 de mayo un funcionario de seguridad nacional, Matt Pottinger, dio una conferencia en un evento organizado por la Universidad de Virginia; su discurso fue en chino. Esa fecha marcaba el aniversario del movimiento del 4 de mayo de 1919 en China, el cual, según dijo, mostró el coraje y decisión de los chinos para defender sus ideales democráticos (Pottinger 2020). El 16 de julio el procurador general, William Barr, en su discurso *Remarks on China Policy*, dado en el Museo Presidencial Ford, en Grand Rapids, Michigan, presentó

a China como el país que usaba sus políticas comerciales, industriales y de espionaje para tratar de sobrepasar a Estados Unidos como superpotencia económica, y advirtió sobre la dependencia de su país respecto a China (Barr 2020).

El 23 de julio, Mike Pompeo dio también un discurso en el Museo Biblioteca Presidencial Richard Nixon, titulado *Communist China and the Free World Future*, en el que afirmó que Xi Jinping deseaba alcanzar la hegemonía mundial y el dominio del comunismo chino. Pidió a los países formar una nueva alianza de democracias, cuyo objetivo sería cambiar a la China comunista y empoderar al pueblo chino para que realice ese cambio (Pompeo 2020).

CHINA Y LA UNIÓN EUROPEA

El gobierno chino actuó de manera rápida y contundente para ayudar a países europeos afectados por la pandemia de la covid-19, como es el caso de Italia, que recibió ventiladores, máscaras, trajes protectores y materiales de prueba. También llegaron doctores chinos para dar apoyo en la emergencia. Huawei envió material biomédico, además propuso al gobierno italiano realizar la conexión de sus hospitales a través de la nube para facilitar sus tareas (Cristiani 2020). Pero gobiernos como los de Francia y Alemania cuestionaron la falta de transparencia del gobierno chino sobre el origen del coronavirus. Para contrarrestar los ataques a China, el ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, realizó un viaje a varios países europeos; enfatizó en la posición de su país ante las críticas, mostrando que, para ellos, lo importante era la cooperación para acabar con la pandemia (Albert 2020b).

Además del problema por la covid-19, China y los países europeos mantienen una discusión sobre cuestiones de inversión y comercio. Estos países desean que el mercado chino se abra más para que puedan incrementar sus exportaciones hacia China, pero el gobierno chino ha mantenido su posición de hacerlo paulatinamente (*Deutsche Welle* 2020). Angela Merkel señaló en una reunión virtual con Xi Jinping que el país asiático se ha visto fortalecido en los últimos años, logrando tener una economía robusta, por tanto, la reciprocidad era necesaria para que las relaciones estén bajo piso parejo (Hein von 2020).

El tema de violación a los derechos humanos en China también fue punto de controversia y de discusión entre los líderes chinos y europeos: la cuestión de Hong Kong y Xinjiang salió a relucir en las pláticas, pidiendo al gobierno que diera marcha atrás a sus políticas represivas. Como es costumbre, los líderes chinos argumentaron que son políticas internas y, por tanto, no pueden aceptar la intervención del exterior.

El asunto de bloquear a Huawei y la construcción de las redes 5G en varios de estos países sufrió un descalabro cuando líderes como Macron en Francia tomaron medidas para sacar a esta compañía china en unos años; lo mismo sucedió en Gran Bretaña.

La Unión Europea, al igual que Estados Unidos, ve a China como un competidor al que deben parar en su carrera por convertirse en superpotencia.

HONG KONG: SITUACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA

Desde 2014, en la Región de Administración Especial de Hong Kong (RAEHK) se han manifestado sus habitantes pidiendo una apertura política que les permita participar de manera directa en la elección de sus autoridades. El jefe ejecutivo es elegido por un grupo en el que se encuentran representados diferentes sectores de la sociedad hongkonesa y de órganos legislativos de China. Además, los problemas económicos han mostrado, cada vez más, el grado de desigualdad y las pocas oportunidades de movilidad social, que los jóvenes ven como un escenario poco propicio para su desarrollo. En 2019 fue anunciada la Ley de Extradición, por la cual un detenido en Hong Kong podría ser extraditado a Beijing para ser enjuiciado, lo que ponía en duda la autonomía judicial de la RAEHK. Nuevamente las protestas se hicieron visibles en las calles de Hong Kong cada vez de manera más violenta, llegando a ocupar por la fuerza el edificio del Consejo Legislativo. Finalmente, la ley fue retirada; no obstante, las protestas siguieron, esta vez pidiendo la destitución de Carrie Lam, la jefa ejecutiva, la liberación de los detenidos y la elección de ese puesto por sufragio universal. El gobierno central apoyó a Lam y evitó intervenir directamente en la supresión de las protestas.

El 1º de octubre de 2019 se conmemoró el establecimiento de la RPCh; hubo manifestaciones en Hong Kong, la policía le disparó a uno de los manifestantes y un hombre

se prendió fuego. Dos de las universidades más grandes del territorio se convirtieron en campo de batalla entre la policía y los manifestantes. Policía antimotines entró a la Universidad China de Hong Kong, en tanto que los que estaban en la Universidad Politécnica usaban bombas de gasolina y ladrillos como defensa. El pliego de demandas de los manifestantes se extendió, y además del retiro de la ley de extradición pedían una investigación sobre el uso de la fuerza por la policía, retractarse de darle la connotación de motín a las manifestaciones, liberación de los presos y una reforma política que asegurase el sufragio universal.

El 1º de diciembre regresaron a protestar en Tsim Sha Tsui pidiendo que se cumplieran sus demandas. La policía los dispersó con gas lacrimógeno. El 8 de diciembre más de 800 000 personas salieron a protestar, aunque de acuerdo con la policía sólo fueron 183 000. El 1º de enero de 2020 se realizó otra protesta multitudinaria en la que las oficinas del banco HSBC fueron atacadas (Lau 2020). En 2020, al extenderse la epidemia de coronavirus al territorio de la RAEHK, los manifestantes pidieron que se prohibiera la entrada de gente procedente de provincias chinas. Carrie Lam anunció que sólo tres de los 14 puntos de cruce serían cerrados. Hubo protestas también por las políticas seguidas por el gobierno para tratar de controlar la expansión del virus. En febrero y marzo las protestas bajaron debido a la situación sanitaria. El 18 de abril el gobierno arrestó a un grupo de políticos prodemocracia, que incluía a Jimmy Lai, Martin Lee y Margaret Ng por sus actividades políticas en 2019 (Yu y Ramzy 2020).

En la sesión anual de la Asamblea Nacional Popular, efectuada en mayo 2020, los legisladores aprobaron la Ley de Seguridad Nacional sobre Hong Kong, lo que mostraba la decisión del gobierno central de parar cualquier intento de socavar su autoridad, de tratar de convertir a la RAEHK en punta de lanza contra el régimen del PCCh. Las protestas habían llegado a un nivel en el que era necesario mostrar que Beijing tenía el control de la situación. Las declaraciones de los funcionarios chinos empezaron a subir de tono, acusando a los manifestantes de tratar de producir una situación de caos, rebasando la línea permitida. Acusó a países extranjeros de fomentar las protestas, en especial a Estados Unidos.

Ya desde el Cuarto Pleno del 19 Congreso del PCCh se había discutido la necesidad de hacer claros los puntos relativos a la seguridad en la RAEHK, sin dejar vacíos que

pudieran llevar a interpretaciones erróneas. Además, el gobierno central tomó la decisión de nombrar a un político de línea dura, Luo Huining, como director de la Oficina Central de Enlace de Hong Kong. Luo había sido jefe del partido en la provincia de Shanxi, no tenía experiencia en asuntos de Hong Kong (Pei 2020b).

Nuevamente, el 24 de mayo los hongkoneses realizaron manifestaciones por Causeway Bay en protesta por la aprobación de la nueva ley; fue la más grande manifestación desde que se dio la crisis sanitaria. Más de 360 personas fueron arrestadas en un día. Fueron acusados de asamblea ilegal y posesión de armas. Li Ka-shing, magnate poderoso cuya fortuna es la segunda más importante en el territorio, apoyó la nueva ley (Cheung 2020).

El gobierno de la RAEHK se ha mostrado sumiso ante la autoridad del gobierno central chino y ha tratado de frenar el avance de los políticos prodemocracia que han mostrado el apoyo que tienen entre la población. En las elecciones de Concejos de Distrito del 24 de noviembre de 2019, los candidatos de ese grupo ganaron 57% del voto popular, 391 de los 452 puestos disputados teniendo la mayoría en 17 de los 18 Concejos de Distrito (Cheng 2019). La Alianza Democrática para el Mejoramiento de Hong Kong, partido proBeijing, propuso 181 candidatos, de los cuales sólo 21 ganaron; el mismo vicepresidente del partido, Holden Chow, perdió. Precisamente por su desempeño en las elecciones, el gobierno local decidió posponer las elecciones para el Concejo Legislativo que debían celebrarse el 3 de septiembre de 2020, y que se realizarían hasta 2021.

La Ley de Seguridad Nacional fue repudiada y criticada por líderes de varios países. Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Canadá tomaron una posición común contra ella. En una declaración conjunta pidieron a Beijing trabajar junto con el pueblo de Hong Kong para honrar los compromisos establecidos en la Declaración Conjunta Sino-Británica (Magnier y Lau 2020). Donald Trump firmó una orden ejecutiva con la que terminó el tratamiento comercial preferencial hacia Hong Kong, además promulgó un proyecto de ley en el que pide sancionar a los individuos extranjeros y bancos que contribuyeron a la erosión de la autonomía del territorio (Churchill 2020). Posteriormente, Trump impuso sanciones sobre 11 altos funcionarios de Hong Kong, entre los que se encuentran la jefa ejecutiva Carrie Lam, el jefe de policía y otros ocho que incluyen miembros del PCCh, como Luo Huining, responsable de la Oficina de Enlace del gobierno central en Hong Kong.

En asuntos económicos, la economía de Hong Kong se debilitó, y en el segundo cuarto de 2020 el PIB cayó 9% en comparación con el mismo periodo del año anterior. Las exportaciones cayeron 2.4%. La demanda interna cayó 14.2%, ya que el consumo fue desarticulado por la epidemia de covid-19. El desempleo fue de 6.2% (Hong Kong Economy 2021).

A mediados de enero de 2020, Carrie Lam ofreció un paquete de políticas para el bienestar con un monto de HK\$10 000 millones, incluyendo extensión de días festivos, contribuciones al fondo de retiro y ayuda económica para desempleados y familias de bajos ingresos (*South China Morning Post* 2020).

La RAEHK se enfrenta a una situación muy complicada, pues los grupos que defienden su autonomía y rechazan una mayor cercanía con el gobierno central se siguen mostrando desafiantes; la imposición de la Ley de Seguridad Nacional les ha mostrado también que la paciencia de los líderes chinos se agotó y por tanto decidieron usar la mano dura. Al mismo tiempo, Beijing se preocupa por la situación económica de Hong Kong y está dispuesto a seguir un plan de recuperación que implique también resolver el gran problema de desigualdad de ingresos que tanto irrita a los jóvenes.

CONSIDERACIONES FINALES

En 2020, China se ha enfrentado a graves problemas generados por la epidemia, convertida en pandemia de la covid-19, no sólo dentro del país, sino también por las reacciones negativas en el exterior, principalmente de Estados Unidos. También en este año los líderes chinos comprobaron que el llamado periodo de oportunidad estratégica, en el que el país pudo aprovechar las ventajas que le ofrecía el ambiente internacional de apertura, se había terminado. Las potencias desarrolladas, al percibir su avance económico, el fortalecimiento de sus empresas en el exterior y su mayor participación en los asuntos internacionales, la confrontaron y le exigieron seguir políticas más equitativas que implicaban abrir más su mercado a productos extranjeros. Estados Unidos ha atacado a China de una manera que recuerda los años de la Guerra Fría; las declaraciones de funcionarios estadounidenses de alto nivel, rotundas y contundentes, muestran su preocupación por contener el avance de Beijing. El gobierno chino, por su parte, ha mantenido una política que se dirige hacia un mayor

control interno y, sobre todo, en los territorios habitados por minorías étnicas como Xinjiang. Con Hong Kong se le acabó la paciencia y decidió usar mano dura para acabar con las protestas y desincentivar las actividades de grupos prodemocracia. Al mismo tiempo, estamos presenciando un regreso hacia la centralización del poder en manos de Xi Jinping y al fortalecimiento del Partido Comunista Chino.

Marisela Connelly es especialista en política exterior, historia y problemas de medio ambiente de China. Ha impartido cursos en diversas instituciones de educación superior, como la Universidad Anáhuac del Sur y Universidad de las Américas Puebla.

mconne@colmex.mx

REFERENCIAS

- Albert, Eleanor. 2020a. "Trump signs Uyghur Human Rights Act Into Law." *The Diplomat*, junio 18, 2020. <https://thediplomat.com/2020/06/trump-signs-uyghur-human-rights-act-into-law/>
- Albert, Eleanor. 2020b. "China's foreign minister finishes Europe Tour." *The Diplomat*, septiembre 2, 2020. <https://thediplomat.com/2020/09/chinas-foreign-minister-finishes-europe-tour/>
- Barr, P. William. 2020. "Attorney General William P. Barr Delivers Remarks on China Policy at the Gerald R. Ford Presidential Museum Grand Rapids, MI." Julio 16, 2020. <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential>
- Bermingham, Finbarr. 2020. "US-China trade negotiators vow to save phase one deal on first call during pandemic." *South China Morning Post*, mayo 8, 2020. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3083430/coronavirus-top-us-china-trade-negotiators-vow-save-phase-one>
- Chen, Frank. 2020. "Beijing braces for Covid-19 resurgence." *Asia Times*, junio 15, 2020. <https://asiatimes.com/2020/06/beijing-braces-for-covid-19-resurgence/>

- Cheng, Chris. 2020. "Hong Kong District Council election: Democrats take control of 17 out of 18 councils in landslide victory." *Hong Kongfp*, noviembre 25, 2020. <https://hongkongfp.com/2019/11/25/hong-kong-district-council-election-democrats-take-control-17-18-councils-landslide-victory/>
- Cheung, Tony. 2020. "Tycoon Li Ka-shing throws weight behind Hong Kong national security law, suggests it will ease Beijing's 'apprehension' about city." *South China Morning Post*, mayo 27, 2020. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3086289/tycoon-li-ka-shing-throws-weight-behind-hong-kong-national>
- China Daily*. 2020. "Highlights of 2020 Government Work Report." *China Daily*, mayo 22, 2020. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202005/22/WS5ec726fba310a8b2411577ee.html>
- Chung, Lawrence. 2020. "US diplomat Keith Krach meets Taiwanese leaders but new Dialogue still being planned." *South China Morning Post*, septiembre 18, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3102162/us-diplomat-keith-krach-meets-taiwanese-leaders-new-dialogue>
- Churchill, Owen. 2020. "US President Donald Trump signs Hong Kong Autonomy Act, and ends the city's preferential trade status." *South China Morning Post*, julio 15, 2020. <https://www.scmp.com/news/world/united-states-canada/article/3093200/donald-trump-signs-hong-kong-autonomy-act-and-ends>
- Cong, Wang' y Li Aixin. 2020. "G20 to inject hope to world." *Global Times*, marzo 26, 2020. <https://www.globaltimes.cn/content/1183787.shtml>
- Cristiani, Dario. 2020. "The Chinese Charm Offensive Towards Italy as the Coronavirus Crisis Deepens." *China Brief*, abril 1, 2020. <https://jamestown.org/program/the-chinese-charm-offensive-towards-ital>
- Deng, Iris y Celia Chen. 2020. "Trump targeted both WeChat and TikTok with US bans – why then did it seem Tencent was getting an easier ride?" *South China Morning Post*, septiembre 18, 2020. <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3102034/trump-targeted-both-wechat-and-tiktok-us-bans-why-then-tencents-app>

- Deutsche Welle*. 2020. "EU-China summit: What really happened?" *Deutsche Welle*, junio 4, 2020. <https://www.dw.com/en/eu-china-summit-what-really-happened/a-53688837>
- Dotson, John. 2020a. "The State Response to a Mystery Viral Outbreak in Central China." *China Brief*, enero 17, 2020. <https://jamestown.org/program/the-state-response-to-a-mystery-viral-outbreak-in-central-china/>
- Dotson, John. 2020b. "The CCP's New Leading Small Group for Countering the Coronavirus Epidemic – and the Mysterious Absence of Xi Jinping." *China Brief*, febrero 5, 2020. <https://jamestown.org/program/the-ccps-new-leading-small-group-for-countering-the-coronavirus-epidemic-and-the-mysterious-absence-of-xi-jinping/>
- Hein von, Mathias. 2020. "Coronavirus makes Germany's EU-China summit go virtual." *Deutsche Welle*, septiembre 13, 2020. <https://www.dw.com/en/coronavirus-makes-germanys-eu-china-summit-go-virtual/a-54907146>
- Hong Kong Economy. The Government of Hong Kong Special Administrative Region. 2021. "Latest Developments." <https://www.hkeconomy.gov.hk/en/situation/development/index.htm>
- Huang, Cristin. 2020. "Chinese military fires 'aircraft-carrier killer' missile into South China Sea in 'warning to the United States'." *South China Morning Post*, agosto 26, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3098972/chinese-military-launches-two-missiles-south-china-sea-warning>
- Lanyon, Charley. 2020. "Coronavirus: US wants to enter Wuhan virology lab, and Trump questions China death toll." *South China Morning Post*, marzo 18, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3080513/coronavirus-us-secretary-state-mike-pompeo-seeks-access>
- Lau, Stuart. 2020. "Xi Jinping defends China, WHO coronavirus response for first time on world stage." *South China Morning Post*, mayo 18, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3084916/coronavirus-xi-jinping-defends-china-and-who-response-world>

- Lau, Stuart y Owen Churchill. 2020. "Xi Jinping urges 'stronger international cooperation' and quick action to fight coronavirus pandemic and stave off global recession." *South China Morning Post*, marzo 26, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3077174/xi-jinping-urges-stronger-international-cooperation-and-quick>
- Magnier, Mark y Stuart Lau. 2020. "Hong Kong national security Law: US taps allies Britain, Australia and Canada to pressure China." *South China Morning Post*, mayo 28, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/article/3086578/us-taps-allies-pressure-china-over-hong-kong-national-security-law>
- Mai, Jun y William Zheng. 2020. "China's Communist Party elite wrap up meeting with pledge to safeguard national security in Hong Kong." *South China Morning Post*, noviembre 1, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3035818/chinas-communist-party-elite-wrap-meeting-pledge-safeguard>
- Moak, Ken. 2020. "Why China might emerge stronger after Covid-19." *Asia Times*, mayo 19, 2020. <https://asiatimes.com/2020/05/why-china-might-emerge-stronger-after-covid-19/>
- Oliver, Ryan. 2020. "The CCP Response to the Wuhan Coronavirus: A Preliminary Assessment." *China Brief*, enero 29, 2020. <https://jamestown.org/program/the-ccp-response-to-the-wuhan-coronavirus-a-preliminary-assessment/>
- Pei, Minxin. 2020a. "How Has the Coronavirus Crisis Affected Xi's Power: A Preliminary Assessment." *China Leadership Monitor*, junio 1, 2020. <https://www.prcleader.org/pei-1>
- Pei, Minxin. 2020b. "Investigation of a Death Long Feared: How China Decided to Impose its National Security Law in Hong Kong." *China Leadership Monitor*, septiembre 1, 2020. <https://www.prcleader.org/pei-2>
- Pompeo, Michael, P. 2020. "Communist China and the Free World's Future." Discurso. The Richard Nixon Presidential Library and Museum. Yorba Linda, California, julio 23, 2020. <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>

- Pottinger, Matt. 2020. "Remarks by Deputy National Security Advisor Matt Pottinger to the Miller Center at the University of Virginia." Mayo 4, 2020. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-deputy-national-security-advisor-matt-pottinger-miller-center-university-virginia/>
- Renmin Ribao 人民网. 2020. Julio 14, 2020. Julio 22, 2020. Mayo 18, 2020. Abril 4, 2020. Marzo 28, 2020.
- Reuters. 2020. "US proposes new restrictions on certain exports to China." *Reuters*, abril 27 2020. <https://www.reuters.com/article/usa-china-exports-idUSL2N2CF0I1>
- South China Morning Post*. 2020. "Hong Kong leader Carrie Lam's HK\$10 billion welfare package." *South China Morning Post*, enero 14, 2020. <https://www.scmp.com/yp/discover/news/hong-kong/article/3070860/hong-kong-leader-carrie-lams-hk10-billion-welfare>
- Swaine, Michael D. 2020a. "Chinese Crisis Decision Making – Managing the Covid-19 Pandemic Part One: The Domestic Component." *China Leadership Monitor*, junio 1, 2020. <https://www.prcleader.org/past-issue>
- Swaine, Michael D. 2020b. "Chinese Crisis Decision Making: Managing the Covid-19 Pandemic. Part Two: The International Dimension." *China Leadership Monitor*, septiembre, 2020. <https://www.prcleader.org/swaine-1>
- Swanson, Ana y Alan Rappeport. 2020. "Trump Signs China Trade Deal, Putting Economic Conflict on Pause." *The New York Times*, enero 15, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/01/15/business/economy/china-trade-deal.html>
- Talley, Ian y Lucy Craymer. 2020. "U.S. Sanctions Chinese Officials Over Hong Kong Policy-Including Carrie Lam." *The Wall Street Journal*, agosto 8, 2020. <https://www.wsj.com/articles/u-s-sanctions-11-chinese-officials-over-hong-kong-policyincluding-carrie-lam-11596812481>
- Tang, Frank. 2020a. "Coronavirus: China extends welfare support to vast migrant labour force amid 'unprecedented challenges'." *South China Morning Post*, abril 21, 2020.

- <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3080931/coronavirus-china-extends-welfare-support-vast-migrant-labour>
- Tang, Frank. 2020b. “China’s economic strategy shift shows Xi Jinping is preparing for ‘worst case scenario’, analysts say.” *South China Morning Post*, mayo 25, 2020. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3085969/chinas-economic-strategy-shift-shows-xi-jinping-preparing>
- Wang, Orange. 2020. “Coronavirus: can China’s economy rebound in 2020 second quarter with the rest of the world still in trouble?” *South China Morning Post*, abril 7, 2020. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3078807/coronavirus-can-chinas-economy-rebound-2020-second-quarter>
- Watts, Gordon. 2020. “China faces triple whammy amid Covid-19 crisis.” *Asia Times*, abril 30, 2020. <https://asiatimes.com/2020/04/china-faces-triple-whammy-amid-covid-19-crisis/>
- Wong, Bryan. 2020. “China’s Mask Diplomacy.” *The Diplomat*, marzo 25, 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>
- Wong, Edward. 2020. “U.S. Pushes Large Arms Sale to Taiwan, Including Jet Missiles That Can Hit China.” *The New York Times*, septiembre 17, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/09/17/us/politics/us-arms-sale-taiwan-china.html>
- Wu, Wendy, Kristin Huang y Sarah Zheng. 2020. “US-China talks: Mike Pompeo’s seven-hour meeting with Yang Jiechi ‘helps atmosphere’ – but statements reveal divisions.” *South China Morning Post*, junio 18, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3089672/us-china-talks-pompeos-seven-hour-meeting-yang-helps>
- Xinhua*. 2019. “2-Late village official posthumously honored as outstanding Party member.” *Xinhua*, octubre 10, 2019. http://www.xinhuanet.com/english/2019-10/10/c_138461743.htm
- Xinhua*. 2020a. “Factbox: China’s fight against novel coronavirus outbreak.” *Xinhua*, febrero 12, 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-02/12/c_138775763.htm

- Xinhua*. 2020b. “People’s war: China’s response to Covid-19.” *Xinhua*, abril 4, 2020. http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/04/c_138946047.htm
- Yu, Elaine y Austin Ramzy. 2020. “Amid Pandemic, Hong Kong Arrests Major Pro-Democracy Figures.” *The New York Times*, abril 18, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/18/world/asia/hong-kong-arrests.html>
- Zhuang, Pinghui y Victor Ting. 2020. “Beijing battles ‘explosive coronavirus outbreak’ as food market cases mount.” *South China Morning Post*, junio 16, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3089042/coronavirus-beijing-market-outbreak-cases-rise-79>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.323>

INFORME

**Vietnam 2020: un año con pocos éxitos,
muchos retos e incertidumbre**

**Vietnam 2020: A Year with few Successes,
many Challenges, and Uncertainty**

MARICELA MIREYA REYES LÓPEZ

<https://orcid.org/0000-0002-5419-4002>

Universidad de Colima, México

Recepción: 29 de octubre de 2020

Aceptación: 15 de diciembre de 2020

Resumen: Desde el inicio de 2020, el panorama de Vietnam parecía prometedor, interna y externamente. Iniciaba su desempeño en el doble papel de ser presidente de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) y de ser miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, los lazos económicos y políticos con actores de la región, como la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, dejaban entrever las posibilidades de mejorar como socio comercial de calidad y como socio económico y político. Algunas actividades se ensombrecieron con la covid-19, cambiando las prioridades a un segundo plano. No obstante, Vietnam pudo superar dificultades en medio de la pandemia. El presente reporte expone acontecimientos de política exterior, de relación comercial, de representación y de aspectos socioeconómicos que Vietnam recorrió el año 2020.

Palabras clave: Vietnam-ANSEA; Vietnam-Consejo de Seguridad; acuerdo de libre comercio; Mekong-seguridad humana; notas diplomáticas.

Abstract: From the beginning of the 2020, internally and externally the outlook for Vietnam was promising. It began with its performance in a double role as president of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and a non-permanent member of the United Nations (UN) Security Council. Likewise, the economic and political ties with actors in the region, such as the European Union, the United States and Japan, hinted its possibilities of improving as a quality trading partner and as economic and political partner. Some activities were overshadowed by Covid-19, changing the priorities to second place. However, Vietnam was able to overcome difficulties during the pandemic. This report presents events of foreign policy, trade relations, representation, and socioeconomic aspects that Vietnam went through in 2020.

Keywords: Vietnam-ANSEA; Vietnam-Security Council; free trade agreement; Mekong-human security; diplomatic notes.

FORTALECIMIENTO DE LOS VÍNCULOS COMERCIALES DE VIETNAM CON EUROPA

Sin duda, uno de los logros de Vietnam en 2020 es la firma del Acuerdo de Libre Comercio Unión Europea-Vietnam (EVFTA, por sus siglas en inglés). No fue sencillo lograr este Acuerdo por varias razones. Una, porque la Unión Europea (UE) antepone el tema de los derechos humanos a cualquier iniciativa de lazo comercial con cualquier país, y Vietnam no es excepción. Según Amnistía Internacional, el acuerdo es claro al solicitar al gobierno vietnamita permitir el establecimiento de sindicatos independientes, progresar en un marco legal sobre derechos laborales y ratificar convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (Amnistía Internacional s. f.). No obstante que esta solicitud todavía es un reto, las Naciones Unidas reconocen que el gobierno de Vietnam ha tenido algunos avances en materia de derechos humanos porque ratificó los principales tratados internacionales en estos asuntos, incluida la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y la relativa a los Derechos de las Personas con Discapacidad (DAN 2020). La violación a los derechos humanos sería una de las razones que pondría en riesgo el EVFTA.

Otras solicitudes del acuerdo incluyen garantías vinculantes con los temas de protección del clima y de derechos laborales.

Una segunda razón que generó altibajos en esas negociaciones fueron las cuestiones sociales y la presión sobre Vietnam para liberalizar las barreras no arancelarias, las reglas de origen, así como las regulaciones técnicas y sanitarias. Pero a diferencia de los acuerdos comerciales de la UE con países de África, el Caribe y el Pacífico, el EVFTA no contiene protecciones para la industria naciente y requiere “medidas de salvaguardia bilaterales recíprocas estándar para proteger a los productores nacionales”. La disputa de Vietnam con la Unión Europea por las medidas antidumping aumentó la sensibilidad de esta cuestión (Hoang 2020), y también el asunto de la propiedad intelectual, problema que en Vietnam no se ha podido eliminar pues existe gran cantidad de imitaciones de productos y copias locales.

Retomando el aspecto comercial del acuerdo, se puede decir que beneficiará a Vietnam al aumentar sus ventas con países europeos, iniciando con un incremento de 20% de las exportaciones este año, según fuentes de gobierno. No debe olvidarse que el país ha sido atractivo para las inversiones desde hace varios años, y los europeos saben que Vietnam tiene una economía dinámica y gente joven con porvenir que puede asegurar una gran confianza para inversionistas. Se facilitará el flujo de personas que soliciten visas o permisos de trabajo.

El libre comercio entre ambas partes no sólo diversificará los productos exportados, sino que podría eliminar todo arancel en diez años. Es tan ambicioso el acuerdo que se menciona la eliminación casi de inmediato de 86% de los aranceles que se aplican ahora a productos vietnamitas (Hoang 2020). Los aranceles más bajos sobre los productos vietnamitas con destino a la UE darán a Vietnam una ventaja sobre los competidores miembros de la ANSEA y de China. Vietnam exporta a la UE equipos de telecomunicaciones, ropa y productos alimenticios, y la UE exporta a Vietnam maquinaria y equipos de transporte, productos químicos y productos agrícolas. El acuerdo establece también que compañías europeas podrán participar en las licitaciones públicas convocadas por el gobierno vietnamita y varias ciudades, entre ellas Hanoi (Parlamento Europeo 2020).

En términos generales, Vietnam comercializará directamente con todos los países de la UE a partir del 1º de agosto, cuando entre en vigor el EVFTA. Seguramente España, Italia,

Francia y Alemania, países con quienes Vietnam ha tenido importantes intercambios, podrán hacerlo bajo los esquemas preferenciales. Vietnam es el segundo socio económico más importante de la UE dentro de la ANSEA, y con retos y oportunidades se espera que, a mediano y largo plazos, se pueda hablar de un acuerdo realmente positivo para ambas partes.

PRESTIGIO REGIONAL COMO PRESIDENTE DE LA ANSEA 2020 (ANFITRIÓN)

Debido a que en 2020 se revisa el establecimiento de la comunidad de la ANSEA 2015-2025, Vietnam eligió titular la reunión cumbre “ANSEA cohesiva y receptiva”, como tema-eslogan de su presidencia. Lo “cohesivo” representa la idea de defender la unidad, la solidaridad y la fuerza interna de la asociación, aumentar su conectividad económica, profundizar sus valores e identidades, mejorar la eficiencia del aparato del bloque y promover su cooperación en la comunidad mundial. “Responsivo” refleja las necesidades de la ANSEA de aumentar su proactividad, creatividad y capacidad de respuesta a las oportunidades y desafíos de la situación mundial y regional (ASEAN Vietnam s. f.).

El 6 de enero el primer ministro vietnamita, Nguyen Xuan Phuc, mencionó en su discurso de apertura cinco prioridades en las que se fundamenta el título: contribuir a la paz, a la seguridad y a la estabilidad regionales fortaleciendo la solidaridad y la unidad de la ANSEA; intensificar la conectividad regional mediante el uso de tecnologías digitales y novedosas; promover las identidades y los valores compartidos de la asociación; fortalecer las alianzas mundiales para la paz y el desarrollo sostenible, y mejorar su capacidad de respuesta y su eficacia operativa (Tran 2020). Respecto de la segunda prioridad, de intensificar la conectividad regional, el brote de covid-19 perturbó las cadenas de suministro globales y regionales, por lo que la conectividad no logra concretarse.

Algunas prioridades se están viendo modificadas, y han sido canceladas actividades de las más de 300 conferencias o encuentros planeados desde 2019, además de actividades conmemorativas del 25 aniversario de la membresía de Vietnam a la ANSEA y la promoción de interacciones regionales.

Obviamente, los encuentros ministeriales y de grupos se orientaron a discutir el tema covid-19. Sólo se resumen aquí esas reuniones dentro de ANSEA. Vietnam trabajó de forma estrecha en la colaboración con los miembros de la asociación para ayudar a hacer frente a los resultados negativos generados por propagación del SARS-CoV-2. Se fueron sucediendo las distintas reuniones durante todo el año. El 14 de febrero, Vietnam emitió una declaración desde la presidencia de ANSEA sobre la respuesta colectiva de los Estados miembros al brote de covid-19, destacando la importancia de la solidaridad, y promovió la cooperación en múltiples niveles. El 31 de marzo se celebró en Hanoi la teleconferencia del Grupo de Trabajo del Consejo Coordinador de la ANSEA sobre Emergencias de Salud Pública para que los Estados miembros compartieran información sobre su situación y la implementación de medidas de control. A nivel de ministros de Relaciones Exteriores, el 20 de marzo y el 9 de abril Vietnam presidió las sesiones del Consejo de Coordinación de la ANSEA y la de ministros de Relaciones para discutir formas de fortalecer la colaboración entre el grupo y sus socios.

Siguiendo el espíritu de una “ANSEA cohesiva y receptiva”, Vietnam organizó el 14 de abril una cumbre especial sobre coronavirus e instó a los Estados miembros a permanecer unidos y actuar con decisión en respuesta a la pandemia. Los líderes acordaron crear un Fondo de Respuesta Covid-19 ANSEA y reservas regionales de suministros médicos.

En otra instancia, Vietnam promovió la cooperación de ANSEA con países de todo el mundo, como se evidencia en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ANSEA-China sobre cooperación para responder a la covid-19, llevada a cabo el 20 de febrero. El ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, informó al organismo de la situación en Wuhan y en otras partes de China. El bloque confirmó su apoyo a China en la lucha contra la enfermedad. Otra evidencia fue la reunión del 20 de marzo, cuando Vietnam presidió la teleconferencia ministerial ANSEA-Unión Europea sobre cooperación contra la pandemia. Se acordó aumentar el intercambio de información, de experiencias y consulta de políticas en el diagnóstico, tratamiento y producción de vacunas.

Paralelamente, el 29 de marzo Vietnam fue invitado a la cumbre de emergencia en línea del G20 sobre covid-19. Además de compartir la experiencia de control de la enfermedad en Vietnam, el primer ministro, Nguyen Huan Phuc, destacó la importancia de

la solidaridad, cooperación y colaboración a nivel mundial y regional, y refirió que la lucha contra la pandemia debía facilitar también la cooperación comercial y la inversión. El 14 de abril, Vietnam también presidió la Cumbre Especial ANSEA + 3 sobre covid-19. Los socios de diálogo China, Japón y Corea del Sur reconocieron la importancia de la cooperación ANSEA + 3 y de los mecanismos existentes para abordar los desafíos de salud pública.

A pesar de que la cumbre Estados Unidos-ANSEA se programó inicialmente para mediados de marzo, ésta se pospuso, y Vietnam celebró el 1º de abril la videoconferencia interinstitucional de alto nivel ANSEA-Estados Unidos sobre cooperación para contrarrestar la covid-19. En esa ocasión se reiteró el valor de la asociación estratégica ANSEA-EU para enfrentar los desafíos sin precedentes de la pandemia. El éxito de la reunión llevó a realizar el 23 de abril la videoconferencia especial ministerial ANSEA-EU sobre covid-19, en la que participó el secretario de Estado de EU, Mike Pompeo. El viceprimer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Vietnam, Pham Binh Minh, agradeció a Estados Unidos un apoyo financiero de 19 millones de dólares otorgados (Tran 2020).

Como se observa, el tema covid-19 acaparó la discusión en casi todas las reuniones de la ANSEA. Algunos objetivos planeados por la presidencia en turno tendrán que retomarse por Brunéi como la próxima estafeta. De hecho, ya el sultanato bruneiano dispuso algunos preparativos presupuestales para 2021.

Sin duda, el resultado de la reunión ministerial de ANSEA fue la firma de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) el 15 de noviembre, proceso que inició en 2012 en Camboya y que ahora culmina en Vietnam 2020. La firma de los diez miembros de la ANSEA, más Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda, en suma 15 actores, representa la zona de libre comercio más grande del mundo. Los efectos geopolíticos no son claros, pero habría que pensar en algunos puntos: 1) Es un acuerdo multilateral, con presencia de China y ausencia de Estados Unidos; 2) El PIB mundial de la RCEP, o de sus 15 miembros, representa 30%, sólo mientras Estados Unidos decide si vuelve o no al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, antes TPP, Trans-Pacific Partnership), con lo que ese indicador aumentaría (Fabry 2020); 3) La reacción de la Comunidad Europea, con la que hay tratados bilaterales y con la propia ANSEA;

4) Habría que analizar en qué términos se reducirán los aranceles en la RCEP y en el CPTPP para conocer las conveniencias de cada uno.

Por supuesto, dos de los temas que no se discutieron a profundidad fueron: 1) el código de conducta largamente buscado por la disputa del Mar de China Meridional y 2) el acuerdo sobre los recursos hídricos en la gestión del Río Mekong.

Como señal de la creciente resistencia al oportunismo estratégico de China por la covid-19, el bloque de ANSEA, antes discreto, ha articulado una postura más dura sobre la intensificación de las disputas del Mar de China Meridional. La ANSEA pronunció categóricamente que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) de 1982 es “la base para determinar los derechos marítimos, los derechos soberanos, la jurisdicción y los intereses legítimos sobre las zonas marítimas”. Es la primera vez que el organismo regional identifica explícitamente la UNCLOS como la única base legal para resolver disputas marítimas y territoriales en la región. Ahora, contrariamente, los países del Sudeste Asiático rechazan abiertamente cualquier propuesta de China debido, probablemente, a los esfuerzos decididos del actor que preside rotatoriamente a ANSEA, Vietnam, país que ha tratado de movilizar la unidad regional en las disputas a pesar de la irrupción que hace la pandemia en la celebración de cumbres regionales.

Con un tuit del 29 de junio la administración Trump acogió calurosamente la última declaración de la ANSEA sobre el Mar de China Meridional, cuando el secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, escribió: “Estados Unidos da la bienvenida a la insistencia de los líderes de la ANSEA en que las disputas del Mar de China Meridional se resuelvan de conformidad con el derecho internacional” (Heydarian 2020a).

MAR DE CHINA MERIDIONAL, NOTAS VERBALES O “DICES Y DIRETES”;

EJERCICIOS MILITARES EN ALTA MAR

El tema recurrente del Mar de China Meridional,¹ característico de la política exterior de Vietnam y China por más de cuatro décadas, no parece tener fin. En realidad, éste resurge

¹ La disputa del Mar del Sur Meridional no es sólo una disputa sobre la propiedad de islas, arrecifes, atolones y bancos de arena, también es una disputa sobre los derechos marítimos a propósito de cuánta zona marítima tienen esos territorios

con frecuencia como pretexto sin ánimos de solución. Desde el año pasado, cuando Estados Unidos hizo otra más de las denuncias públicas en contra de lo que llama “imperialismo chino”, esta denuncia se concretó en la firma de un acuerdo entre Estados Unidos con Vietnam.

En 2020 una de las particularidades sobre el asunto del Mar de China Meridional es una serie de denuncias verbales que hicieron reclamantes y no reclamantes. En diciembre de 2019 Malasia presentó ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) información sobre su plataforma continental ampliada de lo que “le corresponde” en la parte norte del Mar de China Meridional. Ello desencadenó un debate entre los reclamantes. Varios comunicados se generaron por parte de China, Filipinas, y Vietnam a manera de notas verbales, la de Vietnam emitida el 30 de marzo de 2020 para protestar contra la posición de China.

En detalle, la nota verbal 22/HC-2020 de la Misión Permanente de la República Socialista de Vietnam ante Naciones Unidas explica la posición del gobierno vietnamita en la disputa del Mar de China Meridional y objeta los derechos históricos de China en estas aguas y cualquier otro reclamo marítimo que exceda los límites establecidos en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar). La nota implica que todas las características de marea alta en las islas Spratly y en las Paracel son rocas que no generan ningún derecho a una ZEE o plataforma continental (Diep 2020).

Por su parte, Australia presentó otra nota verbal el 23 de julio al secretario general de la ONU en la que expuso su posición sobre las reclamaciones de China en el Mar de China Meridional. La nota australiana fue una respuesta a la presentada por Malasia en 2019. No está claro por qué Australia y Estados Unidos hicieron declaraciones en este momento en particular, aparte de agregar otra dimensión a la creciente rivalidad con China. Tampoco hubo nada nuevo en las declaraciones de China a la CLPC (Bateman 2020).

(disputados) legalmente. Los derechos marítimos están asociados con los derechos y la jurisdicción sobre los recursos naturales y las actividades económicas, como la pesca, la explotación de hidrocarburos, las islas artificiales y la investigación científica marina. Debido a su importancia para el crecimiento económico, en las últimas décadas se ha vuelto crítica la disputa sobre los derechos marítimos.

A principios de junio, la embajadora de Estados Unidos² ante las Naciones Unidas, Kelly Craft, presentó una nota verbal a la ONU en la que rechazó los reclamos marítimos de China como “incompatibles con el derecho internacional”. “[Estados Unidos] se opone al reclamo de China de ‘derechos históricos’ en el Mar de China Meridional en la medida en que el reclamo exceda los derechos marítimos que China podría afirmar de conformidad con el derecho internacional reflejado en la UNCLOS”, dijo la embajadora (Heydarian 2020a).

Por último, Indonesia presentó en mayo su carta verbal ante Naciones Unidas en la que cuestionó directamente las reclamaciones de China. “Indonesia reitera que el mapa de línea de nueve puntos que implica reclamos de derechos históricos carece claramente de base legal internacional y equivale a alterar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982” (Heydarian 2020a).

Los ejercicios militares llevados a cabo en el Mar de China Meridional por parte de China no son particularidades de 2020, pero sí son un hecho repetido. En los primeros días de junio, un barco patrullero de la Guardia Costera china embistió un barco pesquero vietnamita que navegaba en las islas Paracel. Esta actitud no es rara dado el manual de pesca de Beijing, pero es importante porque es la primera vez que China aplica su prohibición de pesca unilateral en el Mar de China Meridional. Hace años Beijing anunció la prohibición anual, la cual ahora provocó una fuerte protesta por parte de Filipinas y Vietnam. Pero China no había aplicado la regla a los buques extranjeros sino hasta este año.

Simultáneamente, otro buque de inspección del gobierno chino, *Haiyang Dizhi 4*, maniobró alrededor de la ZEE vietnamita en un movimiento que, se cree, pretende presionar a Hanoi para que no siga realizando exploración de petróleo y gas en esta área.

Un asunto que se ha dejado de mencionar es el establecimiento de la prefectura de la ciudad de Sansha.³ Esto no es nuevo porque desde 2012 el Consejo de Estado Chino estableció esa ciudad a nivel de prefectura perteneciente a la provincia de Hainan. La

² Debido a que Estados Unidos no es parte de la UNCLOS de 1982, fue restringida su capacidad para presentar comunicaciones a la CLCS —un organismo establecido bajo la UNCLOS.

³ Sansha se encuentra al sur de la isla china de Hainan. Desde 2012 se ha convertido en una ciudad urbana. Hoy tiene escuela, atrae inversión corporativa considerable, tiene infraestructura portuaria, plantas de desalinización de agua de mar, estableció una industria turística en auge, diversificó su economía, mejoró la logística y las telecomunicaciones, construyó viviendas permanentes y promovió la residencia normalizada. Sansha también tiene sistemas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento avanzados. Véase Haver 2020.

discusión gira en torno a que la jurisdicción de Sansha abarca más de 280 islas y bancos de arena, lo que equivale a casi 800 000 millas cuadradas de zona de mar y tierra. Esto incluye parte de los reclamos de China dentro de su línea de nueve puntos, incluidas las islas Paracel y las Spratly reclamadas por Vietnam. El 18 de abril China anunció que establecería el distrito administrativo de Sansha, con lo que amplía su jurisdicción en varias islas y atolones y confirma ser propietario de ellas (Haver 2020). La reacción de Vietnam fue oponerse a esta posición porque considera que Nansha (Spratly) es parte del archipiélago vietnamita de Truong Sa, y Xisha (Paracel) en el archipiélago vietnamita de Hoang Sa, donde se localiza Sansha.

SEGURIDAD HUMANA EN EL DELTA DEL MEKONG EN VIETNAM

Es probable que la seguridad humana relativa al delta del Mekong, no sea un tema universal como debiera. No obstante, las consecuencias negativas, y el deterioro en áreas como medio ambiente, pobreza, clima, producción de alimentos, salud, etc., sí llegarán a trastocar, directa o indirectamente, a todos los seres humanos.

Abundancia y riqueza para Vietnam

La extensión más baja del Río Mekong es lo que forma el delta y se encuentra en Vietnam.⁴ El delta del Mekong de Vietnam es una región plana y baja que favorece la anegación del suelo durante la época de lluvias. Se extiende por poco más de 40 000 kilómetros cuadrados, de los cuales, en promedio 24 000 se utilizan en la agricultura y 4 000 para la silvicultura. En esta área viven aproximadamente 21 millones de personas (Koema 2020). El delta del Mekong de Vietnam tiene una importante producción agrícola de exportación del país,

⁴ Los vietnamitas llaman al delta la región del Cuu Long, que quiere decir “Nueve Dragones”, porque justamente está dividido en nueve grandes brazos acuíferos que fluyen hasta desembocar en el mar. Llamado *Nam Bo* por los vietnamitas y Conchinchina por los franceses, el sur de Vietnam, incluida el área del delta, se extiende desde Truong Son hasta la punta de la península de Ca Mau (parte sur de Vietnam). Los afluentes de los nueve ríos cruzan diez de las trece provincias del delta, desde la provincia de Long An hasta la provincia de Soc Trang. Las localidades por donde cruza el Río Mekong en Vietnam y sus afluentes son áreas que reciben agua dulce durante todo el año, y al mismo tiempo hay terrenos con muy rica sedimentación proveniente de las fuentes de agua dulce de las partes altas.

incluida la de arroz, para exportación y para consumo interno. Asimismo, es considerable la producción de fruta, de pesquerías y de acuicultura.

*Impactos negativos en el medio ambiente por la mano del hombre
y por cambio climático en la agricultura*

Según expertos, la producción de arroz en el delta del Mekong debiera reducirse porque probablemente la región va a enfrentar escasez de agua en las próximas décadas. El profesor Vo Tong Xuan, experto en agricultura, dice que los campesinos no saben cómo utilizar el agua económicamente y cada hectárea de tierra labrada consume más de 20 000 metros cúbicos de agua. Esto significa que 3.8 millones de hectáreas arroceras del delta del Mekong necesitarán más de 76 millones de metros cúbicos de agua anuales (VietNamNet 2017). Aunque se necesita mucha agua para los arrozales, el problema se agudiza con los efectos del cambio climático y los proyectos de hidroenergía construidos río arriba que agotan el agua antes de que ésta llegue a la región de gran producción. La economía de la región depende del agua, pero las autoridades provinciales vietnamitas no han mapeado algún plan coordinado para este asunto, dicen expertos (VietNamNet 2017).

Vietnam se encuentra entre los países más vulnerables a los efectos del cambio climático en el mundo, sufrirá consecuencias graves más que otros. Si no se toman medidas drásticas en este momento, puede revertirse el progreso que ha hecho en producción agrícola, reducción de pobreza y diversificación en exportaciones al mundo.

Desde 2019 los efectos ambientales han hecho estragos en el norte y sur del país. El sur ha sufrido este año severas sequías como lluvias torrenciales. Desde abril hasta octubre se registraron inundaciones con consecuencias graves para la población y la producción. Según el informe semestral de la Oficina de Estadística de Vietnam (GSO), la catástrofe natural en los primeros seis meses del año causó 40 muertos y 133 heridos; dañó más de 118 000 hectáreas de arroz y casi 35 800 hectáreas de otros cultivos; 1 167 casas colapsaron y casi 64 000 se dañaron. Se estimó una pérdida total de activos en casi 4 billones de dong. La sequía y la intrusión salina en el centro y delta del Mekong causaron pérdidas en unas 90 000 hectáreas de arroz y 22 500 hectáreas de otros cultivos; el valor total de los daños ascendió a 3.6 billones de VND. El valor total de los activos causados por desastres naturales

en el primer semestre de 2020 se estimó en más de 4.8 billones de VND, 10 veces más alto que el valor dañado en el mismo periodo en 2019 (GSO 2020c).

En el norte, en junio y julio, la región registró una de las más largas temporadas de olas de calor que no sucedía desde la década de 1970. En una gran extensión que cubren las provincias de Lang Son, Bac Ninh, Bac Giang, Hai Duong, Hung Yen, Ha Nam y Ninh Binh se registró la ola de calor que duró más de dos días con 36 hasta 39°C (Quy 2020). La situación generó escasez del agua de riego e incendios forestales. Algunas oficinas e instituciones cuantifican costos a futuro. De acuerdo con el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, para 2030 Vietnam puede perder 5.7 por ciento del PIB debido al calor excesivo que le costarán \$85 000 millones en pérdida de productividad, pues el clima hace imposible trabajar al aire libre en los meses de verano (Quy 2020).

Para argumentar la seriedad de los efectos del cambio climático en el delta del Mekong se publicaron dos estudios que fueron cuestionados por la mención de algunos “responsables” de ser parte del problema. Uno de los informes pertenece a Eyes on Earth y el otro al Stimson Center.

La publicación de Eyes on Earth se refiere a los niveles de agua medidos en Chiang Saen, en el norte de Tailandia, que arrojó información sobre lo que está sucediendo en la cuenca china del Lancang (así nombran los chinos al Mekong). Luego, la publicación del Stimson Center afirmó que el estudio Eyes on Earth es una prueba definitiva de que la política china de gestión del agua causó la sequía. Las afirmaciones son ya parte del repetido discurso que acusa la sabida creciente influencia de China para alterar los flujos de agua que corren hacia el bajo Mekong.

Se cuestiona que el estudio de Eyes on Earth no proporciona una prueba definitiva de la responsabilidad de China, pero sí representa una ilustración novedosa del potencial de la tecnología de imágenes por satélite para trascender las fronteras nacionales y revelar de forma independiente las condiciones hidrológicas en la cuenca. Los principales hallazgos técnicos del estudio de Eyes on Earth subrayan que el flujo en Chiang Saen comenzó a diferir de las condiciones naturales en 2012, cuando la represa de Nouzhadu en la provincia china de Yunnan comenzó a llenarse. Si bien los estudios no proporcionan información comprobada, e incluso resulta contradictoria, se ha despertado nuevamente la atención sobre una baja en

los caudales de agua del Mekong y los efectos de la mano del hombre que, combinados con los efectos del cambio climático, ponen en riesgo una fuente de alimento de millones de personas y altera el ecosistema.

Mientras tanto, el gobierno vietnamita indicó en una conferencia de prensa que, para limitar los impactos negativos del cambio climático en los resultados de la producción agrícola, es necesario ajustar los planes de producción, cambiar la estructura de los cultivos y adaptarlos a cada región o cambiar de cultivo de producción para aprovechar las ventajas de las provincias. Asimismo, indicó que deben brindarse soluciones rápidas para el sostenimiento del mercado frente al problema covid-19, que ha reducido la demanda de consumo interno y externo (GSO 2020a).

Por otro lado, en Camboya se ha detectado un efecto negativo en el Lago Tonle Sap, que también recibe aguas de Mekong. Cada año el lago se llena y se descarga gracias a la inundación que provoca la estación de lluvias durante el monzón, y poco a poco se descarga durante la estación de secas. Aunque no llueva, el agua dulce elimina el agua de mar. Generalmente el Tonle Sap completa un proceso de drenado en marzo, y durante este tiempo hay agua salada por un mes hasta la llegada del monzón, proceso que se repite cada año (Osborne 2020). Sin embargo, en 2020 el Tonle Sap no se llenó, y se redujo el nivel de agua, en tanto que la sal se quedó por más meses. Es importante mencionar el problema en el Lago Tonle Sap porque la poca profundidad impide el desarrollo natural de los peces, y los pescadores obtienen menor producción (Fawthrop 2020).

Siguiendo el tema de exceso de construcción de represas, ambientalistas dijeron que represar el Mekong —que se ha hecho por años— tiene costos ambientales elevados no sólo para Vietnam, sino para Tailandia, Laos y Camboya. Contrariamente a la idea general que se tiene de un delta del Mekong fértil, la región sufre cada vez más de intrusión salina y cambios en los patrones del monzón. Las inundaciones sufridas y la degradación de las pesquerías, resultado de la construcción de represas río arriba, ponen en peligro la economía del delta, especialmente en un año en el que el gobernante Partido Comunista se concentra en reequilibrar su liderazgo. El partido-Estado necesita demostrar que está defendiendo los intereses de delta (Brown 2020).

China niega que las represas que construye causen las sequías y está en desacuerdo con las referencias y acusaciones que hacen los informes. Cualquiera que sea el argumento, están en juego el suministro de alimentos y los medios de vida de millones de personas. Un estudio presentado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos pronostica que, debido a la sequía y a la intrusión de agua salada, los rendimientos de la producción de arroz de 2020 en Vietnam caerían 3.3% de acuerdo con las estimaciones anteriores, dejando la cosecha 0.9% más baja para el año. La Comisión del Río Mekong (MRC, por sus siglas en inglés) advirtió sobre las consecuencias “graves” de la interrupción de la captura de peces, especialmente porque se estima que, de los 60 millones actuales, la población del bajo Mekong podrá aumentar a 100 millones de personas para 2025. También pronosticó una posible caída de 40% en las capturas de pescado hasta 2020, y de 80% menos para 2040. El informe muestra que, a medida que se pronostica que las poblaciones aumentarán a lo largo del Mekong, es probable que las poblaciones de peces colapsen debido a una combinación de represas, pesca ilegal provocada por la escasez y el cambio climático (Zhou 2020).

En una conferencia de prensa del gobierno vietnamita se hizo evidente la intensidad de los problemas ambientales que padece el país, y llamó a la necesidad de atender la situación meteorológica para prevenir de forma proactiva los desastres naturales, advertir inundaciones, deslizamientos de tierra, impactos de la sequía e intrusión salina para minimizar los daños a la producción y la vida de las personas. Se hizo el llamado a implementar efectivamente políticas en materia de seguridad social, laboral y empleo para asegurar que las personas que enfrentan riesgos y desastres naturales obtengan apoyo oportuno, superen dificultades y estabilicen sus vidas. Reforzar la labor de velar por el orden y la seguridad del tráfico, proteger el medio ambiente, prevenir incendios y explosiones fueron también expresados a manera de urgencia por parte del gobierno (GSO 2020b).

POLÍTICA EXTERIOR: VIETNAM, MIEMBRO NO PERMANENTE
DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU (CSNU)
PARA 2020-2021 Y RELACIONES CON OTROS PAÍSES

La política exterior de Vietnam se caracterizó en 2020 por el logro obtenido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, y, además del acuerdo firmado con la Unión Europea ya mencionado, bilateralmente fortaleció lazos con Estados Unidos, Japón y otros.

Como miembro no permanente, seguramente la situación del trabajo y reuniones en línea han sido arduas y diferentes, como ha sido el trabajo que realiza en línea como presidente de ANSEA 2020. Representantes de muchos países de la ONU enviaron felicitaciones a Vietnam por convertirse en un miembro no permanente del CSNU para 2020-2021, con 192 votos del total de 193 países miembros de la ONU. Destacan dos iniciativas vietnamitas propuestas para debatir en la mesa de discusión del Consejo de Seguridad: 1) Impulsar el cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y 2) coordinar una reunión sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la ANSEA.

La evaluación que hizo el viceministro de Relaciones Exteriores de Vietnam en torno al papel desempeñado por el país en el primer semestre del año como miembro no permanente del Consejo de Seguridad es muy ilustrativa porque indica actividades diversas: junto con los otros no miembros, Vietnam solicitó que el Consejo de Seguridad realizara una videoconferencia con el tema covid-19, y, se dice, fue la primera de su tipo efectuada a inicios de abril; propuso celebrar una mesa de diálogo de alto nivel entre la ANSEA y la ONU sobre desarrollo sostenible en la cumbre entre las dos partes en octubre de 2020 (Huyền y Phuong 2020).

Entre las respuestas a favor como Estado miembro no permanente del Consejo de Seguridad, el voto de Vietnam ha sido para diferentes causas: promoción de solución de una política integral duradera que dé respuesta a los desafíos de seguridad y de inestabilidad socioeconómica en Siria; apoyo a la independencia, soberanía e integridad del territorio de Chipre; apoyo en la implementación de los acuerdos de paz en Colombia, entre otros.

Vietnam y Estados Unidos

Puede decirse que entre ambos países existen intereses económicos y políticos. El interés de Vietnam es económico, y el de Estados Unidos es político. Se espera que los lazos económicos entre Vietnam y Estados Unidos se fortalezcan. Estados Unidos es el segundo socio comercial más grande de Vietnam, detrás de China. El comercio se ha expandido incluso con la crisis covid-19 pues aumentó a \$26 000 millones de dólares en los primeros cinco meses del año, casi 8% más que en el mismo periodo del año pasado (Hutt 2020a). Algunos analistas dicen que el país más beneficiado de la guerra comercial entre Estados Unidos y China es Vietnam debido al traslado industrial que algunas empresas extranjeras en China están haciendo hacia Vietnam.

En el ámbito político, una de las razones del intenso vínculo entre Vietnam y Estados Unidos es que este último es el oponente más fuerte de los países de la región contra el expansionismo chino, especialmente el que representa en el Mar de China Meridional, donde Pekín y Hanoi se disputan territorio. Hutt refiere que Estados Unidos significa para Vietnam un colchón de superpotencia y un protector potencial contra China, su ocupante histórico y una amenaza percibida desde hace mucho tiempo (Hutt 2020a).

Vietnam y Japón

Vietnam mantuvo un acercamiento de amistad evidente con el primer ministro japonés Shinzō Abe, desde que inició hasta su dimisión en septiembre. En medio de la creciente postura china, Japón respaldó la postura de Vietnam sobre la gestión de disputas en el Mar de China Meridional y subrayó la importancia de respetar el derecho internacional y el apoyo de seguridad naval.

Con el nuevo primer ministro de Japón, Yoshihide Suga, la relación con Vietnam avanzó mejor que nunca, pues siendo el primer país del Sureste de Asia que el ministro japonés visitó, tuvo un acierto con la firma de un acuerdo para venta de equipo y tecnología militar japonesa, en un marco del ya repetido eslogan “cooperación en defensa y seguridad” en la región. El equipo ayudará a mejorar la capacidad de vigilancia de Vietnam en el Mar de China Meridional. Básicamente es para contrarrestar la influencia china en la región pues

también Vietnam, que ya es beneficiario de las patrullas japonesas, firmó un acuerdo para comprar seis patrullas adicionales de la guardia costera (Kyodo 2020).

El primer ministro Suga ha sido muy claro en manifestar su compromiso con Vietnam y con la región Indo-Pacífica, lo que se observa en sus declaraciones: “Japón, como nación del Indo-Pacífico, continuará contribuyendo a la paz y la estabilidad en esta región. Elegí Vietnam porque es el destino más adecuado para enviar este mensaje al mundo. El primer ministro Nguyen Xuan Phuc y yo hemos intercambiado muchas ideas sobre las relaciones bilaterales y cómo afrontar la covid-19”, dijo (Anh 2020). Otro ejemplo de que Suga dice las cosas claramente es cuando refirió que “desafortunadamente en esta región se han producido acontecimientos contrarios al Estado de derecho y a la apertura respaldados por las perspectivas de la ANSEA en el Mar de China Meridional. Japón se opone firmemente a cualquier acción que aumente las tensiones en el Mar de China Meridional” (Heydarian 2020a).

RECUESTO SOCIOECONÓMICO 2020

En 2020 ninguna sociedad o economía escapó de padecer efectos negativos como resultado de la pandemia de covid-19. Algunos ejemplos son la pérdida de empleo de personas vulnerables, bajos rendimientos productivos, cierre de actividades de todos los sectores, caída de exportaciones e importaciones, etcétera.

En relación con el empleo, según revela la Encuesta de Población Activa de Vietnam 2020, los trabajadores siguen siendo afectados por la pandemia, y las autoridades de gobierno plantearon tres recomendaciones a seguir: 1) Continuar con la implementación de los paquetes de ayuda financiera especificados la Resolución 42/NQ-CP del gobierno de manera oportuna, eficiente y correcta. Centrarse en el apoyo a varios grupos de trabajadores, informales, formales, en empresas y entidades productivas y comerciales. 2) Realizar investigaciones para diseñar paquetes de apoyo especiales específicamente para grupos vulnerables, incluidas trabajadoras, personas sin calificaciones técnicas o profesionales y trabajadores informales, para que puedan encontrar trabajo rápidamente y contribuir con su parte a la recuperación y el desarrollo económicos. 3) Fortalecer políticas habilitadoras en

apoyo de empresas y entidades productivas y comerciales para recuperar actividades económicas en todos los sectores industriales, en especial aquellos significativamente afectados por la covid-19 (GSO 2020a). Los ingresos, el trabajo y el empleo se vieron afectados; el alto nivel de desempleo y la tasa de subempleo ponen en riesgo la seguridad social.

Obviamente, todos los sectores productivos fueron afectados también por la pandemia. Uno de los más castigados es el turístico y el país sigue sin abrir sus fronteras al turismo. Sí tiene puertas abiertas a ciudadanos empresarios o estudiantes vietnamitas, pero con una revisión minuciosa a su llegada.

De enero a septiembre el PIB aumentó 2.12% en todos los campos socioeconómicos, la economía del país mantuvo relativamente crecimiento positivo, mostrando la relevancia y precisión en la dirección y gestión para la recuperación económica, prevención y determinación de enfermedades, y unanimidad de todo el sistema político. Algunas claves socioeconómicas de enero a septiembre de 2020 son positivas (GSO 2020b):

Producto interno bruto (PIB): +2.12%

Índice de producción industrial (IIP): +2.4%

Número de empresas registradas recientemente: 98 954 empresas

Ventas minoristas de bienes y servicios: +0.7%

Inversión: +4.8%

Exportación total de bienes: +4.2%

Importación total de bienes: -0.8%

Excedente comercial: 16.99 USD

Visitantes internacionales a Vietnam: -70.6%

Índice de precios al consumidor: +3.85%

Inflación subyacente: +2.59%

La industria manufacturera, aunque no creció mucho, siguió siendo el motor del crecimiento económico de enero a septiembre. La oferta y la demanda internas estaban garantizadas, la compra y el consumo de las personas aumentaron nuevamente. La balanza comercial de bienes alcanzó un superávit comercial. El avance del desembolso de la inversión pública mejoró de manera notable. Sin embargo, la economía y la sociedad siguieron enfrentando desafíos, especialmente económicos. A pesar de que la pandemia se pudo controlar, la propagación en el mundo fue muy complicada, y provocó la interrupción de las cadenas de suministro globales, con afecciones en el comercio, el turismo, el transporte y las industrias de importación y exportación, escasez de materiales de producción en las empresas, y reducción y cierre de operaciones.

Externamente, la guerra comercial entre Estados Unidos y China allanó un poco el camino para ampliar el comercio de Vietnam. Grandes firmas tecnológicas buscaron aumentar sus operaciones de manufactura en Vietnam, y, como comenta Hutt, esto elevó las ambiciones de un país que ya estaba en camino a convertirse en un potente fabricante de teléfonos y otros dispositivos de lujo. (Hutt 2020a). Apple, Nintendo y Foxcom (electrónicos de Taiwán) fueron algunas empresas que buscaron lugares de bajos salarios donde fabricar o terminar sus productos. Estas empresas consideraron a Vietnam como lugar donde establecerse. En mayo se informó que Apple comenzó a producir en Vietnam entre 3 y 4 millones de unidades, esto es, 30% de sus auriculares AirPods, señal de que la empresa está trasladando algunas de sus cadenas de suministro de China a Vietnam (Hutt 2020b). Los salarios mínimos en Vietnam son más bajos incluso que en vecinos más pobres como Camboya, y actualmente oscilan entre \$132 y \$190 por mes, según la ubicación (Hutt 2020b).

De lo anterior, no se trata de decir que Vietnam supere a China porque existen diferencias muy importantes. Por ejemplo, China tiene alrededor de 800 millones de trabajadores manufactureros, mientras que Vietnam tiene 55 millones; en producción manufacturera y en manejo de contenedores no hay comparaciones. Lo que sí resulta factible es que la economía vietnamita pueda recuperarse más rápido que la de otros países del Sureste Asiático en 2021, especialmente si países como Estados Unidos, Japón y la Unión Europea movilizan sus cadenas de suministro pospandémicas de China y las colocan en Vietnam.

En suma, los aspectos positivos en política exterior que en 2020 dieron prestigio internacional a Vietnam fueron la doble asignación, como presidente de ANSEA y como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que supo atender con acierto en medio de la pandemia. Asimismo, la firma del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, reconocido por el Consejo Europeo como el acuerdo más ambicioso que se haya firmado con un país en vías de desarrollo, dio cierto prestigio como negociador y productor de bienes de calidad. Aunque no fue tema de este reporte, Vietnam fue reconocido por haber controlado el contagio de la covid-19, experiencia que compartió en los espacios de las Naciones Unidas y de la ANSEA.

Los retos por superar se encuentran en los problemas ambientales y los efectos del cambio climático que afectan una de las regiones más productivas, por ejemplo el delta del Mekong. Se hicieron esfuerzos por llevar el tema a la mesa de discusiones, pero pesó más el efecto de la pandemia. De igual forma, el asunto eterno del reclamo territorial del Mar del Sur de China Meridional, tan sólo mencionado por la serie de notas verbales emitidas por reclamantes y no reclamantes, quedó, nuevamente, sin solución. Es factible que, del recuento, Vietnam tenga un futuro prometedor en los ámbitos político, económico y social, porque se observa el trabajo laborioso y exitoso que realizó a contracorriente.

Maricela Mireya Reyes López es doctora en Estudios de Asia y África con especialidad en Sureste de Asia por El Colegio de México. Realizó estudios de maestría en la Universidad de Colima y de licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Femenina de México.

mar@ucol.mx

REFERENCIAS

Amnistía Internacional. s. f. “Vietnam.” Amnistía Internacional. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/vietnam/>

- Anh, Viet. 2020. "Japan's Suga pledges immediate disaster assistance to Vietnam." *VnExpress*, octubre 19, 2020. <https://e.vnexpress.net/news/news/japan-s-suga-pledges-immediate-disaster-assistance-to-vietnam-4178909.html>
- ASEAN Vietnam. s. f. "Cohesive and Responsive ASEAN". ASEAN Vietnam 2020. https://www.asean2020.vn/web/asean_en/gioi-thieu-ve-asean-2020
- Bateman, Sam. 2020. "Demystifying Australia's South China Sea stance." East Asia Forum, agosto 12, 2020. <https://www.eastasiaforum.org/2020/08/12/demystifying-australias-south-china-sea-stance/>
- Brown, David. 2020. "Economic Reality May End More Big Mekong Dams." *Asia Sentinel*, julio 1, 2020. <https://www.asiasentinel.com/p/threat-of-further-big-dams-on-the>
- Diep, Vo Ngoc. 2020. "Viet Nam's Note Verbale No.22/HC-2020: A Commentary." *Maritime Issues*, mayo, 7, 2020. <http://www.maritimeissues.com/law/viet-nams-note-verbale-no22hc2020-a-commentary.html>
- Fabry, Elvire. 2020. "RCEP: The Geopolitical Impact from a New Wave of Economic Integration." Jacques Delors Institute, diciembre 2, 2020. <https://institutdelors.eu/en/publications/rcep-the-geopolitical-impact-from-a-new-wave-of-economic-integration/>
- Fawthrop, Tom. 2020. "The Last Farewell to the Mighty Mekong." *The Diplomat*, septiembre 2, 2020. <https://thediplomat.com/2020/09/the-last-farewell-to-the-mighty-mekong/>
- GSO. 2020a. "Press Conference to Announce the Report on Labour and Employment Situation of the Third Quarter and 9 Months of 2020." *General Statistics Office of Vietnam*, octubre 6, 2020. <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2020/10/press-conference-to-announce-the-report-on-labour-and-employment-situation-of-the-third-quarter-and-9-months-of-2020/>
- GSO. 2020b. "Press Conference to Announce the Report on Social and Economic Situations in the Third Quarter and 9 Months of 2020." *General Statistics Office of Vietnam*, septiembre 29, 2020. <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2020/10/press->

[conference-to-announce-the-report-on-social-and-economic-situations-in-the-third-quarter-and-9-months-of-2020/](#)

GSO. 2020c. “Socio-Economic Situation in the Second Quarter and Six Months of 2020.” *General Statistics Office of Vietnam*, junio 29, 2020. <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2020/07/socio-economic-situation-in-the-second-quarter-and-the-first-6-beginning-months-of-2020/>

Haver, Zachary. 2020. “Sansha and the Expansion of China’s South China Sea Administration.” *The Asia Maritime Transparency Initiative*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), mayo 12, 2020. <https://amti.csis.org/sansha-and-the-expansion-of-chinas-south-china-sea-administration/>

Heydarian, Richard Javad. 2020a. “ASEAN finally pushes back on China’s sea claims.” *Asia Times*, junio 30, 2020. <https://asiatimes.com/2020/06/asean-finally-pushes-back-on-chinas-sea-claims>

Heydarian, Richard Javad. 2020b. “Suga launches charm offensive in Southeast Asia.” *Asia Times*, octubre 23, 2020. <https://asiatimes.com/2020/10/suga-launches-charm-offensive-in-southeast-asia>

Hoang, Ha Hai. 2020. “Understanding the EU–Vietnam Free Trade Agreement.” *East Asia Forum*, mayo 21, 2020. <https://www.eastasiaforum.org/2020/05/21/understanding-the-eu-vietnam-free-trade-agreement/>

Hutt, David. 2020a. “US, Vietnam ties have never been better.” *Asia Times*, julio 13, 2020. <https://asiatimes.com/2020/07/us-vietnam-ties-have-never-been-better/>

Hutt, David. 2020b. “Why ‘Made in Vietnam’ won’t replace ‘Made in China’.” *Asia Times*, mayo 21, 2020. <https://asiatimes.com/2020/05/why-made-in-vietnam-wont-replace-made-in-china/>

Huyền, Ánh y Lê Phương. 2020. “Vietnam reafirma su papel proactivo en el Consejo de Seguridad de la ONU.” *La Voz de Vietnam*, julio 8, 2020. <https://vovworld.vn/es-ES/enfoque-de-actualidad/vietnam-reafirma-su-papel-proactivo-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu-878667.vov>

- Ketelsen, Tarek, Timo Räsänen y John Sawdon. 2020. "Did China turn off the Lower Mekong? Why data matters for cooperation." *Southeast Asia Globe*, mayo 13, 2020. <https://southeastasiaglobe.com/china-mekong-river-flow/>
- Koema. 2020. "Demographic Statistics of Vietnam." Julio, 2020: <https://knoema.es/VNDEM2018/demographic-statistics-of-vietnam?region=1000570-mekong-delta>
- Kyodo. 2020. "Suga and Vietnamese PM meet, with focus on economic and defense cooperation." *The Japan Times*, octubre, 19, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/10/19/national/politics-diplomacy/vietnam-japan-yoshihide-suga/>
- Nguyen, Phuong y Neil Jerome Morales. 2020. "Vietnam, Philippines denounce China military drills in disputed waters." *Reuters*, julio 2, 2020. https://world.einnews.com/article_detail/520834774/Wf142xggwtlQi3I6
- Nhân Dân. 2020. "ONU reconoce grandes avances de Vietnam en materia de derechos humanos." *Nhân Dân*, septiembre 20, 2020. <https://es.nhandan.com.vn/sociedad/item/1590780-onu-reconoce-grandes-avances-de-vietnam-en-materia-de-derechos-humanos.html>
- Osborne, Zoe. 2020. "The great salt drought desiccating Vietnam's Mekong Delta." *Aljazeera*, abril 22, 2020. <https://www.aljazeera.com/features/2020/4/22/the-great-salt-drought-desiccating-vietnams-mekong-delta>
- Parlamento Europeo. 2020. "Aprobados los acuerdos de libre comercio y protección de inversiones UE-Vietnam." *Noticias Parlamento Europeo*, febrero 12, 2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/globalizacion/20200206IPR72012/aprobados-los-acuerdos-de-libre-comercio-y-proteccion-de-inversiones-ue-vietnam>
- Quy, Nguyen. 2020. "Northern Vietnam suffers longest heat wave in 49 years." *VnExpress International*, julio 20, 2020. <https://e.vnexpress.net/news/news/northern-vietnam-suffers-longest-heat-wave-in-49-years-4133038.html>

- Tran, Bich T. 2020. "Vietnam leads ASEAN through Covid-19." East Asia Forum, junio 2, 2020. <https://www.eastasiaforum.org/2020/06/01/vietnam-leads-asean-through-covid-19/>
- VietNamNet. 2017. "Economists say Vietnam focuses too much on rice exporting." *Mekong Eye*, octubre 20, 2017. <https://www.mekongeye.com/2017/10/10/economists-say-vietnam-focuses-too-much-on-rice-exporting/>
- Zhou, Laura. 2020. "Mekong nations face growing threat to food security amid claims China's dams exacerbate effects of drought." *South China Morning Post*, mayo 10, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/article/3083523/mekong-nations-face-growing-threat-food-security-amid-claims-chinas-dams>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.324>

INFORME

Indonesia 2020: inquietud por la democracia mientras la covid-19 azota al país

Indonesia 2020: Concern for Democracy and Covid-19 Ravages the Country

CHRIS LUNDRY

<https://orcid.org/0000-0002-7160-7534>

El Colegio de México, A.C., México

Recepción: 26 de octubre de 2020

Aceptación: 13 de noviembre de 2020

Resumen: Algunos observadores apuntan señales de autoritarismo creciente en la segunda administración de Jokowi, que solía ser populista, incluyendo signos de militarización creciente. La respuesta de Indonesia ante la covid-19 ha sido muy criticada y ha posicionado a Anies Baswedan, el alcalde de Yakarta, como un contendiente serio para las elecciones presidenciales de 2024. Se aprobaron varias leyes controvertidas que desencadenaron fuertes críticas de diversos grupos, así como numerosas manifestaciones callejeras por todo el país. El descontento prevalece en Papúa Occidental después de los enfrentamientos violentos que hubo en Java y en otros sitios el año pasado, mientras que docenas de papúes permanecen en la cárcel. China y el Mar de la China Meridional siguen siendo una amenaza para la política exterior indonesia, aunque los resultados de la elección de Estados Unidos pueden afectarla en el futuro.

Palabras clave: Indonesia; Papúa Occidental; covid-19; democracia; política exterior.

Abstract: Observers are pointing to signs of increasing authoritarianism in the once-populist Jokowi's second administration, including troubling signs of increased militarization. Indonesia's Covid-19 response has been widely criticized, and has positioned Anies Baswegan, the Mayor of Jakarta, as a serious contender for the 2024 presidential elections. Several controversial laws were passed which set off widespread condemnation from a variety of groups as well as widespread street demonstrations throughout the country. Unrest continues in West Papua following violent clashes in Java and elsewhere last year, and dozens of Papuans remain jailed. China and the South China Sea continue to loom large in Indonesian foreign policy, although the results of the election in the USA may affect future policy.

Keywords: Indonesia; West Papua; Covid-19; Democracy; Foreign Policy.

Aunque la reelección de Joko Widodo (Jokowi) en 2019 se aclamó como un rechazo a las tendencias antidemocráticas más evidentes de su oponente, Prabowo Subianto, el año 2020 ha planteado interrogantes sobre el compromiso de Jokowi con la democracia y ha causado que algunos críticos adviertan de un posible regreso al autoritarismo. Algunos percibieron en el nombramiento de Prabowo como titular del Ministerio de la Defensa una manifestación de la filosofía “mantén cerca a tus amigos y más cerca a tus enemigos”, pero en realidad parece tratarse simplemente de una continuación de la cooptación de las élites tradicionales y militares, tanto para evitar las críticas como para crear una coalición mayoritaria indiscutida en el Parlamento. Las maniobras para ampliar las funciones de los militares, las leyes diseñadas para reducir la independencia de la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (CEC) (Komisi Pemberantasan Korupsi, KPK) y para beneficiar a las empresas a expensas del medio ambiente y de los trabajadores, la aprehensión de manifestantes pacíficos y la creciente dificultad que enfrentan la prensa y los investigadores extranjeros para tener acceso a Indonesia son signos preocupantes. En octubre, la aprobación de una iniciativa de ley general diseñada para contribuir a la recuperación económica, pero también para optimizar la inversión, llevó a extensas manifestaciones en las calles. Hubo repercusiones continuas de las manifestaciones de Papúa Occidental, que se desencadenaron después de las provocaciones y los ataques racistas en Java Oriental en agosto de 2019, las cuales dieron lugar a arrestos de manifestantes y periodistas por igual. Además, 2020 fue testigo de la

creación de Papuan Lives Matter [Las vidas de los papúes importan], inspirado en el movimiento Black Lives Matter de Estados Unidos en un esfuerzo por dar a conocer la situación desesperada de los papúes occidentales en Indonesia.

El primer día de 2020 hubo devastadoras inundaciones en Yakarta y Java Occidental que se repitieron a lo largo del año. El reportaje más trascendente en Indonesia durante 2020, como en prácticamente el resto del mundo, fue la pandemia causada por el coronavirus. Indonesia fue muy criticada por su respuesta ineficiente y tardía, que causó el número más elevado de muertes en todo el sureste asiático, al tiempo que produjo rumores, conspiraciones y remedios mágicos.

Aunque la próxima elección presidencial está programada para 2024, ya hay discusiones sobre quién será un contendiente serio, dado que los límites a los mandatos impiden que Jokowi vuelva a presentarse a la contienda. Anies Baswedan, el actual alcalde de Yakarta y crítico emergente de Jokowi, es considerado uno de los candidatos que van a la cabeza en una etapa temprana. Sin embargo, también hay rumores de que Jokowi, que cuenta con una gran coalición mayoritaria en el Parlamento, podría tratar de ampliar su administración a siete años o más, o bien, intentar eliminar los límites temporales para poder competir de nuevo. Valdrá la pena vigilar estas áreas de la política indonesia.

COVID-19: UNA RESPUESTA SIN COORDINACIÓN Y CONTAGIOS SIN CONTROL

Al igual que en el resto del mundo, la covid-19 fue el tema dominante en Indonesia en 2020. A mediados de octubre, el número de muertos en Indonesia se elevaba a 12 500, con más de 353 000 casos confirmados. En comparación con otros países con grandes poblaciones como Brasil, India y Estados Unidos, Indonesia, que es el cuarto país más poblado, no parece estar tan mal. Sin embargo, en comparación con el epicentro de la enfermedad, China, o con sus vecinos del sureste asiático, la situación de Indonesia es mala.

Gran parte de la culpa, como en otros sitios donde el virus proliferó libremente, puede atribuirse al presidente y a los líderes de alto nivel de Indonesia. Una respuesta lenta por parte del Jokowi, quien titubeó en cuanto a la eficacia de las medidas estrictas y la capacidad para

procurar su cumplimiento, permitió que el virus se arraigara en Yakarta y otras ciudades grandes antes de propagarse en otros lugares. Esto se complicó por las afirmaciones de líderes importantes, así como de varias figuras públicas y clérigos, sobre “curas milagro” o conductas que podían evitar los contagios. El vicepresidente de Indonesia, Mar’uf Amin, se encuentra entre ellos. El 3 de marzo, durante una visita a la isla de Lombok, afirmó que ésta ya contaba con un elemento que podía prevenir la covid, “que es la leche de caballo bronco” (*CNN Indonesia* 2020). En julio, mucho después de que el virus ya se había instalado en el país, el ministro de Agricultura, Syahrul Yasin Limpo, pregonó las propiedades curativas de los collares de hojas de eucalipto, lo que causó una enérgica condena por parte de los científicos (*Wartakotalive.com* 2020). El gobernador de Bali, I Wayan Koster, quizá deseoso de unirse a la tendencia de las curas milagro, afirmó que el vino de palma (*arak*) tenía propiedades curativas (*Detiktravel* 2020). Además, algunos rumores, como el que afirmaba que los termómetros infrarrojos usados para tomar la temperatura a las personas podían causar daño cerebral, obstaculizaron las medidas preventivas reales.

Antes de que se anunciara el primer caso confirmado de covid-19, muchos sospechaban que el virus ya había estado en Indonesia durante semanas o incluso meses, sobre todo en destinos turísticos como Bali o Jogjakarta, donde hay mucho tráfico de visitantes chinos. El ministro de Salud de Indonesia, Terawan Agus Putranto, quien tardó más que sus vecinos en implementar el uso de pruebas, afirmó que el virus era poco más grave que la influenza. Algunos líderes musulmanes afirmaron que el *niqab*, un velo que cubre el rostro, podía evitar el contagio de covid-19. En Lombok Central, el *Bupati* (regente) Moh Suhaili Fadhil Thohir anunció que se solicitaría a las servidoras públicas musulmanas que portaran el *niqab* para reducir el contagio de covid (*The Jakarta Post*, 2020). El uso del *niqab* es relativamente raro en Indonesia, pero ha ido en aumento, lo que algunos consideran como prueba del ascenso del islamismo. Además, no hay evidencia científica de que el uso del *niqab* pueda ayudar a evitar los contagios. Por otro lado, se ha culpado a algunas prácticas musulmanas de facilitar la proliferación del virus. Por ejemplo, los rituales funerarios que incluyen limpiar, tocar y amortajar a los cadáveres antes de su entierro han causado la difusión de covid-19 (Tri Bayu Purnama et al. 2020).

No obstante, al parecer, algunos esfuerzos “no tradicionales” para controlar al coronavirus han funcionado. En algunos lugares, voluntarios se han disfrazado de *pocong* (fantasmas) o con túnicas blancas y pintura facial para asustar a la gente en interiores (Budi Purwanto 2020). En otros sitios se ha forzado a quienes han desobedecido las normas de la cuarentena a pasar la noche en una casa “embrujada” (Mahfira Putra Maulani 2020). En algunas ocasiones se ha obligado a personas aprehendidas por no tomar precauciones a enterrar a víctimas mortales de covid-19 (SBS New, 2020).

En un inicio, la administración de Jokowi puso en tela de juicio la seriedad de la enfermedad y la entrada del virus a Indonesia; ahí, tardó en implementar el distanciamiento social, el uso de cubrebocas y otras medidas por miedo a las consecuencias económicas; también tardó en aplicar pruebas, iniciar el rastreo de contactos y otras reglas que pudieron haber mitigado el contagio de covid-19. Parte de la responsabilidad recae en la cultura de toma de decisiones de alto nivel en el gobierno de Jokowi, así como en la naturaleza de la oposición política entre el alcalde de Yakarta, Anies Baswedan, y el presidente Jokowi.

Según un análisis de Alexander Arifianto, *fellow* de investigación en la Facultad de Estudios Internacionales S. Rajaratnam (RSIS, por sus siglas en inglés) de la Universidad Tecnológica Nanyang de Singapur, “la respuesta apática y tibia de Indonesia a la pandemia se debe a su legado histórico, que afecta la forma en que los creadores de política indonesios formulan las medidas para mitigar la crisis sanitaria. Esto incluye una burocracia incompetente pero aislada que no valora los consejos políticos de expertos externos y un acuerdo de compartición del poder entre los miembros de su élite política que privilegia los cálculos políticos a corto plazo por encima de las acciones coherentes, coordinadas y decisivas” (Busby 2020). El problema se debe en parte a la falta de confianza en el ministro de Salud de Jokowi, Terawan Agus Putranto, a quien se censuró en 2018 y a quien la Asociación Médica Indonesia (Ikatan Dokter Indonesia, IDI) retiró su acreditación debido a violaciones, por promover terapias sin beneficios comprobados. Dicha organización se opuso al nombramiento de Putranto como ministro de Salud en 2019. Quienes critican la respuesta de Jokowi ante la covid-19 afirman que en un gobierno lleno de militares y de políticos proempresa hay una escasez de profesionales de la salud confiables. Con el nombramiento de un gabinete de élites militares orientadas a los negocios, los intereses de éstas se volvieron

primordiales, en lugar de las acciones orientadas hacia la salud pública y la mitigación de la crisis.

Además, la respuesta a la enfermedad se politizó debido a la animosidad entre el alcalde Anies y el presidente Jokowi. Anies compitió contra uno de los acólitos de Jokowi, Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), en una agguerrida campaña por la elección a gobernador de Yakarta en 2017 y ganó (más adelante se proporcionan más detalles). En un inicio, Anies se negaba a criticar abiertamente a Jokowi, pero más adelante cambió de estrategia y lo culpó por su respuesta a la crisis de covid-19 (y por las inundaciones de Yakarta y de Java Occidental); asimismo, y recomendó medidas más fuertes de distanciamiento social, que en retrospectiva fueron más efectivas. Sin embargo, ofendido por las críticas y reacio a admitir sus errores, Jokowi siguió evitando implementar medidas, lo que generó un aumento en el número de contagios en Yakarta y en otros sitios. Un elemento que se discutió fue la posibilidad de cancelar el *mudik*, el regreso masivo a casa de personas que trabajan en Yakarta y en otras zonas para celebrar el Eid al Fitr, el fin del mes de ayuno del Ramadán. En un inicio, Jokowi dudó de la factibilidad de emitir una orden de esta naturaleza, y para cuando se anunció la cancelación del *mudik*, con el apoyo de las mayores organizaciones musulmanas de Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah y el Consejo de Ulemas de Indonesia (Majelis Ulama Indonesia, MUI), millones de personas ya habían iniciado o terminado su viaje a casa, mientras que otros simplemente ignoraron la prohibición. Una respuesta más temprana, coordinada y coherente hubiera evitado este resultado. Por su parte, las organizaciones sí declararon que el *mudik* debía cancelarse en el contexto de la lucha contra la covid-19. Además han difundido información e implementado medidas, al igual que las mezquitas y los *pesantren* (internados islámicos) en toda Indonesia. NU también declaró que, con base en la exégesis coránica, quienes fallezcan a causa de la covid-19 se considerarán mártires (Woodward 2020).

Si bien el miedo a una catástrofe económica entre las élites de Yakarta quizá no fue la mejor base para plantear una respuesta, la economía sí se ha visto muy afectada por la crisis sanitaria. Tras 20 años de crecimiento económico sostenido, en 2020 se vio una marcada desaceleración. Los efectos económicos han cambiado las predicciones de crecimiento, de alrededor de 5% al inicio del año, hasta incluso 0.5%. Como ocurre en otras

partes del mundo, muchas industrias, como la hotelera, la restaurantera y la turística, han sufrido grandes pérdidas. Bali, que obtiene gran parte de su presupuesto del turismo nacional y extranjero, se ha visto particularmente afectada. Por ejemplo, el número de turistas chinos cayó de 113 646 en enero a sólo 4 820 en febrero de 2020 (Imam Rosidin 2020). Aún queda por verse el grado y la longevidad del daño económico causado por la covid-19, que depende de qué tan pronto pueda aplicarse una vacuna, entre otros factores. No obstante, los partidarios de Jokowi mencionan cifras económicas aún peores para los vecinos de Indonesia en el sureste asiático, lo que ejemplifica el argumento planteado de que quizá sea aceptable que haya algunas muertes con tal de salvar la economía.

Indonesia ha tenido un desempeño mucho peor que sus vecinos en un aspecto de la covid-19: la mortalidad infantil. Varios factores contribuyen a la muerte de los niños por esta enfermedad, entre ellos la falta de crecimiento, la obesidad y el tabaquismo (Walden y Souisa 2020). Además, la aplicación de pruebas es extremadamente baja en Indonesia en comparación con otros países, por lo que es imposible saber cuál es el verdadero saldo del virus. Cuando se analizan los problemas de Indonesia en el manejo de esta enfermedad, también debe tenerse en cuenta la pobreza del país y la debilidad de su infraestructura médica. Sin embargo, un efecto concreto de la vida con la covid-19 en Indonesia es el deterioro de la confianza de la población en el gobierno y del apoyo a la democracia, debido a su reacción ante la pandemia (Honna 2020). A pesar de la responsabilidad que Jokowi debe asumir por esta respuesta, su índice de aprobación es cercano al que tenía al inicio de la crisis.

POLÍTICA INTERIOR Y LA ECONOMÍA:

TEMOR A UN RETROCESO AL AUTORITARISMO

Algunos observadores de la política indonesia se han alarmado por la presencia de signos de un “regreso al autoritarismo”, o un alejamiento de la democracia creciente, para volver a algunas de las prácticas del régimen autoritario del Nuevo Orden de Suharto. Estas inquietudes no son infundadas, e Indonesia, a la que se ha elogiado por ser una de las naciones más democráticas del sureste asiático después de que Filipinas y Tailandia vivieran sus propias regresiones autoritarias en los últimos años, bien podría tomar esa dirección. Con el ascenso del populismo en el mundo, con ejemplos desde India hasta Brasil y Estados Unidos,

y la democracia bajo asedio en la región del sureste de Asia, ¿podría Indonesia regresar a alguna forma de régimen populista apoyado por el ejército?

En el ámbito de las instituciones, Jokowi nombra cada vez más generales retirados y generales de la policía en puestos clave de su gobierno. Algunos generales del ejército en retiro ahora ocupan puestos, como el de ministro de Asuntos Religiosos (Fahlur Razi) y el de ministro coordinador de Asuntos Marítimos (Luhut Pandjaitan). En julio, Fahlur causó preocupación cuando propuso un plan para involucrar al ejército en labores dirigidas a mantener la armonía entre las religiones (Ihsan Ali Fauzi 2020). Además, hay generales retirados de la policía que aún ocupan puestos importantes, como el ministro de Interiores (Tito Karnavian) y el director del Servicio Nacional de Inteligencia (Budi Gunawan), así como jefes de otras dependencias importantes del gobierno indonesio. De acuerdo con Arifianto, “se culpa al dominio de estos oficiales retirados en esta administración de las medidas ‘autoritarias’ que se han instaurado en el último año, tales como la ley aprobada en agosto de 2019 que restringe severamente las actividades de académicos e investigadores extranjeros en Indonesia” (Parameswaran 2020). El ministro de Salud, a quien se mencionó anteriormente, Terawan Agus Putranto, también solía ser médico militar.

Además de los nombramientos de generales en puestos de poder de la administración —algo en lo cual Indonesia tiene una larga trayectoria que se remonta al Nuevo Orden de Suharto— la institución militar misma intenta hacerse de más espacio, lo que alimenta los temores de un posible retroceso de la democracia. La covid-19 y otros factores han brindado un espacio para que el ejército se reafirme o fortalezca su posición en diversas áreas. Según un reporte que apareció en el *Asia-Pacific Journal* [Revista Asia-Pacífico], el ejército ha estado creando nuevos comandos y puestos para que los ocupen sus líderes, en un intento por recuperar el espacio que perdieron durante las fases iniciales de la democratización. Algunas áreas en las que el ejército se está reafirmando incluyen la fuerza de respuesta a la covid-19, que encabeza el teniente general Doni Monardo, el debate sobre los Pancasila (*supra*) y un aumento de su función en tareas de contrterrorismo (Honna 2020). El antagonismo entre el ejército y la policía se vio exacerbado cuando ambas fuerzas se dividieron en 2002, y posteriormente en 2003, con la creación del escuadrón antiterrorismo Densus 88, encabezado por la policía; así que el ejército ha presionado tras bambalinas para ampliar sus funciones.

Para aquellos que tienen la edad suficiente para recordar la profunda militarización de la sociedad indonesia bajo el nuevo orden de Suharto, estas maniobras no son buena señal. Por ejemplo, los críticos argumentan que un enfoque de salud pública para combatir la covid-19 sería mucho más adecuado que el abordaje basado en la seguridad.

Además, la policía también está aumentando su visibilidad y sus funciones, tomando como pretexto la covid-19 y el descontento de la población civil. Una de las formas en que lo hace, que anunció en abril el jefe de la Policía Nacional, Idham Azis, es la creación de “ciberpatrullas” con el fin de monitorear las redes sociales y evitar la difusión de información falsa y “engaños” —pero también de identificar a las personas que pueden estar usando estas redes para difamar al presidente. Ambos delitos se castigan con cárcel. Las “ciberpatrullas” comenzaron a operar tras la firma de la iniciativa de ley general de economía en el mes de octubre, cuando estallaron las protestas. Un documento interno de la policía que se filtró señalaba métodos para controlar las manifestaciones y para montar una contracampaña en línea (Timmerman 2020).

Los críticos afirman que la campaña de reelección de Jokowi en 2019 había cambiado su enfoque. Si bien el presidente es afecto a emprender obras, como carreteras de peaje (elementos que la mayoría de los indonesios aprecian mucho y que aumentan su popularidad), su segunda campaña se basó en los fondos que donaron las élites, esencialmente los oligarcas arraigados en la cúspide de la pirámide económica del país. Uno de sus proyectos faro, quizá el más ambicioso, es su propuesta de trasladar la capital nacional a Penajam Paser, Kalimantan oriental, que sigue vigente y se llevará a cabo a más tardar en 2024. Sin embargo, debido a la desaceleración económica asociada a la covid-19, algunos expertos consideran que el plan podría retrasarse o incluso suspenderse por completo.

En 2019 el presidente nombró a su oponente político, Prabowo Subianto, como ministro de la Defensa, lo que causó estupor e inspiró a la gente a susurrar una versión del refrán “mantén cerca a tus amigos y más cerca a tus enemigos”. Sin embargo, cada vez resulta más evidente que Prabowo, miembro de la oligarquía, simplemente está facilitando que entable más contactos con los grandes capitales. Además ha permitido a Jokowi recibir el apoyo de una coalición que conforma alrededor de 75% del Parlamento. El alejamiento de Jokowi del “pueblo” —y, en efecto, de la democracia popular— ha causado en muchos el

temor de que Indonesia anteponga el dinero a la justicia (*The Economist* 2020). Asimismo, se rumora que Jokowi podría estar considerando sustituir a su vicepresidente, Mar'uf Amin, quien se cree sirvió para mejorar las credenciales islámicas del candidato durante la campaña electoral, pero ya no es de utilidad, según algunos (Rosyid 2020).

La aprobación en 2020 de dos leyes, la de minería y la general, apoyan esta interpretación. Si bien en 2019 fracasó una versión de la ley de minería, el gobierno aprobó una similar diseñada para alentar la inversión nacional y extranjera en el sector minero. Su objetivo es optimizar los procesos, así como crear incentivos y dar seguridad a los inversionistas de la industria. Además, la ley elimina los límites al tamaño de las operaciones y permite que los contratos se prorroguen automáticamente hasta por 20 años. Los críticos señalan que la ley se escribió básicamente para complacer al sector minero, sin preocuparse por el impacto sobre el medio ambiente y los seres humanos, pues provocará que grandes extensiones se deforesten y se contaminen. El año pasado fracasó la iniciativa frente a manifestaciones callejeras de dimensiones considerables, y, según los críticos, el gobierno la aprobó este año aprovechando las medidas de distanciamiento social que acotaron la respuesta de la población.

Por otra parte, en octubre se aprobó una ley económica “ómnibus” con el objetivo de reducir los trámites burocráticos, así como las prestaciones laborales. Los críticos del régimen señalan que socavar las prestaciones de los trabajadores en medio de una enorme desaceleración económica causada por la pandemia hace que la administración de Jokowi parezca no estar en contacto con la realidad. Jokowi se mostró como amigo de la gente común, pero *The Economist*, que suele ser conservador y proempresa, afirma que en fechas recientes ha ido cambiando el rumbo para apoyar a las grandes empresas a expensas del pueblo (*The Economist* 2020).

Aunque la iniciativa gozó de gran apoyo en el Parlamento, con sólo dos partidos opositores, su aprobación provocó manifestaciones callejeras en toda Indonesia. Trabajadores y sindicatos organizaron protestas para condenar abiertamente el deterioro de la protección a los trabajadores. A su vez, a ellos se unieron los ambientalistas, que afirman que la nueva ley aniquila las disposiciones que protegen el medio ambiente para favorecer a la industria. Específicamente, esta ley disminuirá la protección al bosque tropical primario

que aún queda en Indonesia y podría provocar una extensa deforestación. Ello contradice directamente el “crecimiento verde”, que Jokowi decía apoyar, y empujó a algunos inversionistas internacionales —con carteras por un total de \$4.1 billones de dólares— a advertir que Indonesia no estaba cumpliendo con las mejores prácticas ambientales (Reuters Staff 2020).

El sector del aceite de palma, que representa 2% del PIB del país, se encuentra especialmente en riesgo. La Unión Europea y el Reino Unido han reaccionado a la ley con un análisis de sus requisitos ambientales para el aceite de palma importado. Del mismo modo, varias empresas transnacionales, como Nestlé, McDonald’s, Unilever y Tesco, enviaron una declaración al gobierno de Reino Unido para que amplíe su legislación contra la deforestación en las importaciones, de manera que incluya la deforestación legal y la ilegal. Esto podría ser un desastre para Indonesia. Como escribió Phelim Kine en *The Diplomat*, “una omisión en este sentido bien podría condenar a Indonesia a convertirse en el Brasil de Asia —un país que comercia deliberadamente los tesoros de su medio ambiente por las cenizas y la bruma del crecimiento económico autodestructivo a corto plazo” (Kine 2020).

En enero iniciaron las manifestaciones en contra de la iniciativa, pero en octubre, después de su aprobación y, a pesar de que el gobierno indonesio cooptara a *influencers* de las redes sociales y a celebridades para que la promovieran, se desencadenaron las protestas en todo el país, que continúan al momento en que se escribe el presente artículo. Los manifestantes también utilizaron las redes sociales, se burlaron de quienes apoyaban la iniciativa y acuñaron el término “cilaka”, que es un anagrama del nombre de la ley pero tiene un sonido similar a *celaka*, vocablo indonesio que denota tristeza. La policía ha aprehendido a cientos de manifestantes en todo el país, entre acusaciones de brutalidad policiaca y represión de la libertad de expresión.

En el contexto de las protestas masivas, algunos también cuestionan la motivación de aquellos que las fomentan, entre los que se incluyen grupos islamistas radicales, mientras otros incluso llaman a la renuncia de Jokowi. En la Yakarta de Anies, el apoyo a los grupos islamistas, como el Frente de Defensores Islámicos —un grupo que apoyó a Anies en la elección pero cuenta entre sus miembros a personas acusadas de delitos graves, que tienen antecedentes en pandillas durante el Nuevo Orden— y una coalición de otras agrupaciones

que apoyaron a Anies contra Ahok, han hecho que algunos se pregunten si las manifestaciones tienen motivaciones políticas subyacentes. En la política indonesia, como siempre, las problemáticas se enturbian muy pronto.

Es cierto que Anies está aprovechando la oportunidad para criticar a Jokowi. El primero ocupa actualmente el puesto que el segundo tenía antes de convertirse en presidente, gobernador de Yakarta, que quizá puede verse como un trampolín hacia la presidencia. Anies tomó el poder después de que se acusara de blasfemia a su oponente, Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), en la elección a la gubernatura de 2017. Se consideraba que Ahok era aliado de Jokowi, pero en un principio Anies no enfatizó la animosidad ni sus diferencias con Jokowi. Eso cambió este año, cuando comenzó a criticar abiertamente la reacción de Jokowi ante la inundación de Yakarta en enero, y más adelante, durante las etapas iniciales de la crisis de covid-19 en Indonesia, acentuó su desaprobación. Jokowi se oponía a los cierres masivos y Anies lo contradecía muy públicamente. Anies parece preocuparse por los temas ante los que Jokowi parece distante y emplea datos para respaldar sus dichos. Definitivamente tiene aspiraciones a la presidencia en 2024, cuando los límites de los mandatos evitarán que Jokowi compita de nuevo. Presentarse hoy como opuesto a Jokowi, su legislación impopular y lo que se percibe como su fracaso en el control de la covid-19 sería un buen primer paso hacia la declaración de su candidatura para 2024. Sin embargo, no debe considerarse inevitable la salida de Jokowi ese año. Es posible que el popular Jokowi, con el apoyo de su gran mayoría en el Parlamento, intente ampliar la duración de los mandatos presidenciales a siete años, o quizá modificar la restricción a sus límites para que sean tres, en lugar de los dos que se aceptan actualmente. Sin embargo, estas posibilidades permanecen en el terreno de la especulación y el rumor, y Jokowi no ha indicado públicamente que apoyaría ninguna de ellas.

Hay una tercera iniciativa que está causando revuelo en la política indonesia. Con la intención original de sanar las divisiones que causó la elección de 2019, en la que, como nunca, la religión se convirtió en un factor de desunión, el Partido Democrático Indonesio de Lucha (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, PDI-P) planteó una propuesta para revisar los Pancasila, los cinco principios sobre los que está fundado el Estado indonesio, frente al ascenso de la intolerancia religiosa y el islam derechista. La propuesta, que buscaba reducir

la retórica religiosa decisiva, volvió a enfatizar la naturaleza secular del Estado y el respeto a los principios científicos. Organizaciones religiosas importantes, tales como NU, Muhammadiyah y el MUI, expresaron su oposición a la iniciativa, afirmando que eliminaría la religión de la vida pública (Abdul Rochim 2020). El ejército la había apoyado, quizá por ver en ella otra oportunidad de inyectarse en la política indonesia, pero quizá también reflejando la división tradicional entre sí mismo y los grupos religiosos, que se remonta a la fundación de la nación. La iniciativa se suspendió en 2020, pero sigue siendo una posibilidad hasta la sesión legislativa de 2024.

Además, en el fondo la gente aún tiene presentes las modificaciones a la ley que se impulsaron en septiembre de 2019 y dieron lugar a la Comisión para la Erradicación de la Corrupción (CEC), lo que causó numerosas manifestaciones en las calles y peticiones por parte de defensores de la democracia. A los críticos les inquieta que las modificaciones, en virtud de las cuales se creó un comité compuesto por cinco personas que debe aprobar las actividades de la comisión, debilite drásticamente la efectividad de la CEC y su capacidad para perseguir los actos de corrupción. Desde su fundación en 2002, se ha aplaudido dentro y fuera de Indonesia la independencia de la CEC ante las intromisiones del gobierno y su capacidad de luchar contra la corrupción. Ahora, estos elementos de la CEC están en tela de juicio.

A pesar del posible debilitamiento de las medidas, los luchadores contra la corrupción tuvieron un motivo para celebrar cuando en agosto se aprehendió a dos generales de la policía que estaban bajo sospecha de haber aceptado sobornos. El Departamento de Investigación Criminal de la Policía Nacional (*Bareskrim*) aprehendió al inspector general Napoleón Bonaparte y al general brigadier Prasetyo Utomo, ambos acusados de aceptar sobornos de Djoko Tjandra para eliminar el nombre de este último de la lista de fugitivos más buscados de Interpol. Djoko cayó en Malasia en el mes de mayo, después de haber estado prófugo durante 11 años (Redaksi 2020).

Otra ley de 2019 que se cierne sobre 2020 es la Ley de Investigación y Tecnología, diseñada para dificultar significativamente el otorgamiento de permisos a investigadores y representantes de los medios de comunicación. Se prohíbe realizar investigaciones consideradas “de alto riesgo” o “peligrosas” para la “armonía de la sociedad o la seguridad

nacional”, o que pudieran dañar al Estado indonesio, incluyendo la investigación en “zonas de conflicto y prohibidas” (Undang-Undang 2019). Se ha aprehendido y deportado a académicos y periodistas desde la aprobación de la ley, lo que representa un retorno a la censura del acceso de extranjeros que se consideran críticos de Indonesia, característica del Nuevo Orden que también incluía la creación de listas negras.

Por último, una propuesta de legislación que prohíbe las conductas LGBTQ y las relaciones sexuales premaritales, promovida tanto por partidos islamistas como por conservadores, también asestaría un golpe a la democracia en un país que tradicionalmente ha sido conocido por su sociedad tolerante, aunque heteronormativa. Esto podría verse como otro elemento de la influencia creciente del islamismo en Indonesia, que se refleja en el número de “estatutos basados en la Sharía” que se han instaurado desde que inició el proceso de democratización. La iniciativa se suspendió en 2020, pero —de manera similar a lo que ocurre con la legislación sobre los Pancasila— podría volver a llevarse al Parlamento antes del término de su sesión en 2024.

PAPÚA OCCIDENTAL:¹ CONFLICTO CONTINUO, RESISTENCIA COORDINADA

Las secuelas de las manifestaciones relativas a Papúa Occidental, que comenzaron en agosto de 2019, siguieron sintiéndose al año siguiente. Lo que comenzó como disturbios menores en dormitorios de una universidad en Surabaya, Java Oriental, se convirtió en protestas a nivel nacional contra el racismo en Indonesia, las cuales incluyeron a muchos habitantes que no eran papúes y contraproteastas hacia los papúes. Quedó de manifiesto el escandaloso racismo indonesio, cuando se llamó “perros”, “monos” y “cerdos” a los papúes. Estudiantes javaneses y de otros orígenes, y más adelante grupos justicieros como el Frente de Defensores del Islam, un grupo islamista notablemente violento, y Pemuda Pancasila, un grupo vehementemente nacionalista que tiene vínculos con la delincuencia organizada, atacaron a

¹ En el anuario anterior, el informe sobre Indonesia hacía referencia a la provincia de “Irian Jaya”. Este nombre no se ha empleado desde 1999, cuando la antigua provincia de Irian Jaya se dividió en dos y recibió los nombres de “Papúa” y “Papúa Occidental”. El toponímico “Irian Jaya” se consideraba, y aún se considera, una invención del Nuevo Orden y un insulto a los residentes de la región. En el presente informe, el autor llama “Papúa Occidental” a ambas provincias, Papúa y Papúa Occidental, para simplificar y para reflejar el uso de los habitantes de la región.

estudiantes de Papúa Occidental. Los recuentos de estas agresiones demuestran que las fuerzas de seguridad indonesias dirigieron las acciones y, en ocasiones posteriores, incluso participaron en la violencia contra los papúes.

En una maniobra decididamente antidemocrática, el gobierno indonesio implementó un apagón informativo en Papúa Occidental y desplegó a 10 000 elementos de las fuerzas de seguridad en Papúa. Aunque se filtró información sobre las terribles agresiones en tiempo real, se dijo que estos reportes eran “embustes” diseñados para “diseminar el conflicto”. Se detuvo y se agredió a periodistas en Papúa Occidental. En Java Occidental se aprehendió al periodista y cineasta indonesio Dandhy Laksono por publicar tuits en los que describía los hechos ocurridos en Papúa Occidental y expresaba su apoyo a la autodeterminación.

La policía indonesia arrestó a 56 personas y sigue realizando detenciones en Papúa y en otros sitios. Al momento en que se escribe el presente artículo, octubre de 2020, 107 presos políticos papúes siguen encarcelados, 25 de los cuales fueron liberados según una lista que compiló una organización de la sociedad civil que opera en Papúa.² Algunos de estos presos han recibido sentencias de hasta 15 años de cárcel, incluyendo a líderes del Comité Nacional de Papúa Occidental. El director ejecutivo de Amnistía Internacional Indonesia afirmó que ha habido 47 ejecuciones extrajudiciales en Papúa desde febrero de 2018, así como otras violaciones graves a los derechos humanos (Devina Halim 2020). Un informe de la organización británica de derechos humanos TAPOL cita cifras más elevadas: 61 personas asesinadas, 284 lesionadas y casi 23 000 desplazadas desde el levantamiento de agosto de 2019. El informe también menciona la total impunidad de la que gozaba la policía indonesia y que sólo a cinco soldados, a quienes se declaró culpables de abuso racial a los papúes, se les castigó con suspensiones temporales (Koman 2020).

En los medios masivos se sigue condenando a los papúes y a lo que se percibe como su “ingratitude” por la supuesta “generosidad” de Indonesia. Los artículos sobre las manifestaciones y la violencia citaban casi exclusivamente fuentes del gobierno, de la policía y militares que condenaban a los papúes. Se expresó muy poca empatía por su condición de pobreza y marginalidad y no se les permitió relatar su versión de los hechos. Como preguntó

² El autor tuvo acceso a una lista detallada de aquellos que fueron aprehendidos, pero se le solicitó no nombrar su fuente para proteger al grupo.

la escritora papú Tamara Soukotta, “si Papúa Occidental es, como afirma oficialmente el Estado indonesio, parte del Estado Unitario de la República de Indonesia, entonces ¿por qué se niegan los derechos constitucionales a los papúes occidentales, como ciudadanos de la República de Indonesia?” (Soukotta 2020).

Cuando se declaró la independencia de Indonesia, los holandeses no cedieron Papúa, que permaneció en sus manos hasta 1962, después de años de conflictos diplomáticos con Indonesia. Tras siete años y la transición del gobierno de Soekarno al de Suharto, Indonesia llevó a cabo un “Acto de elección libre” para determinar el futuro de la provincia, donde reinaba el descontento. Muchos consideran que esto fue una simulación, pues de una población de un millón de papúes, sólo votaron unos 1 200, además de que hubo numerosos homicidios y actos de intimidación y manipulación para alterar los resultados. Antes del acto surgió un movimiento separatista en Papúa, y los intentos de Indonesia por mejorar la situación después de la democratización de 1999, como el otorgamiento de una autonomía especial, han hecho muy poco por mitigar el descontento. La zona es muy rica en recursos, pero Papúa sigue siendo una de las provincias más pobres y con menor nivel educativo del país. El racismo flagrante de las manifestaciones de 2019 demuestra el desprecio que muchos indonesios sienten por los papúes, una prueba más del fracaso o la parcialidad de la soberanía indonesia.

A mediados de 2020 algunos activistas crearon el grupo Papuan Lives Matter [Las vidas papúes importan], inspirados por el movimiento Black Lives Matter [Las vidas negras importan] de Estados Unidos. Los manifestantes han reivindicado la palabra “mono”, que se usaba peyorativamente en su contra, y se pintan el cuerpo con ella, tanto en indonesio como en inglés, durante las protestas. En septiembre, el ejército indonesio y los separatistas tuvieron un enfrentamiento en la región de Intan Jaya, que tuvo como resultado la muerte de un soldado. El 19 de septiembre, el pastor cristiano papú Yerima Zanambani murió por un impacto de bala de las tropas indonesias, aunque éstas lo niegan. El 26 de octubre, Rapinus Tigau, un catequista católico, también recibió un disparo y murió en Timika. Se dice que sus últimas palabras antes de que el ejército indonesio le disparara fueron: “Por favor, dejen de incendiar y de buscar, tenemos que hablar en calma”. El ejército también le disparó a un niño de seis años en la cadera. Yerima y Rapinus son la tercera y la cuarta figuras religiosas a

quienes se ha asesinado en Papúa desde 2000. En respuesta a la muerte de Yeremia, el Consejo de Iglesias de Papúa Occidental publicó una carta abierta dirigida a Jokowi en la que le recuerda que en 2019 prometió reunirse con papúes que estuvieran en pro del referendo y poner fin a la militarización creciente de la región, que se dio como respuesta a las manifestaciones y que incluyó el reclutamiento de mil soldados “de autonomía especial” por parte de Prabowo (The International Coalition for Papua 2020).

POLÍTICA INTERNACIONAL: CHINA MANTIENE EL PREDOMINIO

China siguió siendo una presencia fundamental en las relaciones exteriores de Indonesia, que a su vez ha aplicado dos enfoques para lidiar con las repetidas incursiones chinas a las islas Natuna en el Mar de la China Meridional, localizadas dentro de la zona económica exclusiva de Indonesia. Al inicio de su primera administración, Jokowi criticó a China de manera abierta y repetida por la presencia de sus buques pesqueros en aguas indonesias. Incluso algunos de estos buques se remolcaron más cerca de Java y se hicieron explotar a manera de declaración. Pero, poco tiempo después, el gobierno de Jokowi restó importancia las incursiones chinas y tornó su atención a los buques invasores de Vietnam, Filipinas y otros países.

Una vez más, Indonesia está intentando solucionar con delicadeza las últimas incursiones, que se dieron en diciembre de 2019, mediante un enfoque de dos componentes. Jokowi envió barcos y aviones a Natuna para demostrar su fuerza después de sostener una reunión de gabinete en un buque de la Marina. Sin embargo, otros miembros de su gobierno, como Prabowo, han minimizado el tema retóricamente. Ejemplo de ello es el ministro coordinador de Asuntos Marítimos y de Inversiones, Luhut Pandjaitan, quien espera que la situación con China no empeore. “En realidad el tema es sencillo, no es necesario hacerlo más grande”, afirmó Luhut. “¿Por qué pelear por algo que no debe ser un problema?” (Christy 2020).

Frente a las continuas afirmaciones de soberanía china en el Mar de la China Meridional, incluyendo el territorio que reclama, es probable que Indonesia fortalezca sus relaciones con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en

inglés), pero también con Australia y Estados Unidos. Dado que el futuro del abordaje de Estados Unidos a la política internacional se decidirá en las elecciones de noviembre — Trump y su “diplomacia transaccional” o la vuelta a la habilidad política tradicional estadounidense, que incluye la creación de alianzas y el intento de ser un contrapeso de China—, quizá Jokowi esté esperando el momento oportuno para hacer avances más claros.

Los reportes que se hicieron en marzo en el sentido de que Indonesia cancelaría la compra de aviones caza Sukhoi, de fabricación rusa, debido a presiones del gobierno de Trump, resultaron ser prematuros (Salna y Arys 2020). El secretario de la Defensa Prabowo fue a Rusia en junio para las celebraciones del Día de la Victoria y discutió la compra con sus contrapartes rusos durante la visita. Parte del trato depende de que Indonesia realice una porción de su pago en *commodities*, como caucho, café y aceite de palma, pero la fluctuación de sus precios ha alargado las negociaciones. Además, Indonesia está pensando en comprar otros equipos y aviones militares a Rusia, aunque también considera la opción de comprar aviones OSPREY F-35 y MV-22 a Estados Unidos (Ronna Nirmala 2020). El 15 de junio hubo un accidente en Riau con un avión Hawk 209, cuyo piloto logró con seguridad eyectar su asiento, lo que recalcó la importancia de actualizar y dar mantenimiento a la Fuerza Aérea indonesia. Sin embargo, 11 días antes fallecieron cinco personas cuando se accidentó un helicóptero Mi-17 de la Fuerza Aérea. La estrategia de Indonesia de comprar aviones y helicópteros provenientes de varios países ha hecho que surjan cuestionamientos sobre la integración del equipamiento. El país lanzó dos nuevos buques patrulleros rápidos en agosto, en el marco de su plan para proteger sus aguas territoriales; además está actualizando la fragata ligera KRI Usman-Harun, que está envejeciendo.

Indonesia sigue participando en la política internacional orientada al islam, buscando mantener su papel en este ámbito. Por ejemplo, tras los sucesos de violencia religiosa que se dieron en India, Jokowi convocó al embajador indio para que diera una explicación al respecto. La crisis con los rohingya en Myanmar (Birmania) es otro tema. Aunque Indonesia ha tratado de equilibrar las inquietudes por los derechos humanos y la recepción de refugiados rohingya y su relación con Myanmar, la presión interna por parte de grupos de orientación islamista por “defender al islam” hizo que el país tomara una posición de mayor aceptación. Estas presiones permanecen, aunque Indonesia ha guardado un silencio relativo

en cuanto al terrible trato que se da a la etnia Uighur en China, lo que quizá refleja el poder y la influencia de esta última. Sin embargo, las afirmaciones de que la política exterior Indonesia se está “islamizando” (Nagda 2020), pueden reflejar islamofobia o un recuento ahistórico de la relación entre el islam y la política desde el inicio de la democratización.

En relación con la ASEAN, la adopción en 2019 de la “Centralidad de la ASEAN” y la “Perspectiva de la ASEAN sobre el Indo-Pacífico” (AOIP, por sus siglas en inglés) significa que, en tanto Estado miembro, Indonesia tendrá que equilibrar sus relaciones bilaterales con Estados Unidos y con China en virtud de la relación que guarda con esa asociación. Unirse a Estados Unidos contra China podría tener algunas ventajas para el bloque de la ASEAN, pero también podría tenerlas el seguir una vía intermedia. Sin embargo, la ASEAN se arriesgaría a confrontar a China si decidiera seguir la propuesta del Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP, por sus siglas en inglés) del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (también conocido como *the Quad*), que encabezan Estados Unidos, India, Japón y Australia (Sulaemon 2020). Es probable que la ASEAN mantenga un involucramiento tibio con el *Quad*. No obstante, mucho depende de los movimientos que haga China en el Mar de la China Meridional, y si actuara con mayor belicosidad, ello empujaría a las naciones de la ASEAN y a Estados Unidos a responder. Por tanto, es posible que la política de la ASEAN y de Indonesia sea reactiva. De cualquier manera, como promotora de la AOIP, Indonesia ha asumido un papel de liderazgo respecto de este tema en el seno de la ASEAN y seguirá asumiéndolo.

DESASTRES NATURALES Y FALLECIMIENTOS NOTABLES

El 1º de enero cayeron lluvias torrenciales y, por lo tanto, se produjeron inundaciones en Yakarta y Java Occidental que causaron decenas de muertes y decenas de miles de desplazamientos. Un evento posterior, a fines de febrero, provocó que muchas más decenas de miles tuvieran que evacuar sus hogares. En septiembre hubo más inundaciones en Yakarta y Java Occidental que causaron el desplazamiento de otros miles de personas. De acuerdo con el Badan Nasional Penanggulangan Bencana (el Consejo Nacional para la Gestión de Desastres), ha habido más de mil inundaciones y deslaves a septiembre de 2020, un año especialmente malo en este sentido.

Sin embargo, no sólo el agua ha hecho estragos en Indonesia, sino también el fuego. Anak Krakatau, el “hijo” del famoso volcán Krakatau que hizo erupción en 1883 y mató a decenas de miles de personas, tuvo una erupción menor en el mes de abril. Se unieron a él, ¡el mismo día! otros tres volcanes: el Monte Kerinci en Sumatra Occidental, el Monte Semeru en Java Oriental y el Monte Merapi en Java Central, todos los cuales mostraron actividad elevada. Los vulcanólogos afirmaron que las erupciones simultáneas fueron una mera coincidencia.

El 25 de marzo, en Surakarta, Java Central, la madre de Jokowi, Sujiatmi Notomihardjo, falleció tras una batalla de cuatro años contra el cáncer de laringe. Además, el 23 de abril falleció Arief Budiman, sociólogo egresado de la Universidad de Harvard, activista y aguerrido crítico del régimen de Suharto. Fue profesor en la Universidad Cristiana de Satya Wacana en Java Central, pero se le despidió en 1996 por presiones del ejército indonesio. Posteriormente, pasó varios años en la universidad de Melbourne, Australia, y volvió a Salatiga tras su retiro en 2008. Aunque pagó el precio de su activismo por enfrentarse a la dictadura, nunca guardó silencio y su muerte es una gran pérdida para Indonesia, tanto en el ámbito intelectual como en el social.

Traducción: María Capetillo Lozano

Chris Lundry es profesor investigador en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Su investigación se centra en Indonesia y Timor Oriental, así como en el sureste asiático en general, con temas que incluyen la democratización, el conflicto, la reconciliación, la religión y la política. Obtuvo su doctorado por la Universidad Estatal de Arizona en 2009 y llegó al Colegio de México proveniente de la ASU en 2017.

clundry@colmex.mx

REFERENCIAS

Abdul Rochim. 2020. “Polemik RUU HIP, PBNU Tegaskan Pancasila Sudah Final.” *SINDOnews.com*, junio 16, 2020. <https://nasional.sindonews.com/read/71538/12/polemik-ruu-hip-pbnu-tegaskan-pancasila-sudah-final-1592298374>

- Budi Purwanto. 2020. “‘Ghosts’ scare Indonesians indoors and away from coronavirus.” *Yahoo! News*, abril 13, 2020. <https://www.yahoo.com/news/ghosts-scare-indonesians-indoors-away-064116967.html>
- Busby, Joshua. 2020. “Indonesia’s half-hearted response to Covid-19: the role of politics and historical legacies.” *The Duck of Minerva*, agosto 4, 2020. <https://duckofminerva.com/2020/08/indonesias-half-hearted-response-to-covid-19-the-role-of-politics-and-historical-legacies.html>
- Christy, Francisca. 2020. “Natuna Waters Issue, Prabowo: China is a Friend Country.” Traducido por Mahinda Arkyasa. *Tempo*, enero 4, 2020. <https://en.tempo.co/read/1291080/natuna-waters-issue-prabowo-china-is-a-friend-country>
- CNN Indonesia*. 2020. “Canda wapres sebut susu kuda liar bisa tangkal Virus Corona.” *CNN Indonesia*, marzo 3, 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200311170241-20-482556/canda-wapres-sebut-susu-kuda-liar-bisa-tangkal-virus-corona>
- Detiktravel*. 2020. “Gubernur Bali: Terapi Arak Bali Efektif Sembuhkan OTG Corona.” *Detiktravel*, julio 23, 2020. <https://travel.detik.com/travel-news/d-5104762/gubernur-bali-terapi-arak-bali-efektif-sembuhkan-otg-corona>
- Devina Halim. 2020. “Amnesty: Ada 47 Pembunuhan di Luar Proses Hukum di Papua Sejak 2018.” *Kompas.com*, septiembre 28, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/28/22153291/amnesty-ada-47-pembunuhan-di-luar-proses-hukum-di-papua-sejak-2018>
- Honna, Jun. 2020. “Military Politics in Pandemic Indonesia.” *Asia Pacific Journal* 18 (15). <https://apjpf.org/-Jun-Honna/5439/article.pdf>
- Ihsan Ali Fauzi. 2020. “Pelibatan TNI dalam Soal Kerukunan Beragama Mengkhianati Reformasi.” *Tirto.id*, julio 7, 2020. <https://tirto.id/pelibatan-tni-dalam-soal-kerukunan-beragama-mengkhianati-reformasi-fNY9>
- Imam Rosidin. 2020. “4.000 Lebih Turis China Masih Tercatat Masuk Bali pada Februari 2020.” *Kompas*, marzo 4, 2020. <https://denpasar.kompas.com/read/2020/03/04/16364241/4000-lebih-turis-china-masih-tercatat-masuk-bali-pada-februari-2020>

- Kine, Phelim. 2020. "Indonesia's New Omnibus Law Trades 'Green Growth' for Environmental Ruin." *The Diplomat*, octubre 14, 2020. <https://thediplomat.com/2020/10/indonesias-new-omnibus-law-trades-green-growth-for-environmental-ruin/>
- Koman, Veronica. 2020. *The 2019 West Papua Uprising: Protests Against Racism and for Self-Determination*. TAPOL, septiembre 2020. [https://www.tapol.org/sites/default/files/The 2019 West Papua Uprising.pdf](https://www.tapol.org/sites/default/files/The%2019%20West%20Papua%20Uprising.pdf)
- Mahfira Putra Maulani. 2020. "Ancaman Bupati Sragen: Pemudik dan ODP Corona Tak Tertib Bakal Dikarantina di Gedung Kosong Berhantu." *Tribun Jateng*, abril 17, 2020. <https://jateng.tribunnews.com/2020/04/17/ancaman-bupati-sragen-pemudik-dan-odp-corona-tak-tertib-bakal-dikarantina-di-gedung-kosong-berhantu?page=all>
- Nagda, Ashutosh. 2020. "The Islamization of Indonesia's Foreign Policy." *The Diplomat*, marzo 7, 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/the-islamization-of-indonesias-foreign-policy/>
- Parameswaran, Prashanth. 2020. "Interview: Indonesian Politics During Jokowi's Second Term." *The Diplomat*, marzo 10, 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/interview-indonesian-politics-during-jokowis-second-term>
- Redaksi, Tim. 2020. "Dua Jenderal Polri Jadi Tersangka Red Notice Djoko Tjandra." *Voice of Indonesia*, agosto 14, 2020. <https://voi.id/berita/11312/dua-jenderal-polri-jadi-tersangka-i-red-notice-i-djoko-tjandra>
- Reuters Staff. 2020. "Global investors raise environmental concerns over Indonesia jobs bill." *Reuters*, octubre 5, 2020. <https://www.reuters.com/article/indonesia-economy-law-investors/global-investors-raise-environmental-concerns-over-indonesia-jobs-bill-idUSL1N2GW07M>
- Ronna Nirmala. 2020. "Russia: Deal to Sell Indonesia Sukhoi Fighter Jets Still Stands." *Benar News*, agosto 7, 2020. <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian-Russian-fighter-jets-07082020162231.html>
- Rosyid, Tony. 2020. "Benarkah KH Ma'ruf Amin Akan Diganti?" *Cakrawarta.com*, agosto 10, 2020. <http://www.cakrawarta.com/benarkah-kh-maruf-amin-akan-diganti.html>

- Salna, Karlis y Arys Aditnya. 2020. "Trump threat spurred Indonesia to drop Russia, China arms deals." *The Jakarta Post*, marzo 13, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/13/trump-threat-spurred-indonesia-to-drop-russia-china-arms-deals.html>
- SBS News. 2020. "Anti-maskers in Indonesia have been forced to dig graves for coronavirus victims as punishment." *SBS News*, septiembre 15, 2020. <https://www.sbs.com.au/news/anti-maskers-in-indonesia-have-been-forced-to-dig-graves-for-coronavirus-victims-as-punishment>
- Soukotta, Tamara. 2020. "An uprising in Papua." *Jacobin*, septiembre 23, 2020. <https://www.jacobinmag.com/2019/09/protests-west-papua-indonesia-surabaya-attack>
- Sulaemon, Fadhil Haedar. 2020. "ASEAN, the Quad, and China: a security contestation for the Indo-Pacific region." ASEAN Studies Center-Universitas Gadjah Mada, Faculty of Social and Political Sciences, abril 20, 2020. <https://asc.fisipol.ugm.ac.id/2020/04/20/asean-the-quad-and-china-a-security-contestation-for-the-indo-pacific-region/>
- The Economist*. 2020. "How not to reform Indonesia." *The Economist*, octubre 17, 2020. <https://www.economist.com/asia/2020/10/15/how-not-to-reform-indonesia>
- The International Coalition for Papua. 2020. "West Papua Council of Churches demands the Govt to stop the remilitarization of Papua." The International Coalition for Papua – Human Rights and Peace for Papua, octubre 9, 2020. <https://www.humanrightspapua.org/news/32-2020/669-council-of-churches-demand-the-govt-to-stop-the-remilitarisation-of-papua>
- The Jakarta Post*. 2020. "Central Lombok to require female Muslim civil servants to wear niqab in place of mask." *The Jakarta Post*, julio 2, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/07/02/central-lombok-to-require-female-muslim-civil-servants-to-wear-niqabin-place-of-mask.html>
- Timmerman, Antonia. 2020. "Omnibus Law: Indonesian police launch 'cyber patrols' as protesters coordinate mass action." *South China Morning Post*, octubre 6, 2020.

<https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3104412/indonesians-begin-protests-against-omnibus-jobs-law-amid-online>

Tri Bayu Purnama, Siti Khodijah e Idris Sadri. 2020. “How to handle the deceased body of Covid-19: an insight from Indonesian muslim burial handlers’ knowledge, perception and practice.” *medRxiv*, agosto 7, 2020. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.03.20167593v1>

Undang-Undang Republik Indonesia. Nomor 11 Tahun. 2019. Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/107926/UU%20Nomor%2011%20Tahun%202019.pdf>

Walden, Max y Hellena Souisa. 2020. “Why are so many Indonesian children dying from coronavirus?” *ABC News*, junio 17, 2020. <https://www.abc.net.au/news/2020-06-18/why-are-so-many-indonesian-children-dying-from-coronavirus/12356444>

Wartakotalive.com. 2020. “Menteri Pertanian Klaim Kalung Kayu Putih Ampuh Bunuh Covid-19 dalam 30 Menit”. <https://wartakota.tribunnews.com/2020/07/05/menteri-pertanian-klaim-kalung-kayu-putih-ampuh-bunuh-covid-19-dalam-30-menit>

Woodward, Mark. 2020. “Nahdlatul Ulama, pesantren, and the pandemic.” *Inside Indonesia*, abril 23, 2020. <https://www.insideindonesia.org/nahdlatul-ulama-pesantren-and-the-pandemic>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.325>

INFORME

Japón 2020

2020 Japan

ALFREDO ÁLVAREZ PÉREZ

<https://orcid.org/0000-0002-8656-8208>

El Colegio de México, A.C., México

Recepción: 1 de octubre de 2020

Aceptación: 27 de octubre de 2020

Resumen: En este trabajo se presentan algunos de los acontecimientos más relevantes de 2020 en Japón, en los ámbitos de la política, la economía, las relaciones internacionales y la sociedad. Además de narrar algunos de los temas de la vida pública que más llamaron la atención, como la renuncia del primer ministro Shinzō Abe o la postergación de los Juegos Olímpicos, el objetivo es presentar un relato que propicie el pensamiento desde la perspectiva de la seguridad humana. Bajo esta lente se aborda con cierto detalle el devenir de la pandemia de covid-19, el estado de las relaciones con algunos de los países más influyentes en la región, el ámbito de los desastres naturales y el medio ambiente, y el cada vez más envolvente campo del desarrollo tecnológico. Sin duda, desafíos que tiene enfrente tanto el nuevo primer ministro, Yoshihide Suga, como la sociedad en su conjunto.

Palabras clave: Seguridad humana; covid-19; revitalización de Japón; problemas estructurales; contingencia.

Abstract: This work presents some of the most relevant events in 2020 Japan, in the fields of politics, economics, international relations, and society. Besides giving an account of some

of the public issues that attracted attention, such as the resignation of Prime Minister Shinzō Abe and the postponement of the Olympic Games, the objective is to present a narrative to encourage the reader's thinking from the perspective of Human Security. Through this lens, this work looks into the Covid-19 pandemic, the state of the relations with some of the most influential countries in the region, the sphere of natural disasters and the environment, and the increasingly convenient but pervasive field of technological development. Certainly, there are challenges facing both the new Prime Minister, Yoshihide Suga, and society as a whole.

Keywords: Human Security; Covid-19; revitalization of Japan; structural problems; contingency.

2020 fue un año políticamente diseñado para mostrar al mundo la revitalización de Japón. En su discurso de año nuevo, el primer ministro Shinzō Abe habló de alcanzar sueños y de la construcción de una nueva era; evocó sus recuerdos de Tokio 1964, para hablar de los Juegos Olímpicos que habrían de celebrarse en el verano, y esbozó el renovado espíritu con el que Japón asumiría su papel en el plano internacional. También, tocando sus ideas reformadoras, aludió a “la sociedad en la que se alcanzan los cien años de edad” como una oportunidad para reformar el sistema de seguridad social, y concluyó pidiendo al pueblo comprensión y apoyo para su gabinete. Sin embargo, aquel diseño estaba pensado para un entorno distinto al que se fue presentando a lo largo del año, y muchos ajustes tuvieron que hacerse sobre la marcha.

El segundo año de la Era Reiwa trajo más complicaciones que éxitos para Shinzō Abe y su administración. Por un lado, la pandemia de covid-19 trastornó muchos aspectos de la vida cotidiana y forzó cambios drásticos en la agenda pública de Japón. Muchas de las medidas que tomó la administración central para atender la pandemia fueron bastante criticadas por ineficaces, y la aprobación del primer ministro Shinzō Abe, que ya venía a la baja, siguió el mismo derrotero. Por otro lado, desde el último trimestre de 2019 la economía perdía impulso, y como consecuencia de la pandemia empeoró la situación. A pesar de las expectativas que levantaron las políticas conocidas como *Abenomics* en materia macroeconómica, muchas de las metas no se alcanzaron, y persistió el agravamiento de problemas estructurales como la fuerte dependencia al endeudamiento público y las

tendencias demográficas del rápido envejecimiento y la baja natalidad. En el ámbito regional, 2020 también vio un deterioro en diversos frentes de las relaciones de los países de la región.

En este contexto, alejado del programa original, el primer ministro Shinzō Abe presentó la renuncia a su cargo —por motivos de salud— y el actual secretario de gabinete, Yoshihide Suga, ganó las elecciones del Partido Liberal Demócrata y asumió el máximo puesto ministerial. Además de heredar los problemas de la anterior administración, la administración Suga enfrentará nuevos desafíos en ámbitos como el comercial, el tecnológico y el ambiental.

Este capítulo aborda estos y otros acontecimientos en el Japón de 2020 y, con el objetivo de propiciar el análisis y la reflexión desde la perspectiva de la seguridad humana, da cuenta de distintas amenazas a las que estuvieron expuestos tanto el Estado (*kokka*) como las personas comunes (*kokumin*) a lo largo del año. Así, por ejemplo, se abordan las tensiones geopolíticas en el Este de Asia y en Medio Oriente; el papel estratégico de la alianza entre Estados Unidos y Japón; algunas de las consecuencias económicas, políticas y sociales derivadas de la pandemia de covid-19, provocada por un nuevo tipo de coronavirus (SARS-CoV-2); las amenazas cibernéticas en entornos socioeconómicos cada vez más dependientes de las telecomunicaciones y las vulnerabilidades derivadas de crecientes desigualdades sociales y de las consecuencias del cambio climático y los desastres naturales. En suma, 2020 ofrece ricas oportunidades empíricas para analizar el tema de la seguridad humana de manera comprehensiva; he aquí el caso de Japón.

VIRUS, POLÍTICA Y OLIMPIADAS

La primera ola de contagios y las primeras medidas

El primer gran reto en materia de covid-19 arribó el 3 de febrero a la bahía de Yokohama, a bordo del crucero *Diamond Princess*.¹ Tras saberse del caso positivo de un viajero que había desembarcado en Hong Kong, los pasajeros y la tripulación fueron puestos en cuarentena

¹ De la empresa Carnival Japan Inc.

para evitar la propagación del virus más allá de la embarcación. Sin embargo, no fue posible evitar el contagio masivo entre los de a bordo.² El manejo de esta situación fue bastante criticado por la falta de protocolos adecuados. Testimonios de pasajeros al desembarcar daban cuenta de esto, pero una de las críticas más potentes provino de Iwata Kentaro,³ quien, tras una inspección *in situ*, hizo notar en un video difundido por redes sociales su preocupación por la falta de cuidados y medidas básicas. El Instituto Nacional de Enfermedades Infecciosas (NIID) declaró, no obstante, que la infección comenzó a propagarse antes de que el barco fuera puesto en cuarentena.

Entretanto, la epidemia se expandía rápidamente en China y en otros países. Los japoneses que residían en Wuhan —origen del brote— fueron repatriados mediante una aeronave que dispuso el gobierno de Japón. En territorio japonés comenzaron a implementarse algunas restricciones de ingreso a nacionales de países donde se propagaba el virus. Estas restricciones se extendieron rápidamente y fueron objeto de crítica y debate por distintos motivos. Un caso fue el de las restricciones a ciudadanos coreanos que, desde el punto de vista coreano, se implementaron en una fase muy temprana del contagio, lo que contribuyó a crispar más las ya ríspidas relaciones coreano-japonesas. Por otra parte, en el marco de la víspera de la visita de Estado de Xi Jinping, se criticó que el cierre de fronteras con China no se hubiese ordenado con la misma presteza y cobertura que en otros casos, a pesar de que los primeros contagios en territorio japonés se rastrearon hasta visitantes chinos. Otro caso fue el de las restricciones de entrada que afectaron a residentes con pasaporte extranjero, quienes en muchos casos no pudieron llegar o regresar a sus sitios de trabajo o de estudio, o al encuentro de sus familiares; situación que perduró meses. En contraste con esta medida, por citar un ejemplo, muchos de los primeros casos de contagio comunitario se rastrearon hasta estudiantes japoneses que regresaron del extranjero, después del tradicional viaje de graduación durante el mes de marzo, antes de ordenar un aislamiento de 14 días a todo aquel que reingresara a territorio japonés.

El avance de la transmisión del nuevo coronavirus en Japón fue relativamente lento, aunque la tendencia fue acelerándose paulatinamente. Entre el 24 de enero y el 21 de agosto

² Se confirmaron 619 casos entre las 3 711 personas que viajaban en el crucero, entre tripulación y pasajeros. 318 casos fueron asintomáticos. Hubo 14 fallecimientos (NIID 2020).

³ Infectólogo de la Universidad de Kōbe.

se reportaron de manera oficial 60 664 contagios, y 125 713 casos más del 22 de agosto al 16 de diciembre; el número de decesos hasta el 16 de diciembre fue de 2 738⁴ (Ogiwara 2020). Estas cifras han sido relativamente pequeñas en contraste con las de otros países. Desde los primeros contagios en enero hasta mediados de diciembre, el número oficial de infectados y de decesos por millón de habitantes fue de 1 481 y 22, respectivamente (Worldometers 2020).⁵ Mientras que las cifras oficiales siempre fueron cuestionadas por el reducido número de pruebas PCR que se hicieron durante el mismo periodo, 33 333 por millón de habitantes.

Al interior de Japón, entre las primeras medidas que tomó el gobierno central estuvo la decisión de adelantar un par de semanas el cierre del ciclo escolar que normalmente termina en marzo, y las recomendaciones de no salir más que para lo estrictamente necesario. Sin embargo, algunas críticas dieron cuenta de la falta de apoyo y de planeación para poner en efecto estas medidas. Respecto al cierre de escuelas, muchas familias de pronto tuvieron que ver qué hacer con los niños; en especial aquellas de madre o padre solteros o en las que todos los adultos trabajan. La recomendación de quedarse en casa fue atendida por muchos, pero hubo quien no tuvo la opción de trabajar desde su residencia, ya por la naturaleza de su trabajo, ya por la imposibilidad de muchas empresas para ofrecer a sus empleados los medios para trabajar a distancia; sobre todo pequeñas empresas que emplean a la mayor parte de la población (Kingston 2020). También surgieron temas como el del *hanko*, aquella tradición burocrática de firmar documentos con un sello personalizado, que obligó a muchas personas a desplazarse para sellar documentos. Al tiempo, ante la escasez de cubrebocas, el primer ministro Abe promovió la iniciativa de distribuir dos cubrebocas reutilizables —*Abenomasks*— por familia. Esta medida terminó siendo costosa e ineficiente; el envío tardó semanas y se reportaron muchos defectos de fabricación (Asahi 2020a). En general, estas y otras medidas para atender la pandemia fueron evaluadas a la baja, al igual que la aceptación del primer ministro. En muchas ocasiones fueron calificadas como paliativos para evitar tomar medidas que pusieran en duda la celebración de las Olimpiadas. Las críticas más

⁴ Como referencia, en marzo de 2020, la población de Japón sumó 125.93 millones de habitantes según registros oficiales.

⁵ En comparación con el número de contagios y muertes por millón de habitantes en la misma fecha (16 de diciembre): Estados Unidos (53 896/967), España (38 865/1 046), Francia (37 388/922), Reino Unido (29 054/978), México (10 046/905) (Worldometers 2020).

duras llegaron cuando dejaron de atenderse algunas de las recomendaciones del panel de expertos que asesoraba al gobierno y cuando la tendencia de los contagios, a mediados de marzo, hacía parecer inminente la saturación de camas de cuidados intensivos en algunas prefecturas.

Durante esta fase temprana de la pandemia, ante la sentida ausencia de liderazgo eficaz en la administración central, algunas autoridades locales trataron de tomar una actitud más proactiva. En Tokio,⁶ por ejemplo, algunas de las medidas que tomó la gobernadora Yuriko Koike fueron la adaptación de cuartos de hotel como unidades de cuidados hospitalarios para pacientes de covid-19 con síntomas leves; la implementación de aplicaciones digitales para dar seguimiento a los pacientes de covid-19 que convalecían en sus casas y para difundir información en distintos idiomas. En otras prefecturas también se tomaron disposiciones especiales para enfrentar la pandemia, al tiempo que algunas autoridades locales presionaban al gobierno central para que se establecieran marcos legales adecuados que permitieran un mayor margen de acción a los gobiernos locales. Sin embargo, hay que considerar que cuando tuvieron mayores atribuciones, los gobiernos locales se enfrentaron al dilema de, por un lado, tomar medidas más restrictivas y, por otro, considerar el desempeño económico de su jurisdicción; por lo que en muchos casos no se tomaron medidas con tanta presteza o agresividad.

Tokio 2020 y el Estado de Emergencia

Para el primer ministro Abe, los Juegos Olímpicos (JO) representaban un símbolo de la cúspide de su mandato y una pieza fundamental de su estrategia política y económica. Por la parte económica, la derrama de aproximadamente 300 000 millones de dólares habría sido parte del impulso que la economía japonesa necesitaba para alcanzar la meta de crecimiento que el propio Shinzō Abe propuso a comienzos de su mandato. Del lado político, era fundamental mostrar de nuevo al Japón que resurge de sus cenizas, como aquel de 1964. Para mostrar la recuperación de Fukushima, después del desastre nuclear ocurrido nueve años antes, se presentarían zonas específicas de la prefectura mediante el recorrido de la flama

⁶ Hasta el 1° de abril en Tokio se habían registrado 593 casos de covid-19, mientras que la segunda provincia con mayor número de casos, Osaka, presentó 278.

olímpica y con el emplazamiento de algunas instalaciones deportivas y residenciales. Del mismo modo, otros proyectos de ensueño tecnológico, como el nuevo tren bala de levitación magnética,⁷ serían parte de los símbolos de la revitalización de Japón. Sin duda, un final con broche de oro para el ciclo del mandatario con mayor longevidad en el cargo.

Pese a los esfuerzos y los costos políticos que asumió la administración de Shinzō Abe para evitar cambios sustanciales en el itinerario de los JO, y a pesar del aumento de casos de covid-19, a finales de febrero comenzaron a manifestarse dudas en torno a la viabilidad del evento. Durante marzo, atletas de diversos países empezaron a expresar sus preocupaciones y algunos incluso decidieron cancelar su participación. Después, el primer ministro de Canadá fue uno de los primeros mandatarios en anunciar que la delegación de su país se abstendría de participar en los JO, tomando en cuenta la seguridad de todos y las condiciones de incertidumbre que prevalecían (Keating y Kihara 2020). Así, entre críticas y presiones tanto del interior como del exterior —el 24 de marzo—, el primer ministro Abe y el Comité Olímpico Internacional tomaron la decisión de posponer un año el evento.

Ya desde el 2 de marzo el primer ministro había solicitado la promoción de la legislación necesaria para posibilitar la declaración de un Estado de Emergencia. No obstante, no fue sino hasta el domingo 5 de abril cuando se tomó la decisión de declarar el Estado de Emergencia,⁸ el cual oficialmente entró en vigor el 7 de abril, cubriendo siete prefecturas (Saitama, Chiba, Tokio, Kanagawa, Osaka, Hyōgo y Fukuoka) (Kantei 2020a). El 16 de abril se extendió a todo el país. Este Estado de Emergencia confiere a los gobiernos locales atributos legales para cerrar negocios, escuelas y otras instalaciones públicas, modificar temporalmente el uso de espacios públicos y privados, y, entre otras cosas, solicitar cierta producción especial a la industria. Aunque, por otra parte, no permite imponer sanciones a quienes no cumplen con las indicaciones (Kingston 2020).

Durante el Estado de Emergencia, el llamado a quedarse en casa fue atendido por más personas, y se establecieron otras limitaciones conforme a las condiciones de cada provincia y localidad; así, el abanico de actividades realizadas a distancia comenzó a expandirse en

⁷ リニア新幹線, cuya obra ahora sufre de retrasos y oposición en su paso por la prefectura de Shizuoka. De culminarse el proyecto, este tren uniría la ciudad de Osaka con Tokio (500 kilómetros) en 67 minutos. El primer tren bala de 1964 tardaba 190 minutos.

⁸ El 5 de abril se registraron 386 casos de covid-19 en todo Japón (Ogiwara 2020).

oficinas, universidades, escuelas, bancos y más. Restaurantes y comercios, por ejemplo, disminuyeron sus horas de servicio y algunos cerraron o comenzaron a dar servicio *para llevar* (algo poco común en muchas partes de Japón). Algunas universidades y escuelas definieron sus propios estándares para establecer el nivel de actividades presenciales que tendrían, aunque prácticamente en la totalidad de los casos prevalecieron las actividades a distancia.

Para tratar de mitigar las amenazas que provenían de esta situación y de la inminente profundización de la crisis económica y sus repercusiones (*a posteriori* se sabría que en el trimestre abril-junio el PIB registró un descenso de 28% anualizado), el gobierno central aprobó tres paquetes económicos suplementarios en abril y mayo, otro en diciembre. El monto total de estos paquetes fue de 79.43 billones de yenes⁹ (MOF 2020). El dinero se utilizó para otorgar préstamos a PyMES con 0% de interés, periodos de gracia fiscal, apoyos a la producción de ciertos medicamentos, subsidios para trasladar ciertas manufacturas fuera de China, y, entre otros fines, para extender un apoyo de 100 000 yenes para cada residente en Japón. El impacto real de estos estímulos y de las estrategias de su asignación sobre el comportamiento de la economía se irá viendo conforme pase el tiempo y se balanceen los efectos de fenómenos de largo plazo; de especial atención es el incremento de la deuda pública japonesa, cuya relación deuda/PIB es la más alta del mundo. Pero en el plano político algunos efectos fueron inmediatos, pues a pesar del tamaño de los estímulos, la aprobación del primer ministro Abe y de su estrategia para atender la pandemia no mejoró. Además de la criticada ausencia de otro tipo de medidas, como un mayor número de pruebas PCR o una planeación de las actividades económicas acorde con las circunstancias, también se presentaron casos de corrupción y de demoras en el manejo de los estímulos económicos. En torno a los apoyos para PyMES, se reveló que el consorcio ganador de la licitación para administrar los fondos subcontrató el trabajo a la empresa Dentsu, que, a su vez, lo subcontrató a otras empresas. Además se demostró la existencia de vínculos entre los empleados del consorcio ganador y las empresas subcontratadas. Entretanto, las más afectadas fueron algunas de las PyMES que tuvieron que esperar más de la cuenta por el recurso que necesitaban para mantenerse a flote (Saito y Park 2020). Por otra parte, el

⁹ El presupuesto anual del año fiscal 2020 en Japón fue de 102.658 billones (10^{12}) de yenes (aproximadamente un billón [10^{12}] de dólares), por lo que los paquetes suplementarios representaron 78% extra del presupuesto anual.

proyecto de entregar 100 000 yenes a cada persona, nacional o residente, también tuvo sus complicaciones. En primer lugar, la idea original contemplaba una suma de 300 000 yenes sólo para familias que calificaran con cierto perfil. Fue la intervención del Kōmeitō, partido aliado del Partido Liberal Demócrata (PLD), lo que finalmente llevó a definir la medida de asignar 100 000 yenes por persona, y sin ninguna otra condición. En segundo lugar, el trámite para hacer efectivo el cobro del dinero tardó varias semanas en procesarse, meses en muchas ocasiones; pero fue especialmente problemático para quienes no contaban con una dirección o con una cuenta bancaria —quienes seguramente más necesitaban el apoyo. En algunos casos fue necesaria la intervención de ciertas asociaciones civiles para apoyar a estas personas (Tamaki 2020).

Algunos de los cambios forzados por la pandemia detonaron problemas o exacerbaron algunas de las debilidades del tejido social. Un ejemplo claro es la disparidad de acceso a servicios de internet entre distintos estratos sociales. Para tratar de aliviar esta situación, algunas universidades y escuelas lanzaron programas de apoyo para estudiantes que carecían de una conexión a internet suficiente o de equipo de cómputo adecuado, si bien quienes desde un principio no tienen acceso a estas instituciones se ven en mayor desventaja. Por otra parte, se considera que la necesidad de tener que pasar más tiempo en situación de encierro o aislamiento fue un detonante de casos de violencia doméstica, problemas de ansiedad, estrés e incluso suicidios. Asimismo, muchas personas se han vuelto objeto de discriminación, en su sitio de trabajo y en otros lugares, por haber padecido covid-19 o por provenir de algún país donde se haya extendido la enfermedad.

El fin del Estado de Emergencia y las hipótesis del éxito

A pesar de las adversidades, el ritmo de contagios se contuvo¹⁰ y el 25 de mayo se declaró el fin del Estado de Emergencia (Mainichi 2020a). Esto llamó la atención de propios y extraños, y surgió todo tipo de hipótesis del porqué del éxito japonés. En un amplio contexto, hubo quienes montaron al autoritarismo de los Estados del Este de Asia como el principal factor explicativo. En Japón hubo teorías de todo tipo. Unas enarbolaban la superioridad cultural

¹⁰ El 10 de abril fue el pico de contagios con 708 en un día en todo el país. El 25 de mayo se registraron 20 casos (Ogiwara 2020).

del pueblo japonés —como las declaraciones del ministro de Finanzas, Aso Tarō (Yoshii 2020), y otras exponían argumentos como la adquisición de inmunidad por parte del pueblo japonés (News Post Seven 2020).

Probablemente la explicación más balanceada es la que reconoce la extendida promoción de las medidas básicas de prevención, i.e., lavado de manos, uso de cubrebocas y evitar salidas innecesarias. Otras medidas importantes fueron el rastreo de contagios, principalmente de grupos (clusters), y las recomendaciones que se implementaron a partir de las lecciones derivadas de la experiencia con el *Diamond Princess*: evitar espacios cerrados y mal ventilados, evitar aglomeraciones de personas y mantener la distancia entre personas.¹¹ Además, es importante tener en cuenta la experiencia con enfermedades contagiosas como la del SARS-CoV-1 en 2002, y algunas costumbres como la abstención de hablar en el transporte público y saludar con lenguaje corporal en lugar de un apretón de manos u otras expresiones más afectuosas. Otro posible factor señalado fue la vacunación contra la tuberculosis que sigue siendo obligatoria en Japón. Y de manera concreta y puntual, durante el Estado de Emergencia,¹² la afluencia de gente se redujo hasta en 80% en algunos de los sitios de mayor concurrencia. Quedarán como testimonio imágenes de zonas desoladas, donde lo normal es ver multitudes, v.gr. Shibuya en Tokio, Umeda en Osaka. Los periodos vacacionales no fueron excepción. Durante la *Golden week* y el *Obon* mucha gente prefirió no viajar. Por último, el sistema hospitalario y la cobertura de salud desempeñaron un papel fundamental, aunque no cesaron las críticas por la limitada cantidad de pruebas PCR y por algunas estrategias en torno a la atención de pacientes con síntomas leves.

Subsecuentes olas de contagio y los tratamientos

Después de siete semanas en Estado de Emergencia, los esfuerzos se avocaron a revigorizar las actividades económicas que más decayeron. Los restaurantes y comercios, por ejemplo, retomaron sus actividades, aunque en muchos casos con horarios reducidos y manteniendo algunas medidas como la toma de temperatura de los clientes al ingresar, la invitación a usar

¹¹ Estas medidas fueron ampliamente difundidas y conocidas como las 3C, por sus siglas en inglés, tres 蜜 en japonés.

¹² Es importante señalar que no existieron medidas de coerción durante el Estado de Emergencia, el llamado a no salir más que para lo estrictamente necesario fue atendido por muchos de manera voluntaria.

gel desinfectante y cubrebocas. En especial el uso de cubrebocas en espacios públicos o de convivencia con otras personas se convirtió en una norma social. Pronto surgieron campañas de subsidios gubernamentales, como las llamadas “GoTo Travel” y “Go To Eat”, para reactivar el turismo local y el consumo. En este contexto, la segunda ola de contagios no tardó en golpear, y luego una tercera, pero no se volvió a declarar otro Estado de Emergencia. De hecho, se establecieron nuevos criterios para declarar un Estado de Emergencia (Kantei 2020c), y el manejo de la pandemia se convirtió en una delicada y controvertida administración de indicadores como el número de camas de hospital ocupadas, las tasas de contagio, el desempeño de la economía y otros. El pico de la segunda ola se registró el 7 de agosto, con 1 595 casos en todo el país. La curva promedio de casos disminuyó, pero se mantuvo en el orden de las centenas de contagios diarios cuando llegó la tercera ola a principios de noviembre. La tendencia continuó hacia fines de año y se registraron días con cerca de 4 000 casos (Ogiwara 2020). A partir de esta aceleración de contagios se exacerbó las críticas y el debate entre autoridades, expertos y la opinión pública. Entre los temas centrales estaban la distribución de los paquetes de apoyo económico y la continuidad de las campañas GoTo, que promueven el movimiento de personas, pero principalmente la declaración de un nuevo Estado de Emergencia. Finalmente, a mediados de diciembre, se tomaron decisiones como la de suspender GoTo Travel a nivel nacional entre el 28 de diciembre y el 11 de enero, pero la ocupación de camas para pacientes graves de covid-19 sobrepasó los valores máximos en algunas zonas de Japón. La gobernadora Koike elevó la alerta al nivel máximo en Tokio, y el año concluyó sin alguna otra medida contundente para frenar la creciente ola de contagios.

Desde el comienzo de la pandemia, posibles tratamientos y vacunas ocuparon titulares ocasionalmente. Medicamentos producidos por compañías japonesas —como el *Avigan*— llamaron la atención de políticos, médicos, inversionistas y del público en general. La competencia por desarrollar una vacuna siempre causó expectativas y se hablaba en horizontes de meses para tener lista alguna fórmula exitosa. Se pactaron convenios con empresas farmacéuticas extranjeras para surtir 120 millones de dosis al aprobar las pruebas sanitarias. La competencia en Japón es contra el tiempo, y la ruta crítica tiene una importante marca en julio de 2021, i.e. el programa de los Juegos Olímpicos.

El segundo adiós de Abe y nuevo primer ministro

Si bien la pandemia complicó muchos asuntos y su manejo afectó la aprobación del primer ministro, otras cuestiones ya venían socavando la aceptación de Abe y su administración. Tanto Abe como sus círculos cercanos estuvieron frecuentemente envueltos en escándalos de corrupción. En versiones anteriores de esta publicación se plantean los casos que hicieron tambalear política y moralmente tanto a Shinzō Abe como a figuras cercanas a él. Entre los casos que más sonaban a principios de 2020 estuvieron el de la edad de retiro de los fiscales públicos, caracterizado por el intento del gabinete por aumentar la edad de retiro de los fiscales para mantener en el puesto a figuras afines a la administración de Abe, como el fiscal Hiromu Kurokawa; el caso de la fiesta de los cerezos, en cuyo fondo está la destrucción de documentos oficiales concernientes a la información sobre la organización y los invitados a fiestas ofrecidas por Shinzō Abe con el presunto uso indebido de recursos públicos, y los casos del matrimonio Kawai, políticos cercanos a Shinzō Abe y miembros del PLD (Katsuyuki Kawai fue ministro de Justicia), relacionados con delitos electorales en la prefectura de Hiroshima. El caso de la edad de retiro de los fiscales perdió relevancia cuando el fiscal Kurokawa renunció a su cargo, después de haber sido encontrado participando en juegos de apuestas con algunos reporteros (Siripala 2020). En el caso de la fiesta de los cerezos, el gobierno declaró que no podrían confirmarse las alegaciones de los opositores porque las listas de invitados fueron destruidas (Asahi 2019). Aunque el proceso judicial de los señores Kawai continúa, no ha sido posible imputarles cargos, bajo el argumento de que *regalar efectivo* es una práctica común en Japón (Kyodo y Jiji 2020c). Así, muchos de los escándalos por los que atravesó la administración Abe continúan sin aclararse por completo, a la sombra del poder político que ha ido concentrándose cada vez más en torno a la figura del primer ministro.

En otros ámbitos no pintaban mejor las cosas para Shinzō Abe. Algunas de las promesas más significativas que mantuvo a lo largo de su mandato parecían cada vez más fuera de alcance, en especial en el contexto que surgía con la pandemia. En materia de crecimiento económico, ya desde el último trimestre de 2019 la economía comenzaba a contraerse, en buena medida por el freno del consumo propiciado por el alza del IVA, del 8 al 10%. Sumando los efectos de la pandemia y la postergación de los Juegos Olímpicos, aquella

promesa de las *Abenomics*, de crecer al 2% anual real quedó muy lejana, mientras que otros problemas estructurales —como la dependencia al endeudamiento público y las tendencias demográficas— siguieron agravándose. En cuanto a la situación regional, Japón se mantuvo como partidario del multilateralismo, en un entorno en el que otros países tomaban posturas más proteccionistas. En este sentido, Japón continuó impulsando acuerdos regionales como el CPTPP y ampliando sus acuerdos comerciales como el firmado con Gran Bretaña a mediados de año y el RCEP a finales de año. No obstante, respecto a las disputas territoriales no hubo avances concretos en ningún frente, ni con Corea del Sur ni con Rusia, y la situación con China se complicó aún más. El terreno ganado por los esfuerzos diplomáticos que durante años realizó Shinzō Abe parecía perderse en distintos frentes; tanto por la cada vez más improbable visita de Xi Jinping, como por la intensificación de la disputa de las islas Senkaku y los movimientos militares de Beijing en los mares de la región, así como por la confrontación de China con Estados Unidos y con otros aliados de Japón. Finalmente, cuestiones que siempre estuvieron presentes en la agenda de Abe, como la reforma al artículo noveno constitucional, o la repatriación de los japoneses secuestrados por el régimen norcoreano, también quedaban en lontananza.

A finales de mayo, en este contexto y saliendo del Estado de Emergencia por la pandemia, la aprobación del primer ministro Abe cayó debajo del 30%. Poco después surgieron rumores sobre problemas con su salud y en agosto se transmitieron imágenes de un par de visitas al médico (Yahoo 2020b). El 28 de agosto Shinzo Abe anunció oficialmente la renuncia a su cargo debido a un rebrote de colitis ulcerosa. De hecho, esta enfermedad fue también la causa oficial por la que renunció al mismo puesto en 2007. De esta manera terminó el mandato más longevo de cualquier primer ministro en la historia moderna de Japón. La noticia tomó por sorpresa a muchos, pero no a los políticos que meses antes ya trataban este escenario. El 14 de septiembre se celebró la elección del nuevo presidente del PLD, en la que participaron Shigeru Ishiba, Fumio Kishida y Yoshihide Suga. Con amplia ventaja salió victorioso el secretario de gabinete de Shinzo Abe: Yoshihide Suga. El 16 de septiembre la asamblea general de la Dieta, con mayoría del PLD, eligió a Yoshihide Suga como el nonagésimo noveno primer ministro de Japón.

Como era de esperar, el comienzo de la administración Suga mostró muchas más continuidades que cambios. En su gabinete repiten muchos ministros, algunos en el mismo ministerio, como Aso Tarō, ministro de Finanzas; Shinjirō Koizumi, ministro de Medio Ambiente; Toshimitsu Motegi, ministro de Exterior, y Hiroshi Kajiyama en el METI. Entre los nuevos miembros del gabinete están el hermano menor de Shinzō Abe, Nobusuke Kishi, en el Ministerio de Defensa, y la ministra de Justicia, Yōko Kamikawa, quien junto con Hashimoto Seiko —jefa del comité olímpico japonés— son las únicas mujeres en el nuevo gabinete. Finalmente, entre quienes cambiaron de posición dentro del gabinete se encuentran el ex ministro de Salud, Katsunobu Katō, quien es ahora el secretario de gabinete, y el ex ministro de Defensa, Kōno Tarō, ahora ministro de Reformas Administrativas. Entre las primeras acciones de este nuevo gabinete estuvo la iniciativa del ministro Kōno para eliminar el uso del *hanko* en documentos oficiales y comenzar la *digitalización* del gobierno. Por otra parte, el primer ministro Suga ya enfrenta sus propios problemas. Además de las críticas por el manejo de la pandemia, que le han costado una caída precipitosa de su popularidad, destaca el escándalo por vetar a seis académicos —que han sido críticos con la administración central— para pertenecer al Consejo de Ciencia de Japón.

El primer ministro Suga tendrá poco tiempo para implementar cambios y dar resultados, pues a más tardar en septiembre de 2021 se votará por un nuevo primer ministro o se reelegirá al actual. Entre los posibles contendientes se ha señalado a Yuriko Koike, quien fue reelecta como gobernadora de Tokio en julio de este año con 60% de los votos. Otro posible aspirante podría salir de las filas del “nuevo” Partido Democrático Constitucional (PDC), que representa la mayor fuerza opositora y que fue conformado en septiembre de este año por la fusión de dos partidos demócratas.¹³ Con todo, las probabilidades para cualquier contendiente de oposición dependerán de la posibilidad de destituir al poderoso PLD como fuerza política mayoritaria en las cámaras legislativas.

¹³ Los partidos que se fusionaron fueron el partido homónimo que dirigía Yukio Edano y el Partido Democrático para el Pueblo que dirigía Kenta Izumi (Asahi 2020c).

DIPLOMACIA, DEFENSA Y SEGURIDAD

Temprano en 2020 escalaron las tensiones entre dos importantes aliados de Japón: Estados Unidos e Irán. Primero por el asesinato del general Qasem Soleimani, perpetrado por un dron militar estadounidense, y después por la respuesta iraní, mediante ataques a bases militares en Iraq con presencia de fuerzas estadounidenses (Mutsuji 2020). Por otra parte, a comienzos de año las relaciones con China parecían ir por buen camino, en palabras del primer ministro Abe, hacia “una nueva era”. Pero los augurios cambiaron cuando la visita de Estado del mandatario Xi Jinping, programada para la temporada de los cerezos en flor, fue pospuesta indefinidamente por la situación que se desataba en torno al nuevo coronavirus. Después, esta relación encontraría varios puntos de tensión; desde el endurecimiento de las posturas de Beijing en Hong Kong, Taiwán y en la región Indo-Pacífico, hasta el empeoramiento de su relación con Estados Unidos y con otros países en ámbitos comerciales, tecnológicos y de derechos humanos. Mientras tanto, las relaciones con Corea del Sur siguieron por caminos sinuosos, con pleitos en cortes judiciales e instancias internacionales. Por si fuera poco, la percepción de riesgos y amenazas en otros ámbitos, como en el espacio cibernético, en las telecomunicaciones y en las cadenas de producción, continuó *in crescendo*. Entremos en algunos detalles.

Estados Unidos y Japón

El 19 de enero altos funcionarios japoneses y estadounidenses celebraron el sexagésimo aniversario del tratado de seguridad entre Estados Unidos y Japón. Entre los mensajes de congratulación de Donald Trump y la evocación de memorias familiares de Shinzō Abe,¹⁴ ambas partes reconocían la importancia de la alianza para mantener el orden y la seguridad en la región (US Embassy in Japan 2020). No obstante, las relaciones entre Japón y Estados Unidos no han sido del todo tersas, especialmente durante la presidencia de Donald Trump a pesar de los esfuerzos de Shinzō Abe. Uno de los planos de fricción ha sido el propio ámbito militar. En este sentido, el agravamiento del conflicto estadounidense-iraní puso una vez más

¹⁴ El primer ministro Nobusuke Kishi —abuelo de Shinzo Abe— firmó el acuerdo de seguridad con el presidente Eisenhower en 1960. El primer ministro Abe evocó la relación entre aquellos mandatarios para aludir a su relación con el presidente Trump.

a prueba la diplomacia japonesa, que caminó por una delgada línea al aprobar el envío de naves militares a la región.¹⁵ El objetivo explícito fue llevar a cabo una misión de inteligencia y reconocimiento de largo plazo, pero con la intención subyacente de evitar tensiones con Washington (Nakamura 2019). La situación llevó al primer ministro Abe a una gira corta por Medio Oriente, con el fin de promover la comprensión de la postura japonesa en la región (Kantei 2020b).

Otro asunto sensible para Washington llamó la atención por el repentino anuncio del ministro de Defensa —Tarō Kōno— sobre la cancelación de la compra del sistema de defensa Aegis.¹⁶ Kōno fue criticado por algunos miembros del PLD por haber tomado la decisión sin consultar con el partido, tanto por las implicaciones para la seguridad de Japón como por el temor de alterar los ánimos en Washington respecto a la alianza militar (Jiji 2020a). Sin embargo, este año Japón aseguró una de las adquisiciones más costosas de armamento estadounidense, incluyendo 105 aviones F35, por más de 23 000 millones de dólares (JCP 2020). Además, el presupuesto de defensa se incrementó 1.2% respecto del año anterior, alcanzando un máximo histórico¹⁷ (MOD 2020a). Asimismo, con el sistema Aegis fuera de los planes a corto plazo, el Consejo Nacional de Defensa evalúa otras opciones para asegurar las capacidades de defensa ante la amenaza que representan los misiles balísticos norcoreanos. Así surgió de nuevo en el debate la idea —bienvenida por Washington— de dotar a las Fuerzas de Autodefensa de mayores atribuciones para llevar a cabo ataques *preventivos* contra objetivos militares en territorio extranjero, y la posibilidad de desplegar misiles de alcance medio, que pondrían dentro de rango bases militares en territorio chino y ruso. Por otra parte, siguieron tocándose temas como la dependencia en Estados Unidos y cuestiones vinculadas al artículo noveno de la Constitución (Basu 2020). A este respecto y al final de su mandato, el primer ministro Abe declaró que esperaba que el siguiente gabinete

¹⁵ Se enviaron el destructor Takanami y dos aviones de reconocimiento P-3C a la región, pero evitando las zonas sensibles de conflicto, i.e., el estrecho de Ormuz y el golfo Pérsico.

¹⁶ La función de este sistema es interceptar misiles balísticos para atender las amenazas, principalmente, de Corea del Norte. La razón fundamental de la cancelación de la compra, según el ministro de Defensa, fue por el riesgo que representa para la población la falta de control sobre la trayectoria de caída de parte del hardware. La cancelación se dio días después de protestas por parte de habitantes de la prefectura de Akita, donde se instalaría una de las dos unidades. La segunda unidad se habría instalado en la prefectura de Yamaguchi, donde también se presentaron protestas.

¹⁷ 5.31 billones (10¹²) de yenes. (Cerca de 1% del PIB japonés en 2019 y 5.2% del presupuesto de egresos de 2020, sin tomar en cuenta los paquetes de alivio económico.)

profundizara sus deliberaciones en torno a estos asuntos (Tajima 2020a). A fines de año se aprobó el desarrollo de dos buques con capacidad para soportar sistemas Aegis.

Tensiones con China

El Libro Blanco 2020 del Ministerio de Defensa destaca la preocupación por lo que llamó “las intenciones de China de alterar el *statu quo* de la región de manera unilateral”. Estas líneas han marcado la postura de Japón ante China, por lo menos en algunos frentes, y fueron repetidas en distintas ocasiones por los ministros de Defensa, con un mensaje sobre la creciente amenaza militar que China representa para Japón en el marco de los reclamos y disputas territoriales de China frente a otros países y territorios asiáticos. En el caso de las islas Senkaku,¹⁸ la estrategia de Beijing —que incluye la incursión de aeronaves, barcos de la guardia costera y embarcaciones pesqueras a aguas territoriales y espacio aéreo de las islas en disputa— alcanzó un hito en el verano de 2020, al mantener dos naves en los límites de las aguas territoriales de Japón por más de 100 días consecutivos (Johnson 2020). Asimismo, el ex ministro de Defensa —Kōno— resaltó en distintos foros los esfuerzos de disuasión que han realizado las Fuerzas de Autodefensa como respuesta a los constantes sobrevuelos de aviones de combate y bombarderos chinos en los linderos del espacio aéreo japonés, que entre abril y junio sumaron 177 eventos. Otro punto de choque surgió cuando a mediados de año la asamblea local de la ciudad de Ishigaki, prefectura de Okinawa, propuso cambiar el nombre de la región donde se encuentran las islas en disputa de “Tonoshiro” a “Tonoshiro-Senkaku” (Mainichi 2020b).

En un contexto más amplio, 2020 vio algunos cambios en las posturas de otros países con respecto a China, ante las preocupaciones derivadas de algunas estrategias y acciones tomadas por Beijing. Además de la escalada de ejercicios militares, del despliegue de misiles de medio alcance en bases del Mar del Sur de China y de la intensificación de las disputas territoriales entre China y otros países de la región, destacan las medidas que Beijing tomó en Hong Kong, en especial la imposición de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong y la transgresión del principio “un país dos sistemas”. Aparte, el tema de la pandemia abrió

¹⁸ Diaoyu para China.

nuevos planos de fricción entre China y otros Estados. Uno de ellos fue la situación de Taiwan ante la Organización Mundial de la Salud (OMS), y posteriormente la postura de Estados Unidos frente a la relación entre la OMS y China. La gestión de datos personales a través de medios electrónicos para atender la pandemia abrió otro espacio de disonancia entre quienes optaron por hacer uso irrestricto de la información personal de los usuarios y quienes observaron otro tipo de riesgos al transgredir la privacidad y la información personal de todos.

Ante el engrosamiento de estas preocupaciones, muchas de las visiones y estrategias de Japón respecto a la seguridad han ido adaptando su forma a las nuevas circunstancias, en la medida que puede permitirse ciertas modificaciones. En respuesta a las tensiones militares se incrementaron la intensidad y la cantidad de los ejercicios militares en conjunto con otros países, sobre todo en la región de los mares del Sur y del Este de China. Además esta situación ha supuesto entornos fértiles para establecer o fortalecer ciertas alianzas estratégicas. Por un lado, bajo la visión llamada “un Indo-Pacífico libre y abierto”, la alianza conocida como el QUAD¹⁹ ha robustecido su operatividad y sus intercambios. En este marco, en el mes de septiembre los gobiernos de Japón e India firmaron un pacto de provisión de suministros y servicios entre sus fuerzas armadas (Sharma 2020), y en noviembre se firmó con Australia el Acuerdo de Acceso Recíproco, que en términos generales permite la visita de tropas al territorio de la contraparte y a conducir operaciones militares conjuntas. Por otro lado, desde el Ministerio de Defensa japonés se volvió a promover la propuesta de integrar a Japón en la llamada alianza de los cinco ojos²⁰ (Abe y Miki 2020).

Además de la percepción de los riesgos geopolíticos, tanto la crisis sanitaria de covid-19 que obligó a parar a muchas industrias alrededor del mundo, como la concentración de cadenas de producción en China, pusieron en alto relieve otro tipo de riesgos. Para procurar la diversificación (salida de China) de ciertas manufacturas estratégicas, el gobierno japonés promovió subsidios por un total de 2 000 millones de dólares (Akiyama 2020). Más de 1 500 compañías se postularon para recibir el subsidio, aunque esta medida no fue bien evaluada por quienes la observan como una respuesta que obedece a criterios proteccionistas y no a

¹⁹ Se refiere a una alianza hasta ahora informal entre cuatro miembros: Estados Unidos, Japón, Australia e India.

²⁰ Es un acuerdo de cooperación en ámbitos de inteligencia e información estratégica entre Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

las condiciones de los mercados. Entre las compañías que compitieron y ganaron parte de este subsidio destacan productores de insumos médicos —cubrebocas, guantes, desinfectante— cuya escasez fue un factor de riesgo para la salud pública en Japón, particularmente durante los primeros meses de la pandemia de covid-19.

Ciberseguridad

Otra respuesta a los desafíos que trajo la pandemia fue, por un lado, la aceleración de la automatización y robotización de procesos industriales y, por otro, el uso de medios electrónicos para realizar cada vez más actividades. Conforme aumentan los flujos de información y las tareas críticas que dependen del internet, el papel que desempeñan el espacio cibernético y las telecomunicaciones en torno a la economía y a la seguridad es cada vez más amplio y complejo.

En 2020 no cesaron los ataques cibernéticos que afectaron áreas sensibles de compañías e instituciones japonesas. Entre los más relevantes están los que sufrió Mitsubishi Electric, actor clave en materia de infraestructura y defensa. Uno de estos ataques consiguió robar correspondencia electrónica del Ministerio de Defensa y de la Autoridad Reguladora Nuclear, documentación relacionada con proyectos de diversas industrias, e información personal de algunos empleados (Kyodo y Jiji 2020). Otros ataques afectaron la producción de Honda en varias de sus plantas ubicadas en distintos puntos del planeta; también irrumpieron servidores de NTT Communications que cuentan con acceso a información relacionada con las Fuerzas de Autodefensa (Kyodo 2020a). Para atender este tipo de amenazas, que no reconocen fronteras en un mundo cada vez más interconectado, se han establecido instancias —como en foros regionales de APEC, por ejemplo— para promover la cooperación internacional en este campo. Por su parte, instituciones japonesas como el NISC²¹ han desempeñado un papel relevante en este ámbito. Este año, por ejemplo, el NISC condujo ejercicios de simulación de ataques cibernéticos a infraestructura estratégica. En estos ejercicios participaron más de 20 países, incluyendo miembros de ASEAN y de la comunidad europea (Tajima 2020b). Asimismo, el Ministerio de Defensa inició este año las operaciones

²¹ Centro Nacional de Preparación para Incidentes, Estrategia y Ciberseguridad; NISC, por sus siglas en inglés.

de la nueva división espacial de las Fuerzas de Autodefensa para —entre otros objetivos— defender las redes de telecomunicación satelital e infraestructura espacial de hackeos y otras amenazas (SDF 2020).

Otro campo de competencia que cobra relevancia es la instalación de infraestructura de redes 5G, y el establecimiento de estándares internacionales para esta industria. En este ámbito, compañías japonesas de tecnología podrían ganar espacios importantes, en parte debido a la campaña estadounidense que busca desacoplar a las compañías chinas de este mercado por alegadas “cuestiones de seguridad”. Uno de los casos más sonados fue la invitación de Reino Unido a compañías japonesas para competir por el suministro de equipo e infraestructura 5G, tras haber decretado un veto a la compañía china Huawei, que la obliga a retirar sus equipos antes de 2027 y a no suministrar más equipo a partir de finales de este año (Nikkei 2020). Otro ejemplo del cerco tecnológico que pretende Washington sobre Beijing fue el de la aplicación TikTok. En Japón, por lo pronto, varios gobiernos locales han cerrado sus cuentas en esta aplicación, y algunos legisladores del PLD han promovido el veto definitivo de esta y otras aplicaciones chinas (Imahashi, Li y Loh 2020). El argumento es la seguridad, el posible robo de datos e identidad de los usuarios y su vinculación con fines de vigilancia y espionaje. En este contexto, compañías como JR, por ejemplo, han tomado medidas para regular el uso de esta y otras aplicaciones entre sus empleados.

Corea del Sur

Las relaciones entre Corea del Sur y Japón atraviesan un mal momento. Desde 2018 las administraciones de Shinzō Abe y de Moon Jae-in fueron escalando el tono y diversificando los temas de confrontación. En agosto de 2020 una corte del distrito de Daegu, Corea del Sur, ordenó la liquidación de los activos de la empresa Nippon Steel en territorio coreano. El argumento del veredicto fue el de honrar la decisión que la Suprema Corte surcoreana tomó en 2018 con relación a la compensación de algunos trabajadores coreanos sujetos a labores forzadas durante el periodo en que Corea fue una colonia japonesa. Nippon Steel apeló la decisión y el proceso judicial se prolongará. Por su parte, el Ministerio del Exterior de Japón fijó su postura en contra de esta decisión judicial y, según el ministro Motegi, “la decisión viola la ley internacional, y de tomar efecto, las relaciones entre ambos países se verían

seriamente afectadas”. Una ramificación de este conflicto es el caso que el Ministerio de Economía de Corea ha llevado a la Organización Mundial del Comercio, concerniente a las medidas que Japón tomó respecto a la exportación de ciertos productos estratégicos de los que depende la industria de telecomunicaciones surcoreana.²² Además, Japón excluyó a Corea del Sur de su lista blanca, lo que implica que los importadores coreanos deberán de cumplir con más requisitos para importar estos y otros insumos. Japón ha justificado esta medida alegando que algunos de los productos que se fabrican con estos materiales podrían ser parte de ciertas cadenas de producción de armamento (Sugiyama 2019). Por su parte, Corea del Sur ha contestado con medidas similares y mediante programas de desarrollo tecnológico para minimizar su dependencia en este ámbito.

La inercia de la compleja problemática entre estos Estados, en ocasiones propicia episodios de exacerbación del sentimiento antijaponés. En Corea del Sur este sentir se ha expresado en boicots comerciales, en reclamos por el desastre nuclear de Fukushima y su manejo, en demostraciones en contra de la celebración de los Juegos Olímpicos de Tokio, y de manera particular, en el uso político de problemas históricos como el relacionado con las mujeres de confort. De cualquier forma, la fractura de la relación entre Corea del Sur y Japón podría ser un punto de quiebre en la región, por ser los principales aliados de Estados Unidos y bastiones del orden liberal en la región. Por lo pronto, los límites de esta confrontación quedaron marcados por la renovación del acuerdo general de seguridad e inteligencia (GSOMIA) en el que Japón y Corea del Sur participan con Estados Unidos. A pesar de haber advertido su salida del acuerdo, Corea del Sur finalmente dejó pasar el plazo de cancelación, por lo que éste se ratificó automáticamente (Jiji 2020b).

Medio ambiente y desastres naturales

Este año se conmemoró el vigesimoquinto aniversario del gran terremoto de Hanshin-Awaji (muy conocido en México como el terremoto de Kōbe). Ante la propensión del archipiélago japonés a sufrir desastres naturales, este año continuaron las campañas que exhortan a la

²² Poliimida fluorada, fluoruro de hidrógeno y resinas fotosensibles. De la pureza y calidad de estos materiales depende la velocidad del procesamiento y almacenamiento de datos, funciones clave para tecnologías como la inteligencia artificial o el internet de las cosas.

población a tomar previsiones y se alertó sobre algunas eventualidades que destacan por el impacto que podrían tener y por sus probabilidades de acontecer. Entre ellas están la erupción de volcanes como el Monte Fuji y el Monte Sakurajima, así como fuertes terremotos que podrían provocar tsunamis de más de 30 metros, en especial en la fosa del Mar del Sur, frente a Shikoku, y en la fosa de Japón, al norte de Hokkaidō.

En cuanto a tifones y tormentas, 2020 no rompió la secuencia de años consecutivos en que lluvias veraniegas atípicas dejan severos estragos; ríos desbordados, gente extraviada y docenas de decesos. Las lluvias de julio tomaron la vida de más de 60 personas en Kyūshū; la provincia más afectada fue Kumamoto, donde alrededor de 3 000 viviendas perdieron sus vías terrestres de comunicación por la destrucción de caminos debido a deslaves de tierra. Tanto en provincias de Kyūshū como en Gifu y Nagano se declaró alerta máxima y se llamó a más de 870 000 residentes a evacuar, aunque la mayoría prefirió no desplazarse. Las condiciones impuestas por la pandemia, asimismo, complicaron las labores de evacuación y de rescate (Kyodo 2020b). En contraste, los meses de invierno (enero y febrero) fueron relativamente cálidos (dantō). Montañas en Hokkaidō y en otras regiones, famosas entre los esquiadores, no pudieron ofrecer la misma experiencia por la falta de nieve. La agencia meteorológica de Japón confirmó 2019 como el año con las temperaturas más altas desde que se guardan registros (1898) (Kyodo y Jiji 2020b).

En torno a las acciones para frenar el cambio climático, el gobierno japonés fue objeto de críticas en la COP25 por su mezcla energética objetivo que incluye 56% de combustibles fósiles (para generación de electricidad), y también por los programas de instituciones japonesas que otorgan financiamiento para el desarrollo de plantas termoeléctricas en países emergentes de Asia y África principalmente. En respuesta, el ministro de Medio Ambiente, Shinjirō Koizumi, anunció que la estrategia será replanteada para atender sólo aquellos proyectos de infraestructura que cumplan con un programa de reducción de emisiones (Abe y Hanawa 2020). Asimismo, a finales de año el primer ministro Suga anunció, como una de sus políticas de largo plazo, que se tomarían las medidas para hacer de Japón un país neutro en términos de emisiones de dióxido de carbono para 2050.

Entretanto, en Japón continúa el remplazo de plantas de carbón por nuevas, con tecnologías más eficientes y relativamente menos contaminantes²³ (METI 2018). Este proceso comenzó en un contexto en el que la industria nuclear no termina de encaminar su recuperación. Durante 2020 fueron parando los pocos reactores nucleares que han recibido la aprobación para reiniciar sus operaciones después de aprobar las nuevas normas de seguridad, modificadas a partir del desastre nuclear de Fukushima. Uno de los motivos del cese de operaciones es el incumplimiento de los plazos establecidos para concluir las obras *antiterrorismo* que indican las nuevas regulaciones (Onya y Kawada 2020).

Finalmente, el gran pendiente de la industria nuclear japonesa. A nueve años del desastre nuclear de Fukushima, la ruta crítica para el desmantelamiento de la planta nuclear y para el retiro de materiales y escombros radiactivos no deja de sufrir retrasos (NHK 2020a). Uno de los problemas más apremiantes en el corto plazo es el acumulamiento de más de 1.2 millones de toneladas de agua superpesada.²⁴ El agua se almacena en contenedores tras pasar por un proceso en el que se filtran y se separan otros elementos radiactivos. El abanico de alternativas se ha reducido a verter el agua al mar, o dejarla evaporarse. Principios de 2020 estaba marcado como el límite para llegar a una definición, dados los tiempos necesarios para preparar las descargas y la capacidad de almacenamiento, cuyo límite estimado se alcanzará en 2022. Sin embargo, no se ha logrado una definición debido a la oposición de las comunidades pesqueras que ante todo quieren evitar un mayor deterioro de la imagen de la zona y de sus productos (Fujinami 2020).

*75 años desde el lanzamiento de las bombas atómicas
sobre Hiroshima y Nagasaki*

2020 marcó el septuagésimo quinto año de la destrucción de Hiroshima y de Nagasaki mediante el uso de bombas atómicas en el marco de la Segunda Guerra Mundial. Como cada año, se llevaron a cabo solemnes ceremonias de conmemoración. El discurso del primer ministro Shinzō Abe, pronunciado en el Parque de la Paz de Hiroshima, enfatizó la

²³ Plantas de ciclo combinado con gasificación integrada (CCGI) y plantas de ciclo combinado con gasificación integrada y celdas de combustible (CCGICC).

²⁴ El agua superpesada es agua formada por dos átomos de tritio y uno de oxígeno (T₂O). El tritio es un isótopo de hidrógeno que emite radiación beta. Existen estándares internacionales para descargar este tipo de agua al mar.

importancia de transmitir a la comunidad internacional las experiencias de Hiroshima y de Nagasaki para hacer realidad un mundo sin armas nucleares.

A este respecto, se marcó un hito en octubre de este año, con la ratificación del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares por el número requerido de países. Este tratado prohíbe el desarrollo, posesión y uso de armamento nuclear, y entrará en vigor en enero de 2021. Aunque este mecanismo no impone ninguna obligación a los países no firmantes, muchas voces de organizaciones antinucleares japonesas²⁵ y de personas que sufrieron las consecuencias de las explosiones atómicas, dieron la bienvenida a este tratado e hicieron un llamado a los gobiernos de Japón y de otros países para ratificarlo (NHK 2020b).

Alfredo Álvarez Pérez es maestro en Estudios de Asia y África con especialidad en Japón, por El Colegio de México, y arquitecto egresado con mención al mérito de la Facultad de Arquitectura de la UNAM. Realizó una estancia en el Royal Institute of Technology de Estocolmo como estudiante de intercambio, y actualmente realiza una estancia de investigación en la Universidad de Osaka, donde estudia el desarrollo de *la sociedad del hidrógeno*. Sus intereses de investigación giran en torno a los sistemas sociotécnicos, la interacción entre los sistemas tecnológicos y la sociedad, así como la arquitectura y el urbanismo. También es investigador invitado en el programa de energía de El Colegio de México y miembro de ALADAA México.

alfredo.alvarez@colmex.mx

REFERENCIAS

Abe, D. y K. Hanawa. 2020. “Japan to halt state support for overseas coal-fired power plants.” *Nikkei Asian Review*, julio 9, 2020. <https://asia.nikkei.com/Business/Energy/Japan-to-halt-state-support-for-overseas-coal-fired-power-plants>

²⁵ Organizaciones como el Consejo de la Asociación de Víctimas de la Prefectura de Hiroshima 「広島県原爆被害者団体協議会」, la Asociación de Ciudadanos de la Prefectura de Nagasaki 「長崎県民の会」, y la Asamblea Nacional por la Prohibición de Bombas Nucleares 「原水爆禁止日本国民会議」.

- Abe, D. y R. Miki. 2020. "Japan wants de facto 'Six Eyes' intelligence status: defense chief." *Nikkei Asian Review*, agosto 14, 2020. <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Japan-wants-de-facto-Six-Eyes-intelligence-status-defense-chief>
- AERA dot. 2020. 安倍首相にかかった「ドクターストップ」 *AERA dot*, agosto 28, 2020. <https://dot.asahi.com/dot/2020082800089.html>
- Akiyama, H. 2020. "Japan companies line up for 'China exit' subsidies to come home". *Nikkei Asian Review*, septiembre 9, 2020. <https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-companies-line-up-for-China-exit-subsidies-to-come-home>
- Asahi. 2019. "Lack of data on cherry blossom party points to deeper problems." *The Asahi Shimbun*, noviembre 30, 2019. <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201911300016.html>
- Asahi. 2020a. "Facing reality? Prime minister finally ditches 'Abenomask'." *The Asahi Shimbun*, agosto 4, 2020. <http://www.asahi.com/ajw/articles/13606268>
- Asahi. 2020b. "Familiar leader, name picked for newly merged opposition party." *The Asahi Shimbun*, septiembre 11, 2020. <http://www.asahi.com/ajw/articles/13717708>
- Basu, T. 2020. "Will Japan pursue a strike capability in lieu of Aegis Ashore?" *The Japan Times*, agosto 2, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2020/08/02/commentary/japan-commentary/japan-strike-capability-aegis-ashore>
- Fujinami, Y. 2020. たまる汚染水 120 万トン処理の流れは 7 割が基準超え. *The Asahi Shimbun*, julio 20, 2020. <https://digital.asahi.com/articles/ASN7K7HX6N7BULBJ00W.html>
- Imahashi, R., G. Li y D. Loh. 2020. "Asia's divide over TikTok: troubled in Tokyo, chilled in Manila." *Nikkei Asian*, septiembre 11, 2020. <https://asia.nikkei.com/Business/Business-Spotlight/Asia-s-divide-over-TikTok-troubled-in-Tokyo-chilled-in-Manila>
- JCP. 2020. F 3 5 を 1 0 5 機 2 . 5 兆円. Japanese Communist Party, julio 11, 2020. https://www.jcp.or.jp/akahata/aik20/2020-07-11/2020071101_04_1.html

- Jiji. 2020a. イージス「精緻な分析したか」 導入決定時の防衛相が批判 *Jiji News*, julio 8, 2020. <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020070800879&g=pol>
- Jiji. 2020b. 日韓G S O M I A延長 破棄通告期限に動きなし *Jiji News*, agosto 25, 2020. <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020082400759&g=pol>
- Johnson, J. 2020. “China’s 100-day push near Senkaku Islands comes at unsettling time for Sino-Japanese ties.” *The Japan Times*, julio 27, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/07/27/national/china-japan-senkaku-islands/>
- Kantei. 2020a. 新型コロナウイルス感染症対策本部（第27回）Oficina del Primer Ministro de Japón, abril 7, 2020. https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/202004/07corona.html
- Kantei. 2020b. 中東訪問についての会見. Oficina del Primer Ministro de Japón, enero 11, 2020. https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/202001/11kaiken.html
- Kantei. 2020c. “[Covid-19] Guidelines for Reimposing the State of Emergency.” Oficina del Primer Ministro de Japón, mayo 14, 2020. http://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/_00029.html
- Keating, Steve y Leika Kihara. 2020. “Canada pulls out of 2020 Games as Japan, IOC postponement options.” *The Jakarta Post*, marzo 23, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/23/canada-pulls-out-of-2020-games-as-japan-ioc-consider-postponement-options.html>
- Kingston, J. 2020. “PM Abe’s Floundering Pandemic Leadership.” *The Asia-Pacific Journal* 18 (9). <https://apjpf.org/2020/9/Kingston.html>
- Kyodo. 2020a. “Japan defense data may have leaked after cyberattacks on NTT unit.” *The Japan Times*, mayo 29, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/05/29/national/japan-defense-leak-cyberattacks-ntt/>
- Kyodo. 2020b. “Torrential rains lash southwestern and central Japan, 870,000 instructed to evacuate.” *The Japan Times*, julio 8, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/07/08/national/rain-emergency-central-japan>

- Kyodo y Jiji. 2020a. “Mitsubishi Electric data likely compromised in massive cyberattack blamed on Chinese group.” *The Japan Times*, enero 20, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/01/20/business/corporate-business/mitsubishi-electric-cyberattack-china>
- Kyodo y Jiji. 2020b. “Japan’s average temperature in 2019 hits record high, up nearly a degree from normal.” *The Japan Times*, enero 7, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/01/07/national/japans-average-temperature-2019-hits-record-high-nearly-degree-normal>
- Kyodo y Jiji. 2020c. “Lawmaker couple Katsuyuki and Anri Kawai plead not guilty to vote buying.” *The Japan Times*, agosto 25, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/08/25/national/crime-legal/katsuyuki-anri-kawai-plead-not-guilty-vote-buying>
- Mainichi. 2020a. 緊急事態宣言、25 日に全面解除 政府方針 約 1 カ月半ぶり終了
〜 *Mainichi Shimbun*, mayo 24, 2020. <https://mainichi.jp/articles/20200524/k00/00m/010/118000c>
- Mainichi. 2020b. 沖縄・石垣市議会が尖閣の地名変更可決 「登野城尖閣」に
Mainichi Shimbun, junio 22, 2020. <https://mainichi.jp/articles/20200622/k00/00m/040/086000c>
- METI. 2018. なぜ、日本は石炭火力発電の活用をつづけているのか？〜2030 年度のエネルギーミックスと CO2 削減を達成するための取り組み METI, abril 6, 2018. https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/qa_sekitankaryoku.html
- MOD. 2020a. 我が国の防衛と予算. Ministerio de Defensa.
- MOF. 2020b. 令和 2 年度一般会計補正予算（第 1 号）フレーム. Ministerio de Finanzas. https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/sy020407/hosei020420.pdf

- Mutsuji, S. 2020. イラン危機は次のラウンドへ——アメリカがセットした時限爆弾とは *Yahoo Japan*, enero 12, 2020. <https://news.yahoo.co.jp/byline/mutsujishoji/20200112-00158509/>
- Nakamura, K. 2019. “Japan’s naval dispatch to Middle East a ‘product of compromise’ between Iran and U.S., experts say.” *The Japan Times*, diciembre 28, 2019. <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/12/28/national/politics-diplomacy/japans-naval-dispatch-middle-east-product-compromise-iran-u-s-experts-say/>
- News Post Seven. 2020. 京大教授「日本人はコロナを克服。年末に終焉」説の論拠 *News Post Seven*, septiembre 11, 2020. https://www.news-postseven.com/archives/20200911_1594519.html?DETAIL
- NHK. 2020a. 原発問題 7つの疑問に答えます NHK News, marzo 9, 2020. <https://www3.nhk.or.jp/news/special/genpatsuqa/>
- NHK. 2020b. 核兵器禁止条約 来年1月に発効へ 批准した国と地域が50に NHK News, octubre 25, 2020. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201025/k10012679801000.html>
- NIID. 2020. “Field Briefing: Diamond Princess Covid-19 Cases.” National Institute of Infectious Diseases, febrero 19, 2020. <https://www.niid.go.jp/niid/en/2019-ncov-e/9407-covid-dp-fe-01.html>
- Nikkei. 2020. “UK asks Japan for help with 5G as alternative to Huawei.” *Nikkei Asian Review*, julio 18, 2020. <https://asia.nikkei.com/Business/Telecommunication/UK-asks-Japan-for-help-with-5G-as-alternative-to-Huawei>
- Ogiwara, K. 2020. *Coronavirus Disease (Covid-19) Situation Report in Japan*. Toyokeizai. <https://toyokeizai.net/sp/visual/tko/covid19/>
- Onya, Y. y T. Kawada. 2020. 川内原発1号機が運転停止 テロ対策施設の遅れで全国初 *The Asahi Shimbun*, marzo 16, 2020. <https://www.asahi.com/articles/ASN3J420GN3GTIPE00N.html>

- Saito, M. y J.-M, Park. 2020. "Service Design Engineering Council." *The Japan Times*, julio 28, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/07/28/national/japan-coronavirus-aid-contract-dentsu/>
- SDF. 2020. 宇宙作戦隊の新編について Japan Air Self Defense Force, mayo 18, 2020. <https://www.mod.go.jp/asdf/news/release/2020/0518/>
- Sharma, K. 2020. "India and Japan sign military supply pact as China flexes muscle." *Nikkei Asian*, septiembre 10, 2020. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/India-and-Japan-sign-military-supply-pact-as-China-flexes-muscle>
- Siripala, T. 2020. "Abe's Popularity Plummets Amid Latest Controversy." *The Diplomat*, mayo 25, 2020. <https://thediplomat.com/2020/05/abes-popularity-plummets-amid-latest-controversy/>
- Sugiyama, S. 2019. "Japan officially approves scrubbing South Korea from 'white list' of countries." *The Japan Times*, agosto 2, 2019. <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/02/business/japan-officially-approves-removing-south-korea-white-list-countries/>
- Tajima, Y. 2020a. "Abe calls for decisions on Japan's preemptive strike capabilities." *Nikkei Asian*, septiembre 11, 2020. <https://asia.nikkei.com/Politics/Abe-calls-for-decisions-on-Japan-s-preemptive-strike-capabilities>
- Tajima, Y. 2020b. "Japan to lead first cyber defense drill with ASEAN, US and Europe." *Nikkei Asian*, agosto 9, 2020. <https://asia.nikkei.com/Business/Technology/Japan-to-lead-first-cyber-defense-drill-with-ASEAN-US-and-Europe>
- Tamaki, T. 2020. "Virus relief pay can be elusive for foreign residents, homeless people." *The Asahi Shimbun*, junio 8, 2020. <http://www.asahi.com/ajw/articles/13440287>
- US Embassy in Japan. 2020. "Celebrating the Diamond Jubilee of the U.S.-Japan Alliance." US Embassy & Consulates in Japan, enero 21, 2020. <https://jp.usembassy.gov/us-japan-alliance-gold-standard/>
- Worldometers. 2020. *Coronavirus*. Worldometers, septiembre 18, 2020. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

Yoshii, M. 2020. 麻生さん「民度」って一体何ですか？ 歴史をたどって見えてきたもの *Mainichi Shimbun*, junio 17, 2020. <https://mainichi.jp/articles/20200616/k00/00m/010/297000c>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.326>

INFORME

**Timor-Leste en 2020. Nuevas políticas
establecidas por la excepcionalidad**

**East Timor in 2020. New Political Alliances
Established by Exceptionality**

ALBERTO FIDALGO CASTRO

<https://orcid.org/0000-0002-0538-5582>

Universidad de Brasilia, Brasil

KELLY CRISTIANE DA SILVA

<https://orcid.org/0000-0003-3388-2655>

Universidad de Brasilia, Brasil

ANA CAROLINA RAMOS OLIVEIRA

<https://orcid.org/0000-0003-4046-3619>

Universidad de Brasilia, Brasil

Recepción: 4 de diciembre de 2020

Aceptación: 1 de febrero de 2021

Resumen: En este artículo presentamos un somero resumen sobre los acontecimientos ocurridos en Timor-Leste durante el año 2020. Analizamos el desarrollo y conclusión de la crisis de gobierno que venía arrastrándose desde la formación del VIII Gobierno constitucional, así como algunos de los desafíos de gestión a los que éste ha tenido que enfrentarse. Hacemos especial hincapié en los impactos socioeconómicos que la pandemia de la covid-19 ha tenido sobre el país y sus habitantes. En un año en el que no ha habido

noticias excesivamente reseñables en materia de política internacional acerca de Timor-Leste, la seguridad humana en sus diferentes aspectos se ha convertido en el aspecto central a considerar.

Palabras clave: Crisis de gobierno; transformaciones económicas; petróleo; covid-19; salud pública.

Abstract: This article consists of a brief analysis of the events that occurred in Timor-Leste during 2020. It discusses the development and conclusion of the political crisis that had been dragging on since the formation of the VIII constitutional government, as well as some of the administrative challenges the state had to face. We place special emphasis on the socio-economic impacts that the Covid-19 pandemic has had on the country and its inhabitants. In a year in which there has not been excessively noteworthy news about Timor-Leste's international politics, human security in its different aspects has become the central aspect to consider.

Keywords: Political crisis; economic transformations; oil; Covid-19; public health.

POLÍTICA

Crisis política e institucional

Desde 2018, Timor-Leste viene pasando por un periodo de inestabilidad política en el que las principales problemáticas han sido la designación de los respectivos cuadros ministeriales primero y la aprobación de los presupuestos anuales de 2019 y 2020 después. Los resultados de las elecciones legislativas anticipadas —convocadas en 2018 por el presidente Francisco Guterres “Lú-Olo”, del partido FRETILIN— dejaron un Parlamento Nacional formado por una mayoría de 34 parlamentarios de la Aliança de Mudança para o Progresso (AMP),¹ seguido de 23 para el FRETILIN, cuatro para el Partido Democrático (PD) y tres para el Frente de Desenvolvimento Democrático (FDD). Gracias a la mayoría conseguida en las elecciones, la

¹ La AMP estaba formada, a su vez, por tres partidos: Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste (CNRT), liderado por Xanana Gusmão; Partido Libertação Popular (PLP), liderado por Taur Matan Ruak; y Kmanek Haburas Unidade Nacional Timor Oan (KHUNTO), presidido por Armanda Berta dos Santos.

AMP consiguió formar gobierno. Durante ese periodo, las tensiones entre el FRETILIN y el CNRT (partido miembro de la AMP) llevaron a que se ocasionaran diversos conflictos que duraron hasta mediados de 2020.

Tras la elección de Taur Matan Ruak (PLP) como primer ministro, una de las primeras tareas del VIII Gobierno fue la de aprobar la composición de su gabinete. Ése fue precisamente uno de los primeros conflictos que surgió cuando el presidente Lú-Olo vetó la indicación de nueve ministros, principalmente del partido CNRT. Según Michel Leach, a partir de ese momento el gobierno pasó a tener un “carácter dual” (Leach 2018): la gestión del Ejecutivo se llevó a cabo con ministerios incompletos, formados mayoritariamente por miembros de los partidos KHUNTO y PLP; mientras que, por otra parte, los miembros del CNRT se centraron en las negociaciones del acuerdo de compra de parte de las empresas petrolíferas Conoco Phillips y Shell Australia, con el objetivo de explotar el yacimiento petrolífero y de gas llamado Greater Sunrise.² Esa división, así como la baja participación del CNRT en la gestión del VIII Gobierno, pueden haber sido una de las fuentes de tensión que derivó en la ruptura de la alianza de la AMP al inicio de 2020, lo que también coincidió con el inicio de la pandemia del coronavirus en todo el mundo.

La tensa relación entre el presidente de la República y el VIII Gobierno afectó la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE) de 2019. El FRETILIN se opuso fuertemente en el Parlamento debido a algunos de los gastos especificados. Los PGE también fueron vetados por el presidente.³ El asunto del plan del gobierno para la participación del país en el Greater Sunrise fue uno de los puntos de tensión, y el veto presidencial se justificó debido a la falta de sostenibilidad económica y algunas dudas del presidente acerca de los acuerdos de compra de las dos empresas (Conoco Phillips y Shell Australia). Mientras el presupuesto no se aprobaba, los gastos del país siguieron un régimen según el cual apenas puede gastarse una duodécima parte del presupuesto del año anterior durante cada mes (régimen duodecimal). Esta dinámica acarrea inestabilidad y dificultades para la cobertura de diversos servicios básicos. Tras realizar una serie de enmiendas que

² Xanana Gusmão ha sido uno de los principales valedores del proyecto de infraestructuras para la explotación petrolífera en la costa sur del país, proyecto muy cuestionado por parte de otros políticos y un segmento de la sociedad civil debido a los altos costos necesarios para la financiación del desarrollo de las infraestructuras.

³ Para más información, véase <https://www.laohamutuk.org/econ/OGE19/18OGE19.htm#process>

recortaban los gastos del Greater Sunrise, los PGE de 2019 fueron aprobados y promulgados por el presidente en febrero de 2019.

El proceso de elaboración, presentación y aprobación de los PGE 2020 se inició en julio de 2019. Una primera propuesta se presentó en el Parlamento Nacional, con un monto de 1950 millones de dólares. Después de recibir muchas críticas y, especialmente, tras el análisis de una comisión parlamentaria que la consideró inconstitucional por no estar basado en la Ley del Presupuesto de Gestión Financiera, el gobierno retiró la propuesta y presentó una nueva el 19 de diciembre. La nueva propuesta redujo en 14% el monto de la primera, pasando a 1 668 millones de dólares.⁴ En enero de 2020 el país vuelve al régimen duodecimal de gastos, ya que no se habían aprobado los PGE del mismo año.⁵ Ese mismo mes, el gobierno presenta en el Parlamento Nacional los nuevos presupuestos, que son rechazados (trece votos a favor, quince en contra y veinticinco abstenciones). En este caso, las abstenciones vinieron mayoritariamente del partido CNRT, hasta entonces miembro del gobierno de la AMP. Así, las ya conflictivas relaciones políticas dentro de la AMP se tornaron más inestables, hasta el punto de llegar el primer ministro a declarar, en una reunión con el presidente Lú-Olo, que la AMP ya no existía. La gestión del VIII Gobierno, integrado principalmente por PLP y KHUNTO, fue criticada por el CNRT, que no pudo financiar varios proyectos prometidos durante la campaña electoral y, posteriormente, ya con la alianza formada y debido al veto del presidente, por no poder participar en las decisiones gubernamentales (Leach 2020).

En resumen, enero de 2020 terminó con un escenario impredecible para Timor-Leste. Según el gobierno, la Constitución no permitiría continuar con el proceso de aprobación de los PGE 2020, debiendo esperar hasta septiembre. El futuro de la economía, los proyectos nacionales y las decisiones políticas del país quedarían así en manos del presidente. Se agregó una dosis extra de inestabilidad con el aumento de casos y muertes por covid-19 en China y en países de la región. Lú-Olo anunció que las elecciones anticipadas serían uno de los últimos recursos e instó al Parlamento a intentar una renegociación de las alianzas para

⁴ La ONG La'o Hamutuk evaluó los cambios en la propuesta como insuficientes. Según un informe enviado al gobierno, el presupuesto revisado hace recortes importantes en áreas de servicios básicos del país, los cuales serían más urgentes para la población, mientras que mantiene intactos los valores para los proyectos de megainfraestructuras petrolíferas. La ONG alegó que el mantenimiento de los valores para éstas no se sostiene en función de lo afirmado por los aún incipientes estudios sobre costos, beneficios y riesgos.

⁵ El régimen duodecimal implica que los gastos de cada mes no deben exceder la duodécima parte del gasto aprobado en los Presupuestos Generales del Estado del año anterior.

formar mayorías parlamentarias que permita establecer un gobierno estable. El CNRT se mostró dispuesto a liderar esa renegociación con la condición de que Lú-Olo se retractara y aceptase nombrar a los candidatos a ministros que había vetado anteriormente.

En ese momento se inició un nuevo capítulo en la crisis institucional de Timor-Leste: el primer ministro, Taur Matan Ruak, envió una carta al presidente solicitando su renuncia. Paralelamente, el CNRT anunció la formación de una nueva coalición con otros cinco partidos —KHUNTO, PD, Unión Democrática Timorese (UDT), Fretili-Mudança y Partido Unidade Desenvolvimento Democrático (PUDD)— encabezada por Xanana Gusmão y que tendría 34 escaños en el Parlamento. Poco después, Lú-Olo anunció que apoyaría la nueva coalición para la formación del IX Gobierno Constitucional, pero le recordó directamente al líder del CNRT el problema de presentar una lista ministerial con nombres que ya habían sido rechazados en 2018. En marzo, la nueva coalición se reunió con el presidente por primera vez, sin una lista completa de los líderes del nuevo gobierno. El 10 de marzo, la coalición informó que Xanana Gusmão sería el nuevo primer ministro, si Lú-Olo lo aprobaba. Es importante señalar que, a pesar de todas las inestabilidades y nuevas negociaciones, el presidente aún no había aceptado ni respondido a la carta de renuncia de Taur Matan Ruak.

Durante el mes de marzo se comienza a gestionar, por parte del gobierno, la crisis de la covid-19, si bien ya se había creado una comisión interministerial de seguimiento el mes anterior. El día 21 se detecta el primer caso de coronavirus en el país y el día 28 el Parlamento declara el Estado de Emergencia. Hasta ese momento, el gobierno había tenido que lidiar con la falta de cohesión política e institucional, y carecía de unos PGE que le permitiesen manejar adecuadamente las necesidades ordinarias y extraordinarias del país.

Tras la declaración del Estado de Emergencia se creó el Fondo Covid-19, cuya fuente principal de ingresos era el Fondo del Petróleo (además de donaciones de instituciones nacionales y extranjeras). El presidente autorizó la solicitud del Parlamento para retirar \$250 millones del Fondo del Petróleo a principios de abril, de los cuales \$150 millones se destinaron al Fondo Covid-19. En junio se solicitó un segundo retiro de \$286.3 millones de dólares —69.5 de ellos para la prevención de la pandemia y 216.8 millones para el tesoro nacional. El presidente aprobó la solicitud de retirada el 30 de junio.

Además de las transferencias, el gobierno relajó las reglas restrictivas de gasto duodecimal sin los PGE aprobados, justificándolo como algo necesario para hacer frente a la prevención de la pandemia. Según informó *Agência Lusa*, los principales gastos estuvieron relacionados con los servicios de aviación, ya que Timor-Leste necesitó negociar con las aerolíneas el mantenimiento de algunos vuelos al país, incluso sin un flujo intenso de pasajeros, para el transporte de mercancías y apoyo médico.

Otra importante decisión del gobierno adoptada el 23 de abril fue implementar la política de apoyo financiero a las unidades domésticas con el fin de mitigar los impactos negativos sobre la población considerada más vulnerable. La asignación se estipuló en la cantidad de 200 dólares americanos para familias inscritas en el Libro de Registro *Uma-kain* [unidades domésticas] y que no tuvieran ninguno de sus miembros recibiendo un salario superior a \$500 dólares. Naciones Unidas ofreció 934 000 dólares y apoyo técnico por medio de la Organización Mundial del Trabajo y ONU Mujeres.

Aunque el Estado de Emergencia se prorrogó por un mes más el 27 de abril, esta vez la votación del Parlamento no fue tan fluida como la primera ocasión. Hubo 37 votos a favor y 23 en contra. El PLP, FRETILIN y KHUNTO votaron a favor, mientras que CNRT y Fretili-Mudança se opusieron y algunos diputados del PD se abstuvieron. A partir de este momento identificamos cómo la crisis institucional en Timor-Leste y la situación global del coronavirus comenzaron a entrelazarse más. El primer mes del Estado de Emergencia contó con un aparente apoyo generalizado de las diferentes fuerzas políticas.

Con la propuesta de prorrogación del Estado de Emergencia, la inestabilidad volvió al escenario pero de forma diferente. Xanana Gusmão dijo que no estaba de acuerdo con la renovación del Estado de Emergencia⁶ e instruyó a los otros cinco partidos de la coalición presentada en marzo al presidente a votar en contra. Según la *Agência Lusa*, Xanana defendió la reapertura de fronteras, negocios y trabajo, pero manteniendo medidas de distanciamiento social y aislamiento. Sin embargo, no todas las partes accedieron a secundar su propuesta y, tras la renovación del Estado de Emergencia, KHUNTO abandonó la coalición alternativa que Gusmão había presentado al presidente y mostró su apoyo al gobierno de Taur Matan Ruak.

⁶ El artículo 25 apartado 4 de la Constitución de la RDTL menciona que el Estado de Emergencia no se puede prolongar por más de 30 días, siendo renovable por el mismo periodo de tiempo cuando se considere de imperiosa necesidad (Vasconcelos 2011, 98).

El FRETILIN, a su vez, por medio de Mari Alkatiri, ya había mostrado el 22 de abril su apoyo a que Taur Matan Ruak continuase como primer ministro hasta el final de su mandato (2023).

Así, el 30 de abril, tras la victoria en la votación parlamentaria para prórroga del Estado de Emergencia, el Taur Matan Ruak decidió nombrar seis nuevos ministros para los ministerios que se encontraban vacantes desde el inicio de su gobierno. De los nominados, cinco eran del FRETILIN y uno del PD. Sin embargo, lo que parecía presentarse como una nueva fase de estabilidad, se convirtió, de hecho, en el reinicio de un nuevo momento de tensión que hizo de mayo un mes de intensos movimientos políticos en el Parlamento.

La primera respuesta del CNRT al nombramiento de los nuevos ministros y al hecho de que el presidente nunca hubiese respondido a la propuesta de coalición alternativa presentada en marzo fue la presentación de una petición de 18 diputados —17 del CNRT y uno de la UDT— al Tribunal de Recursos⁷ solicitando la investigación del presidente Lú-Olo por alegar inconstitucionalidad de sus actos durante los meses previos. Uno de los puntos planteados era que el presidente debería haber disuelto el Parlamento cuando no se aprobaron los PGE a principios de año. Esta primera petición no fue aceptada por el Tribunal. En cualquier caso, ésta fue una situación sin precedentes en la política de Timor-Leste, ya que hasta ese momento —según Leach (2020)— nunca se habían cuestionado los poderes presidenciales como en esta ocasión. Luego, el 8 de mayo, el CNRT envió una carta oficial al primer ministro afirmando su salida del VIII Gobierno e indicando a los que habían sido instalados que dimitirían libremente. La salida dejaría al gobierno con sólo 13 escaños en el Parlamento si no hubiese sido por la coalición entre KHUNTO y PLP con el FRETILIN, que sumaba un total de 36 escaños. Estos partidos comenzaron a cuestionar el liderazgo del presidente del Parlamento, Arão Noé Amaral, del CNRT, y solicitaron su remoción. El contexto en cuestión comenzó a reverberar hasta el punto de que, en medio del Estado de Emergencia por la pandemia, el presidente del Parlamento sugirió que Lú-Olo debía disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones, ya que la crisis institucional era intensa.

Después de todos estos movimientos y conflictos, el fin del mes de mayo se inició con la toma de posesión de ocho nuevos ministros: cinco de ellos del FRETILIN, uno del PLP,

⁷ El Tribunal de Recursos de Timor-Leste tiene las funciones de los Tribunales de Apelación o Supremos y funciona como la última instancia de apelación.

uno del KHUNTO y uno del PD. Gracias al acuerdo de gobierno, la coalición formada por esos partidos llegó a una mayoría parlamentaria de 41 escaños. Ello, según el presidente, implicaba el fin de la inestabilidad política con un gobierno con amplia legitimidad constitucional y parlamentaria. Además, en medio de este proceso, Timor-Leste también tuvo la prórroga del Estado de Emergencia iniciada a fines de marzo por un mes más y el Consejo de Ministros aprobó el cronograma para el tercer intento de aprobar los PGE 2020.

A finales de junio, además de una primera declaración del fin del Estado de Emergencia debido a la falta de casos de covid-19 desde finales de abril, el presidente Lú-Olo dio el visto bueno para la toma de posesión de los nuevos ministros, complementando así todas las carteras del VIII Gobierno. El Estado de Emergencia se reanudó el 4 de agosto después de que un ciudadano indonesio, en cuarentena desde el 22 de julio, diese positivo por covid-19. Desde su reinicio en julio, el Estado de Emergencia continúa vigente hasta la fecha, reanudándose en sucesivos momentos, el último de los cuales ocurrió el 4 diciembre de 2020.

El 2 de octubre el Parlamento Nacional aprobó finalmente los PGE 2020, siendo promulgados por el presidente Lu-Olo el 19 de octubre. Su valor total fue de \$1 497 millones de dólares, 220 de ellos destinados a la respuesta sanitaria y económica causada por la pandemia de covid-19. Asimismo, pocos días antes de la promulgación por parte del presidente, el 15 de septiembre el gobierno presentó los PGE para 2021 al Parlamento Nacional, con un monto de \$2 029.5 millones de dólares.⁸

Pandemia de la covid-19

A principios de febrero 2020 se aprobó un Plan de Contingencia para la prevención del brote del virus SARS-CoV-2, se creó la Comisión Interministerial⁹ para la prevención y control de covid-19, y el Consejo de Ministros aprobó la Adopción del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS que define las medidas sanitarias para proteger la salud pública. Se inició el control del ingreso de ciudadanos extranjeros provenientes de la República Popular

⁸ <http://timor-leste.gov.tl/?p=25929&n=1>

⁹ Los ministerios de salud, finanzas y relaciones internacionales participaron conjuntamente con ONG y colaboradores internacionales como la OMS y las embajadas.

China, así como la implementación de medidas sanitarias, similar a lo ocurrido en otras partes del mundo. Los 17 estudiantes timorenses que se encontraban en la ciudad de Wuhan, primer epicentro de la covid-19, fueron trasladados a Auckland, Nueva Zelanda, tras la negativa de Indonesia de recibir ciudadanos para cuarentena.

El primer caso confirmado en Timor-Leste, un ciudadano timorense que regresaba de Australia, se produjo el 21 de marzo. El 16 de marzo, el Consejo de Ministros decidió que se pediría al presidente que declarara el Estado de Emergencia para controlar la pandemia, declarada por la OMS el 11 de marzo. Tras la aprobación unánime de la solicitud en el Parlamento, Lú-Olo declaró el Estado de Emergencia desde el 28 de marzo hasta el 26 de abril. Esta condición se renovó dos veces más, finalizando el 26 de junio, con el mantenimiento de sólo unas pocas medidas de prevención sanitaria. Posteriormente, como hemos mencionado, el Estado de Emergencia se decretó de nuevo en julio y ha sido renovado sucesivamente y sin interrupción hasta diciembre de 2020. Hasta ese momento se registró un total de 31 casos de coronavirus y ninguna muerte (World Health Organization 2020).

En marzo se tomaron medidas excepcionales de contención, lo que se denominó con el anglicismo *lockdown*, que incluía la restricción de entrada al territorio nacional de cualquier ciudadano extranjero proveniente de cualquier país con casos de covid-19. Todas las fronteras estaban cerradas y sólo los timorenses orientales o en casos excepcionales podían ingresar tras una cuarentena obligatoria. No se ha interrumpido la circulación de mercancías. También se creó una línea telefónica de emergencia de covid-19. Se cerraron escuelas, universidades e iglesias, se limitó la asistencia a funerales a un máximo de diez personas y se inició una disminución masiva de funcionarios públicos en los lugares de trabajo. También se suspendió el transporte público y se prohibieron las aglomeraciones de más de cinco personas, así como las actividades deportivas.

Ante la falta de estructura, medicinas y equipamiento sanitario para la prevención, el gobierno, a través del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Dionísio Babo Soares, Timor-Leste adquirió medicinas y equipamiento de China. A principios de marzo, la embajada de China en Dili también donó algunos equipos a Timor-Leste. El gobierno australiano desempeñó un papel decisivo en la construcción de un laboratorio específico para realizar pruebas a pacientes sospechosos de covid-19, finalizado el 9 de mayo. Este

laboratorio ofrece apoyo técnico y de capacitación, y la OMS también proporcionó el equipamiento necesario para realizar las pruebas PCR.

Cuba fue otro actor importante en este periodo pandémico. Los médicos cubanos han trabajado junto con los médicos timorenses orientales (graduados en Cuba a través de la cooperación que existe entre los dos países desde 2000) en la prevención y el tratamiento de la covid-19. Debido a las buenas respuestas que tuvo el antiviral cubano para el tratamiento de la enfermedad, el VIII Gobierno solicitó más medicamentos y apoyo de las brigadas médicas cubanas.

Australia, China y Cuba fueron tres países que tuvieron una fuerte presencia en términos de cooperación internacional durante los principales meses de la pandemia en Timor-Leste, pero también contribuyeron otros actores. USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) ofreció \$1.1 millones; la alianza GAVI, una iniciativa de la Fundación Bill Gates ubicada en Ginebra, asignó \$29 millones de dólares; Unicef donó suplementos médicos esenciales y kits de higiene y, por medio de donaciones de Estados Unidos, también ofreció apoyo financiero; el Banco Asiático de Desarrollo ofreció un millón de dólares a Timor-Leste, cantidad financiada por el gobierno japonés, para ayudar principalmente en el área de la inseguridad alimentaria.

Propuesta de ley de difamación pública

A comienzos de junio de 2020, el gobierno presentó una propuesta de borrador de decreto ley para consulta pública. El decreto tenía como objetivo la reforma del código penal, la sexta enmienda desde su aprobación en 2009, para introducir los delitos de difamación e injurias. El preámbulo de la propuesta de decreto de ley planteaba la necesidad de proteger “el honor, buen nombre y reputación” de las personas (físicas y jurídicas) y fallecidas. La justificación que se movilizaba para justificar su pertinencia aludía, específicamente, a la generalización del uso de dispositivos móviles y, mediante ellos, de las redes sociales. En la propuesta se preveían penas de prisión de hasta tres años, cuando la difamación e injuria se difundiese a través de los medios de comunicación, redes sociales o se refiriesen a personas que detentasen cargo público, religioso o político (VIII Governo Constitucional 2020).

Las críticas a la propuesta no tardaron en llegar. Colectivos de la sociedad civil, particularmente el sindicato de periodistas de Timor-Leste, mostraron su preocupación por la criminalización de opiniones, así como su posible inconstitucionalidad al ser contraria a los artículos referentes a la libertad de expresión y prensa (Pacific Media Watch 2020). El ex presidente José Ramos-Horta se mostró contrario a la propuesta, aludiendo a que la enmienda no debería ser una prioridad del gobierno en las circunstancias económicas y sociales del país. Asimismo, se hizo eco del peligro que la propuesta representaba para la libertad de expresión y criticó la mezcla que el borrador presentaba al no diferenciar la comunicación en medios con redes sociales, aunque ambos se hiciesen mediante dispositivos móviles (LUSA 2020b). Mari Alkatiri, ex primer ministro y líder del FRETILIN, se mostró también preocupado por ser una propuesta demasiado apresurada e inoportuna por las condiciones del país. Sin embargo, sí se mostró abierto a estudiar el asunto con calma cuando las difamaciones tengan un objetivo político explícito (LUSA 2020a), haciéndose eco del uso global de las *fake news* como arma política.

En el momento de escritura de este artículo, la propuesta no ha sido presentada por el gobierno para consideración en el Parlamento Nacional. De acuerdo con lo informado por la ONG La'o Hamutuk, el presidente de la República les comunicó en una reunión que el gobierno le había informado que la propuesta del borrador de ley no era una prioridad en la actualidad (*Tempo Timor* 2020).

ECONOMÍA

Como en otras partes del mundo, la economía de mercado de Timor-Leste Oriental en 2020 sufrió una fuerte depresión, que se manifiesta en la caída estimada de 6% de su PIB. La sinergia entre las respuestas a esta crisis y la reconfiguración del VIII Gobierno constitucional a partir de la inclusión del FRETILIN creó las condiciones para establecer un cambio de rumbo en la política económica del país, orientándola más hacia intervenciones dedicadas a la defensa de las poblaciones más pobres. Tales políticas, explicitadas en el Plan de Recuperación Económica (RDTL 2020b), dan también continuidad a la promoción de la diversificación de la economía en el país.

Ya desde 2017 las disputas entre las élites políticas del país venían causando retrocesos significativos sobre la economía nacional, de modo que la caída del PIB del año en curso (2020) no fue mayor apenas por el hecho de que ya había venido cayendo significativamente en comparación con la dinámica de crecimiento que el país vivió entre 2007 y 2016 (RDTL 2020b, 32). Las restricciones que se aplicaron a las ejecuciones de los presupuestos del Estado —el agente más importante de la economía de mercado en el país— debido a la no aprobación en el Parlamento Nacional en 2019, llevó a que se aplicara la ejecución duodecimal de los mismos en 2020. Esto perjudicó las inversiones públicas, lo que, a su vez, produjo un aumento de la retracción del mercado, ya instalada desde 2018. Los efectos de estos hechos sobre los ingresos del Estado fueron poco significativos, debido a que la mayoría de ellos deriva de los beneficios del fondo del petróleo y no tanto de los tributos.

A pesar de que la pandemia de Covid-19 no se ha instalado de modo endémico, sus efectos sobre la economía de mercado y sobre las economías domésticas han sido abrumadores. Hostelería y restauración, economía informal y entidades de la sociedad civil dependientes de trabajadores extranjeros (RDTL 2020b, 11) fueron los sectores de la economía de mercado más afectados por el Estado de Emergencia. Además hubo una importante contracción de la oferta y la demanda agregados y del consumo, que son el principal componente del PIB no petrolífero del país.

Algunas informaciones producidas por diferentes instituciones de gobernanza indican que la pandemia ha causado un fuerte choque sobre la economía de mercado del país. De acuerdo con las investigaciones realizadas por la Asia Foundation, 78% de los emprendimientos privados se redujeron o cerraron sus operaciones en el país y 80% de los trabajadores asalariados vieron sus ingresos reducidos. Negocios informales como pequeñas tiendas de productos de primera necesidad (*kios*) y transportes tuvieron pérdidas de hasta 65% en su facturación durante los dos primeros momentos del Estado de Emergencia. El 75% de los agricultores tuvo pérdidas en sus ingresos mensuales. En relación con este último dato, es importante resaltar que debido a la prohibición de realizar ferias y mercados en todo el país durante las primeras fases del Estado de Emergencia la venta de excedentes agrícolas sufrió una fuerte caída y, a consecuencia de ello, el acceso de los agricultores al dinero se

hizo extremadamente difícil (Leahy et al. 2020, 14). El pánico que se instaló en el país en razón de la pandemia hizo que parte de las personas con trabajo asalariado en la capital, Dili, abandonasen sus puestos y buscasen refugio en las montañas (en la mayoría de los casos se desplazaron a sus lugares de origen).

El hambre y la inseguridad alimentaria se acentuaron también en 2020 en el país. La pérdida de salarios y renta, así como las dificultades de acceso a los alimentos fueron los efectos más citados de la pandemia en las unidades domésticas, como relatan algunos estudios (Leahy et al. 2020, 11 entre otros), lo que se explica por las disminuciones de renta y la ausencia de mercados. Debido a las dificultades económicas, creció el número de personas que pasó a realizar solamente una o dos comidas al día. Dadas las jerarquías de género existentes dentro de las unidades domésticas, las mujeres han sido el segmento social más afectado por la crisis. Una investigación realizada por la UNTL (Universidade Nacional Timor Lorosa'e) muestra una caída de 33% de las mujeres que realizan tres comidas al día (Chen 2020 VI, 6).

En agosto de 2020 el gobierno lanzó un Plan de Recuperación Económica en el que proponía medidas de apoyo socioeconómico de efectos a corto y medio plazos, focalizados en el apoyo a las personas y las empresas. *Grosso modo*, las medidas a corto plazo consisten en: “1. Subsidio extraordinario de apoyo al empleo; 2. Subsidios monetarios de apoyo a las familias, y 3. Moratoria en el cumplimiento de obligaciones de contratos de concesión de crédito” (RDTL 2020b). En el contexto de estas actividades, destacan los esfuerzos realizados para incorporar a trabajadores informales —el sector que envuelve a la mayor parte de la población— dentro del sistema de seguridad social, así como la transferencia de dinero y la distribución de cestas básicas (RDTL 2020b, 44).¹⁰ Las políticas a medio y largo plazos, a su vez, se caracterizan por la vuelta de fuertes inversiones por parte del Estado en políticas de fomento a la agricultura y a la pequeña industria agroalimenticia, educación, salud, además del proyecto de llevar el sistema de protección social a todo el país. Este tipo de proyectos políticos se opone radicalmente a las inversiones en grandes obras de infraestructura que marcaron el tenor de los gobiernos liderados por el CNRT (Congresso Nacional da

¹⁰ A pesar de que el Plan de Recuperación se aprobó en agosto, algunas de las medidas que recoge ya venían siendo implementadas desde mayo de 2020.

Reconstrução Timorense) entre 2007 y 2017, y se aproxima a las demandas de apoyo a inversiones en actividades productivas que desde hace tiempo reclama la sociedad civil timorense.

La ayuda de emergencia de \$200 dólares estadounidenses a todas las familias cuyos miembros no tengan una renta superior a \$500 dólares, aprobada por iniciativa del gobierno, ha sido una medida fundamental que ha servido para atenuar la inseguridad alimentaria y aumentar el consumo entre la población. Esta iniciativa gubernamental alcanzó alrededor de 300 000 familias (McWilliam 2020, 196) que, según varias investigaciones de origen diverso, han usado esos recursos prioritariamente para la compra de alimentos (Leahy et al. 2020, 11, 33), bienes esenciales para la reproducción social, y que han tenido un efecto positivo colateral sobre la recuperación de la economía.

Desempleo y trabajo migrante

La influencia de las economías de subsistencia, de la agricultura y del trabajo informal sobre las dinámicas de reproducción social de las poblaciones timorenses, junto a la debilidad de la presencia del sector privado en el país (que implica una baja oferta del trabajo asalariado), han sido responsables de las cifras relativamente bajas de desempleo en Timor-Leste. Según el último dato oficial del que se dispone, en 2016 la tasa de desempleo era de 10.4% de la población activa. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, esta tasa alcanzaba 32.9% (RDTL 2020b, 38).

Obviamente, la tasa de desempleo no es significativa en lo que a la ausencia de oficios o de participación en actividades productivas se refiere, sino apenas en relación con el porcentaje de personas en busca de trabajo asalariado que no son absorbidas por el mercado laboral. El enorme contingente de personas que vive de la agricultura y del trabajo doméstico y que no busca ganarse la vida ni aprovisionarse económicamente fuera de estas actividades no entra dentro de este porcentaje. Cabe recordar que buena parte de los empleos de la economía formal se ubican en ciudades y villas, mientras que la mayor parte de la población (70%, aproximadamente 91 5000 personas) vive en áreas rurales (McWilliam 2020, 198). De cualquier modo, es importante tener en cuenta la advertencia formulada por Lundahl y Sjöholm (2019, 156) respecto de la fiabilidad de las estadísticas de empleo y desempleo en

Timor-Leste, debido a las controversias metodológicas a propósito de su construcción y al hecho de que pocas son las personas que se consideran formalmente desempleadas. En este contexto, un estudio elaborado por la ONG La'o Hamutuk sirve como referente para observar la distribución funcional aproximada de los 800 000 timorenses en edad activa (15 a 64 años): 27% estarían desempleados, dedicados a trabajo informal o a tareas domésticas no remuneradas, retirados o, simplemente, no estarían en busca de empleo; 7% serían funcionarios públicos; 9% empleados en el sector privado;¹¹ 1% empleados en organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales de desarrollo; 6% autoempleados en actividades como *kios* (pequeñas tiendas de productos básicos) y transportes; 2% estudiantes o trabajadores en el exterior; 21% de estudiantes en el país y 27% de agricultores o pescadores (La'o Hamutuk 2020b).

Es importante resaltar que las remesas de dinero resultado del trabajo migrante de timorenses en países como Australia, Reino Unido y Corea del Sur continuará figurando en 2020 como una fuente esencial de ingresos primarios aun a pesar de que por causa de la pandemia éstas puedan verse reducidas ante la caída de las ganancias de los trabajadores en sus respectivos países de acogida. Según Curtain (2018), las remesas enviadas por los trabajadores migrantes son ya la mayor fuente de ingresos del país por detrás del petróleo y la ayuda al desarrollo, superando los ingresos por exportación de café. De un total estimado de \$44 millones de dólares en remesas enviadas por los trabajadores en el extranjero en 2017, 96% proviene de Reino Unido (\$27 millones), Corea de Sur (\$9.6 millones) y Australia (\$5 millones).

Fondo del petróleo y presupuestos del Estado

La inestabilidad económica global afectó considerablemente la dinámica del Fondo de Petróleo de Timor-Leste en 2020. Las bruscas caídas del precio del crudo y de las reservas del Fondo de Petróleo y sus derivados durante el inicio de año provocaron que el fondo perdiese \$1 800 millones de dólares de su capital durante los primeros meses de 2020, según información del Banco Central al Parlamento Timorense (La'o Hamutuk 2020d). Durante el

¹¹ Otras cifras estiman que sólo alrededor de 5% de los trabajadores está empleado en el sector privado (McWilliam 2020, 198).

discurrir del año esas pérdidas se recuperaron con el aumento del precio del petróleo y los dividendos provenientes de las inversiones realizadas por el Fondo en el mercado financiero. En agosto de 2020 el Fondo registró un montante de \$18 700 millones de dólares en depósito, la mayor cifra desde su creación.

Como es sabido, el Fondo del Petróleo es la principal fuente de ingresos para los presupuestos del Estado y, desde 2015, éste ha venido retirando cantidades superiores a lo que se denomina “ingresos sostenibles estimados” (*Estimated Sustainable Income*), que giran en torno de 3% del total (La’o Hamutuk 2020c). Además de eso, los recursos de los campos de petróleo actualmente en explotación están casi totalmente agotados y, debido a la crisis desencadenada por la pandemia, no se han presentado nuevas ofertas de explotación para los otros campos. Este contexto lleva a una gran preocupación, indicando una posible escasez de recursos para el Estado al medio y largo plazos. El borrador de Presupuestos del Estado para 2021 propone la retirada de \$1 447 millones del Fondo del Petróleo que, según la ONG La’o Hamutuk, implicaría una cifra muy superior al 3% sostenible (alcanzando el 7.5%).

Los presupuestos aprobados en 2020 autorizaron una retirada de \$964 millones de dólares del Fondo, un valor que excede en \$419 millones el uso sostenible estimado (La’o Hamutuk 2020a). Además de eso, cabe destacar que el Estado de Timor-Leste se ha venido endeudando con el objetivo de realizar algunas obras de infraestructura, como el conocido proyecto Tasi-Mane, cuyas perspectivas de beneficio para el país han sido bastante cuestionadas (Bovensiepen 2016).

Hasta octubre de 2020, la ejecución del presupuesto de Estado se realizó mediante el régimen duodecimal, si bien de modo algo relajado, en razón de la reprobación del presupuesto del año anterior, hecho clave que supuso la reorganización del gobierno y la inclusión del FRETILIN, como mencionamos previamente. Sin embargo, las medidas de emergencia destinadas a mitigar los negativos efectos socioeconómicos derivados de la pandemia de covid-19 pudieron realizarse con base en la declaración del Estado de Emergencia. La gestión de recursos depositados en el Fondo Especial de Emergencia Covid-19, creado en marzo de 2020, no estaba sujeta a las dinámicas de desembolso de recursos propios al régimen duodecimal.

De acuerdo con la Ley 10/2020, el presupuesto para los gastos del Estado en 2020 sumó un valor de \$1 497 millones de dólares estadounidenses, que se aplicaron respectivamente en los siguientes recursos: a) \$207.2 millones para salarios y pagos; b) \$563 millones en bienes y servicios; c) \$504.3 millones en transferencias públicas; d) \$9.2 millones para capital menor; e) \$213.4 millones para capital de desarrollo (RDTL 2020a).

Finalmente, vale la pena destacar que existe la tendencia de gran parte de los lucros generados por el sector privado en Timor-Leste de ser enviados al exterior y no reinvertir en el propio país. De hecho, una parte importante de las instituciones que dinamizan la economía de mercado tienen una postura depredadora hacia ella (Lundahl y Sjöholm 2019, 183). Así, puede ser prudente que el Estado exija, a cambio del acceso al crédito, que parte de los lucros generados por las empresas en Timor se reinviertan en el propio país para generar un crecimiento económico más independiente de las inversiones estatales, con el fin de frenar las depresiones económicas, especialmente para cuando el Presupuesto del Estado ya no cuente con tantos recursos del Fondo del Petróleo.

POLÍTICA INTERNACIONAL

Candidatura de Timor-Leste a la ASEAN y proceso de adhesión a la organización mundial del comercio

La candidatura de Timor-Leste para entrar en la ASEAN, iniciada en 2011, ha continuado siendo evaluada, a pesar de las dificultades logísticas que la pandemia ha presentado.

En marzo se celebró la novena Reunión del Grupo de Trabajo del Consejo de Coordinación de la ASEAN (ACCWG), formada por los ministros de exteriores de los países miembros y cuyo objetivo es preparar las cumbres de la ASEAN, en la que se abordó la candidatura de Timor-Leste. Allí se decidió que equipos de la ASEAN realizarían inspecciones sobre la capacidad de Timor-Leste para participar de la Comunidad Económica (AEC) y de la Comunidad Sociocultural (ASCC) de la ASEAN como pasos previos para aceptar la candidatura

del país.¹² Los informes sobre esas inspecciones se presentarían posteriormente al Consejo de Coordinación para su aprobación a finales de año (ASEAN Viet Nam 2020).

En septiembre se realizó la evaluación sobre el pilar de la Comunidad Sociocultural, en la que el país fue calificado positivamente (Freitas y Silva 2020a). La realización de la reunión de inspección sobre el pilar de la Comunidad Económica, en el momento de escritura del artículo, está prevista que ocurra los días 16, 17 y 18 de noviembre (Freitas y Silva 2020b).

El año 2020 ha sido también testigo del inicio del proceso de adhesión de Timor-Leste a la Organización Mundial del Comercio. En 2016 se había creado el Grupo de Trabajo sobre la Adhesión del país, obteniendo el estatus de país observador en la institución internacional. Los países miembros mostraron su apoyo a la candidatura y solicitaron el envío de más información sobre las políticas de apoyo a la agricultura, ofertas iniciales de bienes y servicios que permitan acuerdos bilaterales sobre el acceso al mercado, así como traducciones de documentos y borradores y la disposición para adoptar leyes que se aproximen a los estándares de la OMC. El Grupo de Trabajo tiene prevista una reunión en el primer trimestre de 2021 para continuar evaluando la candidatura timorense (ONU News 2020).

TRATADO DE LA FRONTERA MARÍTIMA CON AUSTRALIA

A pesar de que el Tratado de la Frontera Marítima entre Australia y Timor-Leste ha sido ratificado por los órganos legislativos de ambos países, firmado en 2018, y de haber entrado en vigor en 2019, los asuntos relacionados con él continúan siendo noticia.

En febrero de 2020 la investigación realizada por el Comité de Asuntos Exteriores, Defensa y Comercio del Senado de Australia presentó su informe final. En él se evaluaba una moción presentada en el Senado acerca de cómo la declaración de Australia de aceptación limitada de la jurisdicción universal de Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Tribunal Internacional de Justicia en los casos de disputas sobre fronteras marítimas cercenó la capacidad de Timor-Leste para ejercer sus derechos con base

¹² Timor-Leste debe cumplir con los estándares establecidos por la ASEAN sobre Seguridad Política, Comunidad Económica y Comunidad Sociocultural, lo que se ha denominado “los tres pilares fundamentales”, para convertirse en Estado miembro. La evaluación sobre Seguridad Política había sido realizada en septiembre de 2019.

en la ley internacional. El informe consideró mayoritariamente que el tratado de 2018 ponía fin a 40 años de incertidumbre jurídica y consideraba que la posibilidad de reabrir nuevas negociaciones sobre las fronteras marítimas eran remotas (The Senate 2005).

Además de esto, el juicio contra Bernard Collaery ha continuado su proceso. Collaery, recordemos, se enfrenta a pena de cárcel por ayudar supuestamente a su cliente (*Witness K*) a revelar información sobre el caso de espionaje de los servicios de inteligencia australianos en las oficinas gubernamentales de Timor-Leste para, de ese modo, estar en una posición ventajosa durante las negociaciones sobre el petróleo y gas en 2004 (Knaus 2020). El juicio contra el abogado se realiza bajo secreto de sumario, según decisión judicial (Byrne y Doran 2020).

SEGURIDAD HUMANA

Caso de la gripe porcina africana

En septiembre de 2019 Timor-Leste informó que la peste porcina africana había comenzado a entrar en el país. Si bien no se han detectado casos de transmisión de la enfermedad en seres humanos, la cría de ganado (reses, aves de corral, cerdos y cabras) es una actividad económica de relevancia para gran parte de la población del país. Los cerdos, particularmente, tienen un valor cultural y monetario por ser animales movilizados para sacrificios en las actividades rituales del país. Algunos estudios han mencionado la importancia económica de los cerdos tanto para la economía nacional como para los pequeños propietarios (Smith et al. 2019; Bettencourt et al. 2015). Los cerdos son vendidos en mercados locales cuando las unidades domésticas se enfrentan a problemas financieros o de suministro de alimentos, así como otras contingencias inesperadas. Si bien idealmente son reservados para ocasiones especiales y eventos importantes del ciclo vital del hogar (ritos como el matrimonio o la muerte, así como otros rituales o ceremonias), su venta sirve también como mecanismo de protección económico. Además de eso, como algunos estudios han mostrado (Alonso-Población 2013; Fidalgo Castro 2013; Wong et al. 2018), el consumo de carne en rituales significa uno de los más importantes aportes de proteína a la dieta de los timorenses, llegando a alcanzar 80% de la ingesta total de proteínas en la dieta de las

poblaciones rurales no costeras del país (AMSAT International 2011). Así, el impacto de la peste porcina africana tiene una importancia muy relevante tanto para la seguridad económica como alimentaria de gran parte de la población del país.¹³

Hasta la fecha de escritura de este artículo y a pesar de haberse suspendido muchas pruebas debido a la crisis del coronavirus, se han confirmado 2 145 muertes de cerdos en un total de nueve de los 13 municipios del país por causa de la gripe porcina (FAO 2020; ACIAR 2020; Costa y Auxiliadora 2019). Algunas estimaciones consideran que un total de 50 000 cerdos, de entre los 420 000 que formaban la cabaña porcina nacional, pueden haber muerto (McWilliam 2020, 201), llegando a diezmar la cabaña de alguno de los municipios del país, como en el caso de Bobonaro, en el que se ha informado de la muerte de más de 16 000. No existe aún vacuna ni tratamiento para la peste porcina africana. El gobierno ha intentado promover políticas de protección para evitar la propagación, informando a la población que debe evitarse que los cerdos deambulen libremente en busca de comida, pues los expertos han informado que la enfermedad se propaga cuando un animal entra en contacto con otros animales infectados, enfermos o muertos, equipos agrícolas infectados, ropa o restos de carne (ACIAR 2020).

Desastres naturales

Durante marzo, mes en el que se detectó el primer caso de covid-19 en el país, se produjeron inundaciones localizadas en Dili durante la estación de lluvias. Las inundaciones tuvieron como resultado la destrucción de 200 casas (y su producción agrícola, que se cosechaba en esas fechas) y afectaron alrededor de 6 000 personas, con una persona fallecida como consecuencia (Corps et al. 2020; McWilliam 2020). El gobierno, que ya había decretado el Estado de Emergencia debido a la pandemia, declaró dos días de tolerancia para gestionar la ayuda a la población afectada y proceder a la limpieza de los desperfectos causados por las lluvias torrenciales.

¹³ Especialmente si se tiene en cuenta que buena parte de la población realiza algún tipo de actividad relacionada con la cría de animales, hasta 80% según el censo de 2010 (NSD 2010).

Hambre y desnutrición

La desnutrición sigue siendo un problema estructural del país que afecta especialmente a mujeres y niños de menos de cinco años (TLDHS 2018, 181). Las causas han sido señaladas en numerosas ocasiones: pobreza, inseguridad alimentaria, dependencia de los alimentos importados y poca resiliencia de los sistemas agrícolas (McWilliam 2020). Timor-Leste es, según el Índice Global del Hambre (von Grebmer et al. 2020), el segundo peor país clasificado entre 107, después de Chad. Los acontecimientos de 2020 han agravado estas causas estructurales de la desnutrición debido a la pandemia de covid-19, la gripe porcina africana y la falta de lluvias que provocó sequías y afectó los cultivos. Así, 2020 ha sido testigo de un aumento de los problemas sobre la nutrición y ha registrado niveles de hambre que han sido calificados como alarmantes (Aleixo 2020).

Respecto a la nutrición y el hambre de las familias, el impacto recibido en varios niveles sobre las unidades domésticas durante 2020 ha agravado las ya preocupantes circunstancias. Especialmente relevante es el impacto de la gripe porcina sobre la nutrición, ya que más allá del consumo de proteína animal, la venta de cerdos sirve a nivel doméstico como mecanismo de aprovisionamiento de dinero para la compra de bienes básicos en momentos de extrema necesidad. Además de eso, las restricciones de movilidad durante el Estado de Emergencia han podido tener un impacto relevante en las celebraciones de rituales que, como hemos mencionado, representan importantes ocasiones para el consumo de proteínas de muchas personas —especialmente en áreas rurales.

El gobierno de Timor-Leste, con el objetivo de atajar esta problemática, se adhirió al movimiento Scalling Up Nutrition para mejorar los niveles de malnutrición y hambre en el país. Asimismo, tras el reajuste en el VIII Gobierno se han establecido estrategias políticas a mediano y largo plazos caracterizadas por las inversiones del Estado en fomento de la agricultura, como ya hemos mencionado en la sección sobre economía.

CONCLUSIÓN

El 2020 marca la construcción de una nueva alianza de fuerzas políticas en el país que ha permitido la vuelta del partido FRETILIN al poder, mediante una alianza con el PLP y KHUNTO,

lo que muy probablemente permita que este partido se mantenga de manera más estable en el poder.

Esta nueva alianza política, en sinergia con las medidas necesarias para atenuar los efectos negativos de la pandemia de covid-19, ha provocado una alteración sustantiva de las prioridades en las políticas públicas por parte del Estado. Esta reorientación se ha destinado, al menos incipientemente, con las medidas de apoyo socioeconómico adoptadas durante los Estados de Emergencia y en el Plan de Recuperación 2020, hacia la protección de los intereses generales de la población y las inversiones en actividades productivas, en lugar de grandes proyectos de infraestructura.

El impacto que la crisis económica genera por las restricciones establecidas durante los Estados de Emergencia, así como por otros acontecimientos (sequía, peste porcina africana), muestra la capilaridad que la economía de mercado tiene sobre el país y la dependencia que las unidades domésticas tienen de ella. Si bien estas últimas están también envueltas en algún grado (66% según el censo agrícola) en actividades de aprovisionamiento localizado —cría de animales o agricultura—, esta dependencia nos muestra cómo los regímenes económicos de Timor-Leste se han ido transformando hacia una mayor dependencia de la economía de mercado.

Alberto Fidalgo Castro es profesor colaborador del Programa de Posgrado en Antropología Social de la Universidad de Brasilia (PPGAS/UnB), financiado por una beca del Programa Nacional de Postdoctorado de la Fundación CAPES (PNPD/CAPES). Realiza investigaciones en Timor-Leste desde 2007 en diversos temas: historia timorense, modos de existencia, religión, aspectos económicos del ritual y sociedades de casas.

fidalguia@gmail.com

Kelly Cristiane da Silva es profesora asociada del Departamento de Antropología de la Universidad de Brasilia (UnB) e investigadora del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Es también coordinadora del Laboratorio de Estudios de Economías y Globalizaciones. Realiza investigaciones en Timor-Leste desde 2002. Entre

otras publicaciones, es autora del libro *As nações desunidas. Práticas da ONU e a estruturação do Estado em Timor-Leste*.

kellysa67@gmail.com

Ana Carolina Ramos Oliveira realiza estudios de máster en Antropología Social en la Universidad de Brasilia (UnB) centrándose en el área de Antropología Económica. Otros de sus intereses incluyen cuestiones sobre la globalización, financierización de la economía y el proceso de formación del Estado. Estudia también las prácticas y tecnologías involucradas en proyectos de desarrollo nacional enfocados en prácticas agrícolas.

a.carolinaroliveira@gmail.com

REFERENCIAS

- ACIAR. 2020. "Second epidemic threatening Timor-Leste." Australian Government–Australian Centre for International Agricultural Research, junio 15, 2020. <https://aciarc.gov.au/media-search/blogs/second-epidemic-threatening-timor-leste>
- Aleixo, Mário. 2020. "Fome atinge níveis alarmantes em Timor-Leste." *RTP Notícias*, octubre 14, 2020. https://www.rtp.pt/noticias/mundo/fome-atinge-niveis-alarmantes-em-timor-leste_n1266817
- Alonso-Población, Enrique. 2013. "Fisheries and food security in Timor-Leste: the effects of ritual meat exchanges and market chains on fishing." *Food Security* 5 (6): 807-816. <https://doi.org/10.1007/s12571-013-0308-2>
- AMSAT International. 2011. "Fish and animal protein consumption and availability in Timor-Leste. Regional Fisheries Livelihoods Programme for South and Southeast Asia (GCP/RAS/237/SPA) Field Project Document 2011/TIM/02."
- ASEAN Viet Nam. 2020. "Viet Nam, ASEAN support Timor Leste in membership application." ASEAN Viet Nam, marzo 5, 2020. <https://www.asean2020.vn/xem-chi-tiet1/-/asset>

[publisher/ynfWm23dDfpd/content/viet-nam-asean-support-timor-leste-in-membership-application](https://doi.org/10.24201/aap.2021.326)

- Bettencourt, Elisa Maria Varela, Mário Tilman, Vanda Narciso, Maria Leonor da Silva Carvalho y Pedro Damião de Sousa Henriques. 2015. “The livestock roles in the wellbeing of rural communities of Timor-Leste.” *Revista de Economia e Sociologia Rural* 53 (1): S063-S080. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790053s01005>
- Bovensiepen, Judith M. 2016. “Just a dream? The struggle for national resource sovereignty and oil infrastructure development along Timor-Leste’s south coast.” En *The Promise of Prosperity: Visions of the Future in Timor-Leste*, 119-138. Canberra, ANU Press.
- Byrne, Elizabeth y Matthew Doran. 2020. “Part of Witness K lawyer Bernard Collaery’s trial will be heard in secret, judge rules.” *ABC News*, junio 26, 2020. <https://www.abc.net.au/news/2020-06-26/part-of-witness-k-lawyer-bernard-collaery-trial-heard-in-secret/12397584>
- Chen, Li Li. 2020. “Women in Agriculture in Timor-Leste. State of Emergency and COVID impacts.” Oxfam in Timor-Leste–Universidade Nacional Timor-Lorosae. https://covid19.gov.tl/wp-content/uploads/formidable/6/Covid-Women-in-Agriculture_UNTL_Oxfam_English_1-1.pdf
- Corps, Mercy, Plan International, World Vision, Timor Leste, Nain Feto, Dom Aleixo y Vera Cruz. 2020. “Timor Leste: Floods Information bulletin.” Reliefweb, marzo 18, 2020. <https://reliefweb.int/report/timor-leste/timor-leste-floods-information-bulletin>
- Costa, Natalino y Maria Auxiliadora. 2019. “Fahi Hamutuk 2.145 Mak Mate Ona iha Munisípiu Haat.” TATOLI Agência Notícias de Timor-Leste, octubre 4, 2019. www.tatoli.tl/2019/10/04/fahi-hamutuk-2-145-mak-mate-ona-iha-munisipiu-haat/
- Curtain, Richard. 2018. “Remittances biggest export earner for Timor-Leste after oil.” Devpolicy Blog from the Development Policy Centre, marzo 22, 2018. <http://devpolicy.org/wp-content/uploads/wp-post-to-pdf-enhanced-cache/1/remittances-biggest-export-earner-for-timor-leste-after-oil-20180322.pdf>

- FAO. 2020. "ASF situation in Asia update." Agriculture and Consumer Protection Department–Animal Production and Health. Food and Agriculture Organization. http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/empres/ASF/situation_update.html
- Fidalgo Castro, Alberto. 2013. "An Approach to the Food Habits of Three Communities in Timor-Leste." CARE International in Timor-Leste, diciembre 2013. <https://www.care.org.au/document/approach-food-habits-three-communities-timor-leste/>
- Freitas, Domingos Piedade y Zezito Silva. 2020a. "Adesão de Timor-Leste à ASEAN avaliada positivamente." TATOLI Agência Notícias de Timor-Leste, septiembre 20, 2020. <http://tatoli.tl/pt/2020/09/11/adesao-de-timor-leste-a-asean-avaliada-positivamente/>
- Freitas, Domingos Piedade y Zezito Silva. 2020b. "ASEAN realizará avaliação sobre pilar económico de Timor-Leste em novembro." TATOLI Agência Notícias de Timor-Leste, septiembre 11, 2020. <http://tatoli.tl/pt/2020/09/11/adesao-de-timor-leste-a-asean-avaliada-positivamente/>
- Grebmer, K. von, J. Bernstein, R. Alders, O. Dar, R. Kock, F. Rampa, M. Wiemers et al. 2020. *Global Hunger Index: One Decade to Zero Hunger: Linking Health and Sustainable Food Systems*. Bonn y Dublín: Welthungerhilfe & Concern Worldwide.
- Knaus, Christopher. 2020. "Secrecy in trial of Witness K lawyer Bernard Collaery an offence against open justice: law council." *The Guardian*, octubre 16, 2020. <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/oct/16/secrecy-in-trial-of-witness-k-lawyer-bernard-collaery-an-offence-against-open-justice-law-council>
- La'o Hamutuk. 2020a. "2020 General State Budget. Orsamentu Jerál Estadu ba 2020." <https://www.laohamutuk.org/econ/OGE20/19OGE20.htm>
- La'o Hamutuk. 2020b. "Rights and Sustainability." <http://www.laohamutuk.org/index.html>
- La'o Hamutuk. 2020c. "Rights and Sustainability." <https://www.laohamutuk.org/econ/briefing/RightSustainCurrentEn.pps>
- La'o Hamutuk. 2020d. "Timor-Leste Petroleum Fund / Fundu Petroliferu." <http://www.laohamutuk.org/Oil/PetFund/05PFIndex.htm>

- Leach, Michael. 2018. "In Timor-Leste, An Eventful Year Ends in Tension." *Inside Story*, diciembre 14, 2018. <https://insidestory.org.au/in-timor-leste-an-eventful-year-ends-in-tension-2/>
- Leach, Michael. 2020. "Back to the Future in Dili." *Inside Story*, febrero 24, 2020. <https://insidestory.org.au/back-to-the-future-in-dili/>
- Leahy, Caitlin, Dulce Soares, Bu Wilson y Pauline Tweedie. 2020. "Timor-Leste Covid-19 Household Cash Transfer Initial Socio-Economic Impacts and Effects on Gender Dynamics." Australian Government–Department of Foreign Affairs and Trade. <https://static1.squarespace.com/static/5ea7974c57c26961ada60fe0/t/5f99fa79039878762b899789/1603926718309/Full-Report-English-V4.pdf>
- Lundahl, Mats y Fredrik Sjöholm. 2019. *The Creation of the East Timorese Economy. Vol. 2, Birth of a Nation*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-22052-5>
- LUSA. 2020a. "Criminalizar difamação em Timor-Leste deve ser feito com cuidado e não agora–Mari Alkatiri." *O Sapo*, junio 8, 2020. https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/criminalizar-difamacao-em-timor-leste-deve_5eddd81ced99705f9c9b646f
- LUSA. 2020b. "Criminalizar difamação não é prioridade, pode manietar direitos em Timor-Leste–Ramos-Horta." *O Sapo*, junio 8, 2020. https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/criminalizar-difamacao-nao-e-prioridade-pode-_5eddd896effb435fd1259767
- McWilliam, Andrew. 2020. "8 . Covid-19 and food systems in Timor-Leste." En *Covid-19 and food systems in the Indo-Pacific: An assessment of vulnerabilities, impacts and opportunities for action*, editado por L. Robins, S. Crimp, M van Wensveen, R. G. Alders, R. M. Bourke, J. Butler, M. Cosijn et al., 195-230. Canberra: ACIAR Technical Report 96. https://www.aciar.gov.au/sites/default/files/2020-10/ACIAR%20TR096%20COVID19%20impacts%20on%20food%20systems_0.pdf
- NSD. 2010. *Highlights of the 2010 Census Main Results in Timor-Leste*. Dili: NSD & UNFPA.
- ONU News. 2020. "Timor-Leste fortalece candidatura à Organização Mundial do Comércio." ONU News, octubre 5, 2020. <https://news.un.org/pt/story/2020/10/1728572>

- Pacific Media Watch. 2020. "Media rights groups protest against Timor's draft defamation law." *Asia Pacific Report*, junio 11, 2020. <https://asiapacificreport.nz/2020/06/11/media-rights-groups-protest-against-timors-draft-defamation-law/>
- RDTL. 2020a. "LEI N.º 10 /2020 de 19 de outubro. Orçamento Geral do Estado Para 2020." *Jornal da República*, Série I (42 A): 5-52. <https://www.laohamutuk.org/econ/OGE20/JRLei10-2020OJE2020pt.pdf>
- RDTL. 2020b. "Plano de recuperação." VIII Governo Constitucional. Dili, agosto, 2020. https://www.gpm.gov.tl/wp-content/uploads/2020/08/Plano_Recuperacao_Economica_Timor-Leste-20201.pdf
- Smith, Dominic, Tarni Cooper, Abrao Pereira y Joanita Bendita da Costa Jong. 2019. "Counting the cost: The potential impact of African Swine Fever on smallholders in Timor-Leste." *One Health*, octubre 8, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.onehlt.2019.100109>
- Tempo Timor*. 2020. "PR Lú Olo: Governu dehan Esbosu Kriminaliza Difamasaun La'os Prioridade." *Tempo Timor*, agosto 11, 2020. <https://tempotimor.com/politika/3153-pr-lu-olo-governu-dehan-esbosu-kriminaliza-difamasaun-la-os-prioridade>
- The Senate. 2005. *Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee. Australia's declarations made under certain international laws*. Canberra: Commonwealth of Australia. <https://www.laohamutuk.org/Oil/Boundary/2019/AusParl/2019/SenateFADT/FADTReportAusDeclarations20Feb2020.pdf>
- TL DHS. 2018. "Timor-Leste demographic and health survey 2016." General Directorate of Statistics–Ministry of Health and ICF: Dili, Timor-Leste y Rockville, Maryland. <https://www.dhsprogram.com/pubs/pdf/FR329/FR329.pdf>
- Vasconcelos, Pedro Carlos Bacelar de. 2011. *Constituição anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar. Escola de Direito da Universidade do Minho.
- VIII Governo Constitucional. 2020. "Projeto de Decreto-Lei n.º de de / Sexta Alteração ao Código Penal, Aprovado Pelo Decreto-Lei N.º 19/2009, de 8 de abril." <https://doi.org/10.24201/aap.2021.326>

www.laohamutuk.org/Justice/defamation/2020/DraftDefamationLaw5Jun2020EnTePt.pdf

Wong, Johanna T., Brigitte Bagnol, Heather Grieve, Joanita Bendita da Costa Jong, Mu Li y Robyn G. Alders. 2018. "Factors influencing animal-source food consumption in Timor-Leste." *Food Security* 10 (3): 741-762. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0804-5>

World Health Organization. 2020. "Coronavirus Disease 2019 Situation Report–76. Timor-Leste." World Health Organization–Timor-Leste, diciembre 2, 2020. https://www.who.int/docs/default-source/searo/timor-lesste/02-12-2020-tls-sitrep-76-ncov-eng.pdf?sfvrsn=d5e35b09_3

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.327>

INFORME

Tailandia al inicio de la década 2020

Thailand at the Beginning of the 2020s

JOSÉ ERNESTO RANGEL DELGADO

<http://orcid.org/0000-0003-1392-9153>

Universidad de Colima, México

Recepción: 5 de octubre de 2020

Aceptación: 5 de enero de 2021

Resumen: El año 2020 no sólo se distingue por ser el inicio de una década, sino también por todos los retos y cambios que implica. La llegada de la covid-19 y sus repercusiones en Tailandia vinieron acompañadas por los extraordinarios reclamos populares al sistema de monarquía constitucional, así como por las decisiones tomadas por el gobierno, entre otras cuestiones. Este capítulo tiene el objetivo de presentar al país en su más reciente desenvolvimiento, de forma que se divide en una breve introducción; sus ámbitos interno y externo; su economía; su sociedad; un apartado de reflexiones finales y otro más de referencias. Así, a manera de reporte, busca matizarse con el sentido de seguridad humana que pretende el *Anuario Asia Pacífico 2021* del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México.

Palabras clave: Tailandia; gobierno; política exterior; economía; sociedad; seguridad humana.

Abstract: The year 2020 is not only distinguished for being the beginning of a decade, but also for all the challenges and changes it implies. The arrival of Covid-19 and its impacts in

Thailand were accompanied by extraordinary popular claims to the constitutional monarchy system, as well as government decisions, among other issues. The aim of this chapter is to present the Kingdom of Thailand in its most recent development. It is divided into a brief introduction, its domestic and foreign fields, its economy, its society, a section of final reflections and another one of references, which, by way of a report, seeks to be nuanced with the sense of human security that the *2021 Asia Pacific Yearbook* of the Center for Asian and African Studies of El Colegio de México seeks.

Keywords: Thailand; government; foreign policy; economy; society; human security.

INTRODUCCIÓN

Tailandia, por su ubicación y política exterior, se encuentra posicionada en el Sureste Asiático como uno de los países más influyentes; es la economía número 25 a nivel global por su tamaño, con un índice de miseria económica según Bloomberg (2020) que la coloca en el último lugar entre 60 países y con un Reporte Mundial de Felicidad 2020 que la ubica en el lugar número 54 de 104 países considerados. Situación que se ha visto trastocada por los conflictos internos de un movimiento estudiantil que demanda mayor democracia, entre otros asuntos. En efecto, durante 2020 la situación económica del país se ha visto afectada por la pandemia de covid-19 asociada particularmente con la disminución del turismo, una de las ramas más importantes de su economía.

ÁMBITO INTERNO

En al ámbito interno resalta en 2020 la ola de protestas por parte de miles de jóvenes estudiantes, iniciadas a mediados del mes de julio y que se extienden a lo largo de todo el año, cobijados por la histórica contestaria Universidad de Thammasat. Este movimiento estudiantil ha incluido más de una docena de escuelas preparatorias (Wongcha-un 2020), que para evitar acusaciones de Lesa Majestad y disidencia han aludido a lord Voldemort (el que no puede ser nombrado, en la saga de Harry Potter) y el saludo de los tres dedos de los “Juegos del hambre” con el reclamo de un menor autoritarismo en las escuelas que impone

“obediencia a la tradición, formación diaria por el himno nacional, reglas estrictas sobre uniformes, corte de cabello y conducta” (Wongcha-un 2020); reclamamos a los que más tarde se sumaría el Frente por la Democracia y la Dictadura, llegando a reunir unas 200 000 personas en la Plaza de la Constitución, la mayoría jóvenes, exigiendo una nueva constitución (*Europapress Internacional* 2020).

Sin pretender erradicarla, el movimiento estudiantil intenta además, como afirma Adrián Foncillas en un artículo de *elperiódico* del 22 de agosto de 2020, encorsetar la monarquía en el traje democrático: que sea fiscalizada por el parlamento, modere sus gastos, renuncie al control del ejército y no medie en la política bajo el reclamo de una verdadera democracia, esto en el marco de una competencia comercial entre potencias que fragmenta las relaciones económicas globales, enrareciendo el ambiente político y social internos del reino.

En contra de estas propuestas, el partido de derecha en el poder y cerca de 1 200 personas, defensoras de la realeza Thai, la mayoría de la tercera edad, se han manifestado (30 de agosto), haciendo un llamado al respeto por la monarquía y al *statu quo* (Kittisilpa 2020).

Sin embargo, si bien Tailandia cuenta con un Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana, las condiciones actuales de emergencia sanitaria y la reducción de divisas producto de la disminución del turismo no le han favorecido para justificar el dato de país con menor miseria económica (Bloomberg 2020), o bien de desarrollo humano alto (PNUD 2019), o de nivel promedio en el Reporte Mundial de Felicidad (WHR 2020), y ha tratado de solventar las violaciones a los derechos humanos asociadas con el legado del mandato militar; la libertad de expresión; los arrestos militares, la tortura y las cortes militares; las desapariciones forzadas; la ausencia de información por la violencia; la defensa de los derechos humanos; la violencia y los abusos en las provincias de la frontera sur del país; los refugiados, el asilo político y los trabajadores migrantes; la igualdad de género y la influencia internacional; que no resulta ser suficiente para mejorar las condiciones de derechos humanos (Human Rights Watch 2020).

Pero el principio de la seguridad humana se encuentra altamente valorado en Tailandia, al menos en el discurso y particularmente en su relación con ASEAN, como se mencionó en el cincuenta aniversario de la organización regional:

[...] la gente debe estar protegida y cuidada, ya que es el recurso más importante [...] La gente debería tener acceso a suficiente comida, agua y otros recursos para alcanzar una vida productiva y vivir con dignidad [...] desde la juventud hasta la fuerza laboral, desde los trabajadores emigrantes, hasta la creciente población activa envejecida [...] Asimismo, el bienestar de la gente se deberá proteger frente a los desafíos de las drogas ilegales, la trata de personas y la pandemia, entre otros. A través de la iniciativa de Tailandia, hemos avanzado en tratar de crear una ASEAN libre de drogas y el Centro ASEAN NARCO en Bangkok será una importante herramienta para ayudar a alcanzar esta meta. Tailandia también está tomando la iniciativa para mejorar el bienestar de los ancianos y darles las herramientas y las oportunidades para convertirse en una parte fundamental de la sociedad. Éste es el motivo por el que hemos lanzado la iniciativa “Envejecimiento Activo”, que ayudará a mejorar la seguridad humana de nuestra población envejecida” (“El papel de Tailandia a la hora de reforzar a la ASEAN tras 50 años: Inclusividad, seguridad humana y desarrollo sostenible”, *La Vanguardia*, 30 de junio, 2017).

Por otro lado, la educación y la capacitación representan una tarea permanente en la agenda oficial que requieren de adaptaciones de acuerdo con las últimas manifestaciones estudiantiles, particularmente en cuanto a un sistema educativo centrado en valores democráticos, a decir de los estudiantes responsables de las últimas manifestaciones (Vejpongsa 2020); así como la consideración de aspectos como el regional (Tailandia se divide en 77 provincias); el financiamiento de la educación que por más elevado no logra resultados trascendentes; la pobreza y la equidad; las características de lo público y lo privado en la educación que decantan un alto costo de la educación; el desempeño docente que asume las condiciones del gobierno en beneficio de sus propios intereses como gremio; la calidad y la importancia del enfoque de competencias como una estrategia que permite una mayor participación del estudiante en su propio proceso educativo.

Todo lo anterior tiene un importante impacto en el mercado laboral de egresados, el cual se enfrenta a una industria de cuarta generación (i4.0) centrada en la consolidación de conocimientos que a su vez exhibe el gran trabajo pendiente en el sector educativo. Esta carencia se refleja en la inconformidad mostrada por estudiantes y algunos sectores de la sociedad que se manifiestan por una mayor democratización de los procesos internos del gobierno, mayor libertad y protección por abusos de las personas (Prachatai 2020).

ÁMBITO EXTERIOR

Quienes protestan no parecen estar solos en la región; a sus reclamos se han unido movimientos de jóvenes sin fronteras por la democracia en Taiwán y Hong Kong por medio de la así llamada “Alianza del té con leche” (que hace referencia al gusto que comparten por el té dulce). En el fondo, esa alianza representa una rebelión contra regímenes que se enfrentan a reclamos en favor de una mayor democracia, como es el caso de Rusia, por el supuesto envenenamiento del líder opositor al Kremlin, Alexey Navalny, apoyado por Alemania; o Filipinas, la India o Singapur, que han mostrado interés en la “Alianza del té con leche” en la base de las disputas con China por ciertas islas del Mar Meridional y las revueltas en Hong Kong, o por las escaramuzas recientes en la frontera con la India o por el tema pendiente de la represión del activista Roy Ngerng en contra del primer ministro de Singapur, Lee Hsien, en 2014. En todo caso, parece ser cierto que la “solidaridad está tomando una forma más organizada y estructural” (Tanakasempipat y Chow 2020).

Lo anterior se suma al hecho de que la política exterior de Tailandia se ha caracterizado por ser equilibrada y omnidireccional, matizada de regionalismo, de coexistencia pacífica y de buenas relaciones con los países de la ASEAN, así como por su flexibilidad y pragmatismo bajo un discurso de paz, estabilidad y seguridad cooperativa y multilateral en el Sudeste Asiático y con las principales potencias.

No obstante, un histórico sentimiento antichino y la creciente desconfianza en Estados Unidos en materia de seguridad propician que la ASEAN preste atención por un lado a la cercanía de Tailandia con China, colocándola como intermediaria, pero también al fortalecimiento de la ASEAN con otros socios, para reducir al mínimo las preocupaciones que le causan las tensiones entre Estados Unidos y China (Rakhmat 2020).

Es así como Tailandia da preferencia a la relación con sus vecinos (ASEAN+6 —China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda—) y a su relación bilateral con Japón. Tailandia no tiene conflictos territoriales con China, y sus relaciones se han intensificado después del golpe de Estado de 2014, conformándose en una suerte de contrapeso a la presión ejercida por Estados Unidos, como la suspensión de beneficios preferenciales al comercio de 231 productos tailandeses que, si bien no fue recibida por el gobierno de Tailandia como una

decisión que afectará sus exportaciones totales a Estados Unidos, es posible visualizarla precisamente por el acercamiento de Tailandia a China (Arunmas 2020a); sumado al apoyo al movimiento estudiantil por parte de Estados Unidos (Shim 2020).

Es así como en 2020 Tailandia pone en tercer lugar su relación con Estados Unidos, que fuera su principal aliado después de la Segunda Guerra Mundial para la contención del comunismo en el Sudeste Asiático; y coloca en cuarto lugar a la Unión Europea, particularmente por el interés de intensificar sus relaciones comerciales, proceso que se ha ralentizado después del golpe de 2014.

Ciertamente, otro de los temas de gran interés en el ámbito externo resulta ser el de la seguridad humana por el tráfico de drogas, la migración y la utilización del agua que proporcionan el Río Mekong y sus afluentes.

De forma que sus relaciones exteriores se han caracterizado —con Myanmar, Laos, Camboya y Malasia— por el tráfico de drogas y la migración irregular de trabajadores procedentes de Myanmar y de miles de desplazados (100 000) que se concentran en campos de refugiados en sus fronteras; así como en sus relaciones con Malasia por los problemas separatistas de las provincias del sur de Tailandia, donde existe una gran comunidad musulmana de origen malayo, y con Camboya por los problemas de delimitación de fronteras por el templo hinduista de Preah Vihear, problema que ya parece haberse resuelto dando lugar a una nueva era de relaciones bilaterales enfocadas en la cooperación para el desarrollo económico de acuerdo con la ASEAN, pilar de la política exterior tailandesa (National Identity Board 2000).

Asociado a los problemas de seguridad humana se encuentra el de la seguridad alimentaria, con aristas muy bien identificadas en el ámbito internacional, particularmente en cuanto al control del agua y sus impactos en la producción de alimentos. De tal forma que, entre las causas de grandes disputas internacionales, se han detectado para el futuro las relacionadas con la disponibilidad de agua por las naciones en el mundo. En este sentido, un asunto de mayor importancia para la política exterior de Tailandia es la disponibilidad de agua en el bajo Mekong, y su relación con sus vecinos, particularmente con China. Para desahogar este problema y articular las relaciones entre todos los países involucrados se han creado la Comisión del Río Mekong (con sede en Beijing) y el Grupo para la Cooperación de los ríos Lankang-Mekong.

Una investigación realizada por una compañía estadounidense encontró que en 2019 el control ejercido por China en el alto Mekong durante la sequía de ese año afectó la vida de pescadores y granjeros de Laos, Tailandia, Myanmar, Camboya y Vietnam, lo que Beijing desconoce (Wongcha-un y Crossley 2020). De esta forma se ha generado una disputa entre naciones por la disponibilidad del agua de los afluentes, la cual expone con claridad que toda acción de control del agua en el alto Mekong implica una reacción en el bajo Mekong que recorre la península, por lo que compartir información al respecto resulta de la mayor importancia para el diseño de la política pública doméstica de cada uno de los países involucrados.

Al inicio de la década de 2020, la situación en materia de política exterior no ha cambiado en lo sustantivo. Sin embargo, la pandemia de covid-19 ha contribuido más en la orientación de algunos aspectos que se suman a los ya comentados y que a partir de la información disponible nos han parecido representativos por que se encuentran asociados al deterioro de la seguridad humana: aquellos que se relacionan con el desempleo de migrantes propiciado por la pandemia; la violencia política que ha desencadenado la manifestación de miles de estudiantes que reclaman mejores condiciones de democracia; la condición de los apátridas que llega ya al medio millón de individuos; de los refugiados que permanecen en los campos de concentración de sus fronteras; la lucha antidrogas; la repatriación propiciada por la pandemia; el cierre de acceso a los extranjeros al país y la importación de armamento desde China.

La Organización Internacional del Trabajo (Engblon et al. 2020), por ejemplo, considera que los trabajadores migrantes se encuentran entre los grupos más vulnerables durante la pandemia de covid-19, por lo que sugiere extender las fechas límites para la renovación de permisos de trabajo y de visas; desarrollar líneas de acción y requerimientos mínimos de hospedaje y dormitorio a los trabajadores migrantes; prevenir y combatir la propagación de covid-19 en los centros de detención de migrantes; asegurar que los trabajadores migrantes desempleados tengan acceso a esquemas de desempleo y otros beneficios de protección social; exención de pago de visa incluyendo los pagos para visa de retorno de trabajadores migrantes; desagregar las estadísticas según el género; fortalecer las campañas de información pública orientadas a los trabajadores migrantes e incluir

información sobre las necesidades específicas de las mujeres; asegurar que los empleadores de trabajadores migrantes mitiguen todos los riesgos que impliquen exponerse al incremento de covid-19; desarrollar lineamientos de salud y seguridad ocupacional; asegurar que los despidos de los trabajadores no conlleven un sentido discriminatorio; asegurar que quien perdió su empleo reciba los salarios, la seguridad social y otros beneficios así como su documentación correspondiente; asegurar que todos los trabajadores migrantes tengan acceso a atención legal y compensación por trato injusto; asegurar el acceso gratuito a pruebas de laboratorio por covid-19, facilidades de cuarentena y permisos de distanciamiento social; protección social y medidas de estímulo para enfrentar los impactos económicos de la pandemia; alimentación, abrigo y provisión de equipo como gel desinfectante y cubrebocas; asegurarse de liberar a todos los inmigrantes detenidos bajo condiciones insalubres; coordinarse con los países de origen de los trabajadores migrantes para su retorno.

Un aspecto adicional que es posible comentar en materia de seguridad humana, asociado con el ámbito exterior de Tailandia, es la situación en que se encuentra medio millón de apátridas, producto de las lagunas normativas en este aspecto y de la situación irregular en que se hallan estas personas que, habiendo nacido en el país, no cuentan con las condiciones mínimas de protección a la salud y otras garantías de un ciudadano común, con lo que en situación de pandemia y de pobreza, que se incrementa por falta de empleo, se complican aún más (Ruiz-Canela 2020). A este problema se suma el de los refugiados que prevalecen en los campos de concentración en sus fronteras, particularmente con Myanmar, donde las condiciones extremas prevalecen a pesar de los esfuerzos por parte del gobierno de Tailandia y de donantes como Italia, Japón, República de Corea, España, Suecia y Estados Unidos. Según Naciones Unidas, la cifra se acerca a 95 000 personas refugiadas en diversos puntos a lo largo de la frontera de Tailandia con Myanmar, concentrándose en el rango de 18 a 59 años de edad, con 27.5% de mujeres y 26.0% de hombres, provenientes en 84% de la etnia Karen y 68% de la región de Kayin (UNHCR Office 2020).

La lucha antidrogas prevalece, de forma que de abril a junio de 2020 las autoridades arrestaron a un total de 1 374 narcotraficantes y confiscaron un volumen de drogas, mayormente metanfetaminas, valorado en \$17.1 millones de dólares durante una campaña en la región norte del país según la Administración de Drogas; mientras que en la provincia

sureña de Surat Thani, en el mes de julio se incautaron 1 200 kilogramos de metanfetaminas provenientes de Myanmar y con destino a Malasia, Indonesia, Filipinas, Japón y Australia (*VietnamPlus* 2020a).

Asimismo, la repatriación de extranjeros —principalmente hacia Vietnam y Malasia (*VietnamPlus* 2020b; *Malay Mail* 2020a)— se agudiza por la emergencia de salud y a partir de que Tailandia decidiera cerrar el acceso temporal a extranjeros, permitiendo en una primera etapa el acceso sólo a quienes tienen familia en Tailandia, vínculos laborales con el país, estudiantes, expertos técnicos de negocios, inversionistas, e invitados especiales provenientes de todas partes (AP News 2020), principalmente de Myanmar y Malasia (*Spanish.xinhua.com* 2020). Posteriormente, el primer ministro Prayut Chan-o-cha ha instado en el marco de la ASEAN a colaborar en materia de salud pública para la reapertura de las fronteras intrarregionales, con la finalidad de restaurar la economía regional, por lo que se tiene la tarea de recuperar poco a poco las condiciones económicas perdidas en materia de turismo por el cierre de sus fronteras (*Bangkok Post* 2020a), a lo cual se ha sumado Singapur para facilitar los viajes esenciales de negocios (Fan 2020).

Otro asunto que caracteriza las condiciones de Tailandia con el exterior es el de las disputas comerciales con Filipinas por su exportación de tabaco, que ha merecido la intervención de la OMC.

Filipinas está tratando de obtener la aprobación de la OMC para suspender las concesiones sobre las importaciones tailandesas de 594 millones de dólares como represalia por el incumplimiento por parte de Tailandia del fallo sobre su controversia relativa a los cigarrillos [...] por su parte, Bangkok argumenta que su apelación está pendiente de revisión [...] y que los procedimientos tendrían que detenerse mientras que el Órgano de Apelación se completa con un quórum de tres jueces (Rosales 2020; *Tobacco Reporter* 2020).

De igual manera, destacan aspectos en el ámbito exterior debido al crecimiento del comercio con Camboya, que continúa a pesar de la pandemia y que, aun bajo las condiciones extremas de emergencia, sigue creciendo, de forma que en el primer semestre de este año se ubicó en \$2 600 millones de dólares, lo cual muestra un crecimiento de 2.27%, a diferencia de la disminución de su comercio con otros países vecinos ocasionada en gran parte por la propagación de la covid-19 (Kunmakara 2020). Sobresale también el asunto del Sistema de

Cable MIST, bajo los auspicios de Orient Link (OLL) y NEC Corp (NEC), para una conexión digital que busca favorecer la conectividad entre Singapur, Malasia, Myanmar, la India y la propia Tailandia, y que pretende ser concluida hacia fines de 2022, haciendo uso de la 5G para SNS, y los servicios de nube en beneficio de negocios y sociedad en su conjunto (*Japan Today*, NEC 2020). Del mismo modo destaca el tema de la importación de armamento desde China, como es la compra de armamento y de tres submarinos que, a la fecha de este reporte, se había retrasado por los reclamos de la sociedad tailandesa y de grupos opositores al gobierno, lo que muestra un ejemplo más del manejo de la política exterior por parte del gobierno (*Reuters* 2020).

Tailandia, como muchos países más, ha tenido que reagrupar sus preferencias de política exterior tratando de respetar su filosofía primaria que la sustenta al menor costo posible. Producto de condiciones políticas internas, destaca su acercamiento con China y su aparente alejamiento de Estados Unidos, a partir del golpe de Estado de 2014, que sumado a una situación preocupante en torno a su monarquía, así como por la postura de un gobierno interesado en mantener la situación en orden, provocan un estrés en la sociedad, exacerbada por la situación de emergencia de salud que atraviesa el país. Todo lo anterior ha impactado en su política doméstica, en su economía, su sociedad y en el manejo de una política exterior *sui generis*.

ECONOMÍA

La crisis económica por la que Tailandia está atravesando en 2020, producto de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, ha impactado desde fuera a diferencia de la crisis de 1997. En la actualidad, la crisis se atribuye a políticas de gobierno erráticas o arriesgadas que afectan todos los sectores de la economía, principalmente el turismo, del cual Tailandia es altamente dependiente y que representa 15% del producto interno bruto (The World Bank 2020). De forma que el cierre de fronteras generó una disminución de turistas de 60%, reduciendo sustancialmente los ingresos por el concepto (*MarketScreener* 2020).

Sumado a lo anterior, se prevé que la economía tailandesa se contraiga 5% en 2020 (empezando a recuperarse apenas en 2021 con una contracción de 4.1% y 3.6% en 2022), lo que constituye una de las disminuciones más notorias previstas en la región de Asia Oriental

y el Pacífico, propiciadas por el debilitamiento de la demanda mundial con la consecuente reducción de las exportaciones de Tailandia en 23% en junio, principalmente de automóviles (70.1%), arroz (25%) y caucho (55.6%), según datos del Ministerio de Comercio (EFE 2020); la ralentización de cadenas de valor mundiales, como la del automóvil; las restricciones a la movilidad que han afectado el consumo y las ventas de bienes duraderos en casi 12% durante el primer trimestre de 2020; la caída de la demanda y los precios de la energía con graves pérdidas de empleo; todo lo cual hace prever una recuperación económica prolongada e incierta (The World Bank 2020).

Ante esta situación el gobierno ha aplicado paquetes de respuesta que ascienden a 12.9% del PIB, particularmente para atender a las personas más vulnerables que viven con menos de \$5.5 dólares al día, y que se prevé se duplicarán, pasando de 4.7 millones en el primer trimestre de 2020 a unos 9.7 millones en el segundo, antes de recuperarse ligeramente hasta los 7.8 millones en el tercer trimestre del mismo año. Entre estas medidas destacan: *a*) la transferencia de efectivo a los hogares, favoreciendo el consumo con un gasto de \$1 400 millones de dólares estadounidenses distribuidos entre 15 millones de personas afectadas (*VietnamPlus* 2020c) y los proyectos de infraestructura de la economía local (5.9% del PIB) que se financiarán parcialmente mediante préstamos; *b*) el fondo de estabilización del mercado de bonos corporativos creado por el Banco de Tailandia, para ayudar a las empresas a renovar los bonos con vencimiento (2.4% del PIB) y financiar préstamos en condiciones favorables a las PYMES (2.9% del PIB); *c*) la reducción de impuestos que requerirá de una reconstrucción de las reservas fiscales a largo plazo para optimizarse hacia crisis futuras e invertir de manera planificada en infraestructura pública; *d*) la reestructuración de la deuda de las empresas y los hogares. Éstas, sin embargo, habrán de enfrentarse al problema de insuficiente conectividad de los más vulnerables para obtener los beneficios que el gobierno pretende otorgarles, detectar las deficiencias y diseñar políticas públicas *ad hoc* que puedan adaptarse a los distintos sectores de la economía y a un mercado laboral que requiere de capacitación de acuerdo con las condiciones cambiantes del entorno sin dejar de considerar habilidades socioemocionales, cognitivas y técnicas de orden superior (The World Bank 2020).

Aparte de lo anterior, se esperan grandes tareas como la modernización de la agricultura para asegurar la producción de alimentos haciendo uso de la biotecnología y la gestión de la ciencia y la innovación asociadas con el bienestar; la inversión extranjera directa y la importación de bienes y servicios necesarios para complementar el sano funcionamiento del mercado, sea de oferta (empresa/industria) o de demanda (comercio/consumo); así como el posicionamiento en el mercado externo de la producción interna manifiesto en el comportamiento de sus exportaciones para la generación de divisas, como puede ser el caso de la renovación de la industria automotriz con la producción de los “autos verdes” para mejorar las condiciones de contaminación del aire, con el plan de llegar a 30% de la producción total de vehículos eléctricos para el 2030 (*VietnamPlus* 2020d); la apropiada gestión de las finanzas y de los impuestos para evitar desbalances ante eventuales crisis como la ocasionada por la actual pandemia; la inversión en infraestructura orientada a mejorar las condiciones de vida a partir de los sectores salud, transporte y comunicación, como pudiera ser el caso del impacto del turismo médico en el mejoramiento del sistema de salud tailandés, a propósito de la pandemia y de los buenos resultados que Tailandia ha tenido para enfrentarla, la renovación de su sistema ferroviario —*hub*, ferroviario de Ayutthaya y la red ferroviaria urbana de Bangkok—, así como la incorporación de redes de comunicación 5G (Alconchel 2011; Brown 2020; *VietnamPlus* 2020e); la atención del medio ambiente vinculado con los ODS de Naciones Unidas ajustados en tiempo y espacio a las condiciones internas del país, particularmente en el ámbito del gran sector del turismo (sobre el cual ya se ha comentado), pero también de la industria restaurantera afectada por covid-19 (*The Nation Thailand* 2020a); todos ellos con un mercado de trabajo que pretende funcionar en mejores condiciones laborales y de seguridad de los individuos involucrados.

Respecto a la agricultura, por ejemplo, Tailandia trabaja en su modernización haciendo uso de avances tecnológicos con una base bioeconómica que forma parte de las diez industrias de tipo “curva-S”, cuyo objetivo general es mejorar la economía nacional a partir de la ciencia, la tecnología y la innovación (i4.0), para promover así el uso de recursos renovables en una suerte de “economía circular” como alternativa a una “economía lineal” que genera grandes cantidades de desechos orgánicos sin aprovechar.

A decir de expertos, por medio de la biotecnología cultivos como la caña de azúcar, la mandioca, el arroz y otros, pueden ser convertidos en productos de alto valor agregado teniendo el cuidado de no generar una producción genéticamente modificada que pueda dañar la salud humana, sobre todo porque el gobierno tiene proyectada para 2026 la estrategia de transformar por esta vía el sector de los alimentos para seres humanos y animales —además de la bioenergía, bioquímicos y los biofarmacéuticos— (*VietnamPlus* 2020f), lo que resulta en una suerte de alternativa deseable ante el riesgo severo de una escasez de agua al que se enfrenta Tailandia, principalmente debido a la brevedad de la temporada de lluvias (*VietnamPlus* 2020g), y los problemas que implica la distribución de los afluentes del Río Mekong frente a las sequías de temporada, como ya se comentó.

Las importaciones de bienes y servicios, el comercio transfronterizo —incluido el de tránsito que se ha visto disminuido en poco más de \$20 000 millones de dólares estadounidenses debido al cierre de los puntos de control fronterizo (*Malay Mail* 2020b)—, tanto como la inversión proveniente del extranjero, representan tres segmentos del ámbito económico sumamente importantes, sea por ventajas comparativas o por ventajas competitivas o por las cadenas de valor en las cuales se encuentra inserto el país; más aún por las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos e incluso Japón, potencias con las que Tailandia tiene una estrecha cercanía económica.

Al respecto, por ejemplo, se puede mencionar la compra de 72 trenes con un total de 288 vagones de tecnología no tripulada, totalmente automáticos comprados a China, cuya entrega de los dos primeros trenes se dio en el mes de septiembre 2020, para ser utilizados en 2022 en dos líneas de tránsito ferroviario en la zona urbana de Bangkok con la intermediación de la compañía CRRC Puzhen Bombardier Transportation Systems (*HEFEI, Xinhua* 2020), o la “apertura en julio pasado de 2020 de la segunda tienda minorista Apple Store”, según anunció en su blog ipadizate.es; así como el memorándum de entendimiento para la transferencia tecnológica desde las regiones Shimane y Osaka en Japón, la primera especializada en avance tecnológico en la agricultura, y la segunda líder en industria electrónica, ambas útiles para favorecer las industrias de autopartes, de alimentos, equipos médicos y cosméticos, esto es, segmentos de la economía que se han desatendido debido a la situación comercial entre China y Estados Unidos (*The Nation Thailand* 2020b).

Sin embargo, en julio de 2020, el cierre de empresas se ha incrementado 38.4%. El tipo de empresa más afectado se encuentra principalmente en la hotelería y negocios relacionados con el turismo, así como del ramo textil y del sector automotriz, en total 13 400 en lo que va del año (Somruedi Banchongduang 2020).

De forma que el ambiente de negocios resulta ser uno de los aspectos más importantes para el ejercicio del mercado y la competitividad, ya que la mejora en el mismo ayuda a la recuperación económica con mayor velocidad. Al respecto, el gobierno tiene una gran tarea que realizar, particularmente proporcionando préstamos blandos a las pequeñas y medianas empresas, y promoviendo el gasto interno específicamente en el sector turístico.

Si bien es cierto que la percepción de las empresas en relación con los negocios ha aumentado, producto del relajamiento en el cierre de las fronteras, la intranquilidad por el resurgimiento de un segundo brote del nuevo coronavirus así como por las perspectivas económicas, el empleo, el comercio, la inversión y la situación política, continúan siendo una gran preocupación según el último informe del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (NESDC, por sus siglas en inglés), que recientemente informó que la contracción del PIB ha representado la más elevada desde la crisis financiera asiática de 1997-1998, reducción atribuida en gran parte a la debilidad de la exportación de bienes y servicios; la inversión y el consumo privado; la fuerte disminución del número de turistas extranjeros y los ingresos generados por ellos; la grave recesión económica mundial y la subsiguiente caída del comercio de mercancías; el impacto de la pandemia, y las condiciones de sequía, que han obligado al Consejo a reducir el pronóstico del crecimiento del PIB (Arunmas 2020b).

Con la finalidad de proporcionar mayor tranquilidad al ambiente de negocios, el primer ministro Prayut Chan-o-cha se reunió con los líderes del sector inmobiliario, dejando claro que a pesar de la crisis los compradores domésticos y extranjeros aún se encuentran interesados en la adquisición de propiedades en Tailandia; más aún, el gobierno se ha comprometido en generar paquetes económicos especiales para la compra de bienes inmobiliarios, lo que ha dado una señal de confianza para la restauración del sector de la construcción, un sector clave para la generación de empleo y la movilización del mercado interno (*The Nation Thailand* 2020c).

La pandemia está marcando la economía con el cierre de negocios y el desempleo. Respecto a este último, y dado un mercado laboral vulnerable, el número de trabajadores subempleados y con permiso de trabajo podría alcanzar tres a cinco millones en el tercer trimestre del año. En el segundo trimestre, el número de trabajadores desempleados de Tailandia ascendió a un total de 745 000, lo que supone un aumento de casi dos dígitos en comparación con el periodo correspondiente a 2019. La tasa de desempleo del país aumentó a 1.95% en el trimestre de abril a junio, un récord desde el primer trimestre de 2009 (Somruedi Banchongduang 2020).

El sector de los servicios, hoteles y restaurantes fue el que más desempleo experimentó, ya que se ha visto afectado por el brote, en particular las empresas que dependen de la demanda externa y de los turistas extranjeros. El número de personas desempleadas en los negocios de hospedaje y restaurantes fue de alrededor de 84 000 en el segundo trimestre, mientras que en otros servicios fue de 91 000. Al mismo tiempo, los hoteles y restaurantes mostraron la tasa de desempleo más alta, con 2.9%, seguido por 2.8% de la construcción, y la electrónica con 2%. Los desempleados de 15 a 24 años de edad están compuestos en su mayoría por graduados. Los jóvenes egresados integran un segmento de riesgo clave que muestra un desempleo de 324 000 personas, equivalente a 98.2% del desempleo total en el segundo trimestre, frente a los 209 000 registrados en el primero, de forma que la tasa de desempleo juvenil en el segundo trimestre fue de 8.6% (Somruedi Banchongduang 2020).

Asimismo, el subempleo también aumentó como resultado de la reducción de horas tanto para los trabajadores a tiempo completo como para los que trabajan horas extras, razón por la que las horas de trabajo por semana disminuyeron a 38.1 en promedio en el segundo trimestre, por debajo de las 40.7 del primer trimestre y las 42.7 horas de finales de 2019 (Somruedi Banchongduang 2020).

Debido a lo anterior, la cultura del trabajo está cambiando e impactando en la salud y el bienestar de las personas. Al respecto, un estudio realizado por Cigna Corporation (compañía de servicios de salud global dedicada a mejorar la salud, el bienestar y la tranquilidad de las personas a las que da servicio en diferentes partes del mundo), ha mostrado a Tailandia como un país con un mayor número de personas que en el futuro querría seguir trabajando desde casa al menos la mitad del tiempo; así como también entre los países

que en menor medida desearían volver a la oficina de tiempo completo, pero también entre los más preocupados por los protocolos de seguridad como el distanciamiento social y el uso de mascarillas (*CISION PR Newswire* 2020).

Al mismo tiempo se ha ido incrementando la exportación de mano de obra a otros países, dado que Tailandia está siendo considerada internacionalmente por su disciplina y habilidades, como por ser una fuente confiable de mano de obra libre de covid-19. A Taiwán, por ejemplo, envía 20 120 trabajadores con la finalidad de generar remesas que estimulen la economía doméstica. Otros países a los que la mano de obra Thai está dispuesta a trasladarse por empleo son Japón, Corea del Sur, Malasia, Singapur e Israel (*Bangkok Post* 2020b), lo cual requerirá asegurar la protección laboral y la seguridad humana de las personas en su condición de extranjeros.

SOCIEDAD

Como en cualquiera de los apartados aquí tratados, la complejidad resulta mayor. De acuerdo con su cultura y tradición, la sociedad tailandesa se mueve entre los valores humanos, religiosos y civiles. Además representa un espacio en el que se despliega un mosaico intercultural que le imprime diversidad y orgullo. Quizá por eso su grado de tolerancia es notorio en muchos sentidos, sumado a que Tailandia ha llegado a posicionarse entre los países con mayor apertura del Sureste de Asia, lo que la hace más dependiente del exterior teniendo que enfrentar duramente a su yo interior. De ahí que se hayan soportado tantos golpes de Estado (de 16 intentos, 12 han resultado exitosos, desde el fin de la monarquía absoluta en 1932) (Camroux 2014) en una suerte de tsunamis políticos que retraen restricción de libertades y desapariciones forzadas, como ha sido el caso del activista por los derechos humanos en Tailandia y por la protección del VIH en varios países Wanchalearm Satsaksit, quien en un exilio voluntario a Camboya se encuentra desaparecido, o el de otros ocho activistas contrarios a la monarquía y el régimen (*The Nation Thailand* 2020d; Beech 2020; *Bangkok Post* 2020c). Todo lo cual contradictoriamente se ve matizado de flexibilidad en una maravilla tropical del turismo, que muchas veces conduce a altos grados de corrupción. De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción, por ejemplo, Tailandia se ubica en el lugar 104, ocupando el sexto lugar en ASEAN (Transparencia Internacional 2019), a lo que se

agrega la humillación de la sociedad por el caso del heredero de Red Bull, quien atropelló a un policía años atrás y que aún elude la justicia, haciendo alarde, a decir de muchos, de un supuesto tráfico de influencias que ha causado un alto grado de inconformidad, y mostrando un gran reto de justicia y respeto a la legalidad, que afecta la confianza de la gente a todo el gobierno (*Bangkok Post* 2020d).

En 2020 minorías como el caso LGBT+ recientemente han visto una mejora en sus condiciones sociales, por una propuesta de ley por parte del gobierno para uniones civiles de parejas del mismo sexo (Ramos 2020) y otros grupos que conforman la sociedad, lo cual representa una lucha del presente con un pasado de cultura y tradición, como es posible constatar en el golpe de Estado de 2014 y las elecciones posteriores que abrieron espacio a la junta militar en el poder para legitimarse como gobierno civil; sumando, además, la necesidad del país de seguir convirtiéndose en una sociedad cada vez más moderna de acuerdo con las tendencias globales. Por su complejidad, esta lucha no se ha dado sin costos, agravados ahora por la actual situación propiciada por la pandemia de SARS-CoV-2 y cuyos impactos en la economía requieren de un gobierno atento a las condiciones internas, pero también a las externas que le rodean en su contexto particularmente inmediato, como es el caso de la ASEAN y otras organizaciones internacionales vinculadas con la región del Sureste de Asia para la toma de decisiones, muchas veces en contra de su tradición, cultura y orgullo, con un impacto notorio en su estructura social.

Actualmente, la lucha por la democracia se encuentra enarbolada por el sector educativo. Una vez más las manifestaciones de inconformidad vienen de instituciones del ramo, que reclaman una aplicación definitiva de la última reforma educativa (1999), calificada por políticos y expertos como en “proceso” para la transformación de dicho sector, que va desde la transformación de la enseñanza/aprendizaje en las aulas, hasta la uniformidad de la vestimenta diaria de los alumnos, quienes se ven obligados a portar un uniforme semejando una organización castrense, con muchas escuelas que reclaman mayores espacios de libertad, como ejemplo. Ya se ha comentado aquí al respecto, pero también se sugiere consultar sobre estos y otros temas de la educación en Tailandia el excelente libro de Fry (2018), *Education in Thailand An Old Elephant in Search of a New Mahout*.

Por otro lado, pero en el mismo contexto, la situación en que se encuentra la lucha entre religiones dentro del país marca la sociedad tailandesa. Si bien actualmente (2020) el gobierno continúa trabajando de manera activa por el respeto a las minorías musulmanas de las provincias del sur, ligadas más a la tradición malaya, el proceso de pacificación se encuentra alterado a partir de los movimientos estudiantiles recientes. La comunidad musulmana continúa sintiéndose excluida ante la influencia del idioma Thai y del budismo imperante en todo el país. A lo que se añaden los diversos campos de refugiados a lo largo de la frontera con Myanmar y el medio millón de apátridas que reportan las Naciones Unidas, generando grandes problemas que caracterizan a la sociedad tailandesa, cuya economía se soporta en un mercado de trabajo con alto número de migrantes provenientes de países vecinos, que sin conocer el idioma se enfrentan a una normatividad que muchas veces no alcanzan a comprender en su totalidad, propiciándoles quedar en una situación ilegal, cuya línea divisoria sutil con frecuencia se transforma en discriminación e inseguridad humana.

En esta misma línea de la complejidad social, el número de suicidios se ha incrementado en 22%; 2 551 en los primeros seis meses del año, comparado con el mismo periodo de 2019, cuando se quitaron la vida 2 092 personas, con un total de 4 419 víctimas, es decir, seis de cada 100 000 habitantes, debido a relaciones personales, enfermedad, alcoholismo y pobreza. Dicho incremento se agudiza en el contexto de la actual situación de pandemia, ante lo cual el gobierno ha puesto a disposición de la población la *línea 1323* y ha organizado una campaña de prevención con apoyo de *influencers* en redes sociales, de acuerdo con el departamento de Salud Mental (*Bangkok Post, Post Reporters* 2020a; Salvá 2020).

A propósito del derecho humano a la vivienda y al problema de la invasión de tierras estatales por residentes de la localidad de Khon Kaen manifestado en 2020, el Departamento del Tesoro, con base en el proyecto *Thanarak Pracharath*, ha entregado contratos de arrendamiento a 1 100 personas en el distrito de Ban Hat y tiene planes de otorgar títulos de propiedad a 73 427 personas, cubriendo una totalidad de 1.05 millones de *rai*, medida equivalente a 1 600 metros cuadrados de tierra (*Bangkok Post, Post Reporters* 2020b). El problema de los “sin tierra” conlleva el derecho a la vivienda como un aspecto más de la seguridad humana que debe atenderse y que se presenta como un problema social que

prevalece en Tailandia y que no pasa inadvertido aun en momentos de pandemia, ya que el gobierno ha exentado por un año del pago de la renta por tal motivo a los involucrados. Este derecho de propiedad de la tierra también se extiende al uso del suelo para la producción agrícola, pero que implica el pago de una renta adicional.

Asimismo, Tailandia no resulta la excepción respecto al envejecimiento de su población, lo que muchas veces explica un mercado laboral matizado de migrantes ilegales. De forma que se espera que aproximadamente 23% de la población alcance una edad mayor de 65 años para 2035, lo que representará un gasto de 1.4 billones de Bahts (44 800 millones de dólares estadounidenses), y se agudizará aún más, según prevé el Fondo Monetario Internacional, ya que la tasa de dependencia de personas mayores sobre la población en edad de trabajar (lo cual es usual por tradición en los hogares asiáticos) llegará hasta 50% para el 2050; situación que en efecto se encuentra estrechamente relacionada con la seguridad humana y de la cual no es posible escindirse, pues es una realidad para el caso de Tailandia, cuyo sistema de vida familiar se constituye de hasta cuatro generaciones (*The ASEAN Post* 2020) y eso enfrenta a los gobiernos a medidas de bienestar social pero también a las familias a actitudes de solidaridad con sus adultos mayores.

En el marco de esta complejidad, el tejido social de Tailandia podría estar desarticulándose debido al acontecer global al que se encuentra expuesto con impacto, a su vez, en la seguridad humana. Un ejemplo es la matanza sin precedentes —emulando eventos similares en otras sociedades, casi de ficción, pero sucedida realmente— en un centro comercial de Bangkok propiciada a principios de año por un miembro del ejército. Si bien Tailandia es uno de los países con mayor número de armas en el mundo, con más de 10 millones pertenecientes a civiles, entre legales e ilegales con una media de 15 por cada 100 personas (Karp 2018), es inusual una matanza de esta naturaleza, ya que los asaltos con armas de fuego no son habituales en el país (Caballero 2020).

REFLEXIONES FINALES

Como una ruta de trabajo, en el presente reporte se considera la seguridad humana en Tailandia, esto es, la ampliación de las capacidades, las libertades y la protección por abusos

a las personas. Este mejoramiento se bifurca entre el deber ser y la práctica tanto en el ámbito político en su condición interna y externa, como en el económico y social.

Este esfuerzo de articulación ha considerado aspectos como la democracia, la libertad de expresión, el respeto, la tolerancia, y el derecho a la educación y a la capacitación en el trabajo, que se pretende dejar patentes como un indicador de algunas de las aristas asociadas con la seguridad humana a la que se refieren Font y Ortega (2012).

Es que ante procesos de globalización envolventes como los que las sociedades han tenido que enfrentar, las estructuras sociales internas en muchos espacios del mundo están debilitándose. En medio de las tensiones comerciales entre potencias, el tráfico de drogas y de armas, la lucha contra el terrorismo, pandemias como la covid-19, pero también la conformación de un nuevo orden mundial que se construye en una lucha por una hegemonía compartida, Tailandia participa activamente de manera abierta y decidida, pero con altos costos.

José Ernesto Rangel Delgado tiene doctorado con especialidad en Asia, África y América Latina, por la Academia de Ciencias de Rusia. PTC de la Universidad de Colima. Pertenece a PRODEP-SEP, SNI-Conacyt, y cultiva la línea de investigación sobre Relaciones Económicas e Internacionales en la Cuenca del Pacífico. Ha dirigido/codirigido y sido sinodal de tesis de licenciatura y posgrado; participado en eventos nacionales e internacionales sobre temas de Asia Pacífico; autor y coautor de artículos, libros y capítulos de libros, entre los que se encuentra *Educación superior y empleo en dos economías de la Cuenca del Pacífico. Casos México y Tailandia*, publicado por la Universidad de Colima y el Pacific Circle Consortium (2008); su versión ampliada es *The crisis in Two Pacific Rim Economies. Higher Education and Employment in Mexico and Thailand*, publicado por WitPRESS, Southampton y Boston, (2012), y el capítulo “Tailandia: Reflejos de la Nueva Reforma Educativa”, El Colegio de México (en proceso).

erangel@ucol.mx

REFERENCIAS

- Alconchel, I. 2011. “El turismo médico dinamita la salud pública en Tailandia.” *La Vanguardia*, junio 7, 2011. <https://www.lavanguardia.com/viajes/20110706/54181657307/el-turismo-medico-dinamita-la-sanidad-publica-en-tailandia.html>
- AP News. 2020. “Asia Today: Thailand lets in some foreigners, open schools.” The Associated Press, julio 1, 2020. <https://apnews.com/813744896701a8caa3ee9cb637e48f35>
- Arunmas, P. 2020a. “US trade move ‘won’t hurt Thai exports’.” *Bangkok Post*, noviembre 1, 2020. <https://www.bangkokpost.com/business/2011779/us-trade-move-wont-hurt-thai-exports>
- Arunmas, P. 2020b. “Business confidence rises in July.” *Bangkok Post*, agosto 21, 2020. <https://www.bangkokpost.com/business/1971855/business-confidence-rises-in-july>
- Bangkok Post*. 2020a. “PM urges Asean travel relaunch.” *Bangkok Post*, junio 27, 2020. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1941628/pm-urges-asean-travel-relaunch>
- Bangkok Post*. 2020b. “50,000 Thai workers to head overseas.” *Bangkok Post*, agosto 17, 2020. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1969259/50-000-thai-workers-to-head-overseas>
- Bangkok Post*. 2020c. “Cambodia to probe activist Wanchalearm’s ‘abduction’.” *Bangkok Post*, junio 9, 2020. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1931900/cambodia-to-probe-activist-wanchalearms-abduction>
- Bangkok Post*. 2020d. “Prayut ‘not OK’ with past handling of ‘Boss’ Case.” *Bangkok Post*, agosto 6, 2020. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1963879/prayut-not-ok-with-past-handling-of-boss-case>
- Bangkok Post*, *Post Reporters*. 2020a. “Suicide rate surges 22%.” *Bangkok Post*, septiembre 11, 2020. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1983271/suicide-rate-surges-22->

- Bangkok Post*, *Post Reporters*. 2020b. “Khon Kaen locals get former shelter plots.” *Bangkok Post*, agosto 29, 2020. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1976343/khon-kaen-locals-get-former-shelter-plots>
- Beech, Hannah. 2020. “Thai Dissidents are Disappearing, and Families are Fighting for Answers.” *The New York Times*, junio 26, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/26/world/asia/thailand-dissidents-disappeared-military.html>
- Bloomberg. 2020. Misery Index. *Bloomberg surveys as of July 27, national statistics agencies*. <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2020-08-12/supply-chains-latest-soaring-shipping-costs-set-to-go-higher>
- Brown, Andy. 2020. “Thailand turns to transport infrastructure to boost economy, international construction.” *KHL*, agosto 26, 2020. <https://www.international-construction.com/news/Thailand-turns-to-transport-infrastructure-to-boost-economy/1145746.article#:~:text=Thailand's%20government%20is%20reported%20to,decrease%20in%20exports%20and%20tourism>
- Caballero, Noel. 2020. “Una matanza sin precedente en Tailandia se salda con 30 muertos.” *Agencia EFE*, febrero 9, 2020. <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/una-matanza-sin-precedente-en-tailandia-se-salda-con-30-muertos/20000013-4169421>
- Camroux, D. 2014. “Duodécimo golpe de Estado en Tailandia.” *Le Monde diplomatique en español*, julio 14, 2014. <https://mondiplo.com/duodecimo-golpe-de-estado-en-tailandia>
- CISION PR Newswire*. 2020. “La nueva cultura del trabajo emerge mientras el mundo cambia.” septiembre 7, 2020. <https://www.prnewswire.com/es/comunicados-de-prensa/la-nueva-cultura-del-trabajo-emerge-mientras-el-mundo-cambia-878785434.html>
- EFE. 2020. “Las exportaciones de Tailandia caen un 23% en junio por la pandemia.” *Investing.com*, julio 24, 2020. <https://es.investing.com/news/economic-indicators/las-exportaciones-de-tailandia-caen-un-23--en-junio-por-la-pandemia-2021979>
- Engblon, Anna, Natthanicha Lephilibert y Nilim Barhua. 2020. “Covid-19: Impact on migrant workers and country response in Thailand.” International Labour

- Organization, Country Office for Thailand, Cambodia and Lao PDR, julio 3, 2020. https://www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS_741920/lang--en/index.htm
- Europapress Internacional*. 2020. “Unas 200,000 personas protestan contra el gobierno de Tailandia y exigen una nueva Constitución.” *Europapress Internacional*, septiembre 19, 2020. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-miles-personas-protestan-contra-gobierno-capital-tailandia-exigen-nueva-constitucion-20200919123205.html>
- Fan, Jason. 2020. “S’pore & Thailand to expedite green lane discussions to facilitate essential business travel.” *Mothership*, agosto 26, 2020. <https://mothership.sg/2020/08/singapore-thailand-to-expedite-green-lane-discussions/>
- Font, Tica y Pere, Ortega. 2012. “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana.” *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global* 119: 161-172. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana/
- Fry, Gerald Walton. 2018. *Education in Thailand: An Old Elephant in Search of a New Mahout*. Singapur: UNEVOC. Asia Pacific Educational Research Association/Springer.
- HEFEI, Xinhua. 2020. “Compañía china inicia con entrega de pedido de trenes a Tailandia.” Xinhua, julio 9, 2020. <http://espanol.cri.cn/news/economy/1020/20200907/539531.html>
- Human Rights Watch. 2020. World Report 2020. Events of 2019. <https://www.hrw.org/>
- Japan Today*, NEC. 2020. “Orient Link, NEC to build cable system connecting connect Singapore, Malaysia, Myanmar, Thailand and India.” *Japan Today*, agosto 25, 2020.
- Karp, Aaron. 2018. “Civilian Firearms Holdings, 2017.” *Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers. Geneva: Small Arms Survey*. Ginebra: The Graduate Institute of International and Development Studies.

- Kittisilpa, J. 2020. "Thai royalists rally to support monarchy amid calls for reforms." *The Straits Times*, agosto 30, 2020. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/thai-royalists-rally-to-support-monarchy-amid-calls-for-reforms>
- Kunmakara, M. 2020. "Cambodian-Thai trade sees H1 jump, despite pandemic." *The Phnom Penh Post*, agosto 24, 2020. <https://www.phnompenhpost.com/business/cambodian-thai-trade-sees-h1-jump-despite-pandemic>
- Malay Mail. 2020a. "Govt has helped almost 2,000 Malaysians stranded in Thailand to return home, says ambassador." *Malay Mail*, agosto 31, 2020. <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2020/08/31/govt-has-helped-almost-2000-malaysians-stranded-in-thailand-to-return-home/1898837>
- Malay Mail. 2020b. "Lockdown easing boosts Thailand's border trade". *Malay Mail*, agosto 17, 2020. <https://www.malaymail.com/news/money/2020/08/17/lockdown-easing-boosts-thailands-border-trade/1894698>
- MarketScreener. 2020. "Thailand sees 60% slump in January-May tourist arrivals, spending." *MarketScreener*, junio 26, 2020. <https://www.marketscreener.com/news/latest/Thailand-sees-60-slump-in-January-May-tourist-arrivals-spending-30827791/>
- National Identity Board. 2000. *Thailand into the 2000's*. Bangkok: National Identity Board, Office of the Prime Minister, Kingdom of Thailand, 2000.
- PNUD. 2019. *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- Prachatai. 2020. "Protestas juveniles de Tailandia tienen apoyo de ciudadanos que exigen 'democracia real'." Traducido por Romina Navarro. *Prachatai, GlobalVoices*, septiembre 7, 2020. <https://es.globalvoices.org/2020/09/07/protestas-juveniles-de-tailandia-tienen-apoyo-de-ciudadanos-que-exigen-democracia-real/>

- Rakhmat, M. Z. 2020. "US-China tensions give Southeast Asian nations reason to find other partner elsewhere." *The Conversation*, agosto 6, 2020. <https://theconversation.com/us-china-tensions-give-southeast-asian-nations-reason-to-find-other-partners-elsewhere-143825>
- Ramos, Javi. 2020. "El gobierno de Tailandia propone una ley de uniones civiles para parejas del mismo sexo." *Dosmanzanas*, julio 21, 2020. <https://www.dosmanzanas.com/2020/07/el-gobierno-de-tailandia-propone-una-ley-de-uniones-civiles-para-parejas-del-mismo-sexo.html>
- Reuters. 2020. "Thailand delays China submarines buy amid public outrage." *Reuters*, agosto 31, 2020. <https://www.reuters.com/article/uk-thailand-china-defence-idUKKBN25R1JX>
- Rosales, E. F. 2020. "PHL-Thailand cigarette dispute still unresolved before WTO." *BusinessMirror*, julio 1, 2020. <https://businessmirror.com.ph/2020/07/01/phl-thailand-cigarette-dispute-still-unresolved-before-wto/>
- Ruiz-Canela, Gaspar. 2020. "Medio millón de apátridas en Tailandia: Sin derecho a tener derechos." *Agencia EFE*, agosto 3, 2020. <https://es-us.noticias.yahoo.com/medio-mill%C3%B3n-ap%C3%A1tridas-tailandia-derecho-153700522.html>
- Salvá, Ana. 2020. "Más suicidios desde la explosión del coronavirus." *El País*, junio 5, 2020. https://elpais.com/elpais/2020/05/22/planeta_futuro/1590156146_603726.html
- Shim, E. 2020. "Thailand's royalists decry foreign influence as US issues response." *United Press International*, septiembre 1, 2020. https://www.upi.com/Top_News/World-News/2020/09/01/Thailands-royalists-decry-foreign-influence-as-US-Embassy-issues-response/4761598974656/
- Somruedi Banchongduang. 2020. "EIC: 38.4% more firms shutter in July." *Bangkok Post*, septiembre 15, 2020. <https://www.bangkokpost.com/business/1985363/eic-38-4-more-firms-shutter-in-july>

- Spanish.xinhua.com*. 2020. “Tailandia cierra temporalmente frontera con Malasia y Myanmar”. *Spanish.xinhua.com*, marzo 24, 2020. http://spanish.xinhuanet.com/2020-03/24/c_138909226.htm
- Tanakasempipat, Patpicha y Yanni, Chow. 2020. “Pro-democracy Milk Tea Alliance brews in Asia.” *Reuters*, agosto 18, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-asia-protests/pro-democracy-milk-tea-alliance-brews-in-asia-idUSKCN25E102>
- The ASEAN Post*. 2020. “Southeast Asia rapidly ageing population.” *The ASEAN Post*, febrero 16, 2020. <https://theaseanpost.com/article/southeast-asias-rapidly-ageing-population#>
- The Nation Thailand*. 2020a. “Covid-19 takes huge bite out of restaurant giants.” *The Nation Thailand*, agosto 18, 2020. <https://www.nationthailand.com/in-focus/30393097>
- The Nation Thailand*. 2020b. “Thailand inks deal with Japan to promote investment, trade.” *The Nation Thailand*, septiembre 1, 2020. <https://www.nationthailand.com/in-focus/30393893>
- The Nation Thailand*. 2020c. “PM discusses economic recovery with property sectors honchos.” *The Nation Thailand*, septiembre 24, 2020. <https://www.nationthailand.com/in-focus/30394006>
- The Nation Thailand*. 2020d. “Cambodian embassy slams door on family of missing Wanchalearm.” *The Nation Thailand*, agosto 11, 2020. <https://www.nationthailand.com/in-focus/30392822>
- The World Bank. 2020. “Thailand Economic Monitor June 2020: Thailand in the time of Covid-19.” International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, junio 30, 2020. <https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/thailand-economic-monitor-june-2020-thailand-in-the-time-of-covid-19>
- Tobacco Reporter*. 2020. “Philippines-Thailand trade dispute reignites.” *Tobacco Reporter*, agosto 24, 2020. <https://tobaccoreporter.com/2020/08/24/philippines-reignites-trade-dispute-with-thailand/>

- Transparencia Internacional. 2019. *Índice de percepción de corrupción*. Berlín. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>
- UNHCR Office. 2020. "Thailand Border Operation RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population." *UNHCR The UN Refugee Agency*, agosto 17, 2020. <https://reliefweb.int/report/thailand/thailand-border-operation-rtgmoi-unhcr-verified-refugee-population-31-july-2020>
- Vejpongsa, T. 2020. "Students in Thailand protest, call for educational, political reforms." *Global News*, noviembre 21, 2020. <https://globalnews.ca/news/7476652/thai-student-protests/>
- VietnamPlus*. 2020a. "Tailandia refuerza la lucha antidrogas." *VietnamPlus*, agosto 3, 2020. <https://es.vietnamplus.vn/tailandia-refuerza-lucha-antidrogas/123700.vnp>
- VietnamPlus*. 2020b. "Repatriados unos 230 vietnamitas desde Tailandia." *VietnamPlus*, agosto 2, 2020. <https://es.vietnamplus.vn/repatriados-unos-230-vietnamitas-desde-tailandia/123674.vnp>
- VietnamPlus*. 2020c. "Thailand spends 1.4 billion USD on cash handouts to boost domestic consumption." *VietnamPlus*, septiembre 3, 2020. <https://en.vietnamplus.vn/thailand-spends-14-billion-usd-on-cash-handouts-to-boost-domestic-consumption/182354.vnp>
- VietnamPlus*. 2020d. "Pandemia de covid-19 impulsa remodelación de industria automotriz de Tailandia." *VietnamPlus*, julio 20, 2020. <https://es.vietnamplus.vn/pandemia-de-covid19-impulsa-remodelacion-de-industria-automotriz-de-tailandia/123044.vnp>
- VietnamPlus*. 2020e. "Tailandia aspira a convertirse en primer país de la ASEAN en implementar redes 5G." *VietnamPlus*, agosto 22, 2020. <https://es.vietnamplus.vn/tailandia-aspira-a-convertirse-en-primer-pais-de-la-asean-en-implementar-redes-5g/124533.vnp>
- VietnamPlus*. 2020f. "Thailand works to modernise agriculture with advanced technology." *VietnamPlus*, septiembre 11, 2020. <https://en.vietnamplus.vn/thailand-works-to-modernise-agriculture-with-advanced-technology/182840.vnp>

- VietnamPlus*. 2020g. “Tailandia enfrenta riesgo de severa escasez de agua, advierten expertos”, julio 20, 2020. <https://es.vietnamplus.vn/tailandia-enfrenta-riesgo-de-severa-escasez-de-agua-advierten-expertos/123079.vnp>
- WHR. 2020. *World Happiness Report*. Nueva York. <https://worldhappiness.report/ed/2020/>
- Wongcha-un, Panu y Gabriel Crossley. 2020. “China ready to share water data with Mekong nations, Thailand says.” *Reuters*, agosto 21, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-mekong-river/china-ready-to-share-water-data-with-mekong-nations-thailand-says-idUSKBN25H1JC>
- Wongcha-un, Panu. 2020. “Thai school & ‘Hunger Games’ salute protests spread.” *Reuters*, agosto 18, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-thailand-protests/thai-school-hunger-games-salute-protests-spread-idUSKCN25E1AT>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.328>

INFORME

La pandemia y otros males: Filipinas en 2020

The Pandemic and Other Ills: The Philippines in 2020

MARIA ORTUOSTE

<https://orcid.org/0000-0002-9800-838X>

Universidad del Estado de California, East Bay, Estados Unidos

Recepción: 16 de noviembre de 2020

Aceptación: 23 de noviembre de 2020

Resumen: Filipinas no sólo sufre por la pandemia, sino por las condiciones políticas y económicas subyacentes que amenazan la seguridad humana. La administración de Duterte consolidó su poder institucional y creó una telaraña de redes políticas en todo el país para asegurar su liderazgo. Es necesario resucitar el sistema de salud para lidiar con la pandemia. La economía depende de remesas y de la tercerización de procesos de negocio, que no son las mejores bases para el desarrollo sostenido y equitativo. En términos de política exterior, Filipinas simplemente cambió una dependencia por otra y no ha obtenido grandes ganancias de su política relativa a China. La Ley Antiterrorista es sólo un ejemplo más del descenso del país a la dictadura. La región de Mindanao, que acaba de adquirir su autonomía, tuvo un comienzo desfavorable, mientras que la herida sigue viva entre los ciudadanos de Marawi. El *hashtag* #OustDuterteNow [DerrocarADuterteAhora] ha sido tendencia a pesar de los altos índices de aprobación del presidente. Sólo puede concluirse que la seguridad humana no es, ni será, una prioridad para la actual administración.

Palabras clave: Filipinas; seguridad humana; covid-19; política interior; política exterior.

Abstract: The Philippines suffers not only from the pandemic but from underlying political and economic conditions that threaten human security. The Duterte administration consolidated institutional power and created a cobweb of political networks across the country to ensure his legacy. The healthcare system needs to be resuscitated to deal with the pandemic. The economy relies on remittances and business process outsourcing which are not the best foundations for sustained and equitable development. In foreign policy, the Philippines simply traded one dependence for another, and has not realized substantial gains from its China policy. The Anti-Terror Law is just one more example of the country's descent into dictatorship. The newly-autonomous region in Mindanao has had an inauspicious start, while the citizens of Marawi continue to hurt. #OustDuterteNow has been trending despite Duterte's high approval ratings. One can only conclude that human security is not, and will not be, a priority of the current administration.

Keywords: Philippines; human security; Covid-19; domestic politics; foreign policy.

FILIPINAS Y LA SEGURIDAD HUMANA

El 2020 no fue un año amable con los filipinos. De hecho, incluso podría decirse que la existencia humana se ha vuelto un lujo que muy pocos pueden permitirse. La pandemia y la desastrosa guerra contra las drogas no han evitado los juegos políticos, la incompetencia burocrática y la corrupción a las que están acostumbrados. De hecho, la pandemia parece estar contribuyendo a las maniobras del presidente Rodrigo Duterte para consolidar su poder y su legado, así como para allanarle el terreno a sus herederos. Las violaciones a los derechos humanos perpetradas por esta administración le han ganado el oprobio internacional y sus políticas económicas no han beneficiado a los más vulnerables. Aunque la Región Autónoma de Bangsamoro del Mindanao Musulmán (RABMM) se creó hace muy poco, ya ha tenido que lidiar con diversos desafíos por actos terroristas. La administración no ha logrado cosechar los frutos económicos que esperaba de su política de mitigación para con China. De hecho, esta última simplemente amplió su presencia en el Mar Occidental de Filipinas, al

tiempo que mantuvo un control férreo sobre la ayuda para el desarrollo que había prometido. Por último, se sigue reprimiendo cualquier forma de disenso a través de medidas jurídicas, presiones económicas, campañas de desinformación y violencia. El presente artículo analiza los sucesos más relevantes de 2020 en lo relativo a la seguridad humana. Asimismo, aborda las problemáticas y los desafíos que se espera que perduren en 2021.

CONSOLIDACIÓN DEL PODER Y LAS REDES POLÍTICAS

Si bien la democracia filipina siempre ha tenido fallas, 2020 mostró el grado al que la administración de Duterte la ha deteriorado.

¿Tres poderes de gobierno o sólo uno?

Los tres poderes del gobierno están en manos de los aliados políticos de Duterte. Su partido, el PDP-Laban, controla la mitad del Senado, que está conformado por 24 miembros, y podría ganar los votos de senadores moderados e independientes, dependiendo del tema en cuestión. En la Cámara de Diputados, el PDP-Laban y sus aliados tienen una “supermayoría”, con 197 escaños de un total de 303. Ello aseguraría la continuidad de sus políticas, la aprobación de nuevas leyes como la reinstitución de la pena de muerte, y la posibilidad de hacer modificaciones a la Constitución.

Gran parte de quienes componen el gabinete actual de Duterte tiene vínculos personales cercanos con él, le han demostrado lealtad o comparten su abordaje punitivo del Estado de derecho. Varios de los integrantes del gabinete también sirvieron en las administraciones de Joseph Estrada y de Gloria Macapagal Arroyo. Algunos son ricos empresarios o descendientes de magnates y 16 son oficiales del ejército en retiro que sirvieron en Mindanao.

La Suprema Corte también se encuentra comprometida. Tras la controvertida destitución de la ex ministra presidente Maria Sereno, Duterte ha logrado llenar la Corte, nombrando a 12 de los 15 ministros que la conforman en un lapso de tres años. Dos de los nuevos ministros son oriundos de Davao, tres se graduaron de la Facultad de Derecho de San

Beda, el *alma mater* de Duterte, y se sabe que otros tres comparten la postura estricta del presidente contra las drogas ilícitas.

Por supuesto, esto no significa necesariamente que no habrá desacuerdo alguno. Algunos senadores de la oposición han criticado tanto la administración de Duterte que éste los acusó de sedición. En septiembre, el pleno de la Suprema Corte “negó por unanimidad una solicitud para obtener las Declaraciones de Activos, Pasivos y Patrimonio neto (DAPPN) del ministro Marvic Leonen”, el tercero con mayor antigüedad de la Corte. El abogado Larry Gadon realizó la solicitud, y utilizó la misma táctica para facilitar la destitución de la ministro presidente Sereno. Sin embargo, una diferencia clave es que la Procuraduría General apoyó la petición de Gadon.

El conflicto radica precisamente ahí: si los tres poderes del gobierno están ocupados por aliados de Duterte y funcionarios que él mismo nombra, es prácticamente un hecho que obtendrá lo que desea. Incluso si se da espacio para la capacidad agentiva humana, los antecedentes de estos funcionarios y los legisladores aliados no inspiran confianza. Existen serios conflictos de interés e incluso se ha acusado a algunos de los funcionarios de soborno y actos de corrupción.¹ Otros aliados de Duterte son conocidos por crear o implementar políticas controvertidas, como el nuevo senador Ronald “Bato” de la Rosa, o bien han sido acusados de fraude electoral.²

Familia y redes políticas

A pesar de sus bravatas contra las dinastías políticas, Duterte ha demostrado gran habilidad para manipular la política filipina, donde los pobres están “incrustados en redes de voto basadas en el parentesco, las relaciones personales y el intercambio de bienes y servicios con líderes locales que actúan como guardias electorales, pero que también ayudan a las

¹ Entre éstos figuran el actual titular de la Secretaría de Obras Públicas y Carreteras (SOPC), que anteriormente era legislador y es hijo de un desarrollador de bienes raíces; el secretario de Salud, cuyos hijos operan compañías que tienen contratos con el gobierno, y el actual procurador general, a quien se investigó por no ceder sus activos en una agencia de seguridad propiedad de su familia. Al menos cinco de los senadores recién electos han enfrentado cargos de corrupción: Cynthia Villar, Bong Revilla, Lito Lapid, Christopher “Bong” Go, quien ha sido la mano derecha de Duterte durante mucho tiempo, y Imee Marcos, la hija del difunto dictador.

² De la Rosa fue el jefe de la Policía Nacional Filipina de 2016 a 2018, e implementó la brutal Guerra contra las drogas. El actual consejero de Seguridad Nacional estuvo involucrado en el caso de fraude electoral contra Macapagal-Arroyo en 2005.

comunidades de su clientela pobre” (Thompson 2016, 252). Duterte logró incorporar “redes de intermediarios locales” —alcaldes y líderes barangay— antes de su presidencia y durante la misma (Kenny 2019). A diferencia de políticos anteriores, Duterte posee redes que abarcan desde Mindanao hasta Luzón. Estos vínculos se superponen y se entrecruzan de tantas maneras que, más que una pirámide, su red parece una telaraña en cuyo centro se encuentra su familia y en la que Duterte toma todas las decisiones.

El presidente ha dado una dimensión nacional a su dinastía provincial. El hijo de Duterte, Paolo, obtuvo un escaño en el Congreso por el primer distrito de la ciudad de Davao, mientras que otros dos de sus hijos, Sara y Sebastian, son la alcaldesa y el vicealcalde de la ciudad, respectivamente. Durante unos dos años, Duterte ha planteado la idea de que Sara sea su sucesora en la presidencia. Ella ya tiene bastante influencia, e incluso consiguió los votos de suficientes miembros de la Cámara de Diputados para remplazar al presidente de la misma (M. Cruz 2020).

Las dinastías políticas siguen prosperando: hay alrededor de 163 familias en el Congreso, y al menos 18 familias de políticos tienen dos o más miembros en el Congreso (Bueza y Castro 2019). De los 160 diputados recién electos, “al menos 65 remplazaron a algún familiar” (Bueza 2019). La más fuerte de estas dinastías es la de los Marcos, que se encuentra en una buena posición para lanzar una campaña presidencial exitosa en 2022.

La promesa de Duterte de crear un sistema de gobierno federal aún goza del apoyo de funcionarios locales, aunque el presidente ha sido reservado al respecto. El Comité de Reformas a la Constitución de la Cámara de Diputados se encuentra considerando cuatro iniciativas de modificación que darían a los gobiernos locales más control sobre los ingresos y periodos de gobierno más prolongados (Atienza 2020). La Liga de Municipios de Filipinas (LMF) apoya estas propuestas, pero las audiencias se pospusieron para 2021 debido a la pandemia.

La enfermedad de Duterte en el mes de agosto causó que un grupo no gubernamental, el Comité Coordinador Ejecutivo Nacional-Alcalde Rodrigo Duterte (CCEN-ARD), “anunciara una ‘Declaración Popular de Gobierno Revolucionario’”. El grupo buscó el apoyo del presidente, la policía y las Fuerzas Armadas, pero no tuvo éxito (R. Robles 2020b).

Sin embargo, la administración de Duterte está fortaleciendo a los gobiernos locales de otras maneras. La Fuerza de Tarea Nacional para Terminar con el Conflicto Comunista Armado Local (FTN-TCCAL) propuso la creación de un Fondo de Desarrollo de Barangay por un monto de \$402 millones para financiar proyectos de infraestructura y sustento. Los fondos sólo se otorgarán si la FTN certifica que el *barangay* está libre de comunistas (Lagrimas 2020).

RESPUESTAS A LA PANDEMIA

Para finales de octubre de 2020, Filipinas ocupaba el vigésimo lugar mundial en número de casos confirmados de covid-19, con un total de 376 935, es decir, 330.57 casos confirmados por cada 100 000 habitantes. Los casos activos ascendían a 39 940 y la tasa de fatalidad era de 1.90%.³ El gobierno aplicó medidas similares a las de otros países: cuarentenas, asistencia económica y social y un intento por aumentar la capacidad de atención médica. Gran parte de esta asistencia entra en el término general “Programas de Asistencia Estructural” (PAE) que implementa la Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo (SBSD), la de Trabajo y Empleo (STE), la de Comercio e Industria (SCI) y la de Agricultura (SA). La asistencia se proporcionó con transferencias de efectivo, ayuda alimentaria, prórroga o disminución de las rentas, acceso a préstamos con tasas de interés subsidiadas, subsidios a los salarios, reducción de requisitos normativos, ayuda en efectivo para los trabajadores filipinos en el extranjero (TFE), apoyo en efectivo para los trabajadores de la salud y apoyo para pequeñas y medianas empresas (World Bank Group 2020).

El Consejo Nacional para la Reducción y la Gestión de Riesgos de Desastre (CNRGRD) informa que 15 millones de familias recibieron la primera ronda de los PAE, cuyo costo ascendió a \$1 870 millones de dólares; mientras que 3.7 millones de familias recibieron la segunda ronda, con un valor de \$544 millones.⁴ El Consejo también reportó que el programa de la SBSBD distribuyó un total de dos millones de artículos alimentarios familiares, 103 684 artículos que no eran alimentos y asistencia por un total de \$150 000 dólares a personas en situación de crisis. En una encuesta que realizó en septiembre, The Social Weather Stations

³ Esto se basa en el Contador Mundial de Covid-19 de la Universidad Johns Hopkins y el Rastreador de Covid-19 de la Secretaría de Salud.

⁴ National Disaster Risk Reduction and Management Council, National Task Force, Coronavirus Disease-2019, *Situational Report No. 204*, publicado el 22 de octubre de 2020.

(SWS) [institución dedicada a la investigación social, N. de la T.] indicó que 71% de los respondientes recibió ayuda en efectivo por un promedio de \$158.15, un monto superior al que recibieron en julio de 2020. La encuesta también encontró que los residentes de la zona metropolitana de Manila recibieron ayuda en efectivo por montos mayores en promedio, en comparación con los habitantes del resto del país.⁵

Sin embargo, la respuesta del gobierno a la covid-19 tiene problemáticas importantes. Apenas a mediados de marzo se declaró el estado de calamidad, pero el primer caso en el país se reportó el 30 de enero, seguido por la primera muerte por covid-19 fuera de China tres días después (ABS-CBN News 2020). Duterte y su secretario de Salud, Francisco Duque III, minimizaron la gravedad del virus. Los desacuerdos entre los médicos de la Fuerza de Tareas Interinstitucional sobre Enfermedades Emergentes (FTIEE) y los generales en retiro que encabezan la Fuerza de Tareas Nacional (FTN) causaron retrasos y respuestas inadecuadas. Se dice que la FTN se impuso sobre los médicos, incluso en la toma de decisiones sobre el rastreo de contactos como en la aplicación de pruebas y las instalaciones de atención médica (Ranada y Tomacruz 2020).

Los ex generales implementaron cuarentenas derivadas de las operaciones de contrainsurgencia. Con base en el nivel de riesgo de las ciudades o provincias ante la covid-19, la FTN implementó cuatro tipos de cuarentenas comunitarias con diversas reglas relativas a los toques de queda, el movimiento de personas y vehículos y el tipo de actividades permitidas en la zona de cuarentena. Sólo los militares, los oficiales de policía y las personas autorizadas a salir de su residencia (PASR) que trabajaban en el sector sanitario o en negocios considerados esenciales podían trasladarse libremente sin necesidad de una autorización de viaje o de un permiso de traslado. Las personas varadas localmente (PVL) y los viajeros por emergencia (VE) podían solicitar estos documentos en su estación de policía local, pero sólo se les otorgaban si entregaban el certificado médico apropiado. El tamizaje médico sólo buscaba síntomas comunes como fiebre alta, y sí se aplicaron pruebas para detectar el virus causante de la covid-19. Para el 22 de octubre, el gobierno había establecido 3 110 “puntos de control de cuarentena” bajo la supervisión del Escudo Covid de Fuerzas de Tarea

⁵ Sesenta y siete por ciento de quienes recibieron ayuda en efectivo dijo que sus familias recibieron la ayuda una vez, pero sólo 33% la recibió en dos ocasiones (SWS 2020c).

Conjuntas, compuesto por la Policía Nacional Filipina (PNF), las Fuerzas Armadas de Filipinas (FAF), la Guardia Costera Filipina y la Oficina de Protección contra Incendios.

Infortunadamente, era difícil entender los diferentes tipos de cuarentenas y no era raro ver que los oficiales de los puntos de control confrontaran repentinamente a las personas y que la policía las acosara (Olanday y Rigby 2020). Las cuarentenas han sido especialmente difíciles para los trabajadores de la economía informal, quienes en 2017 representaban 56% del total de los empleados en Filipinas, es decir, 22.17 millones de personas (Gonzales 2018).

La asistencia económica y social también se retrasaron. La primera ronda de PAE se liberó enteramente dos meses después de la aprobación de la legislación de emergencia conocida como *Bayanihan-1* (Rey 2020). En un estudio realizado a más de 74 000 empresas en Filipinas, el Banco Mundial encontró que sólo “1 de cada 5 reportaron haber recibido apoyo del gobierno nacional o el local” (World Bank Group 2020, 6).⁶ El mismo estudio encontró que 27% de las empresas tuvo dificultades al solicitar asistencia, alrededor de 26% ni siquiera estaba al tanto de los programas de apoyo y el resto no recibió apoyo después de solicitarlo o bien no se les consideró candidatas para recibir la ayuda.

La segunda ronda de PAE redujo el número de beneficiarios calificados, de 17.8 millones a 8.7 millones. El gobierno no proporcionó la asistencia suficiente (o bien, ninguna asistencia) a los desempleados que ganaban un salario medio, a los trabajadores informales, a los campesinos ni a los trabajadores agrícolas ni a muchos TFE (Bisenio 2020). Sin embargo, el gobierno anunció en mayo que dará “oportunidades de empleo temporal” a aproximadamente un millón de trabajadores de la economía informal y que se les había otorgado subsidios temporales (Dreyer y Nygaard 2020).

El segundo gran problema fue el pequeño presupuesto que se asignó para hacer frente a la covid-19. El rastreador de políticas relativas a la covid-19 del Banco Asiático de Desarrollo muestra que, entre los países del Sureste Asiático, Filipinas tuvo los paquetes económicos más bajos en total, el menor gasto en covid-19 como porcentaje del PIB y el gasto per cápita más bajo (véase la tabla 1). Para el segundo semestre de 2020, Duterte afirmaba que el gobierno se estaba quedando sin dinero. Le debía a la Cruz Roja filipina \$19.25

⁶ El Banco Mundial encuestó a 74 031 empresas privadas de todo el país. Encuestaron a micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que operan en los sectores agrícola, manufacturero y de servicios.

millones, deuda que finalmente saldó, cuando suspendió temporalmente la aplicación de pruebas (Reuters Staff 2020b). Además, la Secretaría de Salud decidió que no se practicarían pruebas de detección de covid-19 a los filipinos que volvieran de “países de bajo riesgo”, pero que éstos debían “seguir estrictamente las normas de salud mínimas y aprobar el tamizaje de síntomas” (Esguerra 2020d).

TABLA 1. *Comparación de paquetes económicos totales para covid-19, países selectos del Sureste Asiático*

	<i>Paquete total en millones de dólares</i>	<i>Porcentaje del PIB (2019)</i>	<i>Paquete per cápita en dólares</i>
Filipinas	21 448.35	5.83	201.11
Vietnam	26 503.12	10.12	277.40
Malasia	80 776.57	22.73	2 562
Tailandia	84 091.79	15.96	1 211
Singapur	92 141.78	26.2	16 341
Indonesia	115 775.27	10.94	432.54

FUENTE: Banco Asiático de Desarrollo: <https://covid19policy.adb.org/policy-measures> (actualizado el 19 de octubre de 2020).

Estas cifras son desconcertantes porque el PIB del país creció a un promedio anual de 6% entre 2010 y 2019, y el presidente recibió facultades especiales para reasignar los fondos del gobierno bajo la ley Bayanihan para Sanar Unidos, o Bayanihan-1 (Magsino y Colcol 2020).

El problema más grave es que el sistema de salud de Filipinas está infradotado de recursos, no cuenta con equipamiento suficiente y tiene una distribución desigual en las regiones. Además no cuenta con suficientes profesionales de la salud. La tabla 2 muestra que, incluso en el “mejor escenario”, Filipinas sólo cuenta con una fracción de las capacidades sanitarias necesarias para lidiar con la pandemia.

TABLA 2. *Capacidades sanitarias necesarias para el mejor escenario versus capacidades reales**

<i>Mejor escenario posible para el IFED</i>	<i>Capacidades reales</i>
182 000 camas de hospital; 55 000 camas de terapia intensiva	1 940 camas de terapia intensiva; 13 665 camas en aislamiento; 6 170 camas en pabellón de covid-19
30 000 respiradores	2 068 respiradores (octubre de 2020)
88 000 médicos; 118 000 enfermeras; 11 000 especialistas médicos	40 775 médicos; 90 308 enfermeras (2017)
4.4 millones de conjuntos de equipo de protección personal	

*El IFED (Instituto Filipino de Estudios de Desarrollo) lleva a cabo investigación y planeación económicas (Abrigo et al. 2020). Otras fuentes son el sitio web de la Secretaría de Salud y los datos correspondientes a 2017 sobre médicos y enfermeras tomados de Dayrit et al. 2018.

El prolongado confinamiento no se aprovechó al máximo. El “Sistema de Comando Hospitalario Único” se lanzó apenas en agosto, cuando el número de casos de covid-19 se incrementó súbitamente de 93 354 a 220 819 en un solo mes, lo que representó una gran amenaza para el sistema hospitalario del país (Magsino 2020). La aplicación de pruebas se dificulta por la falta de instalaciones, aunque el país ahora cuenta con 140 laboratorios de pruebas, en comparación con los 66 que había en junio. Así, lograron aplicar la prueba a 4.7 millones de muestras acumulativas de aproximadamente 4.5 millones de personas, lo que representa sólo alrededor de 4% de la población nacional, casi 107 millones de habitantes.

Sin embargo, quizá el mayor problema sea la escasez de profesionales de la salud. La Oficina de Epidemiología no pudo realizar un rastreo de contactos amplio porque su personal ya se encontraba lidiando con brotes de poliomielitis y sarampión (Ranada y Tomacruz 2020). Aunque “Filipinas produjo un promedio anual de 26 000 enfermeras autorizadas de 2012 a 2016”, unas 18 600, o 71.5%, “se mudaron a otro país cada año durante el mismo periodo” (Lopez y Jiao 2020). La respuesta inmediata e irreflexiva de Duterte fue prohibir que el personal médico y de enfermería saliera del país para trabajar en el extranjero.⁷ Para compensar esta deficiencia, la Secretaría de Salud contrató temporalmente a profesionales de

⁷ Al final, Duterte cedió y la Secretaría del Trabajo ha ido relajando las restricciones para permitir viajar a las personas que tienen contratos laborales pendientes (Reuters Staff 2020a).

la salud que laboraban en hospitales de gobierno de diversas ciudades y provincias (Yee 2020) y amplió el horario de los empleados actuales, lo que aumenta su riesgo de exposición al virus. Dos importantes hospitales de gobierno cerraron temporalmente en agosto por este motivo (Ratcliffe 2020).

Aunque la administración de Duterte no causó esta crisis sanitaria, sus políticas no hicieron nada por mejorar el sistema de salud, sobre todo cuando los presupuestos asignados al sector comenzaron a disminuir en 2016 (IBON Media & Communications 2020). La pandemia no detuvo los actos de corrupción en Philhealth, la aseguradora nacional, a cuyos miembros del Consejo se acusó de malversar \$581 000 dólares. El Secretario de Salud estuvo involucrado en ese escándalo, pero Duterte apoyó firmemente a su amigo, no obstante una resolución del Senado que llamaba a despedir al secretario por su incompetencia (Palatino 2020b). Las pugnas políticas por la presidencia de la Cámara de Diputados retrasaron las audiencias relativas al presupuesto de 2021, y la coalición mayoritaria se negó a cruzar sus límites ideológicos para apoyar iniciativas sensatas como la Iniciativa de la Cámara 6848, la “Ley de aplicación masiva de pruebas gratuitas de 2020”, que propusieron los partidos opositores (Piedad 2020).

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

La pandemia causó el peor deterioro en la economía nacional en 20 años. El país perdió \$21 000 millones de dólares en los primeros 45 días del confinamiento y el PIB cayó 16.5% en el segundo trimestre (A. Robles 2020; Dela Cruz y Morales 2020). En abril, la tasa de desempleo de Filipinas había llegado a un máximo histórico de 17.7%, con 7.3 millones de personas desempleadas (Agcaoili 2020).

El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) proyecta que, para fines de 2020, la tasa de crecimiento del PIB de Filipinas será la segunda más baja del Sureste Asiático, -7.3%. En contraste, su tasa de desempleo será la más alta de la subregión, 18.5%, lo que significa

alrededor de ocho millones de desempleados (Agcaoili 2020), y su tasa de inflación alcanzará el 2.4 por ciento.⁸

Estas pérdidas no se sentirán de igual manera en todo el país. Las provincias más pobres están en Mindanao, así como el menor número de centros de salud. Antes de la pandemia, la brecha en los ingresos era grande. Los más ricos (el 10º decil) recibían 27.7% de los ingresos totales, mientras que los más pobres (el 1º decil) percibían sólo 3.6% del total (PSA 2018). El Brookings Institute [Instituto Brookings] calculó que diez millones de filipinos vivirán en pobreza extrema, el sexto índice más alto del mundo (Mendiola 2020).

La problemática se exagera por la naturaleza de la economía filipina, que se basa en “factores de crecimiento externos y temporales”, como “las remesas y la inversión extranjera, especialmente para la tercerización de procesos de negocio (TPN) y la manufactura” (Lim 2020b). Un estudio del Overseas Development Institute [Instituto de Desarrollo de Ultramar] también demostró que Filipinas es el tercer país más vulnerable a la desaceleración económica de China, que puede esperarse que ocurra en 2020 (Raga y te Velde 2020).

Dependencia de trabajadores filipinos en el extranjero

En 2019 había alrededor de 2.2 millones de TFE en el mundo y representaban 11% del PIB del país, gracias al envío de remesas con un valor de \$400 dólares per cápita (PSA 2020). Para el primer trimestre de 2020, las remesas ya se habían reducido 16.2%, la peor caída en 18 años (Noble 2020). En el peor escenario, se calcula que las remesas descenderán alrededor de 20.2% (Takenaka et al. 2020). La pandemia afectó de inmediato a los trabajadores recién desplegados y a los empleados del sector marítimo. En noviembre, alrededor de 523 238 filipinos habían vuelto, 222 000 de los cuales llegaron a sus provincias.⁹

Alrededor de 8.4% de los hogares filipinos dependen de las remesas internacionales, 21% de las cuales tienen como destinatarios a ciudadanos de la tercera edad. Se proyecta que el gasto familiar descienda entre 2.2% y 3.3%, lo que deprimirá aún más la economía (Takenaka et al. 2020). Infortunadamente, al inicio de la pandemia los TFE no figuraron en la

⁸ Véanse los indicadores económicos de Filipinas en <http://www.adb.org/countries/philippines/economy>

⁹ NDRRMC covid-19 Situational Report No. 226. 13 de noviembre de 2020. Disponible en http://ndrrmc.gov.ph/attachments/article/4036/NTF_COVID19_SitRep_No_226_as_of_13Nov2020_12NN.pdf

lista de candidatos a beneficiarios de asistencia financiera del gobierno. Aproximadamente 170 000 de ellos solicitaron un pago único de \$197 dólares, pero sólo se le otorgó a 52 000 personas (Depasupil 2020). Los economistas no esperan un alivio inmediato porque las economías caerán entre 6.7% y 10.2% para finales del año.¹⁰

La apuesta por los POGO

La administración de Duterte esperaba obtener beneficios económicos de los Operadores de Juegos de Azar Offshore en Filipinas (POGO, por sus siglas en inglés) pero ha sido difícil evaluar ese impacto. Se calcula que éstos podrían aportar a la economía desde \$1 870 millones hasta \$11 440 millones de dólares. El último cálculo de trabajo es de \$147 millones, que representa sólo 0.04% de la economía mundial (Newsdesk 2020; Rivas 2019; Gutierrez 2020). No obstante, la Oficina de Recaudación Interna (ORI) afirmó que “casi todos los POGO administrados por chinos están retrasados en el pago de sus impuestos sobre la renta y las franquicias por un monto aproximado de 50 000 millones de pesos filipinos (\$988 millones de dólares)” (Heydarian 2020).

No se crearon los empleos prometidos, pues sólo 10% de los empleados de los POGO son filipinos (Casayuran 2020). Alrededor de 250 000 empleados chinos envían sus ingresos a través de remesas, de modo que esos ingresos también se pierden (San Diego 2019; Siu y Zheng 2018). Los POGO también han hecho que las rentas aumenten 150%, lo que ha llevado a desalojos, y se da preferencia a los propietarios chinos por la prestación de cualquier servicio de apoyo, como el de restaurante (San Diego 2019).

Además hay otros costos económicos y sociales. Los POGO han fomentado la corrupción, sobre todo en la Oficina de Inmigración. Incluso una organización contra la delincuencia afirmó que el país “se está convirtiendo en un refugio para delincuentes y organizaciones criminales chinas” (A. Robles 2019). Estos delitos incluyen el trabajo forzado, el rapto y quizá incluso el tráfico de estupefacientes (Tupas 2020; Lim 2020a). La crítica pública llegó a un *crescendo* cuando Duterte clasificó a los POGO como comercios esenciales durante el confinamiento, mientras que pequeñas empresas propiedad de filipinos

¹⁰ Asia (35%), el Medio Oriente (27%), Europa incluyendo la Federación Rusa (19%) y Norteamérica (18%) (Takenaka et al. 2020).

tuvieron que cerrar (Heydarian 2020). Esto llevó a la introducción de una iniciativa anti-POGO que podía declararlos como ilegales (Mercado 2020).

Sin embargo, este tema podría ser debatible y académico. El gobierno chino también está tratando de cerrar algunos POGO por sus vínculos con el lavado de dinero. Debido a la pandemia, los centros de operación de los casinos en línea están limitados a 30% de su capacidad original, de conformidad con las reglas sanitarias. Además, sólo 32 de 60 POGO autorizados han reiniciado operaciones (O'Connor 2020).

Políticas económicas cuestionables y corrupción

El país aún se está recuperando de los efectos de la Ley de Reforma Fiscal para la Aceleración y la Inclusión (LRFAI), que presionó significativamente a quienes tenían ingresos de nivel medio y también acentuó la pobreza de los grupos económicos vulnerables (Punongbayan 2019). El programa Build, Build, Build (B3) [Construir, construir, construir] gozó de gran publicidad pero no de éxito, aunque el gobierno informa que estos proyectos crearon alrededor de cinco millones de empleos entre 2017 y 2019 (PDI Editorial 2020). Sin embargo, probablemente se haya tratado de empleos pasajeros o temporales en la industria de la construcción, no de puestos permanentes. Los proyectos de infraestructura también han recibido críticas por ser demasiado costosos o por la falta de estudios de factibilidad para ellos (ASEAN Post Team 2019). La pandemia también se está aprovechando como una forma de acelerar la eliminación progresiva del *jeepney*, el principal medio de transporte público del país. La prohibición del transporte público ha causado el desempleo de 250 000 conductores de *jeepney* y la pérdida de alrededor de \$500 dólares en ingreso mensual (McCarthy 2020). Sin embargo, el gobierno sólo ha proporcionado unos \$168 dólares en ayuda monetaria (Lalu 2020). Hay otras muchas ineficiencias, como las de la política monetaria, la rigidez de las normas de trabajo y posibles sanciones por parte de países donadores debido a violaciones a los derechos humanos (Chikiamco 2020). Además, cada año Filipinas perdía alrededor de “700 000 millones de pesos filipinos [\$14 700 millones de dólares], equivalente a un 20 por ciento de la dotación presupuestaria total del país, debido a la corrupción”, lo que asciende a un total de \$29 000 millones de dólares en los últimos dos años. El ómbudsman adjunto, Cyril Ramos, indicó que el monto de los ingresos perdidos era

“equivalente a 1.4 millones de viviendas para los pobres, asistencia médica para unos 7 millones de filipinos, o una reserva de arroz que podría durar más de un año” (Gagalac 2019).

POLÍTICA EXTERIOR

La problemática central de la política exterior filipina en 2020 fue el Mar de la China Meridional, particularmente sus relaciones con China, Estados Unidos y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Al parecer, la administración ha comenzado a percatarse de las consecuencias negativas de las decisiones de política exterior que tomó en 2016, pero que ahora resulta sumamente difícil dar marcha atrás.

La locura del pragmatismo

Este año marca el cuarto aniversario de la victoria de Filipinas en su caso de arbitraje contra China. A pesar de que en un inicio la recepción fue tibia, varios actores han usado esta decisión como base para sus propios reclamos contra China (Vietnam, Malasia e Indonesia), o como una forma de criticar el ímpetu expansivo de China, como la *note verbale* conjunta que presentaron Francia, Alemania y el Reino Unido (CNN Philippines Staff 2020b).

Además, éste es el cuarto año en el que el gobierno chino ha prometido a Filipinas 9 000 millones de dólares en inversiones y asistencia para el desarrollo. A la fecha sólo se han iniciado dos proyectos de infraestructura, y China sólo ha proporcionado 1 000 de los 9 000 millones de dólares que había prometido (Lee 2020; R. Robles 2019). Los planes para actividades conjuntas de exploración de gas y petróleo también se han retrasado (R. Robles 2020a).

Queda claro que la política pragmática de Duterte no ha beneficiado al país o incluso al Sureste Asiático de forma alguna. Desde 2016, China ha reclamado territorios, hostigado a la guardia costera, a buques navales y pesqueros, ingresado a las zonas económicas exclusivas (ZEE) de todos los países del litoral, e incluso ha hundido buques pesqueros. Además ha establecido dos regiones administrativas nuevas para reforzar su presencia militar en la zona (Huong y Pascoe 2020; Septiari 2020). Asimismo, ha establecido formidables

fortificaciones militares en sus zonas ocupadas. Éstas contienen radares, equipo de comunicación, pistas de aterrizaje y hangares, así como sistemas de misiles tierra-aire y de misiles de crucero antibuques (AMTI 2020). En pocas palabras, China tiene la infraestructura necesaria para establecer una Zona de Identificación de Defensa Aérea.

La respuesta filipina no ha sido constante. Tanto el secretario de Relaciones Exteriores como el de la Defensa apoyan un orden basado en las reglas y fundado en el laudo de la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) (Wong 2020). Teodoro Locsin Jr., el secretario de Relaciones Exteriores, declaró que Filipinas “reafirma [...] su cumplimiento del laudo [de la CPA] y su procuración sin posibilidad alguna de concesión o cambio”. Además, agregó que si los ejercicios militares de China llegaran a abarcar territorio filipino, “se respondería de ‘la manera más severa’” (Esguerra 2020c). Sin embargo, cuando el gobierno chino insistió en que la decisión arbitral era “ilegal e inválida”, el vocero de la presidencia, Duque, asumió un tono más conciliador diciendo que Filipinas sostendría su enfoque pacífico y diplomático en esta controversia, puesto que “no es posible procurar el cumplimiento” del laudo de la CPA (Gita-Carlos 2020).

¿Demostración de fuerza o distracción de Estados Unidos?

Asimismo, el gobierno de Estados Unidos pronunció sus declaraciones más fuertes sobre el Mar de la China Meridional, revirtiendo la política de no tomar partido que había sostenido durante la última década. El secretario de Estado, Mike Pompeo, afirmó que “Estados Unidos apoya a nuestros aliados y socios del Sureste Asiático en la protección de sus derechos soberanos a los recursos marinos, en congruencia con sus derechos y obligaciones consagradas en el derecho internacional” debido a las reivindicaciones “ilegales” de recursos marinos por parte de China (Pompeo 2020). A esto siguió la declaración del subsecretario de Estado, David Stilwell, en el sentido de que Estados Unidos “estamos decididos a proteger nuestros intereses vitales, así como los de nuestros aliados y amigos”, y que potenciará las “capacidades militares de los países implicados” (Stilwell 2020).

Si bien los motivos de Estados Unidos son sospechosos, queda claro que ésta es una oportunidad que no debe dejarse pasar. Infortunadamente, el principal mecanismo que puede emplearse es el Acuerdo sobre las Fuerzas Extranjeras (AFE), pero Filipinas dio su aviso

formal para rescindirlo antes de junio de 2020, principalmente porque a Duterte no le agradó que Estados Unidos pusiera en lista negra a su confidente por violaciones a los derechos humanos relacionadas con la guerra contra las drogas. Los eventos que se sucedieron en 2020 —la agresión marítima de China y la exigencia pública de implementar una política más asertiva hacia esta última— pudieron haber contribuido a que Duterte cambiara de opinión, pero él no puede admitir su error públicamente. En lugar de ello, la administración ha cancelado la rescisión del acuerdo en dos ocasiones: en junio y en noviembre. En la primera ocasión, el Senado y otros funcionarios de gobierno filipinos hicieron un llamamiento colectivo a “una revisión por parte de diversas instancias” (R. Robles 2020c). En la segunda ocasión, el gobierno filipino quiso encontrar “un acuerdo enriquecido, más beneficioso y grato para ambas partes, más efectivo y duradero relativo al avance de nuestra defensa mutua” y “en reconocimiento agradecido” (R. Robles 2020c). Ahora, el gobierno tiene hasta mayo de 2021 para encontrar una solución que le ayude a guardar las apariencias.

El ejército filipino sostiene una relación bilateral institucionalizada con Estados Unidos desde hace casi 80 años y este último continuó brindando asistencia militar incluso durante la administración de Duterte.¹¹ Como tal, el gobierno no emprendió medidas serias para buscar un aliado como Estados Unidos, dado que el ejército filipino sospecha fuertemente del gobierno chino. La administración de Duterte debe caminar una fina línea entre asegurar la confianza pública y el apoyo militar y defenderse de la presión económica de China.

Un apoyo más amplio

La asertividad de China también llevó a varios miembros de la ASEAN a pronunciar fuertes declaraciones. Duterte mencionó “incidentes alarmantes” en el Mar de la China Meridional, mientras que el primer ministro vietnamita “habló de ‘acciones irresponsables y actos violatorios del derecho internacional’ en referencia evidente a las actividades de China en la

¹¹ En 2019, la mayor fuente proveniente de Estados Unidos fue el Departamento de la Defensa, que desembolsó \$223 millones de dólares. Hasta mediados de 2020, éste ha otorgado \$15 millones de dólares, pero los principales proyectos son de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y del programa Food for Progress [Alimentos para el progreso], relacionados con la covid-19. Además, USAID ha otorgado \$5.6 millones de dólares para el Marawi Response Project [Proyecto de Respuesta Marawi]. USAID, Foreign Aid Explorer [Explorador de ayuda internacional]. Disponible en https://explorer.usaid.gov/cd/PHL?fiscal_year=2020&measure=Disbursements

zona” (Koh 2020). En 2020, Indonesia envió una carta al secretario general de Naciones Unidas en la que indicaba que la línea de los nueve puntos de China carece de “fundamento jurídico internacional”, pues se basa en derechos históricos, no en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CDM) (Inggas y Bechtel 2020).

El error de cálculo de Duterte

El abordaje “pragmático” de Duterte se basó en una visión simplista de que el poder militar siempre prevalece. Si bien China puede tener un gran poderío militar, la decisión de la CPA dio a Filipinas una firme base jurídica internacional para sus reivindicaciones sobre el Mar Occidental de Filipinas. Aunque la respuesta inicial al laudo fue tibia, ello no fue determinante de acciones futuras por otras partes. Filipinas pudo haber empleado este laudo como base para conformar una coalición que apoyara los esfuerzos del país por desarrollar un Código de Conducta en el Mar de la China Meridional que fuera sustancial y vinculante. Además, la decisión no tomó en cuenta el fracaso de la política de involucramiento constructivo con China de la ASEAN. Por último, la administración también subestimó el fuerte sentimiento antiChina de los filipinos, que, para julio de 2020, había caído a la categoría de “malo” según las encuestas, mientras que la confianza en Estados Unidos seguía siendo “buena” (Inquirer Research 2020).

DERECHOS HUMANOS

No sorprende el hecho de que la inseguridad, la violencia y la muerte siguen siendo los rasgos distintivos de la administración de Duterte. Sin embargo, 2020 parece haber traído consigo el apogeo de la brutalidad: la escala de las violaciones a los derechos humanos ascendió de manera significativa; se está silenciando rápidamente a activistas y ciertas organizaciones mediáticas, y, por último, se aprobó la Ley Antiterrorista para formalizar y legitimar las prácticas de la administración contra los derechos humanos, como calificar a los opositores de comunistas (“etiquetado rojo” o *red-tagging*), el acoso en línea, el hostigamiento físico y el homicidio. La pandemia simplemente le dio al gobierno otro motivo para castigar a las

personas, incluso si no se les etiqueta de usuarios/traficantes de drogas, comunistas o terroristas.

Drogas y cuarentenas

La Agencia Antinarcóticos Filipina (AAF) reporta que unas 5 856 personas han muerto en operativos policiales desde 2016. No obstante, los grupos defensores de los derechos humanos afirman que, si se añaden a la lista los homicidios extrajudiciales, la cifra de muertos total asciende a 25 000 en los últimos cuatro años. La cuarentena facilitó la localización de los blancos. La organización Human Rights Watch, empleando datos del gobierno, calculó que cada mes desde diciembre de 2019 a marzo de 2020 murió un promedio de 26 personas, pero la cifra ascendió a 39 durante el confinamiento. Otros usuarios/traficantes de drogas se encuentran en reclusorios, sin esperanza alguna de tener un juicio expedito. El gobierno ha admitido que la tasa de congestión en los reclusorios fue de 534% para 2020, lo que no sorprende si se considera que la AAF informó que se ha aprehendido a 256 788 indiciados desde 2016.¹²

La militarización de la cuarentena ha llevado al arresto de 186 947 “violadores del toque de queda” y 5 596 conductores de *jeepney* que siguieron operando sus vehículos de transporte público en contravención a las reglas de la cuarentena. La policía incluso aprehendió a 20 personas que simplemente estaban solicitando paquetes de alimentos (Marquez 2020). Entre el 17 de marzo y el 25 de julio, la Comisión Filipina de Derechos Humanos (CFDH) recibió 900 quejas de “presunta tortura o tratos, aprehensiones y detenciones inhumanas” (Cabato 2020). Además, las cuarentenas interrumpieron la entrega de ayuda por parte de las organizaciones humanitarias, tanto para los residentes como para los evacuados. Existen buenos motivos por los que la cuarentena filipina de 78 días se consideró “el confinamiento a causa del coronavirus más largo y estricto del mundo” (Olanday y Rigby 2020).

¹² Naciones Unidas, Asamblea General, *Situation of Human Rights in the Philippines: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/44/22. 29 de junio de 2020. Disponible en <https://undocs.org/en/A/HRC/44/22>

Defensores del medio ambiente

Desde 2016, alrededor de 113 defensores del medio ambiente han muerto asesinados, el doble que en los años 2012-2015 (Lalu 2019). Los activistas ambientales incluyen tanto a personas indígenas como no indígenas, y aunque los primeros representan a sólo 14% de la población filipina, “representaron a una tercera parte de los defensores del medio ambiente víctimas de homicidio”.¹³ Los pueblos indígenas, que quieren proteger sus terrenos ancestrales, se han enfrentado a compañías mineras, madereras y constructoras, a las que el ejército u organizaciones paramilitares apoyadas por el gobierno defienden, como las “Fuerzas de defensa de la inversión”. A muchos de estos defensores, al igual que los trabajadores humanitarios, se les tacha de comunistas y después se convierten en blanco de hostigamiento, y más adelante, de homicidio (Jha 2020).

Silenciamiento de la expresión y el disenso

En su informe de 2019, la ONG Freedom House afirmó que la libertad de prensa, de palabra y de expresión se están debilitando en el país y que se está restringiendo a los sindicatos y organizaciones similares. El análisis *Freedom on the Net 2019* [Libertad en la red 2019] anotó la creciente violación de los derechos de los usuarios debido a acciones de vigilancia, hackeo y ciberataques, entre otras. El reporte del Índice Global de Impunidad del Comité para la Protección de los Periodistas afirmó que “Filipinas se ha colocado entre los cinco peores países prácticamente cada año desde que el índice se publicó por primera vez en 2008” (CPJ 2019).

Varias leyes (la Ley para la Prevención de los Ciberdelitos de 2012, así como los artículos 152 y 154 del Código Penal modificado) ampliaron las acciones, los discursos y los tipos de expresión que se criminalizan. La primera y la segunda leyes Bayanihan criminalizan la creación o la difusión de información falsa en relación con la crisis de covid-19 en las redes sociales y otras plataformas.

¹³ De acuerdo con la Red Popular Kalikasan para el Medio Ambiente, alrededor de 272 defensores del medio ambiente murieron asesinados entre 2001 y 2019 (Zoledziowski y Gutierrez 2020).

La segunda ley de emergencia se ha utilizado para aminorar las quejas durante la pandemia y también para perseguir a opositores y activistas políticos (Sochua 2020). Se acusó de sedición a siete activistas que distribuyeron ayuda alimentaria durante la cuarentena porque también estaban repartiendo panfletos informativos (Conde 2020). Los ciudadanos comunes que comparten su opinión personal también pueden ser acusados de ciberdifamación.¹⁴

El caso más conocido de ciberdifamación es el de Maria Ressa y Rey Santos, Jr., a quienes se imputó por un reporte de investigación sobre las actividades supuestamente corruptas de un empresario llamado Wilfredo Keng. No importó que la supuesta difamación ocurriera antes de la aprobación de la ley (Barron 2020). Este último es simplemente uno de muchos intentos del gobierno por clausurar *Rappler*, un sitio de noticias muy influyente que Ressa dirige.

Si estas tácticas no funcionan, el gobierno tiene otras armas. El canal más grande del país, que cuenta con una audiencia de 42%, ABS-CBN, cerró poco después de la aprobación de la Ley Antiterrorista. La Cámara de Diputados no renovó su concesión y la empresa se vio obligada a despedir a 11 000 empleados durante la pandemia. La última vez que ABS-CBN cerró fue con el inicio de la ley marcial de 1972.

Otros periodistas de medios de comunicación más pequeños han reportado incidentes de hostigamiento y ataques físicos supuestamente instigados por el gobierno, incluyendo un intento de homicidio. El Centro para la Libertad y la Responsabilidad de los Medios ha registrado 171 incidentes de amenazas contra la prensa desde junio de 2016, “80 de los cuales [...] fueron perpetrados por agentes del Estado” (CMFR 2020).

Sin embargo, el gobierno parece estar sentando las bases para dominar a los medios con el pretexto de la educación pública. En su informe a la nación de 2020, Duterte afirmó que el gobierno debe brindar “educación de calidad ininterrumpida a nuestros niños en la transición al aprendizaje electrónico” durante esta pandemia. Declaró que las “frecuencias de televisión que se habían devuelto al gobierno” [como las de ABS-CBN] no se restituirán

¹⁴ Éste es el caso de la TFE en Taiwán, que criticó al gobierno de Duterte. La Secretaría del Trabajo y el Empleo (STE) filipina exigió que el gobierno taiwanés deportara a la TFE que hizo comentarios “repugnantes y malévolos” sobre Duterte, a lo que Taiwán se negó, afirmando que ella goza de libertad de expresión en su país (Palatino 2020c).

para el uso de “particulares ni de [sus] títeres”. En lugar de ello, el gabinete desarrollará “un programa y mecanismo de implementación integrado para asegurar que el gobierno utilice plenamente estas frecuencias de televisión a través de las instalaciones de PTV4 para el máximo beneficio del pueblo filipino”.

La Ley Antiterrorista

La Ley Antiterrorista que se promulgó en julio es más draconiana que la Ley de Seguridad Humana de 2007 que derogó. A la fecha, una amplia gama de grupos ha presentado 35 peticiones para impugnar la ley —grupos civiles y religiosos, partidos políticos de oposición, profesores universitarios, sindicatos, ministros de justicia retirados, periodistas, grupos de jóvenes, residentes de Bangsamoro, grupos de mujeres, de indígenas y organizaciones no gubernamentales y de defensoría. Las siguientes son las características más problemáticas de la ley.

La definición de terrorismo y de “incitación al terrorismo” es tan “excesivamente amplia y vaga” que podría criminalizar cualquier tipo de discurso o expresión pronunciado dentro o fuera del país. Asimismo, la ley permite detenciones de 14 días sin mediar orden judicial, que pueden prorrogarse 10 días más de ser necesario. A diferencia de lo que establecía la Ley de Seguridad Humana, ya no es necesaria la vigilancia. Una orden preliminar de proscripción puede otorgarse dentro de un plazo de 72 horas posteriores a la presentación de una solicitud. Así, es posible declarar que una persona o una organización son terroristas sin previa audiencia desde el inicio del proceso. Por último, un cuerpo no judicial llamado Consejo Antiterrorismo supervisa esta operación. El director del Consejo es el secretario ejecutivo del presidente y el vicedirector será el consejero de Seguridad Nacional. El resto del Consejo estará conformado por las secretarías de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Gobierno Local, de Finanzas, de Justicia y de Tecnología de la Información y la Comunicación. El director ejecutivo del Consejo contra el Lavado de Dinero fungirá como secretario. El objetivo del Consejo es garantizar juicios expeditos, monitorear los procesos de investigación y adoptar planes de contraterrorismo. Según las Normas y Disposiciones de Implementación de la ley, el Consejo puede declarar

que una persona es terrorista con base en “motivos de sospecha razonables”, un estándar menor que la causa probable.

Víctimas invisibles

Aún hay más víctimas de todo este caos, como los desplazados por la erupción del volcán Taal y por los tifones, los reos, los internos de programas de rehabilitación y los niños. Los hijos de los sospechosos de uso o venta de drogas no sólo enfrentan dificultades económicas, sino que también sufren de trauma psicológico, acoso social y estigmatización. Además, los confinamientos han triplicado los casos de abuso sexual infantil en el país, que ascendieron a 279 166 del 1º al 24 de mayo. Incluso si se rescata a algunas víctimas, la mayoría de los albergues están llenos y la mayor parte no acepta a varones sobrevivientes mayores de 18 años de edad (Redfern 2020; Wongsamuth 2020).

No hay aliados

La Corte Penal Internacional se encuentra investigando la guerra contra las drogas a pesar de que Filipinas se retiró del estatuto de Roma en 2018. En junio de 2020, Naciones Unidas publicó el reporte del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el país. Dicho reporte fue muy completo y resultó incriminatorio para el gobierno de Duterte. Infortunadamente, la resolución del Comité sólo propuso que hubiera “cooperación técnica y desarrollo de capacidades para la promoción y la protección de los derechos humanos en Filipinas”.¹⁵ La declaración conjunta de la CFDH y otros grupos afirmó que lo anterior fue un “fracaso colectivo” del Consejo, citando la necesidad de una respuesta más robusta puesto que “un enfoque basado únicamente en la cooperación técnica y el desarrollo de capacidades no tiene posibilidades realistas de generar un impacto significativo ante un gobierno que niega la verdadera escala y gravedad de las violaciones a los derechos humanos, que ha respaldado públicamente la política de homicidios, que evita

¹⁵ United Nations Human Rights Council Resolution 45/33, *Technical Cooperation and Capacity-Building for the Promotion and Protection of Human Rights in the Philippines*. 13 de octubre de 2020. Disponible en <https://undocs.org/en/A/HRC/RES/45/33>

las investigaciones independientes y sigue reprimiendo a la sociedad civil” (Human Rights Watch 2020).

REGIÓN AUTÓNOMA DE BANGSAMORO DEL MINDANAO MUSULMÁN (RABMM)

La nueva región autónoma celebró su primer año de existencia en plena pandemia. Contra todo pronóstico, la RABMM formó un gobierno de transición, elaboró un proyecto de presupuesto regional y comenzó el proceso de retirar a los combatientes y establecer un sistema de tribunales basado en la sharía. Asimismo, promulgó un Código Administrativo, el primero de seis códigos prioritarios, y presentó otros dos: el de Servicio Público y el de Gobierno Local. El Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) se encuentra en una lenta transición para convertirse en un partido político. La RABMM también tomó medidas para modernizar su industria marítima, brindar becas educativas y de capacitación y apuntalar sus sistemas de salud debido a la pandemia.

Sin embargo, los desafíos permanecen y los funcionarios de la RABMM solicitaron una prórroga de la Autoridad de Transición de la RABMM (ATR). Algunos de esos desafíos clave son la falta de experiencia en gobernanza pública, el prolongado periodo que se requiere para institucionalizar las normas democráticas y el cumplimiento del FMLI y el Frente Moro de Liberación Nacional (FMLN) de su acuerdo de compartición de poder (Abuza y Lischin 2020). Los funcionarios de la RABMM también deben delinear las funciones de sus instituciones de cara al gobierno nacional para evitar problemas como el tiroteo contra cuatro soldados por parte de oficiales de la policía en Sulu (CNN Philippines Staff 2020a).

La RABMM también debe asegurar que las rivalidades y las desavenencias no se vuelvan violentas. En marzo, las luchas entre clanes causaron el desplazamiento de 26 300 personas, con lo que el número de desplazados internos ascendió a 370 000 personas en su región. No hay espacio para el distanciamiento social en los centros para evacuados. Además, algunas familias se ven obligadas a evacuar varias veces al mes, lo que contribuye al sentido de incertidumbre en la zona. El Ministerio de Orden y Seguridad Públicos ha realizado asambleas consultivas sobre resolución de conflictos con este propósito (Saiden 2020). La

RABMM también debe mantenerse alerta frente a grupos militantes escindidos, como los Luchadores por la Libertad Islámica de Bangsamoro (LLIB), afiliado a ISIS, el grupo proDaesh Maúte, que fue el blanco del asedio de 2017, el Grupo Abu Sayyaf y Ansar Khalifa Filipinas.

Quizá el mayor desafío es la posible falta de recursos para la economía de la RABMM debido a la pandemia. Para fines de junio, la tasa de inflación estaba entre 1% y 2% en sus seis provincias. De acuerdo con la Autoridad Filipina de Estadística, la RABMM tiene la tasa de desempleo más alta del país, 29.8%. Además, casi 60% de los jóvenes (o 711 800) en la RABMM provienen de familias pobres.

El futuro de Marawi

Tres años después del asedio de Marawi, la ciudad aún no queda rehabilitada del todo debido a la inercia burocrática. Un monto aproximado de ocho millones de dólares se devolvió al gobierno nacional porque no se desembolsó a tiempo (Umel 2020). Después de ello, la Secretaría de Presupuesto y Gestión liberó fondos destinados al nuevo puerto de la ciudad de Marawi (de Vera 2020) y la Fuerza de Tareas *Bangon Marawi* (Levántate, Marawi) confía en que 80% de sus proyectos quedarán concluidos para mediados de 2021 (Gallardo 2020).

Sin embargo, la gente aún ruega poder volver a casa (Arguillas 2020a). Para el mes de octubre, pobladores de 24 aldeas de las zonas más afectadas (MAA) por el conflicto aún no habían podido volver a sus hogares (Aben 2020). De acuerdo con la organización Marawi Reconstruction Conflict Watch [Observatorio de Conflictos en la Reconstrucción de Marawi], la liberación no es real puesto que no han podido reconstruir su vida. “No se nos ha dado compensación alguna por los daños a nuestra propiedad personal. Miles de nosotros seguimos en albergues y vivienda de interés social en condiciones terribles, con carencias de saneamiento y de servicios básicos” (Gallardo 2020). La organización Levántate, Marawi y el Plan Maestro de Desarrollo también han sido criticados por dar prioridad a los complejos, parques y restaurantes de la aldea sobre la reconstrucción de los hogares (Aben 2020).

Los locales tienen motivos para ser escépticos. El Programa de Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción de Marawi (PRRRM) eliminó muchos hogares, a pesar de

que había asegurado que no emprendería esta destrucción (Jimenez-David 2020). Se presentó la iniciativa de la Ley de Compensación por el Asedio de Marawi, que sigue su trayectoria en la Cámara de Diputados (R. Cruz 2020). La intención de la iniciativa es compensar a los desplazados internos por la guerra y a quienes perdieron su hogar debido al PRRRM. Sin embargo, será difícil determinar el valor justo de mercado porque el gobierno local no había realizado levantamientos catastrales antes del asedio. Además, las coordenadas de los títulos de propiedad de los terrenos pueden ser diferentes a las coordenadas de las ubicaciones reales. Resolver este problema tomará años (Arguillas 2020b).

Además, está el tema de la rendición de cuentas por las violaciones a los derechos humanos que se cometieron durante el periodo de ley marcial, que duró tres años. Durante ese tiempo, varios defensores del medio ambiente, agricultores y funcionarios locales murieron asesinados a manos de las Fuerzas Armadas, que afirmaban que las víctimas eran miembros del Nuevo Ejército Popular, de orientación comunista. La administración de Duterte continúa obstaculizando los esfuerzos de las organizaciones internacionales por investigar esta afirmación (Aspinwall 2020).

Terrorismo

En agosto, la facción Hatib Hajan Sawadjaan del grupo Abu Sayyaf, que apoya al Estado Islámico, llevó a cabo un bombardeo suicida en Jolo. En este ataque del grupo, el quinto a la fecha, 14 personas murieron y 75 resultaron heridas. “Un reporte trimestral del Inspector General Líder de la Operación Águila del Pacífico-Filipinas [OPE-P, por sus siglas en inglés]¹⁶ que cubre el periodo de octubre a diciembre de 2019, nota que el EI ha mantenido y aumentado el reclutamiento entre los desplazados internos de la ciudad de Marawi” (Acosta 2020). Los informes de inteligencia militar y policial afirman que ha habido 700 ataques mortales y 588 avistamientos de grupos del EI durante la pandemia. Uno de estos ataques se llevó a cabo en abril, cuando “40 militantes emboscaron a soldados filipinos en la isla de Jolo, tras lo cual doce murieron y trece resultaron heridos” (Yeo y Mahzam 2020). Por tanto, Duterte ha ordenado al ejército que permanezca y construya campos militares en Marawi a

¹⁶ Programa de contraterrorismo de Estados Unidos en Filipinas.

pesar de una petición que firmaron 100 000 maranaos de Marawi y Lanao del Sur contra la presencia militar (Esguerra 2020b; Gotinga 2019).

POPULARIDAD ENTRE PROTESTAS

Uno de los enigmas más grandes es cómo Duterte puede mantener índices de aprobación en máximos históricos entre todas las clases socioeconómicas, edades y regiones del país, a pesar de las debilidades de su gobierno. En la encuesta de Pulse Asia de septiembre de 2020, su tasa de aprobación era de 91%. Otra encuesta de SWS reportó que la mayoría de los respondientes consideraba que la respuesta del gobierno ante la pandemia era adecuada, a diferencia de la ayuda para los desempleados (SWS 2020b). Lo que resulta significativo es el hecho de que estas encuestas se cuestionaron abiertamente (Madarang 2020). Algunos analistas opinaron que los altos índices de aprobación pueden deberse al efecto de “agruparse en torno a la bandera” que se presenta en situaciones de crisis, mientras que otros consideraron que sus informes televisados de los lunes por la noche pudieron haberlo impulsado, o bien, que podría tratarse simplemente de miedo (Elemia 2020).

Ya en 2019, SWS había encontrado que 51% de los filipinos están de acuerdo en que es peligroso publicar o transmitir críticas al gobierno (Tomacruz 2019). En junio, 83% de los respondientes dijeron que su calidad de vida había empeorado en comparación con el año anterior; en julio, 21% de los respondientes (que corresponde aproximadamente a 5.2 millones de personas) sufrían de hambre involuntaria, mientras que en septiembre 86% de los respondientes seguían estresados debido a la covid-19 (SWS 2020a).

Además, los índices de popularidad no pueden explicar las protestas contra la administración que se han llevado a cabo en público y en internet. Con base en los datos disponibles, esta autora calcula que hubo alrededor de 25 protestas en 2020 y un total de 180 desde 2016. Los motivos de las manifestaciones fueron desde el perdón de un soldado estadounidense que asesinó a una filipina a la aprobación de la Ley Antiterrorista, de la intrusión a terrenos ancestrales a la pérdida de los modos de sustento. Muchas de las protestas fueron presenciales, sobre todo las manifestaciones contra las mineras o las del Día del trabajo (Villanueva 2020; Palatino 2020a; *The Star* 2020).

También hubo protestas con ruido, como en el mes de julio, contra el cierre de ABS-CBN y en abril, contra la lentitud en la provisión de la ayuda alimentaria (Rappler 2020a; Molina, Canofre y Palatino 2020). Una de las características distintivas de las protestas actuales es que se llevan a cabo en diversas zonas del país al mismo tiempo. Una de las expresiones más impresionantes de la indignación pública fueron las manifestaciones simultáneas en todo el país durante el informe de gobierno del presidente. Se trató de reuniones pacíficas y con distanciamiento social que combinaron el arte con la protesta en algunos casos. Hubo manifestaciones cuando menos en nueve ciudades del territorio nacional. Eran “grupos de mujeres, estudiantes, pueblos indígenas, campesinos, trabajadores, personas pobres de medios urbanos, religiosos, líderes empresariales y académicos” (Rappler 2020b). Se manifestaban en contra de la Ley Antiterrorista y las violaciones a los derechos humanos, clamaban por la libertad de prensa y “un sistema educativo incluyente”, transporte justo, su modo de sustento, pruebas gratuitas a nivel masivo, los derechos de los pueblos indígenas y rendición de cuentas por el abandono de los pobres de las ciudades.

Sin embargo, las protestas que quizá han sido más significativas han tenido lugar en las redes sociales. Después de los comentarios insensibles de Duterte sobre el sufrimiento de la gente en los confinamientos, el hashtag #OustDuterteNow [DerrocarADuterteAhora] fue tendencia en todo el mundo, con 300 000 a 500 000 tuits (Esguerra 2020a; Tomacruz y Hapal 2020). De acuerdo con Graphika, un análisis de estos tuits mostró que se trató de un movimiento orgánico “con pocos signos de manipulación”. Los grupos de interés fueron muy diversos —desde música K-pop filipina hasta cantantes de pop occidentales, grupos LGBT y aficionados a la música. Además, lograron opacar los tuits de Mocha Uson, conocida por difundir desinformación, así como los de otros partidarios o *bots* de Duterte. Varios grupos se prepararon para movilizar protestas el 30 de noviembre (día del natalicio de Bonifacio) y el 10 de diciembre (el Día Internacional de los Derechos Humanos).

SEGURIDAD HUMANA

La resolución 66/290 (2012) de la Asamblea General afirmaba que el “entendimiento común” del concepto de la seguridad humana incluye “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación” y que “Todas las personas, en

particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”. La resolución también instó a los gobiernos a abstenerse de usar la fuerza pública contra sus ciudadanos y a crear políticas “centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención”, teniendo en mente la “interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.¹⁷ La administración de Duterte ha fracasado de acuerdo con estas métricas.

La consolidación del poder de Duterte es una notable hazaña que no se había visto desde los tiempos del fallecido presidente Fernando Marcos. En combinación con el control de los tres poderes de gobierno y las leyes orientadas a silenciar el disenso, en Filipinas no existen las condiciones sociopolíticas para la seguridad humana. No se han propuesto soluciones a largo plazo para las ineficiencias económicas, el soborno, la corrupción, la desigualdad en los niveles de ingreso y las capacidades sanitarias del país. La política exterior filipina es una sombra de lo que solía ser y el país debe prepararse para posibles reducciones en la ayuda que proporciona Estados Unidos debido a las violaciones a los derechos humanos. Se está acotando el espacio para el disenso público y el cierre de un importante canal de noticias es alarmante. La RABMM está luchando por ponerse de pie, pero el gobierno nacional está demasiado distraído para proporcionar apoyo adecuado, y además hay signos de radicalización. La respuesta del gobierno para todo aquello que aqueja al país es el uso de la fuerza y del ejército. Sin embargo, las balas no alimentan a la gente ni detienen los virus. El gobierno insiste en continuar con sus proyectos de infraestructura y actividades relacionadas con la vigilancia, la guerra contra las drogas, la contrainsurgencia y el antiterrorismo. Estos objetivos se ponen de manifiesto en la propuesta de presupuesto del gobierno para 2021.

El gobierno propone asignar 37% de los fondos a servicios sociales, 30% a servicios económicos, 16% a servicios públicos en general, y 4.67% a la defensa. Un análisis más detallado del presupuesto muestra que las cifras son engañosas. Se propone que el gasto en infraestructura, que se clasifica bajo servicios económicos, ascienda a \$15.7 millones, una

¹⁷ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/290

cifra mucho más elevada que los \$8 millones asignados a seguridad social, bienestar y empleo. El orden y la seguridad pública recibirán \$6.6 millones, mientras que la salud sólo recibirá \$4.4 millones, lo cual resulta sorprendente dado que el país aún tiene mucho camino por recorrer en el desarrollo de sus capacidades sanitarias. Es evidente que la seguridad humana no es una prioridad para el actual gobierno filipino, y nunca lo será.

Traducción: María Capetillo Lozano

Maria Ortuoste es profesora de ciencias políticas en la Universidad del Estado de California, East Bay, donde también funge como directora de su departamento. La doctora Ortuoste cursó el doctorado en la Universidad del Estado de Arizona, y su maestría y licenciatura en la Universidad de Filipinas. Ha recibido premios de la Universidad de Uppsala y el Asia-Pacific Center for Security Studies [Centro de Estudios de Seguridad para Asia y el Pacífico]. Sus publicaciones más recientes son “Air Power in Southeast Asia” [Poder aéreo en el Sureste Asiático] (coautora), “Maritime Security Challenges in Southeast Asia” [Desafíos de seguridad marítima en el Sureste Asiático], “Timor-Leste and ASEAN. From Enmity to Amity, Exclusion to Semi-Inclusion” [Timor oriental y la ASEAN. De la enemistad a la amistad, de la exclusión a la semiinclusión] y “The ASEAN Regional Forum as a Strategic Waypoint: A Long View of the Forum’s 25-Year Journey” [El Foro Regional de la ASEAN como punto de referencia estratégico. Una perspectiva a largo plazo de la trayectoria de 25 años del Foro]. Sus temas de investigación actuales son la relación entre la construcción de regiones y la construcción de Estados, el cine como representación del trauma genocida y su impacto en la reconstrucción de la comunidad y el papel de las conceptualizaciones del espacio marítimo en la identidad nacional.

maria.ortuoste@csueastbay.edu

REFERENCIAS

- Aben, Ellie. 2020. "Homesick Marawi Residents Yearn to Rebuild Lives as Philippines Rebuilds City." *Arab News*, octubre 20, 2020. <https://www.arabnews.com/node/1751706/world>
- Abrigo, Michael R. M., Jhanna Uy, Nel Jason Haw, Valerie Gilbert T. Ulep y Cris Francisco-Abrigo. 2020. "Projected Disease Transmission, Health System Requirements, and Macroeconomic Impacts of the Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) in the Philippines." 2020–15. PIDS Discussion Paper Series. Quezon: Philippine Institute for Development Studies.
- ABS-CBN News. 2020. "Philippines Confirms First Case of New Coronavirus." ABS-CBN News, enero 30, 2020. <https://news.abs-cbn.com/news/01/30/20/philippines-confirms-first-case-of-new-coronavirus>
- Abuza, Zachary y Luke Lischin. 2020. "The Challenges Facing the Philippines' Bangsamoro Autonomous Region at One Year." Reporte especial. Washington, D.C.: United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2020/06/challenges-facing-philippines-bangsamoro-autonomous-region-one-year>
- Acosta, Rene. 2020. "Marawi Rehab Delays May Fan IS Mindanao Resurgence." *Business Mirror*, febrero 14, 2020. <https://businessmirror.com.ph/2020/02/14/marawi-rehab-delays-may-fan-is-mindanao-resurgence/>
- Agcaoili, Lawrence. 2020. "Philippine Jobless Rate Highest in Southeast Asia." *Philstar.Com*, agosto 13, 2020. <https://www.philstar.com/business/2020/08/13/2034814/philippine-jobless-rate-highest-southeast-asia>
- AMTI. 2020. "Chinese Power Projection Capabilities in the South China Sea." *Asia Maritime Transparency Initiative*. <https://amti.csis.org/chinese-power-projection/>
- Arguillas, Carolyn O. 2020a. "Marawi's Displaced Ask Senators: 'Let Us Go Home'; Appeal for Electricity, Water and Financial Assistance to Repair Houses." *MindaNews* (blog), febrero 21, 2020. <https://www.mindanews.com/top-stories/2020/02/marawis->

[displaced-ask-senators-let-us-go-home-appeal-for-electricity-water-and-financial-assistance-to-repair-houses/](#)

Arguillas, Carolyn O. 2020b. “Marawi Rehab Update: Senate Hearing’s ‘Final Solution’: Meet with President Duterte.” *MindaNews* (blog), febrero 22, 2020. <https://www.mindanews.com/top-stories/2020/02/marawi-rehab-update-senate-hearings-final-solution-meet-with-president-duterte1/>

ASEAN Post Team. 2019. “Duterte’s ‘Build Build Build’ under Fire.” *The ASEAN Post*, noviembre 19, 2020. <https://theaseanpost.com/article/dutertes-build-build-build-under-fire>

Aspinwall, Nick. 2020. “Martial Law Lifted in Philippine South, But Military Presence Persists.” *The News Lens International Edition*, enero 8, 2020. <https://international.thenewslens.com/article/129759>

Atienza, Maria Ela L. 2020. “The Philippines in 2019: Consolidation of Power, Unravelling of the Reform Agenda.” *Asian Survey* 60 (1): 132-139. <https://doi.org/10.1525/as.2020.60.1.132>

Barron, Laignee. 2020. “Maria Ressa Convicted of Cyber Libel in Philippines.” *Time*, junio 15, 2020. <https://time.com/5853556/maria-ressa-rappler-cyber-libel-philippines/>

Bisenio, Xandra Liza C. 2020. “Promised SAP Zapped.” *IBON Foundation* (blog), agosto 18, 2020. <https://www.ibon.org/promised-sap-zapped/>

Bueza, Michael. 2019. “18th Congress, by the Numbers.” *Rappler*, julio 2, 2019. <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/numbers-composition-18th-congress-philippines>

Bueza, Michael y Glenda Marie Castro. 2019. “MAP: Major Political Families in PH after the 2019 Elections.” *Rappler*, agosto 30, 2019. <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/map-major-political-families-philippines-after-elections-2019>

Cabato, Regine. 2020. “Duterte Turns to Drug War Tactics to Fight Pandemic in the Philippines.” *Washington Post*, julio 28, 2020. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/duterte-turns-to-drug-war-tactics-to-fight-pandemic-in-the-philippines/2020/07/28/7f1dfbda-ca67-11ea-99b0-8426e26d203b_story.html

- Casayuran, Mario. 2020. "Gatchalian Downplays POGO Contribution to Economy." *Manila Bulletin*, marzo 5, 2020. <https://mb.com.ph/2020/03/05/gatchalian-downplays-pogo-contribution-to-economy/>
- Chikiamco, Calixto V. 2020. "The Perfect Storm: Why the Philippines Faces Prolonged Economic Pain." *Business World*, noviembre 1, 2020. <https://www.bworldonline.com/the-perfect-storm-why-the-philippines-faces-prolonged-economic-pain/>
- CMFR. 2020. "Alternative News Orgs File Complaints vs State Agents before CHR." Center for Media Freedom and Responsibility, agosto 3, 2020. <https://cmfr-phil.org/press-freedom-protection/alternative-news-orgs-file-complaints-vs-state-agents-before-chr/>
- CNN Philippines Staff. 2020a. "Four Soldiers Dead in Jolo 'shooting' Incident with PNP." CNN, junio 29, 2020. <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/6/29/soldiers-dead-jolo-sulu-police.html>
- CNN Philippines Staff. 2020b. "France, Germany, UK Recognize PH Win vs. China in South China Sea Row." CNN, septiembre 18, 2020. <https://cnnphilippines.com/news/2020/9/18/France-Germany-United-Kingdom-reject-China-South-China-Sea.html>
- Conde, Carlos H. 2020. "Philippine Activists Charged with Sedition, 'Fake News'." Human Rights Watch, abril 22, 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/04/22/philippine-activists-charged-sedition-fake-news>
- CPJ. 2019. "Getting Away with Murder." *Committee to Protect Journalists* (blog), octubre 29, 2020. <https://cpj.org/reports/2019/10/getting-away-with-murder-killed-justice/>
- Cruz, Maricel. 2020. "Sara, Discontent Shift Tide to Lord —Manila Standard Mobile." *Manila Standard*, octubre 15, 2020. <https://manilastandard.net/news/top-stories/336842/sara-discontent-shift-tide-to-lord.html>
- Cruz, RG. 2020. "House Panel OKs Proposed 'Marawi Siege Compensation Act'." ABS-CBN News, septiembre 3, 2020. <https://news.abs-cbn.com/news/09/03/20/house-panel-oks-proposed-marawi-siege-compensation-act>

- Dayrit, Manuel M., Liezel Lagrada, Oscar F. Picazo, Melahi C. Pons y Mario C. Villaverde. 2018. "The Philippines Health System Review." *Health Systems in Transition* 2, WHO Regional Office for Southeast Asia: World Health Organization.
- Dela Cruz, Enrico y Neil Jerome Morales. 2020. "Philippines Suffers First Recession in 29 Years, Braces for Grim Year on Virus Woes." *Reuters*, agosto 6, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-philippines-economy-gdp-idUSKCN25208X>
- Depasupil, William B. 2020. "Displaced OFWs to Get Cash Aid." *The Manila Times*, marzo 26, 2020. <https://www.manilatimes.net/2020/03/26/news/top-stories/displaced-ofws-to-get-cash-aid/706473/>
- Dreyer, Mallory y Kaleb Nygaard. 2020. "The Philippines Provides Support to Workers in the Informal Economy." Yale School of Management, mayo 13, 2020. <https://som.yale.edu/blog/the-philippines-provides-support-to-workers-in-the-informal-economy>
- Elemia, Camille. 2020. "EXPLAINER: Duterte's High Ratings despite Poor Covid-19 Response." *Rappler*, octubre 5, 2020. <https://www.rappler.com/newsbreak/explainers/explainers-reasons-duterte-high-ratings-poor-covid-19-response>
- Esguerra, Darryl John. 2020a. "#OustDuterte Trends as Gov't Belies 'Relaxed' Approach to NCoV Scare." *INQUIRER.Net*, enero 31, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1222383/as-oustduterte-trends-palace-denies-govt-relaxing-on-novel-coronavirus-scare>
- Esguerra, Darryl John. 2020b. "Amid Rehab Efforts, Duterte Orders Military to Maintain Presence in Marawi City | Inquirer News." *INQUIRER.Net*, marzo 5, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1237341/amid-rehab-efforts-duterte-says-military-to-maintain-presence-in-marawi-city>
- Esguerra, Darryl John. 2020c. "On 4th Anniversary of Arbitral Win vs China, PH Insists Award 'Non-Negotiable'." *INQUIRER.Net*, julio 12, 2020. <https://globalnation.inquirer.net/189412/on-4th-anniversary-of-arbitral-win-vs-china-ph-insists-award-non-negotiable>

- Esguerra, Darryl John. 2020d. "No More Covid-19 Test for Returning OFWs from Low-Risk Countries." *INQUIRER.Net*, octubre 19, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1349712/no-more-covid-19-test-for-returning-ofws-from-low-risk-countries-doh>
- Gagalac, Ron. 2019. "P700 Billion Lost Yearly Due to Corruption, Says Official." *ABS-CBN News*, agosto 15, 2020. <https://news.abs-cbn.com/news/08/15/19/p700-billion-lost-yearly-due-to-corruption-says-official>
- Gallardo, Froilan. 2020. "80% of Marawi Rehab Completed by Mid-July 2021, Says TFBM's Del Rosario." *MindaNews* (blog), octubre 18, 2020. <https://www.mindanews.com/top-stories/2020/10/80-of-marawi-rehab-completed-by-mid-july-2021-says-tfbms-del-rosario/>
- Gita-Carlos, Ruth Abbey. 2020. "PH Eyes Diplomatic Means to Resolve SCS Dispute: Palace." *Philippine News Agency*, julio 15, 2020. <https://www.pna.gov.ph/articles/1109018>
- Gonzales, Maria Lourdes. 2018. "Size of the Informal Economy in the Philippines." Presentado en ILO Enterprise Formalization, Makati, julio 16, 2018. https://www.ilo.org/manila/eventsandmeetings/WCMS_634914/lang--en/index.htm
- Gotinga, JG. 2019. "100,000 Maranao Sign Petition to Halt Planned Military Camps in Marawi." *Rappler*, noviembre 18, 2019. <https://www.rappler.com/nation/maranao-petition-halt-military-camps-marawi>
- Gutierrez, Margarita. 2020. "Accredited Service Providers Association of Pagcor Reacts to Carpio: No 'Invisible Hand' in Pogos." *INQUIRER.Net*, mayo 29, 2020. <https://opinion.inquirer.net/130240/accredited-service-providers-association-of-pagcor-reacts-to-carpio-no-invisible-hand-in-pogos>
- Heydarian, Richard Javad. 2020. "Chinese Casinos Spark Viral Uproar in Philippines." *Asia Times*, mayo 14, 2020. <https://asiatimes.com/2020/05/chinese-casinos-spark-viral-uproar-in-philippines/>

- Human Rights Watch. 2020. "Philippines: Human Rights Council Joint NGO Statement." Human Rights Watch, octubre 6, 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/10/06/philippines-human-rights-council-joint-ngo-statement>
- Huong, Le Thu y Alexandra Pascoe. 2020. "This Is No Time to Take Eyes off the South China Sea." *The Strategist*, julio 6, 2020. <https://www.aspistrategist.org.au/this-is-no-time-to-take-eyes-off-the-south-china-sea/>
- IBON Media & Communications. 2020. "Proposed 2021 Health Budget Shrinks, Neglects Public Health—IBON." *IBON Foundation* (blog), septiembre 22, 2020. <https://www.ibon.org/proposed-2021-health-budget-shrinks-neglects-public-health/>
- Inggas, Ika y John Bechtel. 2020. "In Letter to UN Chief, Indonesia Takes Stand on South China Sea." *BenarNews*, mayo 28, 2020. <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian/unclos-letter-05282020172147.html>
- Inquirer Research. 2020. "Trust of Pinoys in China Falls from Poor to Bad – SWS Survey." *INQUIRER.Net*, julio 21, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1309563/trust-of-pinoys-in-china-falls-from-poor-to-bad>
- Jha, Preeti. 2020. "How Filipino Activists Ended up on a 'wanted' Poster." *BBC News*, octubre 6, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-54144623>
- Jimenez-David, Rina. 2020. "Marawi a Matter of Justice." *INQUIRER.Net*, mayo 27, 2020. <https://opinion.inquirer.net/130190/marawi-a-matter-of-justice>
- Kenny, Paul D. 2019. *Populism in Southeast Asia*. Canberra: Australian National University Canberra.
- Koh, Collin. 2020. "Asean Can No Longer Afford to Be Subtle over the South China Sea." *South China Morning Post*, julio 4, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3091775/asean-can-no-longer-afford-be-subtle-over-south-china-sea>
- Lagrimas, Nicole-Anne C. 2020. "Lawmaker Questions Proposed P16-B Barangay Development Program." *MSN-News*, septiembre 4, 2020. <https://www.msn.com/en-ph/news/national/lawmaker-questions-proposed-p16-b-barangay-development-program/ar-BB18I3xe>

- Lalu, Gabriel Pabico. 2019. “113 Environmental Activists Killed since Duterte Assumed Office — Int’l Group.” INQUIRER.Net, septiembre 24, 2019. <https://globalnation.inquirer.net/180127/113-environmental-activists-killed-since-duterte-assumed-office-intl-group>
- Lalu, Gabriel Pabico. 2020. “Don’t Push Jeepney Phaseout during Pandemic, but Help Drivers Modernize – Robredo.” INQUIRER.Net, junio 21, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1295280/dont-push-jeepney-phaseout-this-pandemic-help-drivers-modernize-instead>
- Lee, Yen Nee. 2020. “Four Years on, Philippine President Duterte Is Still Struggling to Show the Benefits of Being pro-China.” CNBC, septiembre 8, 2020. <https://www.cnbc.com/2020/09/08/philippine-president-duterte-fails-to-produce-results-from-pro-china-stance.html>
- Lim, Jose Lorenzo. 2020a. “The Shady Side of POGOs.” *IBON Foundation* (blog), febrero 26, 2020. <https://www.ibon.org/the-shady-side-of-pogos/>
- Lim, Jose Lorenzo. 2020b. “On the BBB Fix: Why Do You Build Me Up?” *IBON Foundation* (blog), julio 11, 2020. <https://www.ibon.org/on-the-bbb-fix-why-do-you-build-me-up/>
- Lopez, Ditas B. y Claire Jiao. 2020. “Supplier of World’s Nurses Struggles to Fight Virus at Home – Bloomberg.” Bloomberg, abril 23, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-23/philippines-sends-nurses-around-the-world-but-lacks-them-at-home>
- Madarang, Catalina Ricci S. 2020. “Skepticism over Pulse Asia Survey on Duterte Post-Lockdown Performance, Approval Rating.” Interaksyon, octubre 6, 2020. <https://interaksyon.philstar.com/politics-issues/2020/10/06/178126/skepticism-pulse-asia-duterte-performance-covid19-survey/>
- Magsino, Dona. 2020. “Gov’t Launches One Hospital Command for Seamless Referral of Covid-19 Patients.” MSN, agosto 6, 2020. <https://www.msn.com/en-ph/news/national/gov-t-launches-one-hospital-command-for-seamless-referral-of-covid-19-patients/ar-BB17CXrf>

- Magsino, Dona y Erwin Colcol. 2020. "Congress Gives Duterte Authority over Budget, Operation of Medical Facilities in Fight vs. Covid-19." GMA News Online, marzo 24, 2020. <https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/730983/congress-gives-duterte-authority-over-budget-operation-of-medical-facilities-in-fight-vs-covid-19/story/>
- Marquez, Consuelo. 2020. "QCPD Rounds up 20 Protesters Demanding Food Aid from Gov't | Inquirer News." INQUIRER.Net, abril 1, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1252199/qcpd-rounds-up-20-protesters-demanding-for-food-aid>
- McCarthy, Julie. 2020. "The Philippine Government's Covid-19 Response Has Devastated Its Economy." NPR.Org, julio 9, 2020. <https://www.npr.org/2020/07/09/889307982/the-philippine-governments-covid-19-response-has-devastated-its-economy>
- Mendiola, Ritchel. 2020. "PH among Countries to See an Increase in Extreme Poverty Due to Covid-19." *Asian Journal News* (blog), noviembre 11, 2020. <https://www.asianjournal.com/philippines/across-the-islands/ph-among-countries-to-see-an-increase-in-extreme-poverty-due-to-covid-19/>
- Mercado, Neil Arwin. 2020. "Anti-POGO Bill Filed in House." INQUIRER.Net, mayo 6, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1270952/anti-pogo-bill-filed-in-house>
- Molina, Jose Carpintero, Fernanda Canofre y Mong Palatino. 2020. "From Brazil to Kosovo to the Philippines, Confined Citizens Protest from Their Windows." *Global Voices* (blog), abril 14, 2020. <https://globalvoices.org/2020/04/14/from-brazil-to-kosovo-to-the-philippines-confined-citizens-protest-from-their-windows/>
- Newsdesk. 2020. "POGOS Contributing US\$1.87 Billion to Philippine Economy Annually, Says Industry Group." *Inside Asian Gaming* (blog), mayo 19, 2020. <https://www.asgam.com/index.php/2020/05/20/pogos-contributing-us1-87-billion-to-philippine-economy-annually-says-industry-group/>
- Noble, Luz Wendy T. 2020. "April Remittance Contraction Hits 19-Year Record." *Business World* (blog), julio 16, 2020. <https://www.bworldonline.com/april-remittance-contraction-hits-19-year-record/>

- O'Connor, Devin. 2020. "Philippines Offshore Gaming Revenue Sinks Amid Covid-19 Pandemic." *Casino.Org* (blog), septiembre 26, 2020. <https://www.casino.org/news/?p=150062>
- Olanday, Dan y Jennifer Rigby. 2020. "Inside the World's Longest and Strictest Coronavirus Lockdown in the Philippines." *The Telegraph*, julio 11, 2020. <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/inside-worlds-longest-strictest-coronavirus-lockdown-philippines/>
- Palatino, Mong. 2020a. "Philippine Police Dismantle Anti-Mining Barricade amid Covid-19 Lockdown." *Global Voices* (blog), abril 10, 2020. <https://globalvoices.org/2020/04/10/philippine-police-dismantle-anti-mining-barricade-amid-covid-19-lockdown/>
- Palatino, Mong. 2020b. "What Is Boggling Down the Philippines Covid-19 Response?" *The Diplomat*, abril 20, 2020. <https://thediplomat.com/2020/04/what-is-bogging-down-the-philippines-covid-19-response/>
- Palatino, Mong. 2020c. "Taiwan Refuses to Deport Caregiver Who 'Insulted' Philippine President on Facebook." *Global Voices* (blog), mayo 7, 2020. <https://globalvoices.org/2020/05/07/taiwan-refuses-to-deport-caregiver-who-insulted-philippine-president-on-facebook/>
- PDI Editorial. 2020. "'Build, Build, Build' Woes." *INQUIRER.Net*, julio 13, 2020. <https://opinion.inquirer.net/131711/build-build-build-woes>
- Piedad, Maricar R. 2020. "Covid-19: How Prepared Are We Now?" *IBON Foundation* (blog), junio 6, 2020. <https://www.ibon.org/covid-19-how-prepared-are-we-now/>
- Pompeo, Michael R. 2020. "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea." *United States Department of State* (blog), julio 13, 2020. <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>
- PSA. 2018. "2018 Family Income and Expenditure Survey: National and Regional Estimates." ISHB. Manila: Philippine Statistics Authority. <https://psa.gov.ph/sites/default/files/FIES%202018%20Final%20Report.pdf>

- PSA. 2020. "Total Number of OFWs Estimated at 2.2 Million." Philippine Statistics Authority, junio 4, 2020. <https://psa.gov.ph/statistics/survey/labor-and-employment/survey-overseas-filipinos>
- Punongbayan, JC. 2019. "How the TRAIN Law Worsened Poverty, Inequality." *Rappler*, abril 25, 2019. <https://www.rappler.com/voices/thought-leaders/how-tax-reform-law-worsened-poverty-inequality-philippines>
- Raga, Sherillyn y Dirk Willem te Velde. 2020. "Economic Vulnerabilities to Health Pandemics: Which Countries Are Most Vulnerable to the Impact of Coronavirus." Supporting Economic Transformation. Londres: Overseas Development Institute. <https://set.odi.org/wp-content/uploads/2020/02/Economic-Vulnerability.pdf>
- Ranada, Pia y Sofia Tomacruz. 2020. "Pandemic Unravels Duterte's 2016 Promise of Decisive Leadership." *Rappler*, junio 28, 2020. <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/coronavirus-pandemic-unravels-duterte-2016-promise-decisive-leadership>
- Rappler. 2020a. "IN PHOTOS: Filipinos Make Noise Nationwide to Protest ABS-CBN Shutdown." *Rappler*, julio 19, 2020. <https://www.rappler.com/moveph/photos-filipinos-make-noise-nationwide-protest-abs-cbn-shutdown>
- Rappler. 2020b. "IN PHOTOS: SONA 2020 Protests around the Philippines." *Rappler*, julio 28, 2020. <https://www.rappler.com/moveph/sona-2020-protests-philippines-photos>
- Ratcliffe, Rebecca. 2020. "Millions in Manila Back in Lockdown as Duterte Loses Control of Coronavirus Spread." *The Guardian*, agosto 4, 2020. <http://www.theguardian.com/world/2020/aug/04/millions-in-manila-philippines-back-in-lockdown-as-duterte-loses-control-of-coronavirus-spread>
- Redfern, Corinne. 2020. "Filipino Children Abandoned to Internet Sex Abusers during Coronavirus." The Fuller Project, julio 7, 2020. <https://fullerproject.org/story/philippines-trafficking-shelters-child-abuse/>
- Reuters Staff. 2020a. "Philippines' Duterte Eases Overseas Travel Ban on Health Workers." *Reuters*, septiembre 21, 2020. <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-philippines-nurses-idUSL3N2GI0OB>

- Reuters Staff. 2020b. "Philippines' Duterte Promises Payment as Red Cross Stops Covid-19 Tests." *Reuters*, octubre 23, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-philippines-testin-idUSKBN2781J7>
- Rey, Aika. 2020. "In Duterte's 2021 Budget, Filipinos Are on Their Own." *Rappler*, septiembre 29, 2020. <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/filipinos-welfare-employment-education-duterte-2021-national-budget>
- Rivas, Ralf. 2019. "Online Gambling Contributes P551 Billion to Philippine Economy Yearly." *Rappler*, septiembre 17, 2019. <https://www.rappler.com/business/online-gambling-contribution-philippine-economy-yearly>
- Robles, Alan. 2019. "A Chinese Crime Wave Hits Duterte's Philippines as POGOS Grow Unchecked." *South China Morning Post*, diciembre 27, 2019. <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3043542/chinese-crime-wave-hits-dutertes-philippines-pogos-grow>
- Robles, Alan. 2020. "Coronavirus: Philippines Capital Emerges from Lockdown into Economic Uncertainty, Fears of Second Wave of Infection." *South China Morning Post*, mayo 31, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/health-environment/article/3086881/coronavirus-philippines-capital-emerges-lockdown>
- Robles, Raissa. 2019. "China Promised Duterte US\$9 Billion. He's Had Less than US\$1 Billion. Why?" *South China Morning Post*, octubre 26, 2019. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3034666/china-promised-duterte-us9-billion-infrastructure-hes-had-only>
- Robles, Raissa. 2020a. "Rodrigo Duterte's U-Turn on VFA Was Motivated by South China Sea Tensions." *South China Morning Post*, junio 22, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3090150/philippines-foreign-secretary-says-dutertes-u-turn-vfa-was>
- Robles, Raissa. 2020b. "Duterte Rejects Revolutionary Government as Health Rumours Swirl." *South China Morning Post*, agosto 25, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3098826/duterte-rejects-revolutionary-government-philippines-health>

- Robles, Raissa. 2020c. "Philippines Extends Suspension of VFA Termination, Eyes Long-Term Defence Pact with US." *South China Morning Post*, noviembre 11, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3109445/philippines-extends-suspension-vfa-termination-eyes-long-term>
- Saiden, Albashir. 2020. "BARMM Conducts Consultations to Address Clan Feuds." Philippine News Agency, junio 8, 2020. <https://www.pna.gov.ph/articles/1105270>
- San Diego, Martin. 2019. "China Turns the Tables on Philippines' Offshore Gambling Habit." *South China Morning Post*, septiembre 8, 2019. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3026095/china-turns-tables-philippines-offshore-gambling-habit>
- Septiari, Dian. 2020. "Indonesia Joins Neighbors in Protesting Beijing's Claims in South China Sea." *The Jakarta Post*, junio 1, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/06/01/indonesia-joins-neighbors-in-protesting-beijings-claims-in-south-china-sea.html>
- Siu, Phila y Sarah Zheng. 2018. "China Holds the Cards as Online Betting Booms in the Philippines." *South China Morning Post*, diciembre 15, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2177683/china-holds-cards-online-betting-booms-philippines>
- Sochua, Mu. 2020. "Coronavirus 'Fake News' Arrests Are Quieting Critics." *Foreign Policy* (blog), mayo 22, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/05/22/coronavirus-fake-news-arrests-quiet-critics-southeast-asia/>
- Stilwell, David. 2020. "The South China Sea, Southeast Asia's Patrimony, and Everybody's Own Backyard." U.S. Embassy in Cambodia, julio 15, 2020. <https://kh.usembassy.gov/the-south-china-sea-southeast-asias-patrimony-and-everybodys-own-backyard/>
- sws. 2020a. "sws September 17-20, 2020 National Mobile Phone Survey – Report No. 7: Filipinos Stressed by the Covid-19 Crisis Remain High at 86%." Social Weather Stations, octubre 8, 2020. <https://www.sws.org.ph/swsmain/arteldisppage/?artcsyscode=ART-20201008195826>

- SWS. 2020b. “SWS September 17-20, 2020 National Mobile Phone Survey – Report No. 9: Majority of Filipinos Say Government Actions against Covid-19 Are ‘Adequate’, except on Providing Help to the Jobless.” Social Weather Stations, octubre 12, 2020. <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20201017195244>
- SWS. 2020c. “SWS September 17-20, 2020 National Mobile Phone Survey – Report No. 8: 71% of Filipino Families Received Money-Help from Government since the Start of the Covid-19 Crisis.” Social Weather Stations, octubre 13, 2020. <https://www.sws.org.ph/swsmain/artcldisppage/?artcsyscode=ART-20201013204950>
- Takenaka, Aiko Kikkawa, James Villafuerte, Raymond Gaspar y Badri Narayanan. 2020. “Covid-19 Impact on International Migration, Remittances and Recipient Households in Developing Asia.” ADB Briefs. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/622796/covid-19-impact-migration-remittances-asia.pdf>
- The Star*. 2020. “Many People Arrested in May Day Protests in Philippines.” *The Star*, mayo 2, 2020. <https://www.thestar.com.my/news/regional/2020/05/02/many-poople-arrested-in-may-day-protests-in-philippines>
- Thompson. 2016. “The Moral Economy of Electoralism and the Rise of Populism in the Philippines and Thailand.” *Journal of Developing Societies* 32 (3): 246-269.
- Tomacruz, Sofia. 2019. “Majority of Filipinos Think It’s Dangerous to Publish Anything Critical of Duterte Admin.” *Rappler*, agosto 3, 2019. <https://www.rappler.com/nation/majority-filipinos-think-dangerous-publish-things-critical-duterte-admin-sws>
- Tomacruz, Sofia y Don Kevin Hapal. 2020. “Coronavirus Response: Online Outrage Drowns out Duterte Propaganda Machine.” *Rappler*, abril 24, 2020. <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/coronavirus-response-online-outrage-drowns-duterte-propaganda-machine>
- Tupas, Emmanuel. 2020. “PDEA Keeping Tabs on POGOs’ Link to Drug Trade.” *Philippine Star*, marzo 2, 2020. <https://www.philstar.com/headlines/2020/03/02/1997473/pdea-keeping-tabs-pogos-link-drug-trade>

- Umel, Richel V. 2020. "Philippines: Millions Earmarked for Marawi Recovery Returned to Treasury." *BenarNews*, enero 27, 2020. <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/funds-returned-01272020125721.html>
- Vera, Ben O. de. 2020. "DBM Releases Funds to Build New Marawi City Port." *INQUIRER.Net*, junio 7, 2020. <https://business.inquirer.net/299347/dbm-releases-funds-to-build-new-marawi-city-port>
- Villanueva, Raymund B. 2020. "Philippine Art Town Unites against Mining Extension." *Global Voices* (blog), enero 9, 2020. <https://globalvoices.org/2020/01/09/philippine-art-town-unites-against-mining-extension/>
- Wong, Catherine. 2020. "Golden Period of China-Philippines Friendship Loses Its Shine." *South China Morning Post*, julio 25, 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3094393/golden-period-china-philippines-friendship-loses-its-shine>
- Wongsamuth, Nanchanok. 2020. "Online Child Sex Abuse Cases Triple under Lockdown in Philippines." *Reuters*, mayo 29, 2020. <https://www.reuters.com/article/philippines-sexcrimes-internet-idUSL8N2D94I3>
- World Bank Group. 2020. "Impacts of Covid-19 on Firms in the Philippines." World Bank. <http://pubdocs.worldbank.org/en/201241601955900723/Results-from-the-Philippines-COVID-19-Firm-Survey-conducted-in-July-2020.pdf>
- Yee, Jovic. 2020. "Hospitals Running out of Covid-19 Beds – DOH." *INQUIRER.Net*, julio 29, 2020. <https://newsinfo.inquirer.net/1313657/doh-warns-hospitals-running-out-of-covid-19-beds>
- Yeo, Kenneth y Remy Mahzam. 2020. "2020 Jolo Suicide Attack: Evolving Tactics." *RSIS Commentary*, agosto 31, 2020. <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/icpvtr/2020-jolo-suicide-attack-evolving-tactics/#.X456We17mUk>
- Zoledziowski, Anya y Natashya Gutierrez. 2020. "Land Defenders Are Killed in the Philippines for Protesting Canadian Mining." *VICE*, octubre 1, 2020. <https://www.vice.com/en/article/qj4743/land-defenders-are-killed-in-the-philippines-for-protesting-canadian-mining>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.329>

INFORME

Taiwán: entre la crisis mundial y los aciertos internos

Taiwan: Between Global Crisis and Internal Success

ITZEL MARTÍNEZ RUIZ

<https://orcid.org/0000-0001-5760-5404>

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Recepción: 19 de octubre de 2020

Aceptación: 2 de noviembre de 2020

Resumen: El informe de Taiwán abarca los acontecimientos más significativos que moldearon el desarrollo de su política interna, la política externa y su impacto en la economía durante 2020. En este año, la pandemia de covid-19 fue el suceso que cambió el curso de la historia global; en este contexto Taiwán logró enfrentar de forma atinada los retos derivados de la emergencia sanitaria y mostrarse en la esfera mundial como un caso de éxito. Sin embargo, el 2020 también significó un año de múltiples movilizaciones en el estrecho de Taiwán debido a que las tensiones entre China y Estados Unidos situaron nuevamente a Taipéi como una pieza fundamental en el tablero geopolítico entre ambos países.

Palabras clave: pandemia; covid-19; ejercicios militares; crisis del estrecho de Taiwán.

Abstract: The report of Taiwan covers the most significant events that shaped the development of domestic policy, foreign policy and its impact on the economy during 2020. The Covid-19 pandemic was the most important event that changed the course of global history. However, Taiwan successfully managed to face the challenges derived from the

health emergency showed itself as a successful case. However, 2020 also meant a year of multiple mobilizations in the Taiwan Strait, because tensions between China and the United States once again placed Taipei as a fundamental piece on the geopolitical chessboard between both countries.

Keywords: pandemic; Covid-19; military exercises; Strait of Taiwan crisis.

INTRODUCCIÓN

Para Taiwán, 2020 fue un año de cambios, retos e importantes aciertos. La presidenta Tsai Ing-wen fue reelecta en una contienda desahogada y con un alto grado de aprobación entre la población taiwanesa. En contraparte, para el resto de los partidos políticos y particularmente para la oposición fue un año de constantes divisiones internas. Bajo la administración del presidente Donald Trump, las relaciones bilaterales entre Taipéi y Washington se intensificaron, ocasionando que las tensiones entre la isla y Beijing escalaran al borde de una nueva crisis.

La pandemia de covid-19 cambió el curso de la geopolítica internacional, impactó en las relaciones de la región Asia Pacífico y visibilizó nuevamente el papel de Taiwán en la arena internacional. Entre enero y diciembre el gobierno implementó al menos 124 acciones para frenar y combatir el avance del virus.¹ Entre los mecanismos de control se implementó el establecimiento de puntos de control fronterizos en el mar y el aire, así como el uso de nuevas tecnologías para la identificación de casos, la cuarentena obligatoria para casos sospechosos, el aumento de las capacidades de los servicios médicos y la asignación de recursos específicos para el manejo y control de la pandemia. Además se realizaron campañas educativas para evitar la desinformación, y la negociación diplomática tuvo un papel preponderante para lograr acuerdos con otros países. Conjuntamente, el rediseño de las políticas educativas y del cuidado infantil, y el desarrollo de planes económicos para apoyar al sector privado. Tales acciones lograron que, en una región de más de 23 millones de

¹ Para el manejo de la crisis, el gobierno taiwanés reformuló su manual de estrategias para el manejo de enfermedades transmisibles.

habitantes, durante casi un año de combate a la covid-19, sólo se hayan reportado 799 infecciones y siete decesos resultantes de la enfermedad.

Debido al óptimo manejo de la pandemia, lo que le valió incluso reconocimiento mundial, la presidenta Tsai inició su segundo y último mandato presidencial en mayo de 2020 con altos niveles de popularidad local. Su rápida estrategia de contingencia logró evitar la propagación del virus de SARS-CoV-2 y, en consecuencia, el incremento de decesos derivados de la enfermedad. También impidió que se desplomara la economía local mediante la ejecución de políticas económicas efectivas que incluyeron la designación de recursos para el rescate de las empresas locales y la ejecución de medidas para evitar la paralización de actividades económicas en el momento más álgido de la pandemia.

POLÍTICA INTERNA

La política interna de Taiwán durante 2020 fue dinámica desde el inicio de año debido a la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas, en las cuales el Partido Democrático Progresista (PDP), al que pertenece la presidenta Tsai Ing-wen, arrasó en las urnas. Los partidos políticos locales sufrieron reconfiguraciones y conflictos internos. Además, debido a la pandemia de covid-19 todas las esferas políticas y los ministerios tuvieron que colaborar para dar frente a este reto de salud.

El 1º de enero, el jefe del Estado Mayor del Ejército de Taiwán, Shen Yi-ming, murió en un accidente aéreo después de que el helicóptero Black Hawk UH-60M en el que viajaba realizara un aterrizaje forzoso en una zona montañosa cerca de la capital. Junto a Shen, otras siete personas perdieron la vida. Entre los muertos se encontraban altos mandos del ejército, incluido el mayor Yu Chin-wen, subdirector de la Oficina de Guerra Política, y el general mayor Hung Hung-chun, quien laboraba en el departamento de Inteligencia del Ministerio de Defensa (Lee y Wu 2020).

Tsai Ing-wen ganó las elecciones y fue reelecta para encabezar su segundo mandato como presidenta de Taiwán el 11 de enero de 2020. Tsai obtuvo 57.13% de los sufragios para el Partido Democrático Progresista (PDP, 民主進步黨), venciendo a Han Kuo-yu, su principal oponente político, candidato del Kuomintang (KMT, 國民黨), quien sólo obtuvo

38.61% de los votos. Se estima que, aproximadamente, 74.9% de los electores acudieron a las urnas a emitir su voto. Durante esta contienda, el número de votos obtenidos por Tsai superó los que había conseguido en su elección de 2016² (Tiezzi 2020).

En este proceso electoral también fueron votados los 113 legisladores que representan al Yuan Legislativo. Del total de escaños, 73 son elegidos directamente mediante el voto directo en distritos uninominales locales; 34 asientos son designados por representación proporcional, y seis son electos por grupos indígenas taiwaneses. Del total de escaños, el PDP obtuvo 61 (48 de éstos elegidos de forma directa en las votaciones), aproximadamente 53.9% de los asientos, perdiendo seis en comparación con la elección de 2016. Por su parte, el KMT obtuvo 38, que representa alrededor de 33.6% del Yuan Legislativo (tres escaños más que en 2016); el Partido del Pueblo de Taiwán (台灣民眾黨) logró cinco, es decir, 4.4%; el Partido del Nuevo Poder (時代力量) consiguió tres lugares (2.6%); el Partido de la Construcción del Estado de Taiwán (台灣基進) alcanzó un escaño (2.6%), y cinco lugares (4.4%) quedaron en manos de otros candidatos independientes.

Los candidatos del PDP obtuvieron amplias victorias en las seis municipalidades especiales de Taiwán, que comprenden la capital Taipéi, Taoyuan, Taichung, Nuevo Taipéi, Tainan y Kaohsiung. Precisamente en Kaohsiung, donde Han Kuo-yu fungió como alcalde hasta junio de 2020, el PDP ganó todos los distritos electorales. La victoria arrasadora de Tsai es atribuida por varios expertos a factores como la respuesta ciudadana a la crisis que se ha desarrollado en Hong Kong desde junio de 2019, al desarrollo de la guerra comercial entre China y Estados Unidos, al impacto en la isla del discurso pronunciado por el presidente Xi Jinping en enero de 2019 en relación con la reunificación de China, entre otros.

Ferrán Pérez apunta que la reelección de Tsai fue resultado de la alineación de varios elementos. En primer lugar, es la culminación del proyecto político, geopolítico y socioeconómico de larga duración de Cheng Shui-Bian, proyecto que inició en el año 2000, y consistió en desarrollar una lenta socialización política de la población, principalmente entre los jóvenes. Otro elemento apunta a que los resultados electorales fueron un claro

² En aquel proceso electoral la presidenta fue elegida con 56.1% de los votos, alrededor de 6.89 millones, en comparación con los 8.17 millones obtenidos en este plebiscito.

mensaje para China continental, indicando que la presión militar, económica y diplomática ejercida antes y durante la contienda no impactó ni incidió para que ganara el candidato que apoyaba Beijing (Pérez Mena 2020).

El 24 de agosto de 2020 el candidato del PDP Chen Chi-mai ganó las elecciones en la municipalidad sureña de Kaohsiung, luego que Han Kuo-yu fue removido del cargo mediante una histórica votación revocatoria llevada a cabo el 6 junio de 2020. Por primera vez en la historia de autonomía local de Taiwán, un jefe gubernamental en lo local fue destituido. La Comisión Electoral de Kaohsiung estima que aproximadamente 42.13% del electorado acudió a las urnas, y con 939 090 votos (97.4%) a favor de la destitución, y 25 051 (2.6%) Han fue obligado a dimitir. La petición para la destitución de Han fue promovida por organizaciones civiles locales, luego de que Han anunció su candidatura a la presidencia en junio de 2019, tan sólo seis meses después de que inició su gestión como alcalde (Chen y Hang 2020). A inicios de año, Ko Wen-jen se convirtió en el alcalde de Taipéi, y contendió por el Partido del Pueblo de Taiwán (PPT); esta victoria logró afianzar al partido como la tercera fuerza política del país.

Por su parte, Lai Ching-te, quien fue el principal contendiente de Tsai Ing-wen en el proceso interno del PDP para contender por la presidencia de la isla, fue electo vicepresidente. Las convicciones del vicepresidente y su postura independentista han despertado suspicacia en Beijing, especialmente por el acercamiento que Lai ha tenido con Estados Unidos. El 2 de febrero asistió a título personal al Desayuno de Oración Nacional, una reunión anual organizada por la asociación cristiana en Washington D. C. (*Noticias de Taiwán* 2020). Empero, Lai aprovechó el viaje para reunirse con organizaciones y diversos grupos de expertos y académicos taiwaneses radicados en Estados Unidos. Conjuntamente mantuvo una reunión con el senador Marco Rubio, así como con integrantes del lobby taiwanés ante el gobierno estadounidense en turno. También visitó el Consejo de Seguridad Nacional, donde fue acompañado por el representante de Taipéi ante Washington, Stanley Kao, así como por Vincent Chao, director de asuntos políticos (Ríos 2020a).

En marzo, el KMT eligió, con aproximadamente 70% de votos a favor, a Chiang Chi-chen como el presidente del partido, remplazando a Wu Den-yih, quien dimitió al cargo en enero después de la arrasadora derrota electoral que sufrieron. Es de destacar que sólo fue

registrado un 35% de participación entre los simpatizantes del partido. Chiang únicamente contendió contra Hau Lung-bin, quien se desempeñó como alcalde de Taipéi de 2006 a 2014. Asimismo, durante este ejercicio electoral fueron elegidos 32 nuevos miembros del Comité Central Permanente del KMT (Wei 2020).

La victoria de Chiang supone un reto importante al interior del KMT porque siendo un candidato más joven se impuso sobre Hau, quien es un político con una trayectoria más larga y consolidada. Durante su campaña, Chiang indicó que entre sus objetivos estaban la implementación de una nueva estructura organizativa, lograr una mayor descentralización interna, aumentar el aprovechamiento de las redes sociales e incrementar la interacción con el exterior (Ríos 2020b).

El KMT atraviesa por una reforma estructural debido a que los nuevos miembros, especialmente los más jóvenes, buscan tener mayor participación y reorientar la política que los veteranos han seguido, especialmente después de la derrota presidencial y legislativa. Entre los partidos políticos en la isla, el KMT es considerado el más cercano y pro-Beijing debido a que desde 2005 el Partido Comunista Chino (PCC) y el KMT pactaron un acuerdo para frenar los intentos independentistas y fortalecer su colaboración para alcanzar una reunificación pacífica de acuerdo con el “Consenso de 1992”.

La política de la presidenta Tsai es lineal y durante su segundo mandato ha mostrado que continuará desarrollando el proyecto político que inició hace cuatro años. Entre los aspectos más relevantes de su política se identifica la revisión de la relación con Beijing, mantener el *statu quo* en la región y dejar de lado el proyecto de unificación establecido en el Consenso de 1992 (Ríos 2020c). Empero, uno de los mayores retos que enfrenta durante su nuevo mandato es el anuncio de la octava reforma constitucional. En septiembre de 2020 el gobierno conformó un comité encargado de evaluar y organizar el proceso para lograr la enmienda constitucional. El comité se conformó por 22 legisladores del PDP, 14 legisladores del KMT, dos del PPT y uno del NPP. De este modo, se propusieron once borradores de enmiendas constitucionales, las cuales fueron aprobadas en la última sesión legislativa debido a que tuvieron el respaldo de por lo menos una cuarta parte de los 113 legisladores (Fang y Hsu 2020).

El vocero del KMT, Hung Yu-chien declaró en julio que la reforma constitucional debería realizarse con el consenso de todos los partidos políticos. Sin embargo, desde su punto de vista, la actual administración no lo ha permitido y “ejerce una tiranía aplastante de la mayoría” en la toma de decisiones (Yang y Xie 2020). Para el KMT la actitud de la presidenta Tsai ha creado un poder extremadamente desigual entre los partidos gobernantes y de oposición sin mostrar respeto por los segundos. En otra declaración, el vocero del KMT señaló que el PDP busca la abolición del examen del Yuan para hacerse de su control, y con ello no evidenciar la incompetencia de Tsai para gobernar la nación y su liderazgo tiránico. Por su parte, el líder del PNP indicó que su partido apoyará la reforma constitucional, y el legislador del PPT Jang Chyi-lu apoyó el acuerdo y mencionó que la abolición de las dos ramas del gobierno y la reducción mínima para votar a los 18 años son apelaciones que su partido ha hecho por mucho tiempo.

EL BROTE DE COVID-19 EN LA ISLA, ACIERTOS Y ERRORES

Taiwán, una nación de aproximadamente 23 millones de personas, con una densidad poblacional de 668 habitantes por kilómetro cuadrado ha logrado con éxito contener el brote de covid-19 en gran medida gracias a las estrategias y políticas implementadas por un Estado poderoso, con capacidad de movilizar recursos para alcanzar el desarrollo tecnológico y económico. También, gracias a la colaboración de las élites y a la experiencia de una población taiwanesa que por emergencias sanitarias previas respondió de manera responsable y civilizada. Es de destacar que el civismo que se ha observado en Taiwán, China, Japón o Corea del Sur para atender la contingencia está asociado con elementos culturales de responsabilidad individual hacia la comunidad, con la visión confuciana de ser parte de un todo, y con la experiencia colectiva frente a las fuerzas de la naturaleza (Herrera-Feligueras y Pérez Mena 2020).

Fue el 21 de enero de 2020 cuando Taiwán reportó su primer caso confirmado de covid-19, y debido a la cercanía entre Taiwán y China y el alto flujo de personas entre ambas regiones se esperaba que la isla presentara el segundo brote más grande de la región sólo detrás de China. Durante 2019 al menos 2.71 millones de visitantes de China continental arribaron a Taiwán, además, aproximadamente 850 000 ciudadanos taiwaneses viven en

China, y otros 400 000 trabajaban o viven en el territorio vecino. A pesar de ello, Taiwán ha sido uno de los pocos casos de éxito que ha logrado evitar la rápida propagación del virus, siendo incluso reconocido mundialmente por implementar las mejores estrategias contra la covid-19.

A partir del brote del síndrome respiratorio severo agudo (SARS) en 2003, Taiwán reforzó sus medidas de respuesta ante emergencias sanitarias. En 2004 el gobierno creó el Centro Nacional de Comando de Salud (NHCC, por sus siglas en inglés). El NHCC es un centro de gestión de desastres que se especializa en analizar y responder a grandes brotes, y funge como el comando operativo para las comunicaciones directas entre las autoridades centrales, regionales y locales. Durante las emergencias este centro unifica un sistema de comando central que incluye al Centro de Comando de Desastres de Patógenos Biológicos, al Centro de Comando Contra el Bioterrorismo, al Centro de Comando Central de Epidemias (CECC, por sus siglas en inglés), y al Centro de Operaciones de Emergencia Médica Central.

Las medidas adoptadas permitieron que, previo al brote de SARS-CoV-2, que ocurrió antes de las festividades del Nuevo Año Lunar chino, las autoridades taiwanesas se movilizaran e implementaran medidas para identificar, contener y destinar recursos para proteger la salud pública. Además robustecieron su base de datos de seguros médicos a nivel nacional e incorporaron información de aspectos migratorios y aduanales para generar un banco de datos a gran escala que facilitara el análisis de la información. Conjuntamente, aprovechando el uso de códigos QR y los reportes en línea de los historiales de viajes de los visitantes de los últimos 14 días, lograron clasificar su riesgo infeccioso (Wang et al. 2020).

El 25 de febrero el Yuan Ejecutivo aprobó un presupuesto de NTD \$60 000 millones con el objetivo de amortiguar el impacto económico derivado del brote de covid-19 en la isla debido a su alta dependencia a las exportaciones. El paquete incluyó además un programa de préstamos para pequeñas empresas, recortes de impuestos para los conductores de autobuses turísticos, subsidios para las agencias de viajes, vales para el consumo en famosos mercados nocturnos, entre otros (*Reuters* 2020). Por otra parte, en la misma fecha fue promulgada la Ley Especial de Medidas de Prevención, Alivio y Revitalización de la Neumonía Grave con

Nuevos Patógenos. Los 19 artículos de esta ley se implementaron con el objetivo de regular los esfuerzos de respuesta y ayuda relacionados con la pandemia de covid-19 en Taiwán.³

La Organización Mundial de la Salud (OMS) se mostró cautelosa en reconocer la estrategia de Taiwán en su combate contra el covid-19, debido a la tensa relación de la isla con Beijing. Taiwán no ha logrado obtener su membresía en la organización, además ha sido excluida de las reuniones de emergencia, no ha participado en la realización de informes mundiales sobre salud y se le ha negado la autorización para asistir a las reuniones anuales de la Asamblea Mundial de la Salud en los últimos años (BBC 2020).

A mediados de marzo, Taiwán señaló que la OMS no consideró la advertencia temprana sobre la transmisión del virus del SARS-CoV-2 de humano a humano que emitió el 31 de diciembre de 2019. Taipéi calificó la acción de la OMS como desatinada y atribuyó a la organización la ralentización de la respuesta global ante la pandemia. Taipéi informó tanto al Reglamento Internacional de Salud, una dependencia de la OMS para el intercambio de datos de prevención y respuesta a epidemias, como a las autoridades sanitarias chinas. El gobierno taiwanés mencionó que médicos locales habían escuchado de colegas de China continental que personal médico se estaba enfermando, lo que daba indicios tempranos sobre una posible transmisión de persona a persona (*Financial Times* 2020).

Por su parte, la OMS exteriorizó que no les fue posible obtener información de primera mano para analizar y confirmar si existía transmisión de covid-19 entre humanos, por lo tanto, el anuncio se retrasó. El Ministerio de Salud de China confirmó el descubrimiento el 20 de enero, después de que la OMS indicara que podría haber una transmisión limitada de persona a persona. Desde entonces muchos países, particularmente de Occidente, acusaron al organismo y a Beijing de actuar de manera tardía para prevenir el avance del brote del virus.

A finales de marzo, la televisora de Hong Kong RTHK transmitió una entrevista con el subdirector general de la OMS, Bruce Aylward. Durante el evento, el funcionario de la organización fue cuestionado respecto a la posibilidad de permitir el ingreso de Taiwán a la OMS. Sin embargo, evitó responder a pesar de la insistencia de la periodista Yvonne Tong. Se presume que el funcionario colgó la videollamada después del cuestionamiento, y luego

³ El 21 de abril de 2020 fueron enmendados 11 artículos del acta. <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=L0050039>

de volver a llamarlo y de insistir en la pregunta, éste respondió que ya se había hablado de China. En redes sociales este acontecimiento generó controversia, ya que la reacción del subdirector general de OMS fue tomada como indicativo de la relación incierta que esta organización mantiene con Taiwán.

Una vez que el 31 de enero la OMS notificó los reportes de neumonía atípica en la ciudad de Wuhan, en la provincia china de Hubei, las autoridades taiwanesas comenzaron a abordar vuelos directos provenientes de esta región para detectar a pasajeros con síntomas de fiebre y neumonía. Para el 5 de enero las autoridades extendieron las medidas y determinaron que todas las personas que hubieran viajado a Wuhan en los 14 días previos, así como pasajeros que mostraban los síntomas mencionados, fueran sujetos a revisión y puestos en cuarentena domiciliaria. El 20 de enero, mientras que en China continental se reportaban casos esporádicos de infecciones, el Centro para el Control de Enfermedades de Taiwán activó el CECC para tratar la neumonía y colaborar en conjunto con el ministro de Salud y el NHCC.

El CECC está facultado para trabajar en coordinación con diversos ministerios, entre ellos el de transporte, de trabajo, de educación, de economía, y la Administración de Protección Ambiental. El 30 de enero la base de datos del NHIA se amplió para cubrir el historial de viajes de pacientes provenientes de China, Macao y Hong Kong, esta información se registra en la tarjeta del Seguro Nacional de Salud (NHI, por sus siglas en inglés), lo que permite al personal de salud identificar casos sospechosos de covid-19. Adicionalmente, el gobierno puso en funcionamiento, en colaboración con las empresas enfocadas en sistemas de telecomunicaciones, un programa para permitir el rastreo mediante GPS de las ubicaciones de los posibles contagiados, estableciendo multas o localización obligatoria a aquellos residentes que infringieran la cuarentena de acuerdo con la legislación (Pu 2020).

El 16 de marzo Taiwán cerró la frontera para los visitantes extranjeros y ordenó que los ciudadanos taiwaneses y residentes extranjeros (incluyendo diplomáticos) guardaran cuarentena obligatoria de 14 días. En el mismo sentido y con el fin de evitar que los trabajadores migrantes del Sudeste Asiático salieran del territorio y regresaran se les permitió extender sus visas, advirtiéndoles que si salían de la isla no podrían reingresar. A los viajeros

extranjeros con visas temporales se les notificó que no se otorgarían extensiones, visas ni permanencias (Aspinwall 2020b).

Entre finales de julio y principios de agosto, las autoridades identificaron un incremento de casos de covid-19, sin embargo, determinaron que estos casos fueron importados por viajeros que llegaron de otros países asiáticos. En agosto, el ministro de Salud Chen Shih-chung fue criticado por la aparente limitación en la realización de pruebas, después de que fuera abruptamente cancelado un programa de pruebas para la detección de anticuerpos en el condado de Changhua previo a la publicación de los resultados de éste. Conjuntamente, el gobierno fue desacreditado luego de permitir la entrada de una delegación estadounidense liderada por Alex Azar, secretario de Salud y Servicios Humanos, sin someterse a la cuarentena obligatoria de 14 días (Aspinwall 2020c).

Durante la segunda mitad del año, en septiembre y octubre la isla reportó entre uno y tres casos diarios, en algunas ocasiones no había ningún registro. Sin embargo, Taiwán reportó un ligero aumento de los casos confirmados de covid-19 durante los meses de noviembre y diciembre, en los que se registraron los picos más altos de infecciones durante el semestre. Se reportaron 14 casos nuevos el 27 de noviembre, 24 el 30 de noviembre, y 23 el 6 de diciembre. La mayoría de los casos fueron importados, particularmente de viajeros de Indonesia, Estados Unidos, Reino Unido y Filipinas. Por lo anterior, el gobierno instrumentó restricciones migratorias para viajeros que volaban desde Indonesia, específicamente para el ingreso de trabajadores.

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA

A pesar del brote de covid-19, la economía de Taiwán se mantuvo relativamente estable debido a que el eficaz manejo de la pandemia evitó cierres de emergencia y la instauración de restricciones de movilidad. Las compañías e industrias establecidas en la isla nunca fueron forzadas a cerrar, y pudieron continuar operando con normalidad. Previendo una posible modificación en la cadena de suministros global, el gobierno creó un programa de apoyo para evitar el desplome de la economía mediante el que se otorgaron tres tipos de apoyo: asistencia para el empleo, exenciones fiscales y ayuda financiera.

Las medidas incluidas como parte de las ayudas financieras fueron el otorgamiento a trabajadores y empresas de préstamos por NTD \$700 000 millones, entre los que se incluyeron NTD \$300 000 millones en préstamos operativos y estímulos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). El gobierno también permitió la subvención a los bancos que redujeron o condonaron los intereses de los antiguos préstamos a las PYMES, y otorgaron préstamos de ayuda a los trabajadores.

Con el objetivo de otorgar asistencia para el empleo, el Ministerio de Trabajo creó planes de trabajo con salarios subsidiados, otorgó seguros de desempleo y brindó subsidios de matrículas escolares para niños cuyos padres estuvieran desempleados. Respecto a los corporativos, la administración garantizó subsidios para mejoras de los entornos laborales, con el fin de mejorar las capacidades de seguridad y salud de los lugares de trabajo. Los programas estaban destinados a las empresas de alto riesgo, principalmente aquellas relacionadas con el área de la salud.

Dentro de las políticas de exenciones fiscales destaca que a las empresas que enfrentaron dificultades operativas debido al brote de covid-19 se les dio la opción de solicitar reembolsos de impuestos comerciales, y las pequeñas empresas fueron exentadas de informar los montos de sus ventas. Los plazos impositivos fueron reducidos para permitir que los contribuyentes solicitaran el aplazamiento o parcialización de pago de impuestos. Otorgaron a las empresas prórrogas para la realización de los pagos referentes al seguro laboral y a las pensiones sin penalización. Mediante los bancos públicos se dieron apoyos de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, y se concedieron prórrogas para el pago de préstamos o para la extensión de éstos. Se permitió el aplazamiento de los pagos de tarjetas de crédito y las tasas de interés fueron reducidas. También fueron negociadas condonaciones y se realizaron reajustes en los pagos de rentas (*Executive Yuan* 2020).

Las medidas adoptadas favorecieron que, durante el primer cuatrimestre del año, la isla registrara un crecimiento económico de 2.20%, aunque durante el segundo cuatrimestre la economía se contrajo, generando un crecimiento negativo del -0.58%. De acuerdo con el Departamento de Estadísticas, entre enero y septiembre la producción industrial y manufacturera, que incluye también la minería, la electricidad y el suministro de agua y gas, aumentó 6.98% en promedio, en comparación con 2019 (Department of Statistics 2020).

En promedio, entre enero y septiembre las exportaciones aumentaron 9.4% respecto al año anterior, superando las expectativas del mercado que pronosticaban un alza de 6.6%. En gran medida, este repunte se explica por el fortalecimiento del comercio de productos electrónicos (26.1%), productos de telecomunicación, video y audio (22.5%). De acuerdo con el Ministerio de Finanzas, entre enero y septiembre las exportaciones de Taiwán hacia China continental, incluyendo a Hong Kong, se incrementaron 22.3% y hacia Estados Unidos 14.5%, comparado con 2019. Por su parte, los efectos de la pandemia fueron tangibles en sus exportaciones a los 18 países que conforman la iniciativa “Nueva Política Hacia el Sur” que sigue Taiwán, ya que tuvieron los niveles más bajos de intercambio en los últimos diez años (Ministry of Finance 2020).

Un factor que favoreció el incremento en sus exportaciones es la guerra comercial en la que se encuentran China y Estados Unidos, debido a que la industria tecnológica china ha sido duramente bloqueada por Washington, lo que ha provocado un importante incremento en la demanda de productos electrónicos producidos en la isla. Entre los efectos de la pandemia se encuentran los cambios en los patrones de consumo y el aumento en el uso de tecnología para el comercio, lo que incrementó la demanda de aplicaciones de comunicación 5G, de dispositivos informáticos de alto rendimiento, de componentes electrónicos y productos asociados con las comunicaciones de la información, y de video componentes.

POLÍTICA EXTERIOR

Hasta finales de 2019, la política exterior de Taiwán estaba limitada a mejorar la relación con sus únicos 15 aliados en todo el mundo. Sin embargo, en 2020 su imagen mejoró y su manejo de la pandemia le permitió regresar a los titulares en todo el mundo. Varios países se acercaron a la actual administración para intercambiar experiencias en el control del brote de SARS-CoV-2, y la presidenta Tsai aprovechó la coyuntura para poner en marcha la diplomacia de las mascarillas, la cual consistió en realizar donaciones de al menos 50 millones de unidades, destinando alrededor de 10 millones a Estados Unidos.

Relación bilateral con Estados Unidos

Durante 2020 las tensiones entre Beijing y Washington alcanzaron su punto más álgido, llevando esta relación bilateral al mayor deterioro en los últimos 70 años, incluso la retórica y acciones implementadas por ambos se asemejan a los eventos vividos durante la Guerra Fría. La administración del presidente Donald Trump ha acusado severamente a China de ser la causante de la pandemia de covid-19 y, desde su perspectiva, por el inadecuado manejo que el gobierno chino ha tenido de ésta. La escalada en la guerra comercial ha provocado que ambos países impusieran una serie de nuevos aranceles y sanciones económicas mutuas que han perjudicado principalmente al sector tecnológico.

A lo largo del año, ambas potencias estuvieron envueltas en conflictos diplomáticos debido a las sanciones que Estados Unidos impuso a Beijing en respuesta a las medidas que China implementó para frenar las protestas llevadas a cabo en Hong Kong, llegando a su punto más crítico con la aprobación e implementación de la Ley de Seguridad Nacional en junio, así como por las acusaciones realizadas por Estados Unidos referentes a la supuesta violación de los derechos humanos a la minoría étnica Uigur, en la Región Autónoma de Xinjiang.

En medio de este escenario Taiwán retomó su posición como un elemento clave en los conflictos geopolíticos entre Beijing y Washington, debido a que el presidente Donald Trump empleó el asunto de Taiwán como un mecanismo de presión hacia China. Taipéi se benefició por los conflictos entre ambas potencias, porque a consecuencia de éste, la política del presidente Trump buscó fortalecer su relación bilateral con la isla, situando a China como su principal rival.

Durante el 2020 el presidente Trump recurrió a una política exterior más agresiva hacia China, muestra de ello fue la felicitación pública que le hizo a la presidenta Tsai, luego de que ella ganara las elecciones. Su administración también buscó impulsar a Taiwán para que acrecentara su participación en organismos internacionales, incluyendo la Asamblea Mundial de la Salud (WHA, por sus siglas en inglés) y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El 4 marzo la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad la Ley de Iniciativa de Protección y Mejora Internacional de los Aliados de Taiwán (conocida como TAIPEI, por sus siglas en inglés), la cual fue previamente aprobada por el Senado en octubre de 2019. Esta acta fue escrita y propuesta por el senador republicano por Colorado Cory Gardner en mayo de 2019, y por el senador demócrata por Delaware Chris Coons. Una vez aprobada, el 27 de marzo, el presidente Donald Trump firmó y aprobó la inmediata ejecución de la ley (Zhou 2020). Esta ley le autoriza al Departamento de Estado de los Estados Unidos reducir sus compromisos de seguridad, económicos, y diplomáticos con las naciones que toman acciones significativas o serias para socavar la soberanía de Taiwán. Además promueve una mayor cooperación entre Estados Unidos y Taiwán, y busca que Taipéi figure en organismos internacionales, como miembro u observador (Kuo 2020).

En julio, Taiwán nombró a Hsiao Bi-khim, ex legisladora del PDP, como su nueva representante en su embajada de facto en Estados Unidos. Hsiao fungió como asesora del Consejo de Seguridad Nacional y se convirtió en la primera mujer en representar a la isla en Washington. Su nombramiento fue bien recibido por Estados Unidos debido a su larga trayectoria, su involucramiento en las relaciones bilaterales, su experiencia en asuntos internacionales, así como por su formación en este país (Wen et al. 2020).

El 23 de julio el Senado de Estados Unidos aprobó la versión para 2021 de la Ley de Autorización de Defensa Nacional (NDAA, por sus siglas en inglés), en la que se autorizaron asignaciones y se establecieron políticas para reforzar la colaboración con Taipéi por medio de acciones que incluyen el fortalecimiento de su ejército con la venta de armas y el intercambio de oficiales de defensa, así como la realización de ejercicios militares. Asimismo, se plasmó que la cooperación bilateral en la lucha para frenar el avance de la pandemia de covid-19 sería consolidada. Conjuntamente, las disposiciones que incluyen a Taiwán reiteraron que la Ley de Relaciones con Taiwán y las Seis Garantías proporcionadas por Washington en 1982⁴ serán la base de las relaciones entre Estados Unidos y Taiwán (Chiang y Ko 2020).

⁴ Las Seis Garantías fueron otorgadas por el ex presidente Ronald Reagan en 1982, e incluyen una cláusula que garantiza que Estados Unidos no fijará una fecha para poner fin a la venta de armas a Taiwán y que no desempeñará un papel de mediación entre Beijing y Washington.

En julio, el congresista Ted S. Yoho, miembro del subcomité de asuntos asiáticos, presentó ante la Cámara de Representantes la Ley de Prevención de Invasiones de Taiwán, que autoriza a Estados Unidos a emplear su fuerza militar en caso de que China invada la isla. El 19 de septiembre, el senador Rick Scott promovió esta ley ante el Senado que, de acuerdo con Scott, busca proteger a Taiwán del aumento en las presiones y agresiones del Partido Comunista Chino (PCC) (Cheng 2020). La ley establece la autorización defensiva limitada para que el presidente, en caso de un ataque armado, use la fuerza militar con el objetivo de proteger y salvaguardar a Taiwán. También insta a diálogos de seguridad y ejercicios militares combinados y busca que China renuncie a la amenaza o uso de la fuerza militar en su relación con la isla. Con esta iniciativa, Estados Unidos impulsa a Taiwán para que destine recursos internos adicionales a su propia defensa, considerando la compra de armas defensivas asimétricas y el compromiso de la isla con Estados Unidos en actividades de defensa cibernética (Yoho 2020).

El 9 agosto, buscando promover la cooperación entre Taiwán y Estados Unidos en materia de salud para combatir la pandemia de covid-19, el secretario de Salud y Servicios Humanos, Alex Azar, realizó una visita de alto nivel a Taiwán, la primera de un funcionario de nivel de gabinete desde 2014. Posteriormente, el 18 de septiembre, Keith Krach, subsecretario de Estado para el Crecimiento Económico, Energía y Medio Ambiente, arribó a la isla en representación del Departamento de Estado para asistir a un servicio conmemorativo del ex presidente Lee Teng-hui (Qin 2020).

El 21 de octubre Washington acordó venderle a Taipéi tres tipos de sistemas de armas, que incluían 135 misiles de crucero AGM-84H SLAM-ER guiados con precisión y lanzados desde aire. Además aprobó la venta de seis cápsulas de reconocimiento aéreo MS-110 y 11 lanzacohetes ligeros móviles M142, con un valor de 1 800 millones de dólares (France 24 2020). El 26 de octubre el Departamento de Estado de Estados Unidos aprobó la venta de misiles a Taiwán para mejorar su capacidad defensiva ante una posible flota de invasión por parte de China en el estrecho de Taiwán. Taipéi solicitó la venta de 100 lanzadores de defensa costera montados sobre camiones y de 400 misiles antibuque tipo Harpoon de la Armada de Estados Unidos (Stashwick 2020a). El 4 de noviembre el gobierno de Taiwán acordó la adquisición de cuatro drones aéreos, con un valor de 600 millones de dólares, y el 7 de

diciembre ambos gobiernos negociaron la venta de un sistema de comunicaciones de información sobre terreno valuado en 280 millones de dólares.

El 20 de noviembre Taiwán y Estados Unidos realizaron una reunión de alto nivel bajo un nuevo esquema de cooperación económica presenciado por el viceministro de Asuntos Económicos, Chen Chernchi, y el subsecretario de Estado de Estados Unidos, Keith Krach. Durante la reunión fue firmado un memorándum de entendimiento a plazo de cinco años en el que ambas partes establecieron grupos de trabajo en materia de ciencias y tecnología, seguridad de salud global, telecomunicaciones, desarrollo de la 5G, empoderamiento de la mujer, cooperación en infraestructura, inversión y cadena de suministros. El memorándum no creó obligaciones o derechos legales en ninguna de las partes, y está sujeto a disponibilidad de recursos (Davidson 2020).

Relación con la República Popular China

A lo largo del año, las tensiones entre Beijing y Taipéi se fueron incrementado de forma escalada, derivando en el despliegue de las fuerzas militares chinas cerca del estrecho de Taiwán a modo de advertencia en múltiples ocasiones, lo cual llevó la relación al borde de una crisis. En su interpretación del Consenso de 1992 y el Principio de una sola China, Beijing nunca ha renunciado al uso de la fuerza para lograr la reunificación, y para el presidente Xi Jinping el asunto de la isla es primordial en su proyecto de nación.

En junio, el gobierno chino implementó la Ley de Seguridad Nacional en Hong Kong con el fin de detener el avance de las protestas antigubernamentales que azotaron al centro financiero desde 2019, y de proteger la seguridad y soberanía nacional. Empero, para muchos expertos su creación también fue un claro mensaje para Taiwán y Estados Unidos debido a la nueva dinámica de su relación bilateral.

El 10 de febrero el Comando del Teatro Oriental del Ejército Popular de Liberación (EPL) envió sus bombarderos y aviones de combate cerca de Taiwán. En respuesta, la Fuerza Aérea de la isla envió cazas para seguir a las aeronaves chinas, y los aviones chinos cruzaron brevemente la línea media no oficial en el estrecho de Taiwán. China declaró que estas acciones estaban asociadas a los simulacros de asalto aire-tierra realizados por el EPL, con el

objetivo de refinar y probar sus capacidades de combate. Ante estas acciones, el ministro de Relaciones Exteriores de Taiwán solicitó a Beijing que detuviera sus amenazas y que se enfocara en controlar la pandemia de covid-19; sin embargo, las intrusiones de Beijing continuaron durante los siguientes meses.

En marzo, aviones de control y alerta temprana aerotransportados KJ-500 y cazas J-11 chinos volaron cerca del suroeste de Taiwán en ejercicios nocturnos y se acercaron a la Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ, por sus siglas en inglés) de Taiwán. En respuesta, Taiwán desplegó sus aviones de combate F-16. En abril, el portaaviones chino Liaoning y otros cinco buques de guerra fueron avistados navegando cerca del estrecho de Miyako, entre ellos dos buques de guerra multiuso, dos destructores de misiles guiados y un barco de apoyo de combate rápido de clase de suministro (Rajagopalan 2020).

El 9 de junio el Ministerio de Defensa Nacional confirmó que varios aviones cazas chinos Sukhoi Su-30 sobrevolaron brevemente la ADIZ del suroeste de la isla. Además, un avión de transporte de la marina de Estados Unidos, un C-40A, también ingresó momentáneamente en el espacio aéreo de Taiwán (este avión es la versión militar del avión Boeing 737-700C).

Taiwán realizó en julio su simulacro militar anual, denominado Han Kuang, para revisar sus estrategias defensivas y evaluar sus capacidades de combate en las zonas costeras. Durante el evento fueron disparados misiles simulando un ataque del EPL contra centros de mando, bases militares de Taiwán y aeropuertos. La base aérea subterránea Chiashan ubicada en Hualien fue parte clave del simulacro. También fueron probados aviones de combate Mirage 2000 y F-16, así como aviones de patrulla de guerra antisubmarina P-3C, buques de guerra y submarinos (Chung 2020a).

Durante ese mes Taiwán abrió la Oficina de Intercambio y Servicios Taiwán-Hong Kong en respuesta al incremento de solicitudes de asistencia humanitaria de los habitantes del centro financiero, con el propósito de ayudar a las personas que se encontraban huyendo de Hong Kong, luego de la creación de la Ley de Seguridad Nacional. Esta oficina servirá como un centro en el que un grupo de trabajo brindará asistencia a los habitantes hongkoneses

que deseen permanecer en Taiwán (Aspinwall 2020d).⁵ Aunque Taiwán no cuenta con una ley de refugiados formal, la oficina creada se basará en el artículo 18 de la Ley de Reglamentos sobre Asuntos de Hong Kong y Macao, que le permite brindar asistencia necesaria a las personas de estas dos regiones, cuando su seguridad y libertad están amenazadas debido a factores políticos.

En agosto China anunció la realización de ejercicios militares en la costa, desde el golfo de Bohai hasta el mar del Este, el Mar de China Meridional y el Mar Amarillo debido a los riesgos de seguridad en el estrecho. El 10 de agosto Beijing desplegó aviones de combate que cruzaron momentáneamente la línea media del estrecho de Taiwán. El 13 agosto la fuerza aérea detectó aviones chinos J-10 y J-11 en el estrecho, y también en el norte y sur de la isla (Zheng 2020a) debido a la visita del secretario de Salud de Estados Unidos. El portavoz del comando chino, el coronel mayor Zhang Chunghui indicó que los ejercicios fueron una medida necesaria para salvaguardar la soberanía nacional, luego de que algunas potencias importantes persistieron en una tendencia negativa sobre el tema de Taiwán (Zheng 2020b).

Durante los primeros días de septiembre, China realizó simulacros aéreos frente a las costas del suroeste de Taiwán. Los voceros de Taipéi indicaron que los cazas avanzados Su-30 y J-10 del EPL realizaron los simulacros cerca de la isla Pratas⁶ e ingresaron en la ADIZ. (Stashwick 2020b). Asimismo, el 23 de septiembre China lanzó dos misiles, entre ellos un “portaaviones asesino” en el Mar de China Meridional. Esta medida se produjo un día después de que Beijing reportó que un avión espía U-2 estadounidense ingresó a una zona de exclusión aérea sin autorización durante un simulacro naval chino en el mar de Bohai. Un misil DF-26B⁷ fue lanzado desde la provincia de Qinghai, y un DF-21D⁸ despegó desde la

⁵ Desde que iniciaron las protestas en 2019, la presidenta Tsai ha mostrado una postura en favor del movimiento; sin embargo, su administración enfrentó críticas por no haber implementado mecanismos de ayuda directa para los manifestantes.

⁶ En las islas Pratas se encuentra una pista de aterrizaje, y allí vive una pequeña población militar y civil. La isla se localiza alrededor de 200 millas náuticas de la costa suroeste de Taiwán, en el Mar de China Meridional.

⁷ El misil DF-26 de doble capacidad es un tipo de arma prohibida por el tratado del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio firmado por Estados Unidos y la Unión Soviética cuando finalizó la Guerra Fría. Cuando Estados Unidos se retiró del tratado el año pasado, citó el despliegue de armas por parte de China como justificación. El DF-26 tiene un alcance de 4 000 kilómetros (2 485 millas) y se puede utilizar en ataques nucleares o convencionales contra objetivos terrestres y navales.

⁸ El DF-21 tiene un alcance de alrededor de 1 800 kilómetros, y los medios estatales lo describen como el más avanzado de la serie. El DF-21D es considerado el primer misil balístico antibuque del mundo.

provincia de Zhejiang. Ambos misiles fueron disparados con dirección a las islas Paracel y hacia la provincia de Hainan.

El 24 de septiembre el ejército taiwanés probó misiles frente a sus costas del sur y este, estos ejercicios fueron parte de un programa de dos días realizado por el Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología de Chung-Shan para evaluar el poder de los misiles lanzados desde el condado de Taitung y la base militar de Jiupeng localizada en el condado de Pingtung. La Agencia Central de Noticias (CNA, por sus siglas en inglés) citó a un funcionario retirado quien indicó que probablemente los misiles lanzados fueron Tien Kung-3 (Sky Bow-3). Estos ejercicios fueron precedidos por numerosas incursiones de identificación de defensa aérea realizados por aviones de combate del EPL, incluidos los aviones de combate Jian-10 y el Sukhoi Su-30, que fueron identificados en el sureste de la isla (Chung 2020b).

Relación de Taiwán con el resto del mundo

En julio Taiwán firmó un acuerdo con la República de Somalilandia,⁹ para establecer oficinas de representación mutuas (*South China Morning Post* 2020a). Ambas regiones acordaron establecer oficinas representativas correspondientemente. Se espera que su relación pueda estimular la cooperación en agricultura, pesca, minería, salud, educación y energía. El portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Zhao Lijian, acusó a las autoridades de Taiwán de planear actividades separatistas, así como de violar la integridad y soberanía territorial de Somalia al establecer oficinas de representación en este territorio.

Del 30 de agosto al 4 de septiembre, una delegación de 89 miembros de líderes políticos y sociales de la República Checa liderada por el presidente del Senado, Milos Vystreil, visitaron Taiwán, siendo la delegación checa más grande en visitar la isla desde 1989. La atención pública se enfocó en él, debido a que, durante su discurso ante el Yuan

⁹ Una región africana autónoma que carece de reconocimiento internacional y que no tiene relaciones diplomáticas oficiales con ningún país. En 1991 los clanes que se ubicaban en el norte de Somalia se separaron y crearon el Estado de Somalilandia. A pesar de carecer de reconocimiento internacional, esta región tiene su propia moneda, un gobierno independiente y un sistema de seguridad.

Legislativo, Vystreil dijo “soy taiwanés”. En su visita recibió una medalla honorífica de su homólogo You Shyi-kun para reconocer su apoyo a Taiwán (Chung 2020c).

El gobierno chino condenó la visita realizada por Vystreil y la calificó como una grave violación de la soberanía nacional de China.¹⁰ La embajada china en Praga declaró que este incidente representaba una seria interferencia en los asuntos internos de China. El primer ministro chino Wang Yi describió el viaje como una provocación, y amenazó con que Vystreil pagaría un alto precio por tal comportamiento (*South China Morning Post* 2020b). El presidente checo, Milos Zeman, acusó al presidente del Senado de una provocación juvenil por visitar Taiwán y dijo durante una entrevista que la opinión de Vystreil no representaba la opinión mayoritaria de los altos funcionarios del país y había puesto en peligro a las empresas nacionales al someterlas a represalias impuestas por China.¹¹

En septiembre, la Unión Europea registró en su página web de la Alianza Internacional de Alcaldes para el Clima y la Energía las ciudades de Taipéi, Nuevo Taipéi, Taoyuan, Tainan, Taichung, y Kaohsiung como parte de Taipéi Chino, que es el nombre que Taiwán utiliza en varios eventos internacionales. Previamente las ciudades estaban registradas como parte de la República Popular China. Este cambio se registró luego de que los gobiernos municipales de las seis ciudades involucradas protestaran por ser consideradas parte de China y amenazaron con abandonar la organización (*La Gran Época* 2020).

CONCLUSIÓN

Para la presidenta Tsai Ing-wen y para su partido, 2020 fue un año favorable para el fortalecimiento de su gobierno y su posición política, así como para la consolidación de su proyecto de nación. Sin embargo, al hacer un balance sobre los aciertos que el gobierno de Taiwán tuvo durante 2020, sin duda, el que más destaca fue el manejo adecuado de la pandemia de covid-19 debido a que las estrategias puestas en marcha por el gobierno lograron evitar el rápido avance del virus en su territorio, y resultó en uno de los casos de éxito más

¹⁰ El gobierno de la República Checa, que es de centro izquierda, acepta oficialmente la política de Una Sola China; sin embargo, Milos Vystreil es miembro de la oposición de derecha y no está sujeto al protocolo.

¹¹ Después de la visita de Milos Vystreil, la compañía productora de piano Petrof perdió una venta valuada en USD 237 000 de un cliente en Beijing.

notables en el mundo. Conjuntamente, el gobierno llevó de la mano políticas para proteger la economía nacional y evitar una fuerte caída de ésta. Además le permitió a la isla visibilizarse y participar en foros y organismos internacionales.

La pandemia de covid-19 aceleró el deterioro de la economía internacional, frenó la migración, incrementó la cifra de desempleo, dañó gravemente el comercio, el consumo y el turismo internacional, y ha empujado a millones de personas a la pobreza. Entretanto, aceleró la dependencia de los seres humanos a las tecnologías, y a las redes sociales, y cambió los patrones de consumo de la población.

De la misma forma, la pandemia ha tenido un impacto de gran alcance en la arena internacional derivado de los efectos económicos, políticos y sociales que ocasionó. La pandemia está transformando las relaciones humanas, las relaciones de poder y la geopolítica internacional. Debido a que el brote de SARS-CoV-2 tiene su origen aparente en China, varios países han criticado algunas de las estrategias que el gobierno chino puso en marcha para frenar el avance del virus, principalmente de Estados Unidos, generando fricciones diplomáticas.

Aunado a lo anterior, la guerra comercial y tecnológica, los conflictos en el sur del Mar de China, la cuestión en el estrecho de Taiwán y los choques derivados de las protestas en Hong Kong deterioraron la relación bilateral entre China y Estados Unidos. La política exterior del presidente Donald Trump se enfocó en reforzar sus relaciones bilaterales por encima del multilateralismo y, considerando la coyuntura con China, durante 2020 fortaleció su relación con Taipéi. Sin embargo, después de que las elecciones presidenciales en Estados Unidos fueron ganadas por Joseph Robinette Biden Jr., podría haber algunos ligeros cambios en la política de Washington hacia la isla. Referente a su relación con China, las tensiones aumentaron a lo largo del año, y se espera que, en el mediano a largo plazo, Beijing tendrá una política más agresiva para consolidar su proyecto de unificación con Taiwán.

Itzel Martínez Ruiz es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), es maestra en Estudios de Asia y África, con especialidad en China, por El Colegio de México, y estudiante de doctorado en la Universidad Nacional Autónoma

de México, en el posgrado de Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales. Sus principales líneas de investigación se enfocan en política exterior, geopolítica, seguridad energética y alimentaria de China.

itmartinezr13@gmail.com

REFERENCIAS

- Aspinwall, Nick. 2020a. "Taiwan Passes Anti-Infiltration Act Ahead of Election Amid Opposition Protest." *The Diplomat*, enero 3, 2020. <https://thediplomat.com/2020/01/taiwan-passes-anti-infiltration-act-ahead-of-election-amid-opposition-protests/>
- Aspinwall, Nick. 2020b. "Taiwan Closes Borders in Preparation for Possible 'Second Wave' of the Coronavirus." *The Diplomat*, marzo 20, 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/taiwan-closes-borders-in-preparation-for-possible-second-wave-of-the-coronavirus/>
- Aspinwall, Nick. 2020c. "Taiwan's Covid-19 Success Story Continues as Neighbors Fend Off New Outbreaks." *The Diplomat*, septiembre 11, 2020. <https://thediplomat.com/2020/09/taiwans-covid-19-success-story-continues-as-neighbors-fend-off-new-outbreaks/>
- Aspinwall, Nick. 2020d. "Taiwan Opens Office to Help People Fleeing Hong Kong in Wake of National Security Law." *The Diplomat*, julio 2, 2020. <https://thediplomat.com/2020/07/taiwan-opens-office-to-help-people-fleeing-hong-kong-in-wake-of-national-security-law/>
- BBC. 2020. "Coronavirus por qué Taiwán es un 'dolor de cabeza' para la OMS pese a que ha logrado contener el brote de covid-19." *BBC*, abril 1, 2020. www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52101470
- Chen Chun-hua y Julio Yang. 2019. "Proyecto de ley anti-infiltración fue aprobado en medio de protestas." *Observatorio de la Política China*, diciembre 31, 2019. <https://politica-china.org/areas/taiwan/proyecto-de-ley-anti-infiltracion-fue-aprobado-en-medio-de-protestas>

- Chen Yi-hsuan y Luis Hang. 2020. “Kaohsiung Han Kuo-yu destituido de su cargo.” *Observatorio de la Política China*, junio 6, 2020. <https://politica-china.org/areas/taiwan/alcalde-de-kaohsiung-han-kuo-yu-destituido-de-su-cargo>
- Cheng, Ching-Tse. 2020. “US senator introduces Taiwan Invasion Prevention Act.” *Taiwan News*, septiembre 19, 2020. www.taiwannews.com.tw/en/news/4012435
- Chin-yeh, Chiang y Ko Lin. 2020. “US Senate passes 2021 NDAA, with provision to support Taiwan.” *Focus Taiwan*, julio 24, 2020. <https://focustaiwan.tw/politics/202007240006>
- Chung, Lawrence. 2020a. “Taiwan’s military tests defenses against mainland China invasion in annual war games.” *South China Morning Post*, julio 13, 2020. www.scmp.com/news/china/military/article/3092984/taiwans-military-tests-defences-against-mainland-china-invasion
- Chung, Lawrence. 2020b. “Tensions rise across the Taiwan Strait as Taipei test-fires missiles.” *South China Morning Post*, septiembre 25, 2020. www.scmp.com/news/china/military/article/3102990/tensions-rise-across-taiwan-strait-taipei-test-fires-missiles
- Chung, Lawrence. 2020c. “Taiwanese hurt by Czech politician’s about-face after warm visit. ‘I never called Taiwan an independent state’.” *South China Morning Post*, septiembre 1, 2020. www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3101253/taiwanese-hurt-czech-politicians-about-face-after-warm-visit-i
- Davidson, Helen. 2020. “US and Taiwan sign five-year agreement on health, tech and security.” *The Guardian*. www.theguardian.com/world/2020/nov/21/us-and-taiwan-sign-five-year-agreement-on-health-tech-and-security
- Department of Statistics. 2020. https://www.moea.gov.tw/MNS/dos_e/content/ContentLink.aspx?menu_id=6748
- Executive Yuan, Republic of China (Taiwan)*. 2020. “Taiwan’s covid-19 relief measures.” <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/09d1d995-fe7f-45b8-89ee-6a42d279a280>

- Fang, Cheng-hsiang y Elizabeth Hsu. 2020. "Legislature decides to set up constitutional amendment." *Focus Taiwan*, septiembre 14, 2020. <https://focustaiwan.tw/politics/202009140022>
- Financial Times*. 2020. "Taiwan says WHO failed to act on coronavirus transmission warning." *Financial Times*, marzo 9, 2020. www.ft.com/content/2a70a02a-644a-11ea-a6cd-df28cc3c6a68
- France 24*. 2020. "US to sell air-to-ground missiles to Taiwan." *France 24*, octubre 22, 2020. www.france24.com/en/live-news/20201022-us-to-sell-air-to-ground-missiles-to-taiwan
- Herrera-Feligueras, Andrés y Ferrán Pérez Mena. 2020. "Lecciones de Taiwán en el combate contra el coronavirus: entre la política y la experiencia colectiva." *Observatorio de la Política China*, marzo 18, 2020. <https://politica-china.org/areas/sociedad/lecciones-de-taiwan-en-el-combate-contra-el-coronavirus-entre-la-politica-y-la-experiencia-colectiva>
- Kuo, Mercy A. 2020. "Trump and the TAIPEI Act." *The Diplomat*, abril 21, 2020. <https://thediplomat.com/2020/04/trump-and-the-taipei-act/>
- La Gran Época*. 2020. "Taiwán agradece a UE su apoyo para no considerar sus ciudades parte de China." *The Epoch Times*, septiembre 28, 2020. https://es.theepochtimes.com/taiwan-agradece-a-ue-su-apoyo-para-no-considerar-sus-ciudades-parte-de-china_731648.html
- Lee, Yimou y Felice Wu. 2020. "Taiwan's military chief among eight dead in helicopter crash." *Reuters*, enero 1, 2020. www.reuters.com/article/us-taiwan-military-missing/taiwans-military-chief-among-eight-dead-in-helicopter-crash-idUSKBN1Z102B
- Ministry of Finance, Republic of China (Taiwan). 2020. *Trade Statistics Database*. <http://web02.mof.gov.tw/njswww/webmain.aspx?sys=100&funid=edefjsptgl>
- Noticias de Taiwán*. 2020. "Vicepresidente electo asistirá a desayuno de oración nacional de Estados Unidos." *Noticias de Taiwán*, abril 2, 2020. <https://noticias.nat.gov.tw/news.php?unit=92&post=170473>

- Pérez Mena, Ferrán. 2020. “La victoria electoral de Tsai Ing-Wen: ¿La venganza de Chen Shui-Bian?” *Observatorio de la Política China*, enero 11, 2020. <https://politica-china.org/areas/taiwan/la-victoria-electoral-de-tsai-ing-wen-la-venganza-de-chen-shui-bian>
- Pu, Victor (Lin). 2020. “The Coronavirus Outbreak: how Democratic Taiwan Outperformed Authoritarian China.” *The Diplomat*, febrero 27, 2020. <https://thediplomat.com/2020/02/the-coronavirus-outbreak-how-democratic-taiwan-outperformed-authoritarian-china/>
- Qin, Amy. 2020. “US Official Visits Taiwan, and China Warns of Consequences.” *The New York Times*, septiembre 17, 2020. www.nytimes.com/2020/09/17/world/asia/us-official-taiwan-china.html
- Rajagopalan, Rajeswari Pillai. 2020. “China’s Worrying Military Exercises Near Taiwan.” *The Diplomat*, abril 17, 2020. <https://thediplomat.com/2020/04/chinas-worrying-military-exercises-near-taiwan/>
- Reuters. 2020. “Taiwan passes \$2 billion package to soften coronavirus hit to economy.” *Reuters*, febrero 25, 2020. www.reuters.com/article/us-china-health-taiwan-economy-idUSKCN20J0N8
- Ríos, Xulio. 2020a. “Lai la lía.” *Observatorio de la Política China*, febrero 8, 2020. <https://politica-china.org/areas/taiwan/lai-la-lia>
- Ríos, Xulio. 2020b. “KMT: relevo generacional.” *Observatorio de la Política China*, marzo 7, 2020. <https://politica-china.org/areas/taiwan/kmt-relevo-generacional>
- Ríos, Xulio. 2020c. “Taiwán: Tsai II.” *Observatorio de la Política China*, mayo 21, 2020. <https://politica-china.org/areas/taiwan/taiwan-tsai-ii>
- South China Morning Post. 2020a. “Taiwan and Somaliland establish diplomatic ties, bucking pressure from China.” *South China Morning Post*, julio 6, 2020. www.scmp.com/news/world/africa/article/3092056/taiwan-and-somaliland-establish-diplomatic-ties-bucking-pressure

- South China Morning Post*. 2020b. "Beijing says Czech visit to Taiwan harmed its sovereignty and was a serious interference in China's internal affairs." *South China Morning Post*, septiembre 6, 2020. www.scmp.com/news/china/politics/article/3100401/beijing-says-czech-visit-taiwan-harmed-its-sovereignty-and-was
- Stashwick, Steven. 2020a. "US Approves Sales of Anti-Ship Cruise Missiles to Taiwan." *The Diplomat*, octubre 29, 2020. <https://thediplomat.com/2020/10/us-approves-sales-of-anti-ship-cruise-missiles-to-taiwan/>
- Stashwick, Steven. 2020b. "Chinese Jets Intrude Taiwan Air Defense Zone for Second Day." *The Diplomat*, septiembre 11, 2020. <https://thediplomat.com/2020/09/chinese-jets-intrude-taiwan-air-defense-zone-for-second-day/>
- Taiwan News*. 2020. "DPP Retains majority in Taiwan elections." *Taiwan News*, enero 11, 2020. www.taiwannews.com.tw/en/news/3855186
- Tiezzi, Shannon. 2020. "Taiwan 'Shouts Back': President Tsai Wins Re-Election Despite China's Pressure Campaign." *The Diplomat*, enero 12, 2020. <https://thediplomat.com/2020/01/taiwan-shouts-back-president-tsai-wins-re-election-despite-chinas-pressure-campaign/>
- Wang, Jason et al. 2020. "Response to Covid-19 in Taiwan, Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing." *Journal of the American Medical Association* 323 (14). <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2762689>
- Wei, Katherine. 2020. "Taiwanese lawmaker Chiang Chi-chen wins Kuomintang chairman re-election." *Straits Times*, marzo 7, 2020. www.straitstimes.com/asia/east-asia/lawmaker-chiang-chi-chen-wins-kuomintang-chairman-re-election
- Wen, Kuei-hsiang et al. 2020. "Taiwan's new envoy to US to push for trust-based partnership." *Focus Taiwan*, julio 7, 2020. <https://focustaiwan.tw/politics/202007110008>
- Yang, Chung-hui y Dennis Xie. 2020. "Constitutional reform crucial: Tsai." *Taipei Times*, julio 20, 2020. www.taipeitimes.com/News/front/archives/2020/07/20/2003740220

- Yoho, Ted. 2020. "Yoho Introduces Taiwan Invasion Prevention Act." Julio 19, 2020. <https://yoho.house.gov/media-center/press-releases/yoho-introduces-taiwan-invasion-prevention-act>
- Zheng, Sarah. 2020a. "Fighter jets cross a line in Taiwan Strait, says Taipei as it hosts US health official amid rising US-China tensions." *South China Morning Post*, agosto 10, 2020. www.scmp.com/news/china/military/article/3096776/fighter-jets-cross-line-taiwan-strait-says-taipei-it-hosts-us
- Zheng, Sarah. 2020b. "Chinese military held drills near Taiwan as US health secretary visited Taipei, PLA says." *South China Morning Post*, agosto 13, 2020. www.scmp.com/news/china/military/article/3097218/chinese-military-held-drills-near-taiwan-us-health-secretary
- Zhou, Cissy. 2020. "Donald Trump signs TAIPEI Act to support Taiwan's international relations." *South China Morning Post*, marzo 27, 2020. www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3077192/donald-trump-signs-taipei-act-support-taiwans-international

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.330>

INFORME

Corea del Sur y el coronavirus de las cosas

South Korea and the Coronavirus of Things

JUAN FELIPE LÓPEZ AYMES

<https://orcid.org/0000-0002-5661-4445>

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Recepción: 6 de octubre de 2020

Aceptación: 3 de noviembre de 2020

Resumen: 2019 concluyó con una notable aprobación a la administración del presidente Moon Jae-in, después de un año agitado, intenso y lleno de eventos que tendrán repercusiones en años por venir. Las reformas institucionales al sistema electoral, la fiscalía, la policía y la agencia de inteligencia también continuaron su turbulento curso en la arena legislativa y sólo se logró aprobar, no sin empujones, un nuevo esquema de representación partidista en la Asamblea Nacional (Yonhap 2019a). La diplomacia intercoreana tuvo reveses importantes que complican la meta de Moon de establecer un nuevo régimen de paz para la península coreana; las relaciones con Japón continuaron deteriorándose cuando las controversias sobre la historia entre ambos países invadieron el terreno de las relaciones económicas y culturales que habían logrado mantenerse al margen durante las últimas dos décadas. Por último, queda claro para todos que ninguna nación ha escapado de los trastornos ocasionados por la pandemia de covid-19 en 2020, aunque algunos han salido mejor librados que otros y Corea del Sur parece ser uno de esos casos.

Palabras clave: Corea del Sur; recuperación económica; covid-19; reformas institucionales; relaciones exteriores e intercoreanas.

Abstract: 2019 concluded with an outstanding approval to Moon Jae-in's administration, after an agitated and intense year full of events that will continue to reverberate for the upcoming years. Institutional reforms to the electoral system, the prosecution office, the police, and the spy agency kept their turbulent track on the legislative arena, but only managed to get the approval of a National Assembly party representation reform, yet not without pushing and shoving. Inter-Korean diplomacy had important setbacks and will complicate Moon's goal to establish a new peace regime in the Korean peninsula; relations with Japan remained strained as controversies about bilateral history invaded the economic and cultural areas, which mostly had had their own untainted course for the last two decades. Finally, it is clear to everybody that no nation escaped from the great upheaval caused by the Covid-19 pandemic in 2020, although some had fared better than others, and South Korea seems to be one of those cases.

Keywords: South Korea; economic recovery; Covid-19; institutional reforms; foreign and inter-Korean relations.

COVID-19. CONTROL DE LA EPIDEMIA

La estrategia de la República de Corea (en adelante Corea del Sur) para la contención y control del contagio del virus SARS-CoV-2 ha sido frecuentemente referida en la comunidad internacional como un caso ejemplar, aunque no sólo por las medidas gubernamentales, sino también por la respuesta social. ¿Qué muestra este caso en cuanto a la confianza de la sociedad sobre la capacidad del gobierno para el control de la propagación y las medidas para la recuperación económica? En general, parece que la sociedad surcoreana considera que la estrategia del gobierno en el manejo de la epidemia por parte de la Agencia para el Control y la Prevención de Enfermedades de Corea del Sur¹ ha sido la adecuada en función del contexto económico, político, social y tecnológico del país. Lo anterior se demostró con el triunfo incuestionable en las elecciones intermedias el 15 de abril, cuando la sociedad dio su

¹ El 14 de septiembre el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades fue promovido como agencia independiente del gobierno central; el nuevo estatus significa que, entre otras cosas, tendrá más autonomía, autoridad y personal. La agencia será dirigida por Jeong Eun-kyeong, la afamada jefa del anterior KCDC.

voto de confianza al partido en el gobierno para continuar la estrategia para responder a la crisis y sus secuelas. La mayoría obtenida por el Partido Democrático en esas elecciones ciertamente ha presentado una gran ventaja para impulsar, además, su agenda política.

A diferencia de otros casos de manejo autoritario que, aunque exitosos, han sido también criticados, Corea del Sur puede “promover” su modelo como un caso de éxito sin recurrir a aislamiento forzado o el cierre de fronteras. La base de la estrategia coreana se concentró en el uso pruebas masivas y el rastreo de contactos para identificar rápidamente a las personas posiblemente contagiadas y tratarlas inmediatamente antes de que la infección pudiera diseminarse sin control. Desde que se empezaron a hacer las pruebas el 3 de enero, 2 329 931 de ellas se han concluido (05/10/2020).² Esto le otorgó a la autoridad sanitaria una certera capacidad de respuesta pronta en diagnóstico y aislamiento. Por ejemplo, el primer caso de covid-19 se reportó el 20 de enero y poco después el sistema de salud detectó que el origen del brote había sido la muy poblada ciudad industrial de Daegu, al sureste de la península. Se descubrió que dos terceras partes de los contagios estaban relacionados con un grupo religioso. Se hicieron entonces pruebas a más de 200 000 seguidores de ese culto y aislaron a los infectados.

El manejo integral consistió en al menos siete aspectos. El primero y más importante, como se dijo arriba, fue la realización de pruebas masivas de hasta 15 000 personas al día en las primeras semanas (más que cualquier otro país). Estas pruebas podían hacerse por múltiples razones, como cuando una persona experimenta cualquiera de los síntomas conocidos y se sospecha debido a la actividad previa con contactos que contrajeron el virus; cuando se llega de China, Europa o Estados Unidos; aunque una persona no tenga los síntomas, pero quiere saber, puede pagar la prueba de su propio bolsillo, si da positivo se le regresa el dinero. La disponibilidad de kits de pruebas (PCR, reacción en cadena de polimerasa), y su relativo bajo costo en Corea del Sur, tiene que ver con la participación de cuatro empresas privadas (pero financiadas por el gobierno) que garantizan el abastecimiento, y, para analizarlas lo más rápido posible, el gobierno creó una red de laboratorios públicos y privados que operan en todo el país. Una de las maneras más vistas para realizarse las pruebas era por los llamados *drive-through*, en los que se tomaba la

² Centro de Control de Enfermedades, Ministerio de Salud y Bienestar: <http://ncov.mohw.go.kr/en/>

muestra en el mismo automóvil después de hacer fila en puntos asignados. En caso de dar positivo, la persona tenía que someterse obligatoriamente al aislamiento durante 15 días. Esta medida permitió al gobierno planear la atención sanitaria y sólo 10% de los infectados requirió hospitalización.

La segunda medida fue suspender actividades sociales al solicitar encarecidamente el aislamiento social y recomendar, sin forzar, a no abrir espacios cerrados donde se congrega gente como instalaciones religiosas, bares y gimnasios. Se suspendieron clases en escuelas, lo cual retrasó el inicio del ciclo escolar y se recomendó a oficinas que el personal trabajara desde casa. El gobierno no impuso bloqueos ni restricciones de movimiento. A partir del 1º de abril se solicitó que las personas procedentes del extranjero efectuaran un autoaislamiento por 15 días. En esos casos, las medidas de confinamiento sí eran estrictas y quienes no las siguieran o dieran información falsa durante el proceso de cuarentena serían portadores de una pulsera electrónica que monitoreara todos sus movimientos o bien podrían recibir penas de cárcel de hasta un año o multas de más de 8 000 dólares (Yonhap 2020c).

Para hacer eficiente el impacto de las medidas de contención y control de las infecciones se llevó a cabo una campaña masiva de información sobre la enfermedad y los mecanismos de contagio, lo cual facilitó el cumplimiento de las disposiciones de confinamiento, distanciamiento social e higiene. Para ello se apostó a la ampliación del acceso a datos y transparencia de la información, lo que redundó en la confianza hacia la autoridad sanitaria. El gobierno envía avisos y novedades por medio de mensajes de texto, por lo que la población tiene información de manera expedita. Una ventaja importante es la experiencia colectiva de epidemias y pandemias anteriores que tienen la misma forma de transmisión (SARS en 2003, gripe porcina en 2009 y MERS en 2015). Se facilitó así la formación de equipos de respuesta rápida; asimismo, muchos coreanos ya estaban familiarizados con las prácticas de higiene, distancia social y uso de máscaras, por lo que no fue particularmente difícil incorporarlas a los hábitos cotidianos (la aceptación en el empleo de máscaras también es natural en Corea del Sur debido a que por años han sufrido los problemas con polvo amarillo procedente del desierto de Gobi en ciertas épocas del año).

Un último aspecto que ha destacado en el caso de Corea del Sur es el seguimiento por teléfono celular, compras con tarjeta y vigilancia por cámaras CCTV para monitorear la

movilidad y determinar riesgos y patrones de contagio. Mediante una aplicación especial (supuestamente bajo consentimiento) se monitorea la movilidad de quienes están en cuarentena y se activa una alarma en caso de que se traspase el límite establecido; en la aplicación se tienen que registrar los síntomas dos veces al día (si no registra algo en un día el personal de seguimiento se pone en contacto con la persona). Con la aplicación también se puede detectar la cercanía y tiempo de exposición con alguien infectado, y crear una base de datos de casos y sus patrones de movilidad y rutas de transmisión (contagio). Un sistema de monitoreo como éste ya estaba instaurado y era funcional en Corea del Sur, por lo que aquellos que quisieron replicarlo como Australia o Reino Unido (Babones 2020) no lo lograron porque las aplicaciones no estaban suficientemente desarrolladas y, además, no era natural aceptar ser monitoreado de manera voluntaria. Además, el sistema funciona en Corea del Sur porque es uno de los países mejor comunicados mediante tecnologías de la información y comunicación, la mayoría de la gente tiene instalada la aplicación especial,³ y llevan su celular encendido y con batería a todos lados.

El Estado no requirió del uso de la fuerza física o policial para hacer cumplir las recomendaciones, ya que en general la población ha tenido comportamiento responsable. No obstante, siempre hay personas o grupos que violan las reglas y propagan el virus. En parte para eso desde finales de abril se implementó el uso de pulseras electrónicas rastreadoras y así evitar que salgan personas en autoaislamiento de los lugares designados (Yonhap 2020d).⁴

El uso de información personal mediante sistemas de localización de los teléfonos móviles y los sistemas de pago por tarjeta se ha restringido a detectar los posibles focos de contagio y sus ramificaciones, con lo cual se pudo contener rápidamente la infección. Esta intromisión a la privacidad no ha sido tan ampliamente cuestionada por la población, aunque sí hubo quienes advirtieron de un potencial uso negativo de datos personales. El resultado fue la rápida disminución de nuevos contagios a un dígito por casi un mes después del primer gran brote (la mayoría de los nuevos casos eran “importados” y no comunitarios).⁵ Lo

³ La aplicación no interfiere con otras, por lo que está activa todo el tiempo.

⁴ Ante la controversia sobre la privacidad, los infractores tienen la opción de usar la pulsera o pasar la cuarentena en instalaciones designadas por el Estado.

⁵ Aun cuando al inicio de la pandemia Corea del Sur llegó a estar en el cuarto lugar con más casos diagnosticados en el mundo (1º China, 2º Italia, 3º Irán), la tasa de mortalidad era de 0.6%, la más baja de todos (en Italia la tasa era diez veces más alta en ese entonces).

anterior fortaleció la confianza del programa de contención, en especial cuando se trata de un territorio densamente poblado (511 personas por kilómetro cuadrado); mientras que en mayo Corea sólo tenía poco más de 11 000 casos confirmados y 263 muertes, México registraba más de 55 000 y casi 6 000 muertes. El 5 de octubre, Corea tenía poco más de 24 164 casos acumulados confirmados y 422 decesos, mientras que México tenía 761 665 y 79 088, respectivamente.⁶

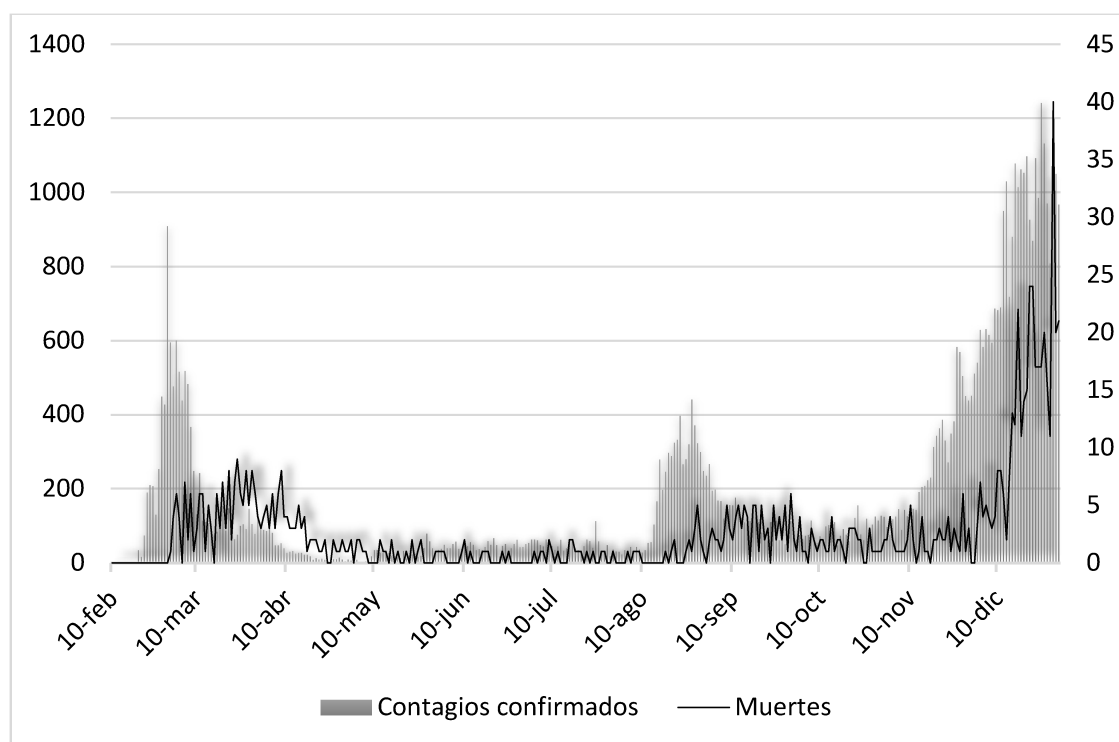
El rebote en agosto fue una señal de advertencia para toda la población sobre el peligro de relajar demasiado el distanciamiento social y las medidas de higiene en lugares públicos cerrados. Por las características de contagio del SARS-CoV-2, sólo se requiere de un pequeño descuido aquí o allá para que las infecciones se propaguen de manera acelerada. En realidad, hasta que la vacuna adecuada o el tratamiento efectivo estén ampliamente disponibles será preciso que el gobierno y la sociedad consigan coexistir con el virus. Para fortuna de Corea del Sur, el gobierno ha comprobado ser competente al conservar los principios democráticos y reconocer la importancia de mantener el flujo de información abundante y transparente y asegurar la disponibilidad de kits de prueba. En el cálculo sobre costos económicos y políticos de la respuesta, el gobierno surcoreano parece haber acertado en su inversión en el desarrollo de los kits, ya que le resultó menos costoso hacer pruebas que soportar la carga de enfermos en el sistema hospitalario —que de por sí tiene serios problemas— y también ha sido políticamente menos costoso invadir la privacidad que dejar toda la responsabilidad de la contención a la sociedad.

Finalmente, como dice Emanuel Pastreich (2020), la convergencia de política, tecnología, el *expertise* y la modificación de conductas de la ciudadanía es lo que pone aparte a Corea del Sur con respecto a otros países, aunque no por ello está exenta de retos en el camino de proteger la vida y reactivar el crecimiento económico. El país también enfrenta retos sociales que se han visto agudizados durante la pandemia, como contener la estigmatización para que ciertos sectores vulnerables (o “diferentes”) se presenten a hacer pruebas y, si fuera necesario, hagan cuarentena. Eso demuestra lo difícil que es ser diferente en la sociedad coreana. Por ejemplo, la estigmatización inicial a miembros de la secta religiosa donde se identificó el brote original y la vorágine de peticiones para cerrar la iglesia,

⁶ Datos para Corea del Sur en: <http://ncov.mohw.go.kr/en/>, y para México en: <https://coronavirus.gob.mx/datos/>

enviar a juicio a su pastor y hasta prohibir su culto; la estigmatización a la comunidad LGBT tras el segundo brote pues el club donde se propagó era un bar gay (en el barrio internacional de Itaewon), lo cual detonó una oleada homofóbica en redes y fuera de ellas; también se evidenció la estigmatización de extranjeros, pues se ha podido contener la propagación de manera relativamente eficaz entre los ciudadanos, pero fueron los casos importados los que mantuvieron la cuenta a la alza, hasta que llegó la segunda racha de infecciones grupales a mediados de agosto vinculadas con una iglesia y una manifestación antigubernamental en Seúl. Aunque la intensidad fue menor que la primera, resultó lo suficientemente notoria y preocupante como para elevar los niveles de distanciamiento.

GRÁFICA 1. *Casos confirmados con SARS-CoV-2 y muertes, 10 de febrero-31 de diciembre de 2020*



FUENTE: Korea Disease Control and Prevention Agency 2020.

La celebración de acción de gracias o *Chuseok* (1° de octubre) de este año, en la que tradicionalmente millones de personas viajan a los lugares de origen familiar para honrar a sus antepasados, tuvo que realizarse principalmente en el lugar de residencia.

ECONOMÍA Y NEGOCIOS

En junio de 2020, la OCDE decía que “la pandemia de la covid-19 ha provocado la recesión económica más grave registrada en casi un siglo y está causando daños enormes en la salud, el empleo y el bienestar de la población”.⁷ Ante esta perspectiva, compartida por todas las sociedades y gobiernos del mundo, la comunidad internacional observaba experiencias que pudieran aportar prácticas viables hacia la recuperación económica. Para Kong y Lee (2020), “la contención de la pandemia en Corea y la apertura puede presentar un camino para otros países que se encuentran emergiendo de sus respectivas cuarentenas. Sería una guía para vivir con el virus, más que tratar de eliminarlo”. En ese orden de ideas, el vocero del Ministerio de Salud, Son Young-rae, dijo que resulta cada vez más claro que “la única opción viable” para la recuperación económica mientras persista el virus es “armonizar nuestra vida cotidiana con los esfuerzos de confinamiento”, para lo cual es esencial contar con la cooperación de la gente y “que los ciudadanos, negocios e instituciones sigan las reglas” (Song, Kang y White 2020). Como todos los países, Corea del Sur se enfrenta al triple reto de aplanar la curva, contener o mitigar los brotes de contagio y reactivar la economía, todo al mismo tiempo.

Si bien con las medidas de salud pública establecidas por el gobierno surcoreano y la respuesta de la sociedad surcoreana en general se ha logrado mantener cierto control sobre la expansión de la enfermedad y su mortalidad, la crisis ha puesto otra vez en evidencia varios puntos vulnerables del país, especialmente en el ámbito económico, y también los ha amplificado.

El principal índice bursátil de Corea del Sur (KOSPI) tuvo sus peores días el 19 y el 23 de marzo de 2020, cuando la bolsa tocó fondo (el 17 de febrero el índice estaba en 2 242.7 puntos, pero cayó 785 puntos en menos de un mes para llegar a su nivel más bajo: 1 457.65 puntos el 19 de marzo). Ningún esfuerzo nacional o internacional lograban frenar la caída. El 15 de marzo, el KOSPI cerró en 1 771.44 puntos, lo que condujo a la Comisión de Supervisión Financiera a establecer una moratoria de seis meses para la compraventa de instrumentos de corto plazo, medida que no se empleaba desde hacía casi nueve años. En los

⁷ OECD, “La recuperación de la economía mundial camina sobre la cuerda floja”. 10 de junio: <https://www.oecd.org/centrodemexico/la-recuperacion-de-la-economia-mundial-camina-sobre-la-cuerda-floja.htm>

días inmediatos a la gran caída del índice KOSPI se experimentó una ligera recuperación gracias a que los inversionistas fueron alentados por acuerdos “swap” de divisas entre Estados Unidos y otras nueve economías alrededor del mundo, incluida Corea del Sur. La recuperación ha sido también muy acentuada, y le tomó poco más de cuatro meses para alcanzar los niveles que tenía a mediados de febrero. En agosto el índice mostró tendencia al crecimiento gracias a las expectativas de recuperación del mercado doméstico y extranjero; desde septiembre pueden verse fluctuaciones normales a cualquier mercado de capitales, aunque con tendencia a un alza moderada.⁸

Sin embargo, el comportamiento del mercado de capitales es, por lo general, independiente del resto del aparato productivo, especialmente en aquellas actividades que impulsan y sostienen la producción de bienes y servicios. En este caso, las perspectivas son mucho más precarias. En su boletín económico de septiembre, el Ministerio de Economía y Finanzas reportó que la producción de bienes y servicios, la minería y la construcción, las ventas al menudeo y la inversión en instalaciones registran en conjunto una baja con respecto al año anterior y así ha sido el año entero desde que la pandemia azotó el mundo (Ministry of Economy and Finance 2020c). El aspecto positivo es que varias de esas actividades, como la producción industrial y la construcción, muestran mejoría con respecto a los meses inmediatos anteriores, aunque las ventas al menudeo y la inversión en instalaciones suelen tener dificultades para reponerse.

Producto interno bruto (% de cambio con respecto al periodo anterior)

	2019					2020		
	<i>Anual</i>	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Q4</i>	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>
PIB	2.0	-0.3	1.0	0.4	1.3	-1.3	-3.2	1.9
Agricultura y pesca	0.3	5.8	-5.5	2.9	-1.5	3.7	-9.5	1.8
Manufactura	1.3	-2.9	1.0	1.8	1.8	-1.0	-8.9	7.6
Construcción	-2.5	-1.2	3.1	-3.7	3.7	0.2	-0.3	-5.5
Servicios	2.9	0.6	0.8	0.5	1.3	-2.4	-0.9	0.7

FUENTE: Ministry of Economy and Finance 2020d, 44.

⁸ Korea Stock Exchange KOSPI Index, *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/quote/KOSPI:IND>

Para el caso de Corea, el sector externo es particularmente importante como motor de crecimiento económico y, por consiguiente, es de los más castigados durante la pandemia debido a la recesión económica mundial y al incremento del proteccionismo en los principales mercados de exportación: China (+ Hong Kong), Estados Unidos y Japón absorben más del 50% de las exportaciones surcoreanas (World Bank 2020). En abril las exportaciones disminuyeron 24.3% respecto al mismo mes el año anterior; las ventas a Estados Unidos, China, la Unión Europea y la ANSEA cayeron 14%, 18%, 13% y 33%, respectivamente (Ministry of Economy and Finance 2020a, 15). En agosto las exportaciones registraron una caída de 9.9% respecto al año anterior, lo cual apunta hacia una recuperación del mercado internacional para los productos coreanos. Esta vez la disminución a Estados Unidos fue de 0.4%, respecto al mismo mes del año anterior, 3% para China, 3% para la Unión Europea y 18% para la ASEA (Ministry of Economy and Finance 2020c, 14).

Balanza de pagos (millones de dólares)

<i>Periodo</i>		<i>Cuenta corriente</i>	<i>Bienes</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	
2019	Septiembre	7 759.1	8 698.7	46 164.9	37 466.2	-2 261.7
	Octubre	7 827.2	8 028.2	49 119.9	41 091.7	-1 718.7
	Noviembre	5 974.8	7 390.9	46 497.3	39 106.4	-1 893.9
	Diciembre	4 330.9	5 027.6	48 039.2	43 011.6	-2 503.5
2020	Enero	1 006.5	1 928.8	43 444.2	41 515.4	-2 481.0
	Febrero	6 366.9	6 419.6	41 649.3	35 229.7	-1 332.9
	Marzo	5 960.5	6 655.4	46 075.3	39 419.9	-1 392.8
	Abril	-3 331.1	625.1	36 194.7	35 569.6	-1 463.1
	Mayo	2 286.1	2 501.2	34 551.6	32 050.4	-481.3
	Junio	6 880.0	5 867.3	40 018.7	34 151.4	-1 259.7
	Julio	7 451.8	6 974.5	43 202.2	36 227.7	-1 107.6

FUENTE: Ministry of Economy and Finance 2020c, 64.

Exportaciones e importaciones (miles de millones de dólares, %)

	2019					2020			
	<i>Anual</i>	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Q4</i>	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Septiembre</i>
Exportaciones	542.22	132.65	138.49	134.73	136.36	130.24	110.40	130.40	48.04
(a-a, %)	-10.4	-8.5	-8.7	-12.3	-11.8	-1.8	-20.3	-3.2	7.6
Importaciones	503.34	123.80	128.77	124.96	125.81	121.86	107.98	113.60	39.35
(a-a, %)	-6.0	-6.5	-3.3	-4.1	-9.7	-1.6	-16.1	-9.1	1.6
Balanza comercial	38.89	8.86	9.72	9.77	10.54	8.38	2.42	16.83	8.70

FUENTE: Ministry of Economy and Finance 2020d, 14-15.

Parte de las vulnerabilidades de la economía surcoreana, además de su alta dependencia en el sector externo y en tres o cuatro mercados externos, es la concentración de casi 55% de sus exportaciones en dos sectores: maquinaria, equipo eléctrico y electrónico, y automotriz (World Bank 2020). En abril el único bien que tuvo un crecimiento en las exportaciones fue el de las computadoras, justamente por el gran cambio en la práctica laboral y educativa generada por las medidas de distanciamiento en el mundo que se acomodaron al trabajo remoto, generalmente desde los mismos hogares de los trabajadores y las comunidades escolares. La venta de semiconductores, maquinaria, productos petroquímicos y buques cayeron con respecto al año anterior. En agosto, la exportación de computadoras volvió a mostrar crecimiento al igual que los aparatos electrodomésticos y los semiconductores, pero la venta de productos petroquímicos, buques, autopartes y dispositivos de comunicación inalámbrica fue menor a la correspondiente de 2019 (Ministry of Economy and Finance 2020a y 2020c).

La incertidumbre por la alta dependencia a la industria de exportación es particularmente preocupante porque Corea del Sur tiene poco o nada de control sobre el mercado internacional, máxime cuando sus principales socios han sostenido su propia guerra comercial, en la cual Corea es sólo un espectador, pero igual pierde por la gran cantidad de encadenamientos productivos ya establecidos en China.

El sector automotriz ciertamente ha sufrido durante la pandemia. Entre enero y agosto la producción tuvo el registro más bajo desde 2009, con 2 206 712 vehículos (2 637 273 en

el mismo lapso en 2019). Las exportaciones en aquel periodo fueron de 1 137 778 automóviles (1 608 754 entre enero-agosto de 2019). En mayo se registró la peor caída al vender sólo 95 791 vehículos en mercados extranjeros en 2020, cuando en mayo de 2019 se vendieron 225 191; esto representa una disminución de 57.6% en el registro interanual; asimismo, el valor se redujo 54.1%, principalmente por una menor demanda en el mercado estadounidense y europeo (Korea Automobile Manufacturers Association 2020). De enero a mayo de 2020, Hyundai Motors, la mayor armadora coreana, vendió 1 288 629 vehículos, mientras que en el mismo periodo de 2019 vendió 1 748 911, lo que significa una contracción de 26 por ciento.⁹

Ante la severidad de la contracción económica, las grandes empresas llevaron a cabo acciones como reducir la producción o suspender servicios, reducir costos y vender activos, recortar salarios a ejecutivos y brindar licencias con y sin sueldo a empleados. Algunas de ellas lograron obtener préstamos de la banca de desarrollo, como el Korea Development Bank (KDB) y el Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank). Por ejemplo, tras las políticas de confinamiento y restricciones de entrada por todo el mundo por el nuevo coronavirus, las principales aerolíneas surcoreanas suspendieron o reajustaron rutas y usos de flota para vuelos internacionales desde fines de marzo; Korean Air envió 70% de los 20 000 miembros de su plantilla a una licencia con sueldo durante seis meses a partir del 16 de abril, y buscaba vender parte de sus activos no esenciales para conseguir liquidez, además de recaudar alrededor de 826 millones de dólares con la emisión de acciones, y más de 992 millones de dólares del KDB y el Eximbank. En abril, Asiana también comenzó a colocar a sus 10 500 empleados en licencia sin sueldo de 15 días, o hasta que las circunstancias del negocio volvieran a la normalidad. Los ejecutivos de esa aerolínea acordaron devolver 60% de sus salarios, aunque en su momento no dieron a conocer un periodo específico de dicho recorte de sueldos. El KDB y el Eximbank inyectaron 1 405 millones de dólares a Asiana.

Si bien el gobierno surcoreano no cerró las fronteras, la movilidad internacional prácticamente se detuvo afectando severamente el sector turístico nacional y, como vimos arriba, el de la aviación. Por ejemplo, el turismo proveniente de China es uno de los

⁹ En marzo, Hyundai Motors suspendió la mayoría de sus plantas en el exterior (China, Estados Unidos, República Checa, Turquía, Rusia, India y Brasil), las cuales reanudaron parcialmente sus operaciones en junio. Véase *Yonhap* 2020e.

principales consumidores del sector en Corea del Sur, y en enero de 2020 había aumentado 22% respecto al mismo mes el año anterior, pero ya en febrero se contrajo 84.7%, en abril 99.1% y en agosto 97.1%. Asimismo, otros servicios también tuvieron una caída importante en los primeros dos trimestres, aunque la mayoría ha logrado recuperarse a partir de mayo.

Servicios. Porcentaje de cambio respecto al periodo anterior

	2019				2020				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Junio	Julio	Agosto
Índice de actividad de servicios	0.3	0.3	0.6	0.7		-1.5	2.2	0.3	-1.0
Mayoreo y menudeo	-0.6	-0.3	0.5	-0.3	-3.8	-0.1	2.2	-1.4	-1.5
Transporte y almacenaje	-0.4	-0.3	0.6	-0.6	-8.9	-10.3	2.6	1.4	-2.3
Hoteles y restaurantes	-0.8	0.4	-1.2	2.0	-17.1	-0.4	1.4	2.5	-7.9
Información y comunicaciones	4.0	0.5	0.3	0.4	2.6	-1.7	-4.6	2.3	-2.4
Finanzas y seguros	0.3	0.6	1.4	-0.1	6.9	3.3	2.8	1.9	3.7
Bienes raíces y alquiler	-1.3	-0.9	2.9	4.6	3.4	-4.3	6.2	2.5	-6.7
Servicios profesionales, científicos y técnicos	-0.9	0.9	0.2	0.5	0.3	-2.2	5.7	-2.5	-3.2
Servicios a negocios	0.0	1.7	-0.5	3.1	-8.9	-6.0	0.7	0.6	0.2
Educación	-0.2	-0.6	0.1	-0.1	-4.5	-0.7	5.3	-1.7	0.0
Servicios de salud y bienestar	1.8	1.7	2.9	1.7	-2.5	0.0	-0.1	0.5	0.4
Entretenimiento y ocio	2.6	-1.4	-1.4	3.2	-20.2	-27.1	10.7	7.2	-8.6
Membresía organizaciones y servicios personales	-1.0	0.0	-1.3	1.4	-9.6	2.4	2.9	-4.0	-1.3
Saneamiento y desechos	-2.4	0.2	3.3	1.1	2.7	-3.9	1.3	-1.4	-3.8

FUENTE: Ministry of Economy and Finance 2020d, 19.

El impacto en la producción de bienes y servicios repercute necesariamente en el sector laboral, lo cual es de suma importancia para un gobierno que ha fincado su política económica en el crecimiento por ingresos y, por ende, en la creación de empleos y el aumento del salario mínimo. Estos objetivos no sólo fueron severamente perjudicados por la crisis causada por el coronavirus, sino que ha sometido al gobierno a una mayor presión en las finanzas públicas para sostener el modesto logro alcanzado durante 2019. Como

mencionamos en la edición 2020 del *Anuario Asia Pacífico*, este objetivo y la implementación de medidas para alcanzarlo no estaban exentos de polémica.

Según estadísticas oficiales, en agosto se perdieron 274 000 empleos, un poco menos que el mes anterior, cuando se perdieron 277 000. No obstante, la tasa de desempleo llegó a estar en 4.4% en el segundo trimestre, pero ha ido disminuyendo hasta llegar a 3.1% en agosto.

	<i>Empleo</i>									
	<i>2019</i>					<i>2020</i>				
	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Agosto</i>	<i>Q4</i>	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	
<i>Número de empleados (millones)</i>	26.46	27.26	27.38	27.36	27.39	26.75	26.85	27.11	27.08	
<i>Tasa de empleo</i>	59.6	61.3	61.5	61.4	61.4	59.9	60.0	60.5	60.4	
<i>15-64</i>	66.0	66.9	67.1	67.0	67.3	66.1	65.6	66.0	65.9	
<i>Crecimiento de empleo (a-a, miles)</i>	177	237	366	452	422	288	-407	-277	-274	
<i>Manufactura</i>	-143	-64	-76	-24	-41	6	-55	-58	-50	
<i>Construcción</i>	-7	-1	-1	26	-50	-8	-61	-23	-6	
<i>Servicios</i>	240	295	391	399	466	186	-353	-240	-215	
Mayoreo y menudeo	-52	-39	-68	-58	-83	-123	-162	-127	-176	
Hoteles y restaurantes	-5	56	95	104	98	-3	-193	-225	-169	
Servicios de salud y bienestar	196	126	168	174	155	158	124	161	160	
<i>Trabajadores asalariados</i>	223	295	427	514	482	311	-262	-92	-113	
Trabajadores permanentes	334	347	491	493	603	580	381	346	282	
Trabajadores temporales	-123	-53	-33	-2	-14	-155	-499	-385	-318	
Jornaleros	12	1	-31	24	-108	-114	-145	-44	-78	
<i>Trabajadores no asalariados</i>	-45	-58	-61	-62	-60	-23	-145	-185	-161	
Trabajadores auto empleados	-39	-26	-30	-19	-34	-26	-103	-128	-106	

FUENTE: Ministry of Economy and Finance 2020c, 20.

<i>Desempleo</i>									
	<i>2019</i>					<i>2020</i>			
	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Agosto</i>	<i>Q4</i>	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>
<i>Número de desempleados (miles)</i>	1 241	1 176	946	858	891	1 162	1 226	1 138	864
<i>Crecimiento de desempleo (a-a, miles)</i>	61	71	-119	-275	-51	-80	50	41	6
Hombres	38	53	-66	-160	-39	-64	-3	5	-31
Mujeres	22	18	-53	-115	-12	-16	53	36	37
<i>Tasa de desempleo (%)</i>	4.5	4.1	3.3	3.0	3.1	4.2	4.4	4.0	3.1

FUENTE: Ministry of Economy and Finance 2020c, 22.

Y mientras las dificultades económicas golpean principalmente a trabajadores independientes y empresas pequeñas y medianas y a sus empleados, el gigante automotriz Hyundai Motors logró pactar el congelamiento de salarios con el sindicato de la armadora, y un conjunto limitado de estímulos a sus trabajadores. Este aguerrido sindicato ha aceptado en ocasiones anteriores ese compromiso: en las crisis de 1998 y de 2009, lo cual concuerda con la gravedad imperante que representa la pandemia (Yonhap 2020g).

El problema también se manifiesta en términos demográficos, ya que la creciente población que concluye su vida laboral y la reducción de jóvenes que la sostengan con sus impuestos impondrá un gran reto en las finanzas públicas que ahora están volcadas a rescatar y conservar lo logrado. Se debe entonces aumentar de manera considerable la productividad laboral. Dado que Corea del Sur es una economía crecientemente dedicada a los servicios y cada vez menos a la manufactura, la pandemia tal vez pueda ser vista como una oportunidad de reconversión para utilizar tecnología digital como factor clave en la productividad y también como motor de crecimiento.

La pandemia ha propinado golpes también a las cadenas productivas globales. Aunque el sistema de organización corporativa característico de Corea le permita sortear los ciclos económicos distribuyendo la carga entre las filiales y proveedores de los grupos industriales, prolongar la irrupción de insumos extranjeros también es un problema serio. Si

bien la crisis ha golpeado al sector productivo en general, ciertamente las principales perdedoras son las pequeñas y medianas empresas que están involucradas en dichos encadenamientos y dependen de la reactivación de la economía mundial para sobrevivir. Se calcula que alrededor de un quinto del valor de las exportaciones coreanas proviene de manera indirecta de la comercialización y proveeduría de pequeñas y medianas empresas (Mah 2018; Ministry of SMEs and Startups). Sin embargo, difícilmente lograrían subsistir sin ayuda externa o sin que se les incluya en algún paquete de financiamiento especial para la contingencia.

Pero aun cuando las medidas de contención de contagios han logrado mantener relativamente bajo control la segunda ola, con su conocida capacidad de reacción rápida para monitorear la movilidad y restringir la apertura de puntos críticos, los negocios locales ejercen una presión importante al gobierno de Moon Jae-in para aliviar algunas medidas de distanciamiento social. Por otro lado, siempre hay quienes argumentan que su forma y tino para bajar o elevar los niveles de alerta han sido inadecuadas para tener las infecciones diarias bajo control. Ante ello, Moon reconoció que el país “debe caminar sobre una cuerda floja entre el control del virus y la economía”, esto es, proteger la vida, y al mismo tiempo tratar de mantener a flote el mercado local mientras la economía mundial se recupera para revitalizar las exportaciones. Parece imposible atrapar los tres conejos y conservarlos, especialmente porque todo indica que el mundo está obligado a vivir con el virus por mucho tiempo. Sin embargo, si bien ha logrado paliar la crisis con subsidios al consumo y llevar a cabo medidas de distanciamiento más o menos estrictas, dependiendo de su rápida identificación y contención de los brotes de infección, esas medidas difícilmente pueden permanecer de manera indefinida.

El hecho de que el partido de Moon Jae-in haya ganado la mayoría de los asientos de la Asamblea Nacional en las elecciones de abril ciertamente le permite mayor margen de maniobra para la aprobación del presupuesto y de cuatro paquetes de apoyo financiero y fiscal para estimular el consumo y reactivar la economía. A pesar de la contracción del consumo doméstico en la primera mitad del año, la demanda ha logrado repuntar con respecto al registro del año anterior y se ha conservado el valor del dinero más que en otros lugares, muy probablemente gracias a las medidas fiscales y monetarias instrumentadas. Con la

repartición de bonos o *vouchers* que sólo pueden usarse para el consumo, el dinero puede reciclarse en la economía local y más pequeños negocios pudieron reabrirse.

La inflación tampoco ha sido un problema tan grave, aunque los registros negativos también indican la falta de consumo y, por tanto, de crecimiento. Como en otros indicadores, marzo, abril y mayo han sido los meses más difíciles, pero puede verse una tendencia a la recuperación.

<i>Precios al consumidor</i>												
	2019						2020					
	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.
Precios al consumidor (m-m)	0.4	0.2	-0.6	0.2	0.6	0.0	-0.2	-0.6	-0.2	0.2	0.0	0.6
(a-a)	-0.4	0.0	0.2	0.7	1.5	1.1	1.0	0.1	-0.3	0.0	0.3	0.7

FUENTE: Ministry of Economy and Finance 2020c, 30.

Mientras tanto, el gobierno busca aprovechar la crisis para llevar a cabo un ajuste importante en la estructura económica y acelerar la salida de industria manufacturera para centrarse en las de servicios y de alta tecnología. Esto es, además de la ayuda directa a las familias, con dinero para el consumo en establecimientos locales y de los paquetes de estímulos crediticios y fiscales, en agosto se puso en marcha un ambicioso plan para estimular la economía con miras a crear un impulso duradero que dé paso a un ajuste de la estructura económica: a este plan se le llamó Nuevo Plan Coreano (NPC) (Korean New Deal).¹⁰ El NPC es una versión actualizada de política industrial basada en dos ejes: “Economía digital” y “Economía verde”. Los estímulos consisten en apoyos financieros,¹¹ fiscales y monetarios para la formación de recursos humanos y fortalecimiento de empresas en esas áreas para convertirlas en los “futuros motores de crecimiento”. Se invertirán miles de millones de

¹⁰ El NPC fue anunciado oficialmente el 14 de julio de 2020. La versión en inglés del Korea New Deal puede encontrarse en Ministry of Economy and Finance (2020b).

¹¹ El gobierno anunció el 3 de septiembre su plan de crear un Fondo para el Nuevo Plan Coreano de 20 billones de won, del que el sector privado puede disponer durante los siguientes cinco años. El fondo se compone 35% de fondos públicos y 65% de fondos privados (Ministry of Economy and Finance 2020c, 52).

dólares para acelerar la creación de empleos y promover la innovación industrial, formar 100 000 especialistas en inteligencia artificial, programación, *blockchain*, biosalud, transporte inteligente y telecomunicaciones, y así contar con el capital humano para establecer y operar el sistema de *big data*, IA y redes 5G, que contribuyan a la mejora de infraestructuras para negocios a distancia, la procuración servicios sociales, y el fomento de *startups* enfocados en desarrollo digital y tecnologías verdes eficientes en uso de energía.

Como era de esperarse, el gobierno surcoreano ha sido (muy) proactivo en la estabilización de empleos y la recuperación económica mediante el NPC. Asimismo, sigue en pie la meta de reducir la inequidad con su política de expansión de seguridad social. El financiamiento de los paquetes de emergencia y de la política social proviene de la emisión de bonos estatales, reajustes de los gastos gubernamentales, la recaudación de impuestos a las grandes empresas y los ingresos por contribuciones a la seguridad social. Eso sí, se espera un déficit fiscal de 3.5% en 2020 y 4.5 para 2021, y que la deuda de gobierno crezca de 39.8% a 56.7% (Ministry of Economy and Finance 2020c, 40-41).

Aunado a los graves problemas económicos que la pandemia ocasionó y que permanecerán por varios años está el ya viejo problema del alza en el precio de la vivienda. A pesar de que en 2018 el gobierno surcoreano elaboró fuertes medidas fiscales sobre bienes inmuebles para los propietarios de múltiples viviendas y estrictas regulaciones de préstamos hipotecarios para frenar la subida de los precios de la vivienda en Seúl y en otras áreas, el problema persiste y la pandemia lo ha agravado. Según algunos especialistas, la burbuja inmobiliaria tarde o temprano explotará y causará graves daños a la economía familiar. En ese sentido, lo que más preocupa son los préstamos hipotecarios. La deuda familiar excesiva “tiene un efecto negativo en el crecimiento económico pues eventualmente inhibe el consumo: la profundización de las dificultades financieras para las familias, incrementan la posibilidad desarrollar ansiedad. [Así que] un evento inesperado tanto dentro como fuera de Corea puede detonar una crisis mayor [...]” Un especialista observa que “gran parte de las crisis financieras han sido ocasionadas por una creciente burbuja en el mercado inmobiliario por el incremento en los préstamos hipotecarios, y la creciente insolvencia provoca (eventualmente) que la burbuja se reviente” (Park 2020). En ese contexto, lo más probable

es que el shock al que se refiere sea la crisis sanitaria que azota al mundo durante todo el 2020 y más allá.

Los problemas de la deuda doméstica y la creciente burbuja inmobiliaria se desarrollan en un mal momento, en especial cuando un gran número de negocios ha cerrado y la amenaza del desempleo masivo está permanentemente al acecho. Los principales establecimientos comerciales que cerrados al segundo trimestre (4.5%) han sido restaurantes, tiendas de venta al menudeo y servicios de arreglo personal; en términos generales, los sectores más afectados han sido el turismo, el ocio y el entretenimiento. Dado que las empresas han permitido que muchos de sus empleados trabajen desde casa, el consumo en ese tipo de lugares se ha reducido y es prácticamente imposible pagar siquiera los gastos fijos, por lo cual resulta imposible continuar abierto (Choi, J-h 2020). La ayuda gubernamental ha logrado mantener a flote algunos establecimientos, pero el daño es demasiado grande como para poder salvar a todos. Precisamente esa situación es la que preocupa ante la crisis inmobiliaria que se avecina, ya que las familias que dependen de esos negocios podrían tener deudas hipotecarias sin capacidad de solventarlas.

A pesar del sombrío prospecto de recuperación económica en Corea del Sur y el resto del mundo, en la más reciente proyección económica publicada por la OCDE, Corea del Sur aparece como la economía que menos se contraerá durante este año con un crecimiento del PIB real de -1.0% respecto al año anterior, sólo por detrás del 1.8% de China (OECD 2020).

Y en medio de los grandes problemas nacionales y los intentos de mitigar la crisis, la saga del juicio en contra de Lee Jae-yong siguió su marcha. Él es el primogénito de Lee Keun-hee, *chairman* del grupo Samsung, quien murió el 25 de octubre de 2020, después de casi 6 años de permanecer en coma tras un accidente cardiovascular, por lo que el joven Lee se ha preparado como sucesor del liderazgo del conglomerado cuya riqueza equivale a un quinto del PIB de Corea del Sur. Como se recordará, en 2017 Lee Jae-yong fue arrestado por los supuestos vínculos de corrupción con Choi Soon-sil, la infame amiga de la depuesta presidenta Park Geun-hye, quien ahora se encuentra presa por abuso de poder, soborno, coacción y filtración de secretos del gobierno. Lee recobró temporalmente su libertad, pero fue sometido a otro proceso que lo acusa, junto con una decena de funcionarios de Samsung, de manipular información y registros contables que afectarían artificialmente el precio de

acciones de ciertas empresas para llevar a cabo una fusión corporativa en 2015 en contra de los procedimientos legales y éticos. Dicha fusión daría a Lee Jae-yong mayor control sobre el grupo Samsung, consolidando así su posición como heredero definitivo y menoscabando los intereses y derechos de los accionistas minoritarios, especialmente por haber sido engañados.

El caso particular de este proceso de sucesión podría ser reflejo de un fenómeno que por años ha molestado a la sociedad coreana en general: la cercanía del poder económico, el político y hasta el judicial, y las implicaciones en la discrecionalidad en el cumplimiento de la ley en favor de esta red de influencias. Con gobiernos coreanos progresistas y liberales como el actual, supuestamente con menor apego a estas prácticas, es más común ver algún avance en materia de justicia económica; empero, en el pasado reciente Corea del Sur ha tenido gobiernos progresistas y liberales sin que se hayan podido erradicar. La historia de Lee Jae-yong no es entonces un caso extraordinario, pero por la obvia importancia de Samsung en la economía política surcoreana y la gran batería de recursos económicos y mediáticos que tiene a su disposición un grupo como éste, ha generado mucha atención y expectativa. El resultado del proceso judicial también podrá dar cuenta del punto de maduración de la democracia coreana.

POLÍTICA

Además de las implicaciones de la pandemia en la política surcoreana que, como mencionamos arriba, resultó favorable gracias al manejo adecuado de la crisis sanitaria y económica, el año todavía registró reverberaciones de escándalos del año anterior. El más notorio fue el caso del nombramiento de Cho Kuk como ministro de Justicia en septiembre de 2019, quien fue acusado por tráfico de influencias para ayudar a su hija a ingresar a la prestigiosa Universidad de Corea, lo cual empañó la imagen del actual gobierno. El ministro Cho renunció 35 días después de su nombramiento y fue reemplazado hasta el 5 de enero por la legisladora Choo Mi-ae, ex presidenta del Partido Democrático y ex jueza. Aún después de su renuncia, el caso continuó dividiendo la opinión pública y la fiscalía siguió investigando su presunta responsabilidad en casos de soborno con altos funcionarios de la alcaldía de Busan; Chung Kyung-sim, su esposa, también ha sido implicada en irregularidades

financieras relacionadas con una inversión en un fondo de capital privado. Sabiendo cómo irrita a la gente este tipo de episodios, sean ciertos o no, la oposición también armó una acusación en contra de la ministra Choo, alegando que abusó de su poder al haber intervenido para que su hijo recibiera un trato preferencial durante su servicio militar en 2017; el 28 de septiembre de 2020 la acusación fue desechada por la fiscalía tras no encontrar evidencia suficiente que sustentara denuncia. Mientras las averiguaciones siguen su marcha, la credibilidad del gobierno va siendo golpeada y retrasa el avance en la agenda de reformas institucionales. Los casos anteriores se suman al del ex jefe del Tribunal Supremo, Yang Sung-tae, quien fuera imputado, detenido a inicios de 2019 y después liberado bajo fianza por cargos de abuso de poder y corrupción, al igual que otros diez ex jueces, varios de ellos conocidos por su fidelidad a grupos conservadores. La política surcoreana ha tenido entonces su dosis de entretenimiento político-judicial y deja ver el entramado de complicidades, divisiones políticas y prácticas aviesas que ni la sociedad más confuciana o el gobierno más progresista puede todavía erradicar.

A pesar del enrarecimiento del ambiente político, en diciembre se lograron aprobar reformas electorales que redujeron la edad para votar de 19 a 18 años e introdujo un sistema mixto de representación proporcional, cuyas reglas favorecen a partidos pequeños que no lograban traducir los numerosos votos que recibían en un número proporcional de escaños en la Asamblea Nacional (Yonhap 2019b). La intención de la nueva ley es resolver problemas antiguos de sobrerrepresentación y concentración de poder de los dos partidos más grandes y la carencia de diversidad entre los parlamentarios. Así, la reforma brinda oportunidades para que partidos jóvenes o minoritarios tengan participación en el Parlamento y fomenta mayor pluralidad, por ejemplo, la inclusión de candidatos con discapacidades o de desertores norcoreanos o activistas de otros temas comúnmente despreciados en la política parlamentaria surcoreana. Por supuesto, el nuevo sistema detonó la proliferación de partidos satélite a los partidos grandes (Partido Democrático y el Partido del Poder del Pueblo)¹² para la asignación de asientos de acuerdo con el nuevo sistema (Kim 2020).

¹² El “Partido del Poder del Pueblo” es desde el 2 de septiembre de 2020 el nuevo nombre del principal partido opositor de identidad conservadora, conocido antes como Partido Futuro Unido (PFU). Según el comité directivo, se decidió cambiar el nombre con el fin de reforzar una imagen basada en la idea del “poder que viene del pueblo, que se ejerce para el pueblo y que une al pueblo en uno”. El PFU era producto de la fusión del Partido de Libertad Surcoreana y partidos conservadores minoritarios ocurrida a mediados de febrero de 2020 (Yonhap 2020f).

Con el contundente triunfo del Partido Democrático en las elecciones intermedias del 15 de abril de 2020 (Kim, H-s 2020), el gobierno de Moon Jae-in ha tenido bastante margen de maniobra para la aprobación de presupuestos con que responder a la crisis de la pandemia y el rescate económico, y supuestamente también para avanzar en las reformas de la fiscalía, la policía y el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), pendientes desde el principio de su administración y que en parte fue entorpecida por el escándalo de Cho Kuk y su familia, entre otros. Una de las metas principales de las reformas es ajustar la actuación y la autoridad de la fiscalía y la policía, ya que el gobierno busca el establecimiento de una unidad independiente para investigar los delitos de corrupción por parte de funcionarios públicos de alto rango e introducir un sistema policial autónomo que opere de forma separada de la policía nacional, supervisada por el gobierno central, y otorgar a la policía más poder de investigación. Las reformas también buscan impedir que el SIN interfiera en la política nacional utilizando su capacidad e información en beneficio de algún político o entidad, algo muy común en la época autoritaria previa a los años noventa, pero que sigue siendo una posibilidad institucional de acuerdo con las reglas de operación del Servicio (Yonhap 2020i y 2020j). El apremio es grande, ya que cuenta con una oportunidad por la superioridad numérica en la Asamblea, pero también porque está a punto de entrar en la recta final de su mandato de cinco años y busca completar esas tareas interrumpidas también por las medidas de aislamiento y trabajo remoto ocasionado por la pandemia.

Las elecciones fueron precedidas por campañas poco convencionales, aunque no tanto por alguna innovación mercadológica o novedades en las plataformas electorales o el tipo de temas, sino por la postura al gigantesco reto que imponía la respuesta al coronavirus. Como era de esperar, el programa del Partido Democrático estaba focalizado en el eje económico del gobierno en torno al crecimiento propulsado por el ingreso de la mayoría de la población, resaltando las grandes desigualdades que caracterizan a la sociedad surcoreana, las cuales fueron expuestas internacionalmente gracias al éxito cinematográfico de Bong Joon-ho y su película *Parásitos*. En contraste, el principal partido de oposición centró su discurso en el supuesto fracaso de la política hacia Corea del Norte y las tensiones con Japón, entre otros asuntos internacionales que terminaron siendo de muy poca relevancia para el electorado. Quizá equivocadamente, el entonces llamado Partido Futuro Unido optó por dirigir la crítica al manejo gubernamental de la pandemia, señalando que se reaccionó con

retraso y que debió bloquearse el acceso de viajeros del extranjero, especialmente de Wuhan, entre otras acciones consideradas erradas. Con la pandemia como el telón de fondo, las elecciones fueron más bien un fallo público al manejo de la crisis sanitaria. Como mencionamos arriba, el veredicto favoreció al gobierno de Moon Jae-in.

Sin embargo, aunque con el resultado de los comicios el partido en el gobierno contaba ya con la mayoría de los asientos en la Asamblea Nacional, no puede decirse que Moon Jae-in las tenía todas consigo. Si bien no hubo gran desgaste en la aprobación del presupuesto para enfrentar la pandemia, el descalabro económico inmediato y los planes de largo plazo para la reconversión industrial, otras reformas institucionales como las mencionadas arriba todavía no han logrado materializarse. Entre las frustraciones más recientes se encuentra el intento de reforma de la plantilla médica del país. El plan propone expandir en 4 000 las cuotas de admisión en las escuelas de medicina a partir de 2022 y durante los próximos 10 años, y abrir una nueva escuela pública de medicina. El gremio médico y de estudiantes de medicina llevaron a cabo protestas en contra de la iniciativa que aumentará el número de médicos y reducirá sus privilegios, no obstante que pareciera haber una notoria necesidad de personal en el sistema de salud, especialmente en áreas rurales. Por su parte, los médicos argumentan que más bien debería mejorarse la infraestructura, el equipamiento y las condiciones laborales para que la práctica médica en áreas menospreciadas sea atractiva (Kang 2020; véanse también Cha 2020 y Kim, A. 2020). Y mientras los estudiantes se unieron al boicot de los médicos, varios de ellos dejaron pasar la fecha de registro al examen estatal para obtener licencia profesional y, por lo tanto, no pudieron realizarlo. El gobierno se ha negado a dar una segunda oportunidad para presentar el examen, a pesar de la solicitud de asociaciones que representan a los mayores hospitales generales del país, las cuales, irónicamente, argumentan que no contar con los 2 700 nuevos doctores sería una situación seria.¹³ La opinión está dividida y queda pendiente el diálogo entre las partes. En lo que eso ocurre, el plan de reforma regresó al archivo de reformas pendientes del gobierno.

¹³ La casa presidencial reportó haber recibido una petición firmada por más de 570 000 personas para que el gobierno no permita a los estudiantes presentar el examen, mostrando al menos que una parte de la sociedad critica la intransigencia y aparente mezquindad de ciertas agrupaciones médicas (*Yonhap* 2020k).

También quedará pendiente conocer la verdad sobre la acusación de acoso sexual a Park Won-soon, quien se quitó la vida después de que su ex secretaria presentara la denuncia. Antes de suicidarse, Park se desempeñaba como alcalde de Seúl y era un potencial candidato del Partido Democrático a las elecciones presidenciales de 2022. Aunque el Gobierno Metropolitano de Seúl anunció el plan para lanzar una investigación, la materia quedaría sin la parte acusada, por lo que de seguir tendría sólo un carácter simbólico, pero necesario para fortalecer el movimiento *me too* que tomó auge en Corea del Sur desde mediados de 2018.

RELACIONES EXTERIORES

La respuesta de Corea del Sur ante la crisis por la pandemia del covid-19 ha sido considerada ejemplar y las autoridades de salud han estado muy ocupadas proveyendo consejo y capacitación internacional a quien lo solicite. Por eso es frecuente encontrar en la prensa nacional reportes sobre llamadas de funcionarios surcoreanos de alto nivel acordando programas con gobiernos de todo el mundo para compartir su experiencia. Esta forma de cooperación internacional ha contribuido a elevar el prestigio del país, aunado al trabajo del Instituto Internacional de Vacunas establecido desde 1997¹⁴ y cuya sede está en Corea. Además, Corea del Sur participa activamente en las instalaciones de Covax liderada por la Organización Mundial de la Salud y la organización promotora de vacunas Gavi.

Destaca también en este año la tensión con Estados Unidos, especialmente por la insistencia de Donald Trump de obligar al gobierno surcoreano a quintuplicar el pago para mantener a las tropas estadounidenses estacionadas en su territorio. Esta demanda del presidente Trump unió a las fuerzas políticas coreanas, aun las de la oposición conservadora y simpatizante, con sus semejantes en Washington, en contra de aceptar tal aumento, lo que todavía en octubre tenía detenidas esas negociaciones. Según declaró Robert Abrams, comandante de las fuerzas combinadas Corea del Sur-Estados Unidos (USFK), al proceso de traspaso del mando militar en tiempos de guerra del ejército estadounidense a Corea del Sur aun le quedaba “un largo camino por recorrer” (KBS 2020). Cabe mencionar que la política

¹⁴ El Instituto Internacional de Vacunas (IIV) es una organización internacional sin fines de lucro establecida en 1997 y dedicada al descubrimiento, desarrollo y suministro de vacunas seguras, efectivas y asequibles para la salud pública global, particularmente para países de bajos ingresos. Más sobre el IIV en: <https://www.ivi.int/>

de acercamiento a Corea del Norte por parte de Corea del Sur fue puesta en aprietos por su principal aliado, tras su fracaso de forzar la desnuclearización de Corea del Norte.

Por otra parte, si bien las relaciones entre Corea del Sur y China han sufrido por la guerra comercial con Estados Unidos, en la que Corea queda en fuego cruzado sin mucho que pueda hacer, las relaciones con Japón llamaron particularmente la atención durante el año, en especial por la continuidad en las tensiones comerciales por un conflicto histórico no resuelto. La novedad presentada a finales de agosto y principios de septiembre es la renuncia de Shinzō Abe como primer ministro.

El 28 de agosto, Shinzō Abe anunció su renuncia al puesto que había ocupado ininterrumpidamente desde hacía más de siete años. Después de la competencia entre las facciones del Partido Liberal Democrático, Yoshihide Suga fue seleccionado como su sucesor y el 16 de septiembre se convirtió en el 99º primer ministro. Suga no sólo heredará un conjunto de políticas largamente establecidas, de las cuales él mismo fue corresponsable de idear y ejecutar, sino que los cargos clave del gobierno continuarán ocupados por los mismos funcionarios y el resto por personal que ya había sido parte del gabinete de Abe, por lo que muy probablemente dará continuidad a la tendencia conservadora de la política exterior japonesa, al menos durante el año de su interinato. Esto es, se espera un cambio de estilo más que de contenido, en el que Suga sería un factor de estabilidad y no tanto de innovación en la política interna y exterior. Además, debido a la crisis económica creada por la pandemia, muy probablemente la mayor parte de la atención del nuevo gobierno japonés se centrará en resolver los problemas económicos internos y, por tanto, menos interés en emprendimientos de política exterior.

A pesar de algunas desavenencias muy arraigadas, como la disputa por las islas Dokdo y las mujeres de confort, Corea del Sur y Japón lograron mantener un diálogo relativamente fluido, un creciente intercambio cultural y una sólida relación económica, en particular desde las décadas de 1990 y 2000. Durante el gobierno de Shinzō Abe, sin embargo, especialmente en los últimos dos años, la relación se deterioró por interpretaciones opuestas de la historia entre ambos países. Después de que en octubre de 2018 la Corte Suprema de Corea del Sur emitiera su resolución acerca de la compensación económica a quienes trabajaron en condiciones de esclavitud en empresas japonesas durante el periodo de

ocupación,¹⁵ las relaciones alcanzaron un punto fatal. La negativa de las empresas y el gobierno nipón argumentaba que las reclamaciones de la ocupación en la primera mitad del siglo XX ya se habían resuelto y compensado en el acuerdo de 1965 por el cual Corea del Sur y Japón restablecieron relaciones diplomáticas; además, la respuesta incluyó el endurecimiento de controles a la exportación de insumos clave para la producción de equipos electrónicos de empresas coreanas, argumentando razones de seguridad nacional que no fueron debidamente documentadas ni justificadas. Por otro lado, un mes después Tokio eliminó a Corea del Sur de su “lista blanca” de socios comerciales preferenciales. El gobierno surcoreano respondió quejándose contra Japón ante la OMC, removiéndolo de su propia lista de socios preferenciales y anunciando la cancelación del pacto de intercambio de inteligencia militar con Japón establecido en 2016, con lo cual Estados Unidos fue forzado a integrarse como mediador. Por lo tanto, de una demanda legítima para los coreanos, la cual fue obstruida durante años por motivos políticos de parte de gobiernos conservadores en Corea del Sur, se desató una guerra comercial que no tuvo solución durante el año que analizamos aquí.¹⁶ El conflicto incluso se deterioró aún más causando daños importantes a los encadenamientos productivos entre ambas economías, intensificado en 2020 por la pandemia de covid-19 y las tendencias proteccionistas que secundaban la propia del gobierno de Donald Trump. Y mientras la querella jurídica era discutida en el plano político, las empresas coreanas suplieron a las japonesas con proveedores locales e incluso con empresas japonesas que establecieron instalaciones cerca de Seúl.

Dada la conformación del “nuevo” gabinete no se espera una mejoría sustancial en las relaciones bilaterales con Corea. No obstante, una vez seleccionado como primer ministro, Yoshihide Suga manifestó su interés en mantener opciones de diálogo abiertas, y ese mismo día Moon Jae-in le envió una carta de felicitación en la que expresaba su deseo de desarrollar más la relación y su disposición de mantener el diálogo y la comunicación. La carta fue respondida cinco días después con otra misiva en la que Suga manifestaba su

¹⁵ Muchos coreanos fueron obligados a trabajar en fábricas y minas japonesas durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Corea era gobernada por el gobierno de ocupación japonés. El 30 de octubre de 2018, la Corte Suprema de Corea emitió una resolución histórica al ordenar a Nippon Steel & Sumitomo Metal (renombrado Nippon Steel en 2019) pagar el equivalente a 82 000 dólares a cada una de las víctimas de trabajos forzados durante ese periodo. El 29 de noviembre del mismo año emitió una resolución similar contra Mitsubishi Heavy Industries, bajo el argumento de que los derechos individuales para recibir compensación no habían expirado.

¹⁶ A pesar del diálogo de alto nivel que alivió un poco la tensión y de la reunión informal entre Moon Jae-in y Shinzō Abe que ocurrió al margen de una cumbre regional en Bangkok a finales de 2019.

esperanza de desarrollar relaciones “orientadas al futuro”, con un “vecino importante” como Corea del Sur (Yonhap 2020h). Moon y Suga conversaron telefónicamente el 24 de septiembre, pero a la luz de lo reportado, las consabidas posiciones no parecen haber cambiado, a pesar de la disposición al diálogo y a no dejar las cosas en su estado actual.¹⁷

A juzgar por el posicionamiento del gobierno japonés, no parece que habrá solución significativa en lo que resta de 2020, aunque habrá que ver si Suga puede distanciarse del revisionismo histórico de Abe y encontrar una salida diplomática. Suga podría presentar un nacionalismo un poco más moderado y actuar de manera pragmática de tal forma que le permita vincularse de manera constructiva con Corea, especialmente en el restablecimiento de la relación comercial y presentar una posición más firme hacia China. Si Joe Biden gana la presidencia estadounidense, eso podría ser un factor de cambio en las relaciones entre Corea del Sur y Japón, si es que Biden tiene voluntad de interferir para posibilitar la cooperación en la región (para contrarrestar el poder de China y coordinar mejor las acciones hacia Corea del Norte). Podría establecerse cierto ímpetu para mejorar la relación.

RELACIONES INTERCOREANAS

Las relaciones intercoreanas parecían mantenerse medianamente estáticas y con un diálogo limitado durante la segunda mitad de 2019, sobre todo afectado tras el fracaso del gobierno estadounidense por cambiar las motivaciones de Pyongyang para mantener el programa nuclear. La situación empeoró cuando organizaciones civiles surcoreanas que abogan por los derechos humanos en Corea del Norte lanzaron globos con propaganda antirrégimen. El gobierno en Seúl se enfrentó con el dilema de escudarse con el argumento del derecho a la libre expresión de sus ciudadanos o reprocharles la transgresión y suspender las licencias de dichas organizaciones por perjudicar la política de acercamiento (la cual obviamente desapruaban). Lo cierto es que, mientras se tomaron acciones más claras, Kim Yo-jong, hermana del actual líder Kim Jong-un, supuestamente ordenó destruir la oficina de enlace surcoreana en el complejo industrial de Kaesong. Las tensiones aumentaron, junto con recriminaciones mutuas, y se interrumpieron las líneas de comunicación con Seúl por

¹⁷ En la conversación con Moon, Yoshihide Suga dijo que Seúl debe “tomar responsabilidad y ofrecer una solución”. Véase *Yonhap* 2020l.

iniciativa de Pyongyang. Las relaciones intercoreanas eventualmente se calmaron, pero el incidente ocasionó que el ministro de Unificación renunciara, lo cual condujo a varios cambios en el gabinete de seguridad.

Moon Jae-in percibió una oportunidad para dar un nuevo impulso a las relaciones con Corea del Norte en su discurso en la 75ª reunión (virtual) anual de la Asamblea General de Naciones Unidas el 23 de septiembre de 2020. El discurso de Moon (2020) será recordado por su tono humanista y el llamado a priorizar la cooperación mediante mecanismos multilaterales para responder a amenazas no tradicionales a la seguridad humana como desastres naturales, terrorismo o crímenes cibernéticos, pero también en la lucha contra el calentamiento global, la inclusión económica y, claro, frenar el avance del coronavirus. Moon dijo que la crisis de la covid-19 “presenta una amenaza más grande que una guerra, por lo que se nos ha recordado con severidad que la seguridad de los países vecinos está directamente ligada a la nuestra”. Después de eso propuso la creación de una organización regional para enfermedades infecciosas y salud pública con una visión inclusiva desde la cual se puedan coordinar esfuerzos colectivos para proteger la vida y la seguridad de los países más vulnerables, como Corea del Norte, y con ello defender la de los propios países que la integren. Ya se verá si esa iniciativa prospera y cómo pueda insertarse en la arquitectura multilateral regional existente.

Pero por lo que Moon Jae-in será más recordado es la petición del apoyo de la comunidad internacional para que se firme la paz, para luego entonces proceder a la desnuclearización. “La declaración del fin de la guerra abrirá, efectivamente, la puerta para la desnuclearización completa [y el establecimiento] de un régimen de paz en la península de Corea”, dijo Moon. La posición del gobierno surcoreano expresada así es, sin embargo, opuesta a la doctrina estadounidense que dicta la desnuclearización como condición para proceder a la discusión sobre el régimen de paz; posiblemente por esa razón no tuvo mucho eco entre los aliados. En Estados Unidos incluso se le calificó como un discurso “fuera de sincronía” con respecto a la posición estadounidense y la práctica habitual de presentar una respuesta uniforme (Choi, S-j 2020a; Ser 2020). Moon presentó una apuesta audaz y arriesgada que refleja su compromiso para remplazar el armisticio que define el régimen de seguridad actual, pero también una lectura no convencional sobre las motivaciones de

Pyongyang para desarrollar su programa nuclear, y posiblemente también intentar marcar su distancia respecto a la postura tradicional que evidentemente no ha dado resultado en más de 25 años. Remató confirmando su disposición incansable al diálogo y la cooperación para resolver las tensiones intercoreanas, lo cual también implica una separación de la condicionalidad del diálogo a la desnuclearización completa, irreversible y verificable.

A pesar de una respuesta poco alentadora de los aliados al llamado de Moon Jae-in, el presidente conversó telefónicamente con Vladimir Putin y, según se informó desde la casa presidencial, el mandatario ruso declaró estar dispuesto a cooperar para mejorar las condiciones de paz de la península, pero no se reportó si estaba de acuerdo con la propuesta concreta de Moon acerca de la secuencia para avanzar en el proceso. A finales de septiembre el gobierno envió a Washington al más alto funcionario para asuntos nucleares, Lee Do-hoon, con objeto de plantear varias propuestas hacia la reanudación del diálogo con Corea del Norte. No se dieron detalles de la reunión, pero seguramente se presentó la iniciativa surcoreana de declarar el fin de la guerra entre otros posibles caminos de acercamiento. La reunión se calificó como “constructiva” y su interlocutor, el subsecretario de Estado estadounidense, Stephen Biegun, expresó diplomáticamente que se expusieron “ideas creativas”, mas requerían de la voluntad de Corea del Norte para realizarse. Queda entonces claro que Estados Unidos continuará con su posición habitual.

Empero, mientras el presidente Moon Jae-in pronunciaba el discurso que buscaba abonar al mejoramiento de las relaciones intercoreanas, un funcionario surcoreano del Ministerio de Asuntos Marítimos y Pesca que se encontraba supuestamente a la deriva flotando sobre un objeto no identificado en las cercanías de la controvertida línea Límitrofe del Norte murió por disparos de soldados norcoreanos. Según reportes de Seúl, el funcionario estaba previamente a bordo de un buque de inspección en las aguas frente a la isla de Yeonpyeong, pero había sido reportado como desaparecido antes del mediodía del lunes 21 de septiembre.

Al día siguiente de darse a conocer el incidente que causó conmoción y furia, el gobierno surcoreano calificó el asesinato como un “incidente impactante que no se puede tolerar por ningún motivo” y acusó al ejército norcoreano de violar el “espíritu” del pacto militar intercoreano, condenando la sinrazón de asesinar a un surcoreano “desarmado y sin

intenciones de resistirse”.¹⁸ Naturalmente, también causó una avalancha de críticas a la política de acercamiento de Moon Jae-in, especialmente del Partido del Poder del Pueblo, que buscó capitalizar la muerte del funcionario para su provecho político.

Como un acto inusual que podría mitigar el deterioro de las relaciones intercoreanas desde el lanzamiento de globos con propaganda antirrégimen por grupos surcoreanos, Kim Jong-un envió una carta dirigida al presidente y al pueblo vecino en la que dijo lamentar el “desafortunado” incidente, empleando dos veces la expresión “lo siento”. (Cabe mencionar que ante el alto riesgo de la covid-19, Corea del Norte optó por cerrar sus fronteras, por lo que hay instrucciones de eliminar la amenaza.) En la carta explicó su versión de los hechos, según la cual un hombre “no identificado” cruzó sin autorización la frontera marítima y no dio respuesta satisfactoria al control verbal de seguridad, por lo que la guardia fronteriza detonó salvas y, ante lo que parecía un intento de escape, le dispararon directamente con balas. Como recurso para disminuir la tensión, la carta indica que dará instrucciones para que ese tipo de acciones queden registradas apropiadamente y así evitar errores y malentendidos. Esto último se dijo seguramente por el hecho de que el gobierno surcoreano señaló que tanto el cuerpo como el material con el que flotaba el funcionario habían sido recuperados e incinerados por los soldados, lo cual no coincide con el reporte norcoreano de que sólo se incineró dicho material como parte del protocolo de protección contra la covid-19, mas no encontraron el cuerpo del funcionario, sólo sangre.

Una vez más, el incidente no pudo llegar en peor momento, pues fortalece a la oposición, que critica al gobierno de Pyongyang y deja mal parado a Moon Jae-in, quien apenas había solicitado a la sociedad internacional su apoyo al proceso de paz y prosperidad duradera en la península. La respuesta de Kim Jong-un, sin embargo, puede ayudar un poco a salvar la cara de Moon y, posiblemente, dejar alguna puerta entreabierta para continuar el compromiso de diálogo del gobierno surcoreano. El tema tomará algún tiempo para esclarecerse y Corea del Sur demandó que se lleve a cabo una investigación conjunta, pues evidentemente hay desconfianza mutua de ambos informes.¹⁹ El asunto se complicó porque

¹⁸ Técnicamente, el caso no parece constituir una violación al acuerdo de reducción de la tensión militar intercoreana firmado el 19 de septiembre de 2018, que pide detener todos los actos hostiles entre sí, por lo que juzgar que se violó el “espíritu” significa que “derriba todo lo que el pacto representa” y eso es más grave que incumplir alguna cláusula del mismo, según dijo el vicepresidente del Instituto Asan para Estudios Políticos, Choi Kang. Véase Choi, S-j 2020b.

¹⁹ Hasta la entrega de este escrito la solicitud de Seúl no había sido respondida.

no se encontró el cuerpo (aun cuando supuestamente tenía puesto un chaleco salvavidas), y hay muchas inconsistencias sobre las posibles razones por las que se encontraba flotando en aguas de territorio norcoreano, sin identificación, después de haber estado los días previos en un buque, sobre si quería desertar al Norte, o si en realidad fue encontrado por un buque norcoreano y sometido a algún interrogatorio para posteriormente dejarlo en el agua y dispararle; mientras tanto, habrá que seguir observando el desarrollo de la investigación y sus consecuencias para las relaciones intercoreanas y las perspectivas de consolidación de la paz, uno de los principales objetivos del gobierno surcoreano. Aunque Pyongyang haya admitido su responsabilidad en el asesinato, difícilmente se podrá tener una respuesta satisfactoria para todas las partes, lo cual complica la política de acercamiento benigno del gobierno de Moon.

Juan Felipe López Aymes es investigador titular en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, donde participa en el programa Cambio Mundial, Globalización y Desarrollo. Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad de Sussex, Reino Unido), maestro en Estudios Internacionales (Universidad Yonsei, Corea) y licenciado en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Sus temas de investigación son la economía política de la cooperación internacional para el desarrollo y la relación de Asia Pacífico y América Latina; economía política comparada en el noreste de Asia; economía política del desarrollo en el caso de Corea del Sur y las corporaciones transnacionales en Asia Pacífico. Es autor del libro *Corea del Sur: economía política del cambio institucional* y de diversos artículos y capítulos de libros sobre institucionalismo, economía política coreana, así como temas relacionados con los mecanismos de cooperación económica en Asia Pacífico.

jflopezaymes@crim.unam.mx

REFERENCIAS

- Babones, Salvatore. 2020. "Countries Rolling Out Coronavirus Tracking Apps Show Why They Can't Work." *Foreign Policy*, mayo 12, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/05/12/coronavirus-tracking-tracing-apps-cant-work-south-korea-singaporeaustralia/>
- Cha, Sangmi. 2020. "South Korean doctors strike over plan to boost medical student numbers." *Reuters*, agosto 6, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-southkorea-doctors-idUSKCN2530HK>
- Choi, Jong-hoon. 2020. "Seoul lost around 20,000 businesses between first and second quarters of 2020." *Hankyoreh*, septiembre 8, 2020. http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/961298.html
- Choi, Si-young. 2020a. "Moon's call for end-of-war declaration 'out of sync' with US: experts." *The Korea Herald*, septiembre 24, 2020. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200924000831>
- Choi, Si-young. 2020b. "N. Korea breached inter-Korean military pact: experts." *The Korea Herald*, septiembre 25, 2020. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200925000730>
- Kang, Tae-jun. 2020. "As Covid-19 Surges in South Korea, Doctors Are Furious Over Government Training Plan." *The Diplomat*, septiembre 3, 2020. <https://thediplomat.com/2020/09/as-covid-19-surges-in-south-korea-doctors-are-furious-overgovernment-training-plan/>
- Kim, Arin. 2020. "Why are Korean doctors striking?" *The Korea Herald*, agosto 12, 2020. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200811000941>
- Kim, Hyo-sun. 2020. "S. Korea's ruling Democratic bloc head for landslide victory in general election held amid Covid-19 outbreak." *Arirang News*, abril 16, 2020. https://www.arirang.com/News/News_View.asp?nseq=256459
- Kim, Youngmi. 2020. "South Korea: Elections Amid a Pandemic." *The Diplomat*, abril 1, 2020. <https://thediplomat.com/2020/03/south-korea-elections-amid-a-pandemic>

- Kong, Kanga y Lee, Heesu. 2020. "Korea Crushed a Huge Virus Outbreak. Can It Beat a Second Wave?" *Bloomberg*, junio 12, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-12/korea-crushed-a-huge-virus-outbreak-can-it-beat-a-secondwave>
- Korea Automobile Manufacturers Association (KAMA). 2020. "Automobile Statistics (August 2020)." *Korea Automobile Manufacturers Association*. http://www.kama.or.kr/BoardController?cmd=V&boardmaster_id=months_e&gubun=eng&board_id=451&menunum=0081#
- KBS. 2020. "Comandante de USFK: 'mucho por recorrer en traspaso de mando militar'." *Korea Broadcasting System World Radio*, septiembre 14, 2020. http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=s&Seq_Code=72700
- KDCPA. 2020. "Press Release 269: Updates on Covid-19 in Republic of Korea." *Korea Disease Control and Prevention Agency*, octubre 4, 2020. http://ncov.mohw.go.kr/en/tcmBoardView.do?brdId=12&brdGubun=125&dataGubun=&ncvContSeq=3791&contSeq=3791&board_id=&gubun=
- Mah, Jai S. 2018. "Korean Policies for SMEs Development and Internationalization." En *Innovation and SME internationalization in Korea and Latin America and the Caribbean: Policy experiences and areas for cooperation*, coordinado por Sebastián Herreros, Keiji Inoue y Nanno Mulder, 97-120. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ministry of SMEs and Startups. <https://www.mss.go.kr/site/eng/main.do>
- Ministry of Economy and Finance. 2020a. *Republic of Korea Economic Bulletin* 42 (5). <https://english.moef.go.kr/pu/selectTbPublicDtl.do?boardCd=P0002&seq=>
- Ministry of Economy and Finance. 2020b. "Government Releases an English Booklet on the Korean New Deal" Development Finance Bureau - Green Climate Policy Division, julio 28, 2020. <https://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=4948>
- Ministry of Economy and Finance. 2020c. *Republic of Korea Economic Bulletin* 42 (9): 51. <https://english.moef.go.kr/pu/selectTbPublicDtl.do?boardCd=P0002&seq=>

- Ministry of Economy and Finance. 2020d. *Republic of Korea Economic Bulletin* 42 (10). <https://english.moef.go.kr/pu/selectTbPublicDtl.do?boardCd=P0002&seq=>
- Moon, Jae-in. 2020. "Address by President Moon Jae-in at 75th Session of United Nations General Assembly." Cheong Wa Dae Official Residence, septiembre 23, 2020. <http://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/881>
- Park, Hyun. 2020. "What's behind S. Korea's explosive increase in household debt?" *Hankyoreh*, septiembre 14, 2020. http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/962114.html
- OECD. 2020. "OECD Economic Outlook, Interim Report. Coronavirus (Covid-19): Living with uncertainty" (septiembre). https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic_outlook/volume-2020/issue-1_34ffc900-en#page1
- Pastreich, Emanuel. 2020. "The Impact of Covid-19 in South Korea." *Korea Economic Institute*, abril 10, 2020. <http://keia.org/the-peninsula/the-impact-of-covid-19-insouth-korea>
- Ser, Myo-ja. 2020. "Moon's UN speech falls flat." *JoongAng Daily*, septiembre 23, 2020. <https://koreajoongangdaily.joins.com/2020/09/23/national/politics/Moon-Jaein-UNKorean-War/20200923181400387.html>
- Song, Jung-a, Kang, Buseong y White, Edward. 2020. "A warning from South Korea: the 'fantasy' of returning to normal life." *Financial Times*, junio 15, 2020. <https://www.ft.com/content/d68d6292-0486-4bfc-bf5c-54ce850a3f7a>
- World Bank. 2020. "Country Analysis." World Integrated Trade Solution. <http://wits.worldbank.org/visualization/Country-Analysis-Visualization.html>
- Yonhap. 2019a. "Las diez noticias nacionales más importantes de 2019 seleccionadas por la Agencia de Noticias Yonhap." *Agencia de Noticias Yonhap*, diciembre 18, 2019. <https://sp.yna.co.kr/view/ASP20191218001800883?section=search>
- Yonhap. 2019b. "La Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley de reforma electoral." *Agencia de Noticias Yonhap*, diciembre 27, 2019. <https://sp.yna.co.kr/view/ASP20191227002700883?section=search>

- Yonhap. 2020c. “Corea del Sur considera pulseras para prevenir que las personas en autocuarentena salgan afuera.” *Agencia de Noticias Yonhap*, abril 7, 2020. <https://m-sp.yna.co.kr/view/MYH20200407012100883?section=search>
- Yonhap. 2020d. “S. Korea exports wristband trackers for quarantine violators.” *Yonhap News Agency*, mayo 20, 2020. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200520005000320?section=search>
- Yonhap. 2020e. “Hyundai suspende sus líneas de producción del Palisade y GV80 por problemas en la cadena de suministro de componentes.” *Agencia de Noticias Yonhap*, junio 15, 2020. <https://m-sp.yna.co.kr/view/ASP20200615003500883?section=economy/index>
- Yonhap. 2020f. “El principal partido opositor cambia de nombre a Partido del Poder del Pueblo.” *Agencia de Noticias Yonhap*, septiembre 2, 2020. <https://sp.yna.co.kr/view/ASP20200902003500883?section=search>
- Yonhap. 2020g. “Hyundai Motor y su sindicato acuerdan congelar los salarios en medio de la pandemia.” *Agencia de Noticias Yonhap*, septiembre 21, 2020. <https://m-sp.yna.co.kr/view/ASP20200921004200883?section=economy/index>
- Yonhap. 2020h. “Suga espera tener lazos ‘orientados al futuro’ con Corea del Sur en una carta dirigida al presidente Moon.” *Agencia de Noticias Yonhap*, septiembre 21, 2020. <https://m-sp.yna.co.kr/view/ASP20200921003900883?section=national/index>
- Yonhap. 2020i. “Moon urge a seguir impulsando la reforma de la fiscalía, la policía y la agencia de inteligencia.” *Agencia de Noticias Yonhap*, septiembre 21, 2020. <https://sp.yna.co.kr/view/ASP20200921003800883?section=search>
- Yonhap. 2020j. “El jefe del NIS dice que la agencia nunca se involucrará en la política nacional.” *Agencia de Noticias Yonhap*, septiembre 21, 2020. <https://sp.yna.co.kr/view/ASP20200921003500883?section=search>
- Yonhap. 2020k. “Govt, medical sector still haggling over state licensing exam.” *Yonhap News Agency*, septiembre 25, 2020. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200925007300320?section=search>

Yonhap. 2020l. “Moon expresa su esperanza de alcanzar una solución ‘óptima’ para el asunto del trabajo forzado en tiempos de guerra durante la conversación con Suga.” *Agencia de Noticias Yonhap*, septiembre 24, 2020. <https://sp.yna.co.kr/view/ASP20200924003500883?section=national/index>

<https://doi.org/10.24201/aap.2021.331>

INFORME

Singapur 2020: Tiempos difíciles

Singapore 2020: Hard Times

NORMAN VASU

Nanyang Technological University, Singapur

<https://orcid.org/0000-0003-1253-2883>

Recepción: 6 de diciembre de 2020

Aceptación: 15 de diciembre de 2020

Resumen: En 2020, Singapur experimentó algunos desafíos en relación con la pandemia y las relaciones comunales, el *statu quo* sufrió algunas ligeras modificaciones debido a los resultados de las elecciones parlamentarias y vio pocos vientos en contra y disruptivos en sus relaciones exteriores.

Palabras clave: Singapur; política; relaciones comunales; covid-19.

Abstract: Singapore's 2020 has experienced some challenges with regard to the pandemic and communal relations, undergone some slight political alteration to the *statu quo* due to the results of the Parliamentary elections it held, and saw little disruptive headwinds in terms of foreign relations.

Keywords: Singapore; Policy; communal relations; Covid-19.

Podría decirse que el año 2020 en Singapur, al igual que en la mayoría de los Estados del mundo, fue desafiante, por decirlo suavemente. La pandemia ha sido un reto en el ámbito

social y el económico. Las elecciones generales que se llevaron a cabo a mediados de año fueron desafiantes para el partido en el poder, pues sus resultados fueron más bien negativos. El mantenimiento de la armonía social en la ciudad-Estado multicultural ha sido un reto, dado que la xenofobia está creciendo entre sus ciudadanos. Quizá un elemento que ha dado motivos de optimismo está en el ámbito de las relaciones exteriores: el trato de Singapur con Malasia e Indonesia, sus vecinos más cercanos, así como con Estados Unidos y China, las dos grandes potencias de la región, ha gozado de estabilidad.

COVID-19

El país tuvo su primer caso de coronavirus en enero de 2020 y el gobierno respondió rápidamente. Entre enero y fines de marzo se realizaron pruebas a los viajeros que llegaban a Singapur y se puso en cuarentena a quienes tenían un resultado positivo, así como a quienes no tenían síntomas pero habían estado expuestos al virus. Además se tomaron otras medidas que incluyeron el rastreo de contactos, la recomendación de retrasar todos los viajes, el cierre de todas las fronteras, la cancelación de grandes eventos públicos y el cierre de los lugares de entretenimiento.

Esta respuesta inicial a la pandemia se describió como “pronta y ágil”, lo que le valió a Singapur elogios en el ámbito internacional, tanto de la Organización Mundial de la Salud como de la escritora científica y experta en epidemias Laurie Garrett, ganadora del premio Pulitzer. Garrett declaró que “si Singapur no lo logra, si Singapur no puede mantenerlo bajo control, todos estamos jodidos porque ellos tienen el mejor sistema del mundo” (Koay y Lay 2020; Cher 2020; Leonhardt 2020). La respuesta, que sobre todo fue competente e inmediatamente posterior a la detección del virus, no debió haber sido una sorpresa. La ciudad-Estado se había preparado para un suceso de este tipo desde que vivió el trauma de la epidemia del síndrome respiratorio agudo severo (SARS), que afectó a varios países del mundo los primeros años de la década de 2000. El SARS, que se ha descrito como un “ensayo general” para la covid-19, afectó a 238 personas en Singapur, mató a 33 y le costó a la economía cerca de 1 000 millones de dólares singapurenses (Barron 2020).

Se han realizado pruebas de manera masiva. Los datos del 20 de marzo muestran que se habían realizado 6 800 pruebas por cada millón de habitantes, en comparación con las 300 pruebas por millón de habitantes que se realizan en Estados Unidos. Rápidamente se prohibieron las llegadas de visitantes de corta estadía y se ha pedido que los residentes que vuelvan al país permanezcan durante 14 días en habitaciones de hotel provistas por el gobierno. El rastreo de contactos ha sido extenso, para lo cual las autoridades utilizan una aplicación de teléfono celular que monitorea si los pacientes de coronavirus han estado en contacto cercano con personas que no se han contagiado. Para atajar la tasa y el número de contagios, el 7 de abril se introdujo un confinamiento parcial de cuatro semanas en todo el Estado —que el gobierno denominó “cortacircuitos”. Durante el cortacircuitos, que efectivamente fue un cordón sanitario, el gobierno ordenó la implementación de las siguientes medidas: uso obligatorio de cubrebocas en público, impartición de clases en línea, cierre de piscinas, parques y playas, trabajo desde casa y servicio de restaurante únicamente para llevar. Asimismo, se anunciaron diversos paquetes de estímulos económicos para suavizar el impacto de dichas acciones. A inicios de mayo se levantaron progresivamente las restricciones del cortacircuitos.

Sin embargo, para mediados de abril el número de casos había ascendido a más de 10 000 y convirtió a Singapur en el país más afectado del Sureste Asiático en ese momento (Ratcliffe 2020), lo que comprueba el adagio de que ningún plan sobrevive al primer contacto con el enemigo. La mayoría de los nuevos casos reportados eran de trabajadores migrantes, a los que se denomina la “columna vertebral de los sectores de la construcción, los astilleros y el procesamiento en Singapur” y que efectivamente se emplean para realizar trabajos que los singapurenses consideran sucios, difíciles y peligrosos (Lim M. Z. 2020). El contagio de los trabajadores migrantes fue alarmante para los funcionarios de salud, pues representan una parte importante de la población de Singapur —para 2019 componían 56% (alrededor de 914 000) del 1.68 millones de habitantes que no son residentes (Tan, E. K. B. 2020). El contagio de los trabajadores migrantes expuso un error colosal en la respuesta de Singapur a la covid-19: no se tomó en cuenta su vulnerabilidad al contagio debida al hacinamiento de los dormitorios donde se les aloja, que hace imposible poner en práctica el distanciamiento social (Fordyce 2020).

Al momento en que se escribe el presente,¹ Singapur está operando en una etapa de “Transición segura” en la que siguen en vigor el rastreo de contactos, los límites al número de personas que pueden asistir a eventos y las medidas de cuarentena. No se prevé un regreso a una aproximación de lo que era normal antes de la pandemia hasta que se encuentre un tratamiento o una vacuna efectivos. No ha habido transmisión comunitaria, 28 personas permanecen hospitalizadas y 29 han perdido la vida. Si bien quizá sea demasiado pronto para ofrecer una evaluación exhaustiva de la gestión de la pandemia por parte del gobierno de Singapur, es posible anotar algunos elementos del balance.

En relación con las pruebas positivas, hay tres elementos de la respuesta del gobierno que merecen elogio. En primer lugar, al parecer la coordinación y la cooperación entre varios organismos de gobierno han sido muy tersas. Por ejemplo, debido al aprendizaje con el SARS de que la coordinación entre ministerios de gobierno es clave para que la respuesta sea robusta y efectiva, se creó una Fuerza de Tareas Multiministerial para garantizar la colaboración entre agencias al enfrentar el complejo desafío que planteaba el virus apenas 22 días después de que China reportara a la Organización Mundial de la Salud que se habían detectado casos de neumonía grave en Wuhan, provincia de Hubei (Low, J. 2020). Además, esta estructura burocrática se complementó con una arraigada cultura de cooperación entre instituciones para limitar la rivalidad entre ellas y que cada una defendiera su propio ámbito (Hong 2017).

En segundo lugar, la comunicación clara y transparente ha sido otro elemento positivo de la respuesta hasta ahora. El primer ministro (PM) y los mandos siguientes en la cadena de liderazgo se han comunicado con el público con base en hechos y de manera constante, tranquilizadora e inequívoca: se ha transmitido lo que se sabía del virus, se expuso lo que podía hacerse y se reconoció lo que se desconocía (Heijmans y Gale 2020). La comunicación clara ha hecho que la mayor parte del público confíe en que se está haciendo todo lo posible. Además, comunicar a la gente cómo podía contribuir a través del distanciamiento social y el uso de cubrebocas facilitó la recuperación de un cierto nivel de control entre quienes sintieron una disminución en su capacidad agentiva e impotencia frente a la pandemia.

¹ 5 de diciembre de 2020.

En tercer lugar, ciertamente el gobierno de Singapur no ha sido tacaño fiscalmente en sus intentos por estabilizar, estimular y apoyar a la economía. Con la expectativa de que su economía, que depende del comercio, se contraiga entre 5% y 7% este año —una caída que causaría la peor recesión desde 1964— hasta ahora el gobierno ha anunciado cuatro paquetes de estímulos destinados a proteger tanto a las empresas como a los empleados (Yen 2020b).

Heng Swee Keat, el ministro de Finanzas, ha descrito los cuatro paquetes como una “respuesta necesaria a una crisis sin precedentes” (Kok 2020), ascienden a \$65 400 millones de dólares, lo que representa 19.2% del producto interno bruto (PIB). Estos paquetes, denominados presupuestos de “Unidad”, “Resiliencia”, “Solidaridad” y “Fortaleza”, se han destinado a medidas como el subsidio de salarios, la disminución a los impuestos sobre la propiedad, “créditos al turismo” para fomentar el turismo nacional y pagos en efectivo a desempleados, a quienes han sufrido una pérdida de ingresos significativa y a trabajadores con salarios bajos.

En cuanto a los puntos negativos del balance, los dos más obvios son la evaluación incorrecta del virus como algo tan grave parecido a la gripe común y la disuasión activa del uso de cubrebocas en un inicio (*Today* 2020b). Si bien estos dos errores pueden explicarse como decisiones infortunadas comprensibles que suceden inevitablemente cuando se aborda el desafío fluido y desconocido de un nuevo virus, quizá sea más difícil alcanzar la exoneración por no anticiparse al hecho de que los dormitorios para trabajadores extranjeros serían un grave vector de contagio (Griffiths 2020). El fracaso es especialmente grave si se considera que la organización no gubernamental (ONG) Transient Workers Count Too (TWC2) [Los trabajadores temporales también cuentan] señaló esta vulnerabilidad mucho antes de que comenzaran los contagios y la diseminación rápida del virus (Fordyce 2020). Un analista explicó como una “mezcla de optimismo delirante y negación” la decisión de no actuar ante el reporte de TWC2, que alertaba sobre el hecho de que las condiciones de vida de los trabajadores extranjeros los convertía en una bomba de tiempo al inicio de la pandemia (Low, D. 2020). Si bien el exceso de autoconfianza puede surgir de una desafortunada arrogancia o de una apabullante falta de juicio, la negación revela un problema más profundo y arraigado de la sociedad singapurense —un problema cultural de complacencia, pues el gobierno se resiste a considerar perspectivas alternativas porque cree tener la razón, aunado a un público

callado, acrítico y transigente.² Esta combinación es especialmente problemática cuando se opera en un entorno complejo donde la suma de múltiples puntos de vista ofrece más utilidad para resolver los problemas que las soluciones que presentan unos cuantos (Surowiecki 2004).

SOCIEDAD: UNA MIRADA A LO EXTRANJERO Y A BLM

Al igual que muchos otros Estados, Singapur ha experimentado tensión en las líneas de falla sociales debido a que los singapurenses ahora ven con desagrado el número de extranjeros que habitan el Estado. En relación con los extranjeros que viven entre ellos, muchas personas que, al parecer, intentan encontrar una lógica a la pandemia y a la caída de la economía han recurrido a la opción xenofóbica y simplista de culpar al “otro” extranjero en esta ciudad-Estado multicultural y multinacional. Se ha responsabilizado a los trabajadores extranjeros, que reciben salarios bajos, por la tasa de contagios alta, y a los migrantes calificados por la incapacidad de los singapurenses para encontrar empleo.

Dado que es una nación de inmigrantes desde su fundación como centro comercial británico en 1819, los inmigrantes son prácticamente omnipresentes en Singapur, donde sólo hay 3.5 millones de ciudadanos en una población total de 5.7 millones. La inmigración a gran escala que se presentó después de la independencia de 1965 puede explicarse con los cambios del gobierno a las políticas desde finales de la década de 1980. El gobierno de Singapur ha estado en favor de la inmigración por cuatro motivos: 1) el deseo de ampliar la reserva de talento disponible para la industria; 2) para seguir siendo competitivos ante otros países con bases de mano de obra barata más amplias; 3) para suplementar la baja tasa de fertilidad total, que actualmente se encuentra muy por debajo del nivel de remplazo; 4) para mantener la demografía racial al nivel fundado en la independencia (Lee, H. L. 2010; *Straits Times* 1989; Bellows 1990). Además de estas cuatro metas, una quinta que no suele discutirse se ha

² La resistencia a otros puntos de vista se puso de manifiesto cuando Josephine Teo, ministra del Trabajo (MT), sostuvo en el Parlamento que los trabajadores extranjeros recibían un buen trato y que su bienestar estaba “en el radar” de su ministerio ya a principios del año. Además, Teo, mostrando que es incapaz de percatarse de que las relaciones desiguales de poder pueden afectar la franqueza de las discusiones, afirmó que “no se ha encontrado con un solo trabajador migrante que le haya exigido una disculpa”. <https://www.todayonline.com/singapore/welfare-migrant-workers-was-radar-early-mom-will-see-how-standards-can-be-raised-josephine>

descrito como “demografía Ponzi” —la necesidad continua e implacable de aumentar la población de un Estado para impulsar la demanda de bienes y servicios (Persek 2013).

La inmigración moderna en Singapur se divide en dos clases. La primera de ellas es la de los *gastarbeiter* poco calificados —denominados con el eufemismo de “trabajadores extranjeros”— que entran al país bajo contratos que limitan la duración de su estadía y tienen la posibilidad de adquirir la ciudadanía. Los que pertenecen a este grupo tienen que ver con la segunda meta del gobierno, descrita anteriormente: permiten que Singapur conserve su competitividad ante países cuya mano de obra es menos costosa. La gran mayoría de estos trabajadores son mencionados en el apartado anterior, que se vieron sumamente afectados por el estallido de la pandemia y realizan labores sucias, peligrosas y difíciles (conocidas como “3D” por sus siglas en inglés: *dirty, dangerous, difficult*). La segunda clase de inmigrantes —a quienes internamente se denomina “talento extranjero”— ayudan a la consecución de las otras tres metas que ya se explicaron. Éstos entran a la fuerza laboral en los sectores profesional, gerencial, ejecutivo y técnico (PGET) de la economía con permisos menos restrictivos, pues algunos reciben estatus de residente permanente, y otros, la ciudadanía. Se considera que estos migrantes suplementan la fuerza laboral calificada de Singapur para que el Estado siga siendo competitivo económicamente. Además se sostiene que su presencia es necesaria, pues la población de Singapur envejece rápidamente y su tasa total de fecundidad (TFR, por sus siglas en inglés) de 1.14 hijos por mujer se encuentra muy por debajo del nivel de remplazo, que es de 2.1 (Singapore Department of Statistics s. f.). Esta población que disminuye, aunada a las presiones socioeconómicas que suelen asociarse con las pirámides poblacionales invertidas en desarrollo, podría afectar el crecimiento económico.

Por otro lado, hay que reconocer que la xenofobia no es novedad en Singapur. En la última década se han visto cada vez más expresiones públicas de hostilidad hacia los extranjeros. Por ejemplo, los que no son ciudadanos han sufrido numerosas acusaciones: como que son malos vecinos, hacen que suban los precios de la vivienda, aumentan la competencia por los lugares en las escuelas, inundan el transporte público, se infiltran en los partidos políticos e incluso permiten que las escuelas ganen competencias deportivas

interescolares sin merecerlo (Moore 2011; Jones 2010; Lur 2011; Hodal 2013; Teo, C. W. y Chan 2011; Teh y Lim 2011; Seah 2009).

La angustia por la pandemia se ha manifestado en lo que algunos han descrito como un estado de pánico moral, en el que se percibe a ciertos grupos como una amenaza para los puntos de vista y los intereses de la sociedad (Mathews y Zainuddin 2020). Con la pandemia, ninguna de las clases de extranjeros en Singapur —los trabajadores extranjeros y el talento extranjero— se ha librado de lo que un ministro denominó una “reacción visceral” negativa por parte de los singapurenses (Tai 2020).

En la opinión de los trabajadores extranjeros, algunos singapurenses creían que eran ellos, no el gobierno, los culpables de la alta tasa de contagios en los dormitorios. La carta en mandarín de un lector del periódico *Lianhe Zaobao*, publicada cuando los contagios aumentaron significativamente en los dormitorios, resumió los puntos de vista de algunos sectores de la sociedad del país. La carta sostenía que estos trabajadores provenían de “países retrasados”, tenían la “costumbre de reunirse para comer y charlar” y habían traído consigo “malos hábitos de higiene personal” (Lee, J. 2020). La página de Facebook de un periódico mostró que una gran mayoría de los comentarios hacían eco del punto de vista expresado, lo que sugiere que no se trataba de un caso aislado. La controversia que causó la carta incluso dio lugar a la intervención del ministro de Leyes y Asuntos Interiores, quien condenó la opinión por considerarla “xenofóbica y profundamente insensible”, y subrayó que el motivo de los altos niveles de contagio era la proximidad con la que vivían los trabajadores en los dormitorios (Lim, Y. L. 2020a).

Ante la grave caída de la economía, las dificultades en el mercado del empleo y los recortes en aumento, los extranjeros que laboran en sectores PGET no han escapado a los insultos xenofóbicos, que se expresan principalmente en línea. Debido a la percepción de que muchos extranjeros ocupan posiciones gerenciales de alto nivel en las compañías de Singapur, algunos ciudadanos indios, empleados de dos bancos y de Temasek Holdings, empresa de inversión del Estado, fueron víctimas de *doxing* [revelación en línea de información personal de otra persona, N. de la T.] (Today 2020a). De hecho, los indios parecen estar llevándose la peor parte de la cólera xenofóbica, pues se percibe que están sobrerrepresentados en el sector bancario y el tecnológico (Khan 2020). Quienes expresan

estas visiones xenofóbicas contra los profesionistas extranjeros infortunadamente podrían verse alentados por el comentario del ministro de Relaciones Exteriores de Singapur: “Sólo tenemos extranjeros para darle un viento extra a nuestras velas cuando se da la oportunidad... pero ahora estamos en una tormenta y debemos soltar lastre... 60 000 extranjeros han perdido su empleo. Y los esquemas que hemos implementado... claramente [están] dirigidos a los singapurenses” (Abu Baker y Chia 2020).

Además de la xenofobia, en lo relativo al tejido social, Singapur también ha sentido las repercusiones del asesinato de George Floyd en Estados Unidos y la amplificación internacional del movimiento *Black Lives Matter* [Las vidas negras importan; BLM por sus siglas en inglés]. En el contexto de Singapur, el mensaje mundial antirracismo hizo eco en algunos segmentos de la sociedad, lo que llevó a una discusión más amplia de la experiencia de las minorías, el trato que reciben los trabajadores extranjeros y cómo debe entenderse el pasado colonial del país (Vasu y Wong 2020). Por ejemplo, tras el surgimiento del movimiento BLM apareció en las redes una fotografía que muestra a alumnos de una escuela preparatoria con máscaras negras y la cara pintada de negro para celebrar el cumpleaños de un compañero de origen indio. El ministro de Educación habló al respecto y, si bien reconoció la existencia de sensibilidades raciales en el país, enfatizó las diferencias históricas y de contexto entre Singapur y Estados Unidos (Zhang 2020). Además, dado que el BLM también ha inspirado la lucha contra la supremacía blanca, Singapur, como otros Estados, se ha visto forzado a confrontar su tratamiento y comprensión de las historias coloniales. En el contexto de Singapur se ha cuestionado qué tan apropiado es conmemorar a Stamford Raffles —estadista británico, considerado el padre del Singapur moderno— con una estatua, teniendo en cuenta su legado imperial racista (Sholihyn 2020a).

POLÍTICA INTERIOR—ELECCIONES GENERALES

El suceso político más notable en 2020 en Singapur fueron las elecciones generales (EG2020) que se llevaron a cabo el 10 de julio para decidir cuál sería el gobierno. En éstas hubo un cambio significativo —para los estándares de las elecciones en el país— en el electorado, que se alejó del Partido de Acción Popular (PAP), que estaba bien arraigado en el poder. El Partido de Acción Popular (PAP), que ha gobernado Singapur desde 1959, perdió 10 de los

93 escaños parlamentarios disponibles ante el principal partido opositor, el Partido de los Trabajadores (PT). En el sistema de gobernanza híbrido de Westminster que tiene Singapur, el PT triunfó porque obtuvo dos Circunscripciones de Representación Grupal (CRG) —circunscripciones de varios miembros en las que los votantes eligen al equipo de candidatos de un partido, no a una sola persona—, así como un escaño de un solo miembro. En una de las primeras elecciones que hubo en el mundo durante la crisis sanitaria por la covid-19, el PAP tuvo uno de los peores resultados de su historia en una elección general, pues su proporción de voto popular pasó de 69.9% en la última elección de 2015, a 61.2%. Las EG2020 tuvieron una participación de 95.81% de los 2 651 435 electores registrados en un Estado donde votar es obligatorio (Departamento de Elecciones 2020). Además de que el PAP perdió escaños y una proporción importante del voto popular, hubo otros tres aspectos de los resultados de la elección que fueron significativos. Primero, el PAP perdió otra CRG, además de que no logró recuperar una que había perdido en las elecciones generales de 2015 ante el PT, a pesar de que muchos veían al sistema de CRG como un baluarte electoral contra una mayor presencia de la oposición en el Parlamento.³ En segundo lugar, la siguiente generación de líderes del PAP, los llamados líderes 4G,⁴ tuvieron resultados decepcionantes, pues la proporción de votos cayó varios puntos en las circunscripciones del PAP que encabezaron (Han, F. K. 2020). El fracaso en la obtención de apoyo de una base amplia de votantes perjudicó a quienes se seleccionó para ser futuros ministros del gabinete, pues muchos vieron en esta elección un intento para asegurar un mandato que ellos pudieran liderar en el futuro (Meah 2020; Thet 2020). En tercer lugar, tras la elección, el primer ministro Lee Hsien Loong

³ Las CRG se introdujeron al proceso electoral en 1988. Son circunscripciones de varios miembros por las que compiten equipos de candidatos. En cada CRG al menos un candidato debe pertenecer a una raza minoritaria —malaya, india u otra. De acuerdo con el artículo 8A de la Ley de Elecciones Parlamentarias (c. 218), el objetivo de la CRG es “asegurar que en el Parlamento estén representadas la comunidad malaya, la india y otras minorías”. La lógica de su implementación, según explicó un Comité Parlamentario Selecto, fue que el sistema conservaría “nuestro frágil tejido multirracial” y “consolidaría la naturaleza multirracial de nuestro Parlamento” (Information Division 1988). En este sistema se calibra que el número de escaños del Parlamento que no están ocupados por chinos sea alrededor de 25%, lo que implica una representación proporcional de la población china, que asciende a aproximadamente 25% del total. Se ha criticado el sistema CRG por presentar al PAP con una ventaja competitiva sustancial, pues impone límites *de facto* al número de circunscripciones por el que los partidos de oposición pueden competir en una elección debido a su grupo de candidatos sustancialmente menor. Además, también se ha dicho que el sistema de CRG es una herramienta del partido gobernante para salvaguardar su dominio en el Parlamento, más que una vía para tener representación multirracial (Mutalib 2002, 659-672).

⁴ En una adopción poco imaginativa de la nomenclatura de las normas de comunicación inalámbrica mundial —es decir, las redes 1G, 2G, 3G y 4G— a la siguiente generación de ministros que encabezará el gobierno del PAP después de que Lee Hsien Loong deje el cargo se le llama “líderes 4G”.

anuncio que el líder del PT Pritam Singh recibiría oficialmente el título de Líder de la Oposición —lo que establece al PT como gobierno alternativo.⁵

Es probable que el PAP se haya presentado a la elección con confianza. Anteriormente el partido había logrado grandes éxitos electorales durante épocas de crisis, pues el electorado singapurense parece preferir al malo por conocido en esos momentos (Yen 2020a). Por ejemplo, en las elecciones que se realizaron poco después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el PAP obtuvo 75.3% de los votos. Dado el contexto de esta elección, el PAP afirmó que las EG2020 eran “elecciones de crisis” y se describió a sí mismo como la mejor opción política, entre una amplia gama de partidos alternativos, para liderar a la ciudad-Estado mientras se atraviesa la pandemia y la caída de la economía que la acompañó (Lim, Y. L. 2020b).⁶ Otro factor que parece favorecer una victoria considerable para el PAP fue la imposibilidad de realizar mítines políticos presenciales durante la campaña electoral. Estos mítines, que tradicionalmente eran el escenario en el que los partidos alternativos podían obtener publicidad y apoyo, no pudieron realizarse debido a las medidas de distanciamiento social que fue necesario imponer por la pandemia. Con las condiciones idóneas para una gran victoria del PAP, un analista político experimentado evitó los pronósticos moderados para declarar que las “GE2020 darán una victoria arrolladora al PAP. De hecho, la oposición podría quedar completamente aniquilada en esta elección. Los votantes singapurenses volverán corriendo con papá” (Ng 2020).

Se han citado muchas razones por las cuales el PAP perdió terreno en las EG2020. En el fondo, quizá la razón más importante es la posibilidad de que la toma de decisiones del electorado en las casillas haya pasado de los temas tangibles relacionados con el sustento, como la seguridad laboral y el costo de la vida, a cuestiones intangibles como la necesidad de tener una democracia saludable junto con los temas que conlleva. En el camino a la elección, los partidos alternativos usaron el término “no dar un cheque en blanco” para referirse a la necesidad de negar al PAP una “supermayoría” —más de dos tercios de los

⁵ En el estilo de gobierno Westminster de Singapur, el Líder de la Oposición encabeza a la oposición en la presentación de puntos de vista alternativos en los debates parlamentarios, organiza el escrutinio de las posturas y las acciones del gobierno y se le consulta en el nombramiento de miembros de la oposición a los Comités Selectos. Se puede convocar al Líder de la Oposición para que asuma otros deberes, como asistir a los eventos oficiales de Estado y participar en visitas y reuniones junto a miembros del gobierno y el servicio público (Parliament of Singapore 2020).

⁶ Para darse una idea de cómo el PAP confiaba en su manejo de la covid-19 y la desaceleración económica, véase su manifiesto para las EG2020, por ejemplo (PAP 2020).

escaños del Parlamento, y con ello, la capacidad de aprobar modificaciones a la Constitución. En una carta dirigida al público, el doctor Tan Cheng Bock, secretario general del opositor Partido Progreso Singapur (PPS), llamó a los singapurenses a “aprovechar esta oportunidad para decirle al PAP ‘se acabaron los cheques en blanco’... Voten por la transparencia y la rendición de cuentas, voten por la independencia” (Tan, C. B. 2020). Además se resaltó la necesidad de que haya más voces alternativas en el Parlamento y el argumento de que el PAP no tenía el monopolio de las mejores ideas para la sociedad (Rei 2020). Asimismo, podría decirse que el énfasis sostenido del PT durante la campaña en la necesidad de una mayor rendición de cuentas puso en aprietos al gobierno, lo cual es comprensible pues no hay una respuesta satisfactoria al llamamiento a una mayor rendición de cuentas. La mejor respuesta que el PAP pudo dar fue que el esquema de Miembros del Parlamento no Circunscriptoriales (NCMP, por sus siglas en inglés) aseguraba a los singapurenses que hubiera puntos de vista diferentes al del PAP en el Parlamento. En el esquema NCMP se permite que un máximo de doce de los perdedores con mejor desempeño en unas EG sean Miembros del Parlamento (MP) sin representación circunscriptorial. Si bien los NCMP gozan de los mismos derechos de voto que los MP, se ha criticado este esquema por considerársele una treta para disuadir a los votantes de votar por los MP que no pertenecen al PAP, pues se les asegura cierta forma de oposición en el Parlamento, así como un medio por el cual el sistema neutraliza a la oposición, pues no se considera que esos MP representen a las bases (Teo, X. 2011).

Otro factor que pudo haber favorecido a los partidos alternativos fue, irónicamente, la imposibilidad de realizar mítines políticos presenciales. Debido a que el internet tiene un índice de penetración de 98% en los hogares, llevar a cabo su campaña electoral en línea permitió a los partidos alternativos eludir a los medios convencionales, de inclinación oficialista, y llegar directamente a los votantes (Keiren 2020). Esta adopción del internet como herramienta de alcance durante una elección marcó un cambio de las elecciones pasadas, en las que el uso de la red fue más cauteloso y conservador (Gomez 2008). Durante las EG2020, los partidos alternativos pudieron llevar a cabo discursos y mítines en vivo y transmitirlos en línea, usar infografías para explicar sus políticas y escudriñar las posturas del PAP. Videos muy bien realizados de partidos alternativos recibieron elogios en las redes sociales y, quizá mostrando que la atención que generó esta estrategia lo tomó desprevenido, o bien en un intento de emprender acción defensiva, el PAP criticó la campaña en línea

tildándola de “una hábil maniobra de relaciones públicas” pero incapaz de resolver los problemas del mundo real (Sholihyn 2020b). Resulta interesante que, como las EG2020 se compitieron en la red, la ventaja de la que solía gozar el PAP durante las elecciones gracias a los medios tradicionales pasivos se eliminó en cierta forma. Además de que pudieron hablarle a los votantes directamente, los partidos alternativos se beneficiaron cuando se percibía que los medios no habían sido justos en sus reportajes por dos motivos. En primer lugar, los reportes “injustos” alimentaban la percepción de que los candidatos de los partidos alternativos eran débiles pero valerosos, y en segundo, las conversaciones sobre ejemplos de reportes “injustos” dieron más publicidad a los partidos alternativos. Por ejemplo, después del encomiado desempeño de Jamus Lim, candidato del PT, en un debate televisado, se acusó a un medio tradicional de torcer la narrativa por alterar un encabezado que hablaba positivamente de Lim para hacerlo ver más halagador para el ministro de Relaciones Exteriores, su contrincante en el debate (Daud 2020). Además, la discusión de esta alteración de la narrativa generó una conversación aún mayor sobre el desempeño de Lim en las redes sociales.

Más allá de la justicia en cuanto a la forma en que los medios reportaron las elecciones, un posible motivo de la caída en la proporción de los votos para el PAP se debe a lo que alguien nombró el “Efecto Clinton” (Guimaraes 2020). Éste se refiere al paradójico aumento de popularidad del presidente estadounidense Bill Clinton a pesar del proceso de destitución que se promovió en su contra en 1998 —la popularidad de las personas puede crecer cuando el público percibe que se les trató injustamente. Aplicado en el contexto de las EG2020, el efecto explica el aumento de popularidad de los partidos alternativos, aunque el PAP haya planteado lo que puede verse como un entorno político injusto y desfavorable para el éxito de los otros partidos. Por ejemplo, algunos consideran que la Ley de elección presidencial reservada y la Ley de protección contra las falsedades y la manipulación en línea (LPFML) están diseñadas para obstaculizar los esfuerzos de quienes desafían el dominio del PAP sobre el ámbito político (Chew 2020; Wong 2020; Han, K. 2020). La creación de este ambiente pudo haber producido el resultado contrario al que deseaba el PAP, pues los votantes pudieron haber considerado que tales medidas eran injustas y causado que algunos apoyaran a los candidatos desfavorecidos.

RELACIONES EXTERIORES

A diferencia de los problemas comunales y sanitarios que se presentaron este año en Singapur, sus relaciones exteriores pueden describirse como normales, pues se mantuvo la estabilidad entre este país y los cuatro Estados que podrían considerarse los más importantes en su constelación: Malasia, Indonesia, Estados Unidos y China.

El 9 de agosto de 2020 fue el 55º aniversario de la separación de Singapur y Malasia. Desde entonces, el trato entre ambos países ha sido mayormente cordial, pues están íntimamente entrelazados en temas de trabajo, bienes y servicios, capital y lazos familiares. Quizá el factor más significativo para la solidez de los vínculos bilaterales en 2020 fue la renuncia en marzo de Mahathir Mohamad, primer ministro (PM) malayo, conocido por su línea dura en relación con Singapur y quien, durante su segundo reinado como PM, suspendió las obras del Sistema de Tránsito Rápido (STR) entre Johor, el estado malayo más cercano a Singapur, y un enlace ferroviario de alta velocidad entre Singapur y Kuala Lumpur. Cuando el PM Muhyiddin Yassin sustituyó a Mahathir se resucitó el proyecto del STR, y el gobierno malayo tiene hasta diciembre de 2020 para tomar una decisión sobre el proyecto del tren de alta velocidad. Ambos proyectos son sumamente importantes para ambos Estados, que comparten una de las fronteras más transitadas del mundo. Antes de la pandemia, alrededor de 300 000 personas usaban los dos puentes que unen a los países, la mayoría de las cuales eran malayos que trabajaban en Singapur. Además, el vuelo de una hora entre Singapur y Kuala Lumpur, la capital de Malasia, es una de las rutas internacionales más concurridas del mundo. Se prevé que el proyecto del STR reduzca la congestión de los puentes y que el proyecto del tren de alta velocidad aumente aún más la conectividad entre Kuala Lumpur y Singapur. Si Muhyiddin permanece en el poder, se espera que su presencia fomente vínculos más fuertes, pues se dice que el PM entiende los beneficios de una relación cálida con Singapur, ya que fue ministro principal de Johor durante nueve años y su escaño parlamentario pertenecía a esa jurisdicción (Sim y Jaipragas 2020).

Las relaciones de Singapur con su otro vecino cercano, Indonesia, siguen siendo buenas durante el año. Dado que Singapur mantuvo su puesto número uno como la principal fuente de inversión extranjera directa en Indonesia, incluso durante la pandemia, no sorprende que la profundización de la relación económica sea de lo más notable de 2020.

Tampoco sorprende que la economía domine los titulares, sobre todo porque en esta ocasión no llegó la neblina que se genera casi todos los años debido a los incendios agrícolas de escala industrial que se llevan a cabo para desmontar la tierra, y que ha tensado las relaciones en años pasados (Desker 2015). La visita de la presidente de Singapur, Halimah Yacob, a Indonesia en febrero de 2020 —su primera visita al país y también la primera visita formal de un jefe de estado singapurense al archipiélago en ocho años— brindó cierto impulso a las discusiones sobre temas económicos, por ejemplo el potencial de colaboración en los sectores emergentes, como la economía digital y la Industria 4.0. En esta visita se prepararon varios acuerdos oficiales, como el acuerdo para la eliminación de la doble imposición respecto al impuesto sobre la renta y el de Prevención de la Evasión y la Elusión Fiscales (DTA), así como un memorando de entendimiento entre la Guardia Costera Policiaca de Singapur y la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de Indonesia, que contemplaría intercambios de información y la realización de patrullajes y operativos conjuntos de manera regular, así como iniciativas de capacitación bilateral (Gorbiano 2020).

Para los tratos de Singapur con los dos gigantes de las relaciones internacionales en la región del Indo-Pacífico, 2020 siguió representando un cuidadoso acto de equilibrio para obtener el mayor espacio político posible para la toma de decisiones independiente, manteniendo una postura neutral en temas en los que Estados Unidos y China pueden estar en desacuerdo. Al igual que en otros Estados del Indo-Pacífico, se considera que esta estrategia es la óptima para obtener la presencia de seguridad estabilizadora de Estados Unidos en la región y al mismo tiempo beneficiarse del crecimiento económico de China. Muchos creen que la victoria electoral del ex vicepresidente Biden traería pocos cambios a una relación que es multifacética, pues toca diversos ámbitos como la economía, la seguridad y la educación, si no hay una “crisis bilateral urgente” (Phua 2020). Si bien tampoco existe una crisis bilateral urgente con China, la relación entre ambos países es estable pero compleja. En años anteriores hubo problemas que tensaron las relaciones. En primer lugar, la insistencia de Singapur en respetar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CDM) en lo relativo a las reivindicaciones de China sobre el Mar de la China Meridional es una postura que irrita a esta última, pues la ve como una internacionalización innecesaria del asunto. En segundo, el uso de Taiwán como base de adiestramiento para el ejército de Singapur también es motivo de molestia para China. Viendo hacia el futuro, la

cuidadosa caminata de Singapur sobre la cuerda floja podría implicar algunos desafíos: principalmente la relación entre los funcionarios chinos y la siguiente generación de líderes 4G de Singapur. Lee Kwan Yew, quien fuera el primero en ocupar el puesto de PM en Singapur, y sus sucesores han sostenido muy buenas relaciones con los líderes chinos, y aún está por verse qué forma de relación pueden cultivar aquellos que están prestos a tomar el timón de Singapur (Sim 2020). Además, como ha señalado un analista, se tiene la necesidad de llegar a una relación “estable y más institucionalizada [...] basada en el derecho internacional y en el autodomínio, no en los vínculos que tienen los líderes en particular” (Sim 2020). Por otro lado, aún está por verse de qué manera equilibrará Singapur a las dos potencias ahora que las compañías de tecnología chinas parecen interesadas en establecerse en Singapur. Tencent Holdings tiene planes confirmados de abrir una nueva oficina en Singapur como parte de su expansión en el Sureste Asiático, y se reporta que el gigante del comercio electrónico Alibaba Group está en proceso de realizar una inversión de 3 000 millones de dólares en Grab, la empresa de transporte de pasajeros a través de aplicación, que está basada en Singapur. ByteDance, el desarrollador de la popular aplicación TikTok, también pretende invertir “varios miles de millones de dólares” en un centro de datos en Singapur, según algunos reportes. Estas maniobras podrían poner a prueba la destreza de la diplomacia singapurense si el nuevo gobierno de Estados Unidos las mira con malos ojos. Si 2020 fue un año como tantos otros en cuanto a la estrategia de Singapur para con las dos potencias, el futuro podría ser más turbulento.

CONCLUSIÓN

Si se reflexiona en torno al año en conjunto, y para resumirlo en una sola oración, 2020 fue un año en el que las relaciones exteriores de Singapur permanecieron estables, mientras que los problemas internos requirieron bastante energía. En el ámbito nacional, será interesante ver si Singapur cambia su estrategia de entrelazar el desarrollo económico con la inmigración. Además será fascinante ver cómo se adaptará el PAP a la presencia de más miembros de partidos alternativos en el Parlamento y a que su ciudadanía, normalmente dócil, se empodere con las redes sociales (si es que se adapta). Hay claroscuros en el ámbito de las relaciones exteriores. Si bien las relaciones con sus vecinos más cercanos parecen estar

bien, aún está por verse cómo pueden equilibrarse de manera óptima las expectativas de China y las de Estados Unidos. Es interesante notar que las palabras de Run DMC, fundadores del hip hop moderno, pueden aplicarse hoy a Singapur: “hard times [are] spreading just like the flu... All day I have to work at my peak... So keep your balance, and don’t you slip” [Las dificultades se contagian como la gripa... Todo el día tengo que trabajar al máximo... Así que mantén el equilibrio y no te resbales] (McDaniels et al. 1984).

Traducción: María Capetillo Lozano

Norman Vasu es profesor emérito en la Facultad de Estudios Internacionales S. Rajaratnam de la Universidad Tecnológica Nanyang en Singapur. Su investigación se centra en temas relativos al tejido social, como el nacionalismo, la inmigración y el multiculturalismo.

isnvasu@ntu.edu.sg

REFERENCIAS

- Abu Baker, Jalelah y Lianne Chia. 2020. “GE2020: PAP, PSP, WP and SDP candidates take part in ‘live’ General Election debate.” *Channel News Asia*, julio 2, 2020. <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/ge2020-live-broadcast-political-debate-pap-wp-sdp-psp-12891964>
- Barron, Laignee. 2020. “What We Can Learn from Singapore, Taiwan and Hong Kong About Handling Coronavirus.” *Time*, marzo 13, 2020. <https://time.com/5802293/coronavirus-covid19-singapore-hong-kong-taiwan/>
- Bellows, Thomas J. 1990. “Singapore in 1989: Progress in a Search for Roots.” *Asian Survey* 30 (2): 203. <https://online.ucpress.edu/as/article-abstract/30/2/201/22657/Singapore-in-1989-Progress-in-a-Search-for-Roots>
- Cher, Andrew. 2020. “Countries in lockdown should do what Singapore has done, says coronavirus expert.” *CNBC*, marzo 31, 2020. <https://www.cnn.com/2020/03/31/countries-in-lockdown-should-try-what-singapore-is-doing-coronavirus-expert.html>

- Chew Hui Min. 2020. "In Focus: A General Election with a 'Covid twist' – how a pandemic may shape a pivotal contest." *Channel New Asia*, junio 24, 2020. <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/in-focus-ge-general-election-covid19-issues-economy-jobs-12857392>
- Daud, Sulaiman. 2020. "AsiaOne clarifies headline change on political debate, independent decision made with no external communication." *Mothership*, julio 3, 2020. <https://mothership.sg/2020/07/asiaone-clarifies-headline-change-political-debate/>
- Desker, Barry. 2015. "Hazy days strain Singapore–Indonesia relations." *East Asia Forum*, octubre 22, 2015. <https://www.eastasiaforum.org/2015/10/22/hazy-days-strain-singapore-indonesia-relations/>
- Elections Department. 2020. "Press Release. Total Votes Cast at Singapore General election 2020." Elections Department Prime Minister's Office, julio 15, 2020. https://www.eld.gov.sg/press/2020/Press_Release_on_Total_Votes_Cast_at_Singapore_General_Election_2020.pdf
- "Entry of Hongkongers Won't Upset Racial Mix." 1989. *The Straits Times*, agosto 21, 1989.
- Fordyce, Deborah D. 2020. "Employers' practices leave foreign workers vulnerable to infection." *The Straits Times*, marzo 23, 2020. <https://twc2.org.sg/2020/03/23/straits-times-forum-employers-practices-leave-foreign-workers-vulnerable-to-infection/>
- Gomez, James. 2008. "Online Opposition in Singapore: Communications Outreach Without Electoral Gain." *Journal of Contemporary Asia* 38 (4): 591-612.
- Gorbiano, Marchio Irfan. 2020. "Indonesia, Singapore reaffirm economic, people-to-people relations." *Jakarta Post*, febrero 5, 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/02/05/indonesia-singapore-reaffirm-economic-people-people-relations.html>
- Griffiths, James. 2020. "Singapore had a model coronavirus response, then cases spiked. What happened?" *CNN*, abril 19, 2020. <https://edition.cnn.com/2020/04/18/asia/singapore-coronavirus-response-intl-hnk/index.html>

- Guimaraes, Conrad. 2020. "Singapore's 2020 Election: Explaining the PAP's Stagnation." *The Diplomat*, agosto 5, 2020. <https://thediplomat.com/2020/08/singapores-2020-election-explaining-the-paps-stagnation/>
- Han Fook Kwang. 2020. "Singapore GE2020: Vote signals a desire for change, but not in a hurry." *The Straits Times*, julio 12, 2020. <https://www.straitstimes.com/opinion/vote-signals-a-desire-for-change-but-not-in-a-hurry>
- Han, Kirsten. 2020. "Want to Criticize Singapore? Expect a 'Correction Notice'." *The New York Times*, enero 21, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/01/21/opinion/fake-news-law-singapore.html>
- Heijmans, Philip y Jason Gale. 2020. "As Asia Panics, One Country Wins Praise for Approach to Virus." *Bloomberg*, febrero 10, 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-10/as-asia-panics-one-country-wins-praise-for-approach-to-virus>
- Hodal, Kate. 2013. "Singaporean Protest: 'Unfamiliar faces are crowding our land.'" *The Guardian*, febrero 15, 2020. <http://www.theguardian.com/world/2013/feb/15/singapore-crisis-immigration-financial-crisis>
- Hong, Lynda. 2017. "Aligning to work as one." *Challenge*, octubre 7, 2017. <https://www.psd.gov.sg/challenge/ideas/deep-dive/aligning-to-work-as-one>
- Information Division. 1988. Group Representation Constituencies: A summary of the report of the Select Committee. Singapur: Ministry of Communications and Information.
- Jones, Joseph. 2010. "The Property Blame Game." *iProperty.com*, noviembre 4, 2010.
- Keiren Goh 2020. "Singapore General Elections: New Dawn for the Opposition?" *The Diplomat*, julio 9, 2020. <https://thediplomat.com/2020/07/singapore-general-elections-new-dawn-for-the-opposition/>
- Khan, Asif Ullah. 2020. "Why Have Singaporeans Turned Against Indian Professionals?" *The Diplomat*, octubre 8, 2020. <https://thediplomat.com/2020/10/why-have-singaporeans-turned-against-indian-professionals/>

- Koay, Andrew y Belmont Lay. 2020. "American science journalist praises S'pore's Covid-19 fight: If S'pore can't do it, we're all screwed." *Mothership*, febrero 18, 2020. <https://mothership.sg/2020/02/laurie-garrett-singapore-covid-19/>
- Kok Xinghui. 2020. "Singapore unveils fourth stimulus budget of US\$23.2 billion to save jobs." *South China Morning Post*, mayo 26, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3086106/singapore-unveils-fourth-stimulus-budget-us232-billion-save-jobs>
- Lee Hsien Loong. 2010. "National Day Rally Speech." Prime Minister's Office Singapore, agosto 29, 2010. <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/prime-minister-lee-hsien-loongs-national-day-rally-2010-speech-english>
- Lee, Joshua. 2020. "Covid-19 outbreak in dorms due to migrant workers' poor hygiene & bad habits: Zaobao forum letter." *Mothership*, abril 15, 2020. <https://mothership.sg/2020/04/migrant-workers-zaobao-letter/>
- Leonhardt, David. 2020. "The Singapore Warning Reopening the economy will be hard." *The New York Times*, abril 16, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/16/opinion/coronavirus-reopen-economy-singapore.html>
- Lim Min Zhang. 2020. "Coronavirus: Migrant workers important to S'pore economy, say business and trade groups in response to calls to limit numbers." *The Straits Times*, mayo 27, 2020. <https://www.straitstimes.com/singapore/business-and-trade-groups-underline-importance-of-migrant-workers-to-singapore-economy>
- Lim Yan Liang. 2020a. "Coronavirus: Letter on dorm cases xenophobic, says Shanmugam." *The Straits Times*, abril 18, 2020. <https://www.straitstimes.com/singapore/letter-on-dorm-cases-xenophobic-shanmugam>
- Lim Yan Liang. 2020b. "Singapore GE2020: This is a crisis election that will shape Singapore's future, says PM Lee." *The Straits Times*, junio 30, 2020. <https://www.straitstimes.com/politics/singapore-ge2020-this-is-a-crisis-election-that-will-shape-singapores-future-says-pm-lee>

- Low, Donald. 2020. "How Singapore can draw the right lessons from the coronavirus crisis." *South China Morning Post*, abril 16, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3080095/how-singapore-can-draw-right-lessons-coronavirus-crisis>
- Low, James. 2020. "Covid-19 Crisis Management: An Early Look." *Ethos*, junio 3, 2020. <https://www.csc.gov.sg/articles/covid-19-crisis-management-an-early-look>
- Lur, Xavier. 2011. "Singaporean students fell the heat from foreign counterparts." *Yahoo.com*, octubre 24, 2020. <http://sg.news.yahoo.com/blogs/what-is-buzzing/porean-students-feel-heat-foreign-counterparts-114119914.html>
- Mathews, Mathew y Shamil Zainuddin. 2020. "The pandemic, moral panic and 'folk devils'." *The Straits Times*, mayo 8, 2020. <https://www.straitstimes.com/opinion/the-pandemic-moral-panic-and-folk-devils>
- McDaniels, D., J. Simmons, L. Smith y W. Warring. 1984. "Hard Times." *Run-DMC*. Arista Records LLC.
- Meah, Natasha. 2020. "GE2020: Sengkang GRC a 'major loss' to 4G team, says PM Lee." *Today*, julio 11, 2020. <https://www.todayonline.com/singapore/sengkang-grc-major-loss-4g-team-says-pm-lee>
- Moore, Malcolm. 2011. "Singapore's 'anti-Chinese curry war.'" *Telegraph*, agosto 16, 2020. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/singapore/8704107/Singapores-anti-Chinese-curry-war.html>
- Mutalib, Hussin. 2002. "Constitutional-electoral reforms and politics in Singapore." *Legislative Studies Quarterly* 27 (4): 659-672.
- Ng, Nelly. 2020. "This NUS Professor Predicts That GE2020 Will Be a Landslide Victory for the PAP." *The Kopi*, junio 26, 2020. <https://thekopi.co/2020/06/29/bilveer-singh-predicts-will-be-a-landslide-victory-for-the-pap/>
- PAP (People's Action Party). 2020. "Manifesto." <https://www.pap.org.sg/manifesto/#>
- Parliament of Singapore. 2020. "Duties and Parliamentary Privileges of Leader of the opposition." Office of the Speaker of Parliament and Office of the Leader of the

- House, julio, 28, 2020. <https://www.parliament.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/press-release-on-leader-of-opposition.pdf>
- Persek, William. 2013. "‘Ponzi demography’ as Singaporeans fear overpopulation bubble, burst." *The Japan Times*, febrero 25, 2020. <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/02/25/commentary/world-commentary/ponzi-demography-as-singaporeans-fear-overpopulation-bubble-burst/>
- Phua, Rachel. 2020. "Little change to US-Singapore relations under either Trump or Biden: Experts." *Channel News Asia*, noviembre 4, 2020. <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/singapore-us-relations-trump-biden-us-elections-2020-vote-13461760>
- Ratcliffe, Rebecca. 2020. "‘We’re in a prison’: Singapore’s migrant workers suffer as Covid-19 surges back." *The Guardian*, abril 23, 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/23/singapore-million-migrant-workers-suffer-as-covid-19-surges-back>
- Rei Kurohi. 2020. "Singapore GE2020: WP wants to deny PAP a blank cheque, says Jamus Lim." *The Straits Times*, septiembre 2, 2020. <https://www.straitstimes.com/politics/voters-being-asked-for-blank-cheque-says-wp>
- Seah Chiang Nee. 2009. "Sports Highlight the Growing Ire." *The Star Online*, junio 13, 2009. <http://www.thestar.com.my/story.aspx/?file=%2f2009%2f6%2f13%2ffocus%2f4099934&sec=focus>
- Sholihyn, Ilyas. 2020a. "Amid global backlash against colonialists, netizens ask what about Raffles?" *AsiaOne*, junio 11, 2020. <https://www.asiaone.com/digital/amid-global-backlash-against-colonialists-netizens-ask-what-about-raffles>
- Sholihyn, Ilyas. 2020b. "PAP’s Shanmugam throws shade at ‘slick PR videos’ put out by other parties in GE2020." *AsiaOne*, julio 1, 2020. <https://www.asiaone.com/singapore/paps-shanmugam-throws-shade-slick-pr-videos-put-out-other-parties-ge2020>
- Singapore Department of Statistics. s. f. "Births and Fertility." <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/births-and-fertility/latest-data>

- Sim, Dewey. 2020. "Singapore-China relations, 30 years on: can the 4G leaders hold their own, and will the US rock the boat?" *South China Morning Post*, octubre 3, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3103994/singapore-china-relations-30-years-can-4g-leaders-hold-their-own>
- Sim, Dewey y Bhavan Jaipragas. 2020. "Stalled Malaysia-Singapore metro link gets fresh push as ties thaw post-Mahathir." *South China Morning Post*, julio 30, 2020. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3095299/stalled-malaysia-singapore-metro-link-gets-fresh-push-ties-thaw>
- Surowiecki, J. 2004. *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*. Nueva York: Doubleday & Co.
- Tai, Janice. 2020. "Racism and xenophobia resurfacing during Covid-19: MCCY minister Grace Fu." *The Straits Times*, mayo 30, 2020. <https://www.straitstimes.com/singapore/racism-and-xenophobia-resurfacing-during-covid-19-mccy-minister-grace-fu>
- Tan Cheng Bock. 2020. "Singapore GE2020: Say 'no More Blank Cheques' to the Ruling Party, Says Dr Tan Cheng Bock." *The Straits Times*, julio 3, 2020. <https://www.straitstimes.com/singapore/say-no-more-blank-cheques-to-the-ruling-party-dr-tan>
- Tan, Eugene K. B. 2020. "Time for Singapore to address some uncomfortable questions on its migrant workers." *Today*, abril 29, 2020. <https://www.todayonline.com/commentary/time-singapore-address-uncomfortable-questions-migrant-workers-covid-19-dormitories>
- Teh Joo Lin y Cheryl Lim. 2011. "Stand for Election? 'Ensure Male Candidates do NS First'." *The Straits Times*, mayo 3, 2011.
- Teo Cheng Wee y Robin Chan. 2011. "PAP Salvo Targets Workers' Party 'Star' Chen." *The Straits Times*, abril 19, 2020.
- Teo Xuanwei. 2011. "Low Thia Kiang: No NCMP seat for me." *Today*, marzo 24, 2020.

- Thet, Nyi Nyi. 2020. "ST's editor-at-large: PAP's leadership succession, who will be next PM, should be reviewed." *Mothership*, julio 12, 2020. <https://mothership.sg/2020/07/4g-post-election-heng-swee-keat/>
- Today, 2020a. "Facing job uncertainty and online vitriol, expats in S'pore share their worries and anxieties." *Today*, septiembre 6, 2020. <https://www.todayonline.com/big-read/big-read-facing-job-uncertainty-and-online-vitriol-expats-spore-share-their-worries-and>
- Today, 2020b. "The Big Read: From 'gold standard' to 'cautionary tale' – dissecting first 3 months of S'pore's Covid-19 response." *Today*, abril 25, 2020. <https://www.todayonline.com/big-read/big-read-gold-standard-cautionary-tale-dissecting-first-3-months-spores-covid-19-response>
- Vasu, Norman y Yasmine Wong, 2020. "BLM Movement: Singapore and Glocalisation." *RSIS Commentaries*, julio 13, 2020. <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/cens/blm-movement-singapore-and-glocalisation/>
- Wong, Tessa. 2020. "Why Singaporeans aren't all glad to get the president they wanted." *BBC News*, septiembre 13, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-41237318>
- Yen Nee Lee. 2020a. "5 reasons why Singapore's upcoming general election is worth watching." *CNBC*, julio 1, 2020. <https://www.cnbc.com/2020/07/01/5-reasons-why-singapores-upcoming-general-election-is-worth-watching.html>
- Yen Nee Lee. 2020b. "Singapore announces another \$5.8 billion to boost its coronavirus-hit economy." *CNBC*, agosto 17, 2020. <https://www.cnbc.com/2020/08/17/singapore-announces-another-5point8-billion-to-boost-its-coronavirus-hit-economy.html>
- Zhang, Jane. 2020. "Ong Ye Kung: Racial insensitivities exist in S'pore, but our situation 'entirely different' from US." *Mothership*, junio 6, 2020. <https://mothership.sg/2020/06/racial-microaggressions-ong-ye-kung/>