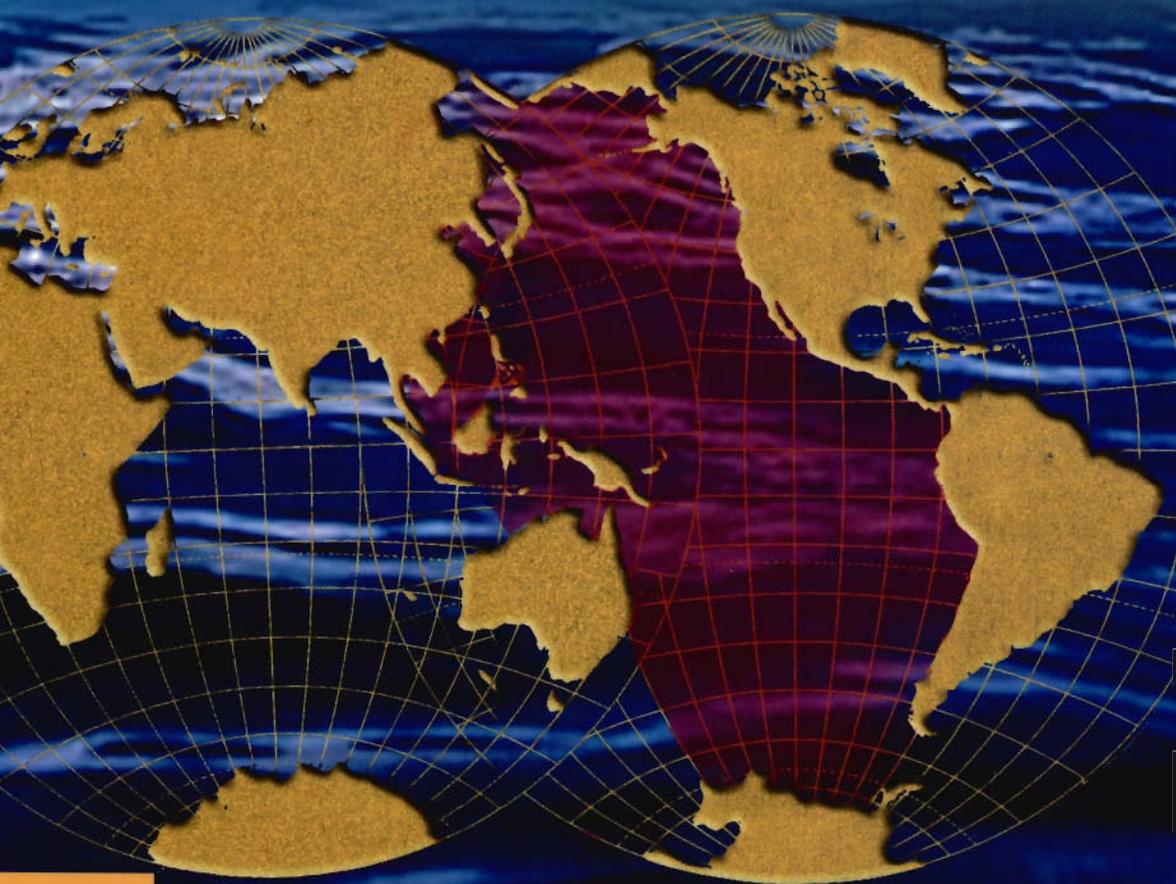


COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN LA CUENCA DEL PACÍFICO

José Luis León • José Luis Estrada • Ernesto Turner

Coordinadores



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa *Casa abierta al tiempo*



Miguel Ángel

Porrúa

COOPERACIÓN Y CONFLICTO

EN LA CUENCA DEL PACÍFICO



Luis Mier y Terán Casanueva
Rector General

Ricardo Solís Rosales
Secretario General



José Lema Labadie
Rector

Javier Melgoza Valdivia
Secretario

Rodrigo Díaz Cruz
Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Raúl Molina Salazar
Jefe del Departamento de Economía

COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN LA CUENCA DEL PACÍFICO

José Luis León • José Luis Estrada • Ernesto Turner

Coordinadores



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa



Casa abierta al tiempo

Miguel Ángel
The logo for Miguel Ángel Porrúa features a silhouette of a person sitting on a chair.
Porrúa

MÉXICO • 2005

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución propietaria
de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla en la serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, diciembre del año 2005

© 2005
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

© 2005
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-669-8

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autoriza-
ción por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del De-
recho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Presentación

José Luis León
José Luis Estrada
Ernesto Turner

ANTE LAS razones que se detallan en la introducción del presente libro, es necesario construir un conocimiento más científico de la cuenca del Pacífico. Por ello, los editores del presente libro nos dimos a la tarea de formar, desde 2002, el Seminario de Estudios sobre el Pacífico, que agrupa a investigadores de las tres unidades de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Tras levantar un inventario de aquellos académicos ocupados en realizar investigación sobre el Pacífico, encontramos que existían numerosos proyectos individuales sobre el tema; había, sin embargo, poca o nula comunicación transversal entre los investigadores. Para subsanar esta falla, los académicos reunidos en el seminario comenzamos a efectuar reuniones periódicas a efectos de formalizar un espacio de reflexión conjunta. Desde su inicio, una de las características sobresalientes del seminario ha sido la conjugación de estudios en diferentes disciplinas y perspectivas metodológicas: las relaciones internacionales, la ciencia política, la historia y la economía son campos dentro de los cuales los participantes realizan sus investigaciones.

Posteriormente, los miembros del grupo avanzamos en la idea de organizar un evento anual que incluyese no sólo a los miembros del propio seminario, sino también a académicos de otras universidades y centros de investigación involucrados en esta temática. El libro que se ofrece al público es resultado del I Encuentro Metropolitano de Estudios sobre el Pacífico, realizado en la unidad Xochimilco de la Universidad

Autónoma Metropolitana (UAM). Dada la vocación plural del seminario, tanto en el encuentro anual como en la publicación resultante de él se han incorporado trabajos realizados en los tres campus de dicha universidad, así como en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, y en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consideramos que la cooperación interinstitucional es un camino adecuado para que en México puedan afianzarse grupos de investigación que respondan satisfactoriamente a las interrogantes sobre el futuro de la cuenca del Pacífico, y contribuyan a documentar las posiciones del Estado y la sociedad civil mexicanos en relación con esa zona del mundo.

La realización del I Encuentro no hubiese sido posible sin el decidido apoyo de la rectoría de la UAM-Xochimilco, así como de las Divisiones de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH) de las tres unidades. En la UAM-Azcapotzalco, el Departamento de Economía ha sido especialmente entusiasta con respecto a los trabajos del seminario. La misma actitud han mostrado el Departamento de Economía y la Coordinación de Extensión Universitaria de la UAM-Iztapalapa, así como el Departamento de Política y Cultura del campus Xochimilco. Al presentar este libro, deseamos expresar un cordial agradecimiento a todas las personas que nos han alentado, ya sea mediante sus ideas para la organización del seminario, o bien por la vía del financiamiento para esta obra. Destacan el doctor Juan José Ramírez Bonilla, director del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México; y los doctores José Lema Labadie, Rodrigo Díaz Cruz y Raúl Molina Salazar, rector, director de la División de CSH, y jefe del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa, respectivamente. Igualmente reconocemos el minucioso trabajo editorial de Miguel Ángel Porrúa y Raúl Guerrero.

Introducción

José Luis León*
José Luis Estrada**
Ernesto Turner***

¿Por qué la cuenca del Pacífico?

EL ESTUDIO de la cuenca del Pacífico¹ ha dejado de ser un ejercicio de cultura general, para convertirse en un tema de discusión obligada en los estudios internacionales. En efecto, no parece una exageración afirmar que el Pacífico se ha convertido en uno de los grandes laboratorios de las ciencias sociales en el siglo XXI. Más específicamente, en Asia Pacífico no sólo ha discurrido una milenaria historia; también se han forjado muchas de las grandes culturas, religiones y corrientes filosóficas del mundo. Además, el Pacífico ha adquirido una enorme importancia en términos de la política y la economía internacionales contemporáneas.

En el plano de la política internacional, el tiempo largo de la historia constata una importante novedad. El centro de poder mundial desde la

* Doctor en ciencia política por Columbia University, Nueva York. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, y coordinador del Seminario de Estudios sobre el Pacífico. Correo electrónico: joseluisleonm@hotmail.com

** Doctor en economía por The New School of Social Research, Nueva York. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, y coordinador del Seminario de Estudios sobre el Pacífico. Correo electrónico: jestrada10@hotmail.com

*** Doctor en economía por la Universidad de París X-Nanterre. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, y coordinador del Seminario de Estudios sobre el Pacífico. Correo electrónico: eturner@dns.colef.mx

¹ La delimitación regional de este libro –y evidentemente la del seminario que le dio origen– sigue en mucho la establecida en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Este mecanismo de cooperación y diálogo intergubernamental se estableció en 1989 y ha constituido el principal foro de negociación para las 21 economías que lo integran. Entre ellos destacan la gran mayoría de los países del este asiático; Estados Unidos, Canadá, México, Perú y Chile, en el continente americano; así como Australia y Nueva Zelanda en Oceanía. El contenido del libro refleja una atención central a dichos países, así como a las relaciones bilaterales o multilaterales entre ellos.

Edad Media hasta el siglo XVIII fue Europa. En los siglos XIX y XX Estados Unidos se incorporó, por la puerta grande, a esta constelación de poder. En el siglo que despunta, pocos dudan que la configuración de los centros de poder mundiales habrá de incluir, en un plano protagónico, a Asia. Hoy, muchas de las grandes potencias se ubican en la cuenca del Pacífico. En la vasta geografía de esta región se sitúa Estados Unidos, considerado por muchos analistas como la única superpotencia de la actualidad. Del otro lado del océano destacan Japón, la gran potencia económica de Asia; China, un gigante milenario postergado por siglos, que por la vía del desarrollo económico y la fuerza militar busca aumentar su presencia internacional; y Rusia, país euroasiático cuyo poderío ha mostrado dimensiones regionales y planetarias en los últimos dos siglos.

En vista de esta densidad geopolítica, no es extraño que las cuestiones de seguridad internacional y regional ocupen un espacio destacado en la agenda del Pacífico. Amén de las no siempre cordiales relaciones entre las potencias, persiste una serie de focos rojos y amarillos relacionados con la agenda de la seguridad regional. Un breve inventario de esta agenda incluiría, en América Latina, temas como la disputa territorial de Ecuador y Perú y las tensiones respecto a los límites marítimos entre este país y Chile. En Asia sobresalen los diferendos de China con Vietnam, Rusia y Japón, y de Japón con Corea del Sur. Destacan asimismo las tensiones entre China y las fuerzas independentistas en Taiwán; los temores de un rearme japonés, y el diferendo multilateral por la soberanía sobre las islas Paracel y Spratling en el mar de China. Por último, pero de la mayor importancia, la presunta posesión de armas nucleares por parte de Corea del Norte ha generado un fuerte conflicto con Washington y ha impactado considerablemente la agenda de seguridad en el noreste asiático y el mundo.

Desde el punto de vista económico, el incuestionable dinamismo de los países de la cuenca del Pacífico —que en el marco de APEC representan la mitad del comercio internacional y el 60 por ciento del producto bruto mundial— justifica con creces la atención que actualmente se dedica al tema. Asimismo, este crecimiento económico ha facilitado una serie de procesos de cooperación. Tal es el caso de numerosas iniciativas de integración económica, que se presentan tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral. En el plano multilateral, y por su relevancia para

México, destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que ha creado una de las zonas de integración más dinámicas del planeta, en la cual participan Canadá, Estados Unidos y México. La magnitud de este proceso es tal que Canadá y México se han consolidado como los principales socios comerciales de Estados Unidos en sólo una década.

En el nivel transpacífico, un espacio de cooperación privilegiado reside en los trabajos del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) que ha fungido como un eje articulador de las distintas iniciativas de cooperación. Aunque no se perciben avances sustanciales en el cumplimiento de las metas de la Declaración de Bogor, en el sentido de crear una zona de libre comercio para el 2010 en las economías desarrolladas y para el 2020 en los países en desarrollo, APEC ha facilitado una serie de vinculaciones políticas y económicas. Gracias a la participación continua de sus 21 miembros, ha sido posible avanzar en la liberalización financiera y de inversiones, el comercio de servicios, la homogeneización aduanera, la propiedad intelectual y el uso de la tecnología de la información, así como intercambiar información y perspectivas sobre el futuro de las economías regionales. Las reuniones periódicas de APEC también han sido útiles para ventilar y negociar ciertos temas políticos, como es el caso del combate al terrorismo.

Igualmente notable por su continuidad y evolución ha sido la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Fundada en 1967 por Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia con el propósito de contener al comunismo, la ASEAN ha evolucionado hacia formas superiores de integración, en las cuales la adscripción ideológica ha sido relevada por la pertenencia regional y la voluntad de cooperación económica. Vietnam, que en principio fue excluido de ese esquema de integración a causa de su sistema económico y sociopolítico, hoy es miembro pleno de la asociación; también se han incorporado a ella Brunei, Laos, Myanmar y Camboya. En 1994 se creó el influyente Foro Regional ASEAN, que busca promover medidas de construcción de la confianza, así como impulsar la diplomacia preventiva y la resolución de conflictos en la región.

El proceso de integración regional ha avanzado de manera acelerada en esta asociación, particularmente a raíz de la creación del área de libre

comercio de ASEAN en 1992: si en 1967 el comercio intrarregional era de 12 por ciento, actualmente alcanza el 25 por ciento, y el dinamismo comercial hace prever niveles más altos de integración económica. En los últimos años se ha avanzado en la iniciativa ASEAN+3, que busca incorporar a China, Japón y la República de Corea. Este proyecto podría constituir un paso fundamental en la configuración de un bloque regional asiático para balancear a la Unión Europea (UE), así como a un posible Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La cooperación en la cuenca del Pacífico se hace presente en una compleja red de relaciones y tratados comerciales bilaterales; actualmente, de hecho, se negocian más de 30 acuerdos comerciales entre los miembros de APEC. Muchos de estos acuerdos parecían impensables hace algunos años, en vista de intensas rivalidades geopolíticas o ideológicas. Un ejemplo es la cada vez más cercana relación económica entre las dos Coreas, o bien la asociación privilegiada que existe entre Corea del Sur y China, países que hasta 1992 no habían entablado relaciones diplomáticas formales. También han crecido notablemente las relaciones económicas entre las dos riberas del Pacífico, tal como se hace evidente en los acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y Australia, Japón y México, y Chile y Corea del Sur. En ocasiones la cooperación rebasa el ámbito estatal y formal, y se construye a partir de iniciativas informales y espontáneas de ciertos actores sociales. En Asia Pacífico, por ejemplo, los llamados "territorios económicos naturales" constituyen vinculaciones económicas que se establecen entre subregiones de ciertos estados nacionales que se integran *de facto*. Dichas iniciativas no están necesariamente sancionadas por sus propios gobiernos.

En términos de la economía del desarrollo, la cuenca del Pacífico resulta un excelente laboratorio para analizar modelos económicos y experiencias históricas de desarrollo. En dicho espacio se encuentran, por igual, experiencias cercanas a los cánones del libre comercio; reductos del Estado de bienestar que hace crisis en otros lugares del mundo; los experimentos más radicales en economías centralmente planificadas; la práctica secuencial de estrategias de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, y la construcción de economías duales orientadas hacia el mercado pero con fuerte dirección estatal. También se registran distintos tipos

de transiciones entre sistemas económicos distintos: destacan en este rubro los cambios de estructuras capitalistas a economías socialistas y viceversa. En los años noventa, para mencionar un periodo específico, en la cuenca coexistieron transformaciones desbocadas que siguieron al pie de la letra los dictados de los organismos financieros internacionales y que obtuvieron involución en lugar de desarrollo (Rusia y distintos países latinoamericanos); transiciones graduales y altamente exitosas como China y Vietnam; ajustes keynesianos frente a los desafíos económicos como los practicados por el gobierno de Japón, y no transiciones tan costosas como la de Corea del Norte.

En lo que respecta a México, la cuenca del Pacífico es relevante como fuente de oportunidades, pero también de retos. En el campo de las oportunidades, el Pacífico ofrece a México una posibilidad muy importante para diversificar sus relaciones políticas y económicas, muy concentradas con Estados Unidos. Destaca Japón, país con el que México tiene ya un amplio espectro de vínculos comerciales pero también de inversión y transferencia de tecnología; estos lazos esperan extenderse y profundizarse a partir del recién firmado acuerdo comercial entre los dos países. El resto de los mercados asiáticos en expansión pueden ser espacios altamente rentables para las empresas mexicanas, siempre y cuando los sectores público, privado y académico logren estructurar iniciativas conjuntas para aprovechar esos mercados.

Al igual que las oportunidades, los retos para México residen, en gran medida, en la cuestión económica: el superávit que se genera en nuestro comercio con Norteamérica se neutraliza en gran parte por el saldo negativo que se registra con Asia. En números gruesos, el déficit con dos países asiáticos –Japón y China– supera ampliamente al que México tiene con la Unión Europea en su conjunto. Asimismo, la creciente competitividad de Asia Pacífico está generando problemas para las exportaciones mexicanas, que a últimas fechas han perdido penetración en el mercado estadounidense frente a las manufacturas chinas. A este respecto, consideramos que México debe acercarse al Pacífico no desde la perspectiva del temor y los estereotipos, sino desde una perspectiva de creciente comprensión de la compleja realidad de dicha región. Los autores esperamos que este libro resulte una contribución, así sea modesta, en esta tarea.

Plan de la obra

Cooperación y conflicto en la cuenca del Pacífico consta de cinco partes, a saber:

1. Estados Unidos: pasado y presente de su inserción en el Pacífico;
2. China: las estrategias de una superpotencia en potencia;
3. el Pacífico en la política exterior rusa;
4. Japón y su política para la cuenca del Pacífico, y
5. la península coreana y Taiwán: actores clave del desarrollo económico y la seguridad en el Pacífico.

La primera parte del libro contiene dos ensayos sobre la inserción de Estados Unidos en la cuenca del Pacífico. El primero de ellos, de Ricardo M. Buzo de la Peña, es de carácter histórico. El autor relata la construcción de una temprana estrategia de Estados Unidos hacia el Pacífico y añade que, pese a su vocación atlántica y su cercana relación con la ex metrópoli inglesa, Washington mostró desde sus orígenes una fuerte motivación para incursionar en el mercado asiático por el sendero del Pacífico. La anexión de Oregon y la Alta California, incorporados en 1846 y 1848 respectivamente, sería crucial en este empeño. En momentos posteriores del texto se explica la manera en que Estados Unidos reafirmó su presencia en la región, vía la apropiación de Hawai y la adquisición de los últimos bastiones asiáticos del agonizante Imperio español, en 1898. En el siglo xx esta tendencia se mantuvo, gracias a los éxitos de Estados Unidos en las dos guerras mundiales y a la posterior consagración del Pacífico como un escenario estratégico de la Guerra Fría. Dotado de ese bagaje histórico, Buzo entiende la estrategia de Washington ante APEC en razón de tres objetivos básicos: asegurar su acceso económico a la región, difundir los sistemas de valores estadounidenses, y evitar el control de la región por parte de otras potencias.

A continuación, Juan José Ramírez Bonilla ofrece una interpretación alternativa de lo que considera un mundo unipolar dominado económica, política y militarmente por Estados Unidos, especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Reconociendo este poderío estadounidense, así como el hecho de que ninguna de las potencias existentes puede actualmente disputar a Washington su lugar preponde-

rante, el autor identifica un contexto mundial contradictorio. Por un lado, el novedoso proceso de unificación política y económica en la Unión Europea permite pensar en alternativas a la estrategia unilateralista de la administración Bush. Por otro lado, resalta la región Asia Pacífico, en la cual se han suscitado una serie de medidas que diversos países instrumentan, con miras a fortalecer su posición frente a las políticas hegemónicas de la gran potencia. En la última parte de su ensayo, Ramírez Bonilla ilustra las reacciones de los gobiernos de Asia del Pacífico ante la voluntad del gobierno estadounidense de ejercer una mayor influencia regional, especialmente a partir de la crisis financiera iniciada en el verano de 1997. Dentro de éstas cabe destacar la creación de un foro intercontinental que agrupa países en desarrollo de América Latina y Asia del Este, además de la profundización del propio esquema de integración en la región del sudeste asiático en el esquema ASEAN + 3.

La segunda parte de esta obra se intitula “China: las estrategias de una superpotencia en potencia”, y se compone de tres apartados. En el primero de ellos, Romer Cornejo Bustamante realiza un detallado recuento de las recientes transformaciones en el sistema político de China, retoma algunos elementos clave de la política económica del país y realiza una serie de consideraciones con respecto a la proyección asiática e internacional del poderío chino. A decir del autor, la política china atraviesa por un proceso de institucionalización, en el cual el discurso del Partido Comunista de China comienza a incorporar conceptos como democracia, desarrollo sustentable y atención a los sectores más desprotegidos, al tiempo que abre espacios para la representatividad de un pujante empresariado. A su vez, Cornejo considera que la política económica se sigue caracterizando por su gradualismo, la continuidad en la participación del Estado en la toma de decisiones y una suerte de pragmatismo nacionalista. El último apartado concluye analizando la proyección de estos cambios en la política exterior china; particular atención merecen la relación con Estados Unidos, la posición de Beijing en el diferendo de Estados Unidos y Corea del Norte y la relación de China con sus vecinos asiáticos.

En el siguiente trabajo, Carlos Gómez Chiñas señala que las bases de la acelerada transformación de la economía de China se encuentran en un rápido crecimiento del producto interno bruto (PIB), altas tasas de ahorro e inversión domésticas, y una rápida expansión de las exportaciones. La

integración de China en los mercados internacionales se ha acelerado mediante la atracción de capitales y la tecnología. El autor describe los efectos que ha tenido el fuerte influjo de inversión extranjera directa (IED) en el sobresaliente desempeño exportador y económico de China, a partir de la decisión del gobierno de Deng Xiaoping, en 1984, de garantizar la propiedad de empresas extranjeras que quisieran operar en las zonas económicas especiales. Gómez Chiñas encuentra que, pese a su desigual distribución regional, la IED ha contribuido al crecimiento económico a través de un efecto positivo sobre la productividad total de los factores, el empleo y el superávit comercial; también detecta una estrecha correlación entre el aumento de la IED y el auge de las exportaciones. Sin embargo, el autor aclara que este éxito no descansa en una idea de libre mercado sino en un régimen comercial dual: por un lado, las políticas comerciales favorecen la exportación; por otro, se permite la importación de insumos y bienes necesarios para exportar, sin recurrir a la apertura económica indiscriminada.

El texto de María Antonia Correa Serrano tiene como objetivo analizar, en una perspectiva comparada, los espacios regionales y sectores económicos que en China y México han servido de ancla al proceso global. Para ello, la autora estudia la manera en que los flujos de IED hacia ambos países han contribuido en la determinación de su especialización industrial exportadora. El capítulo inicia explicando la manera en que el proceso de producción adquiere características globales al establecer una división del trabajo que involucra a todos los países. En ella, las empresas transnacionales entablan una fuerte competencia, que las lleva a segmentar y distribuir geográficamente sus procesos productivos. En esta tesitura, Correa Serrano destaca que los principales espacios geográficos donde se sitúan los flujos de IED a México son la capital del país, Guadalajara y las regiones centro y frontera norte, y señala que las ramas en que la IED se ha colocado son la electrónica, la automotriz, la química, la de bebidas y alimentos, la textil y más recientemente, los servicios financieros y el comercio. En China, el principal espacio geográfico en donde se ha localizado la IED es la zona costera. A pesar de la contribución de la IED al crecimiento económico y las exportaciones chinas, la autora argumenta que los sectores y regiones donde se ubica la IED no son del todo ajenos a la dinámica de las economías de enclave.

Los ensayos que componen la tercera parte del libro se ocupan de estudiar a Rusia y su inserción en el Pacífico. En el primer texto, de carácter eminentemente histórico, Antonio Dueñas Pulido recuerda que, desde los años formativos y a lo largo de su etapa imperial, soviética y actual, Rusia ha estado estrechamente ligada a Asia y al océano Pacífico. En efecto, los siglos xvii y xviii fueron escenario de la expansión rusa al Pacífico americano, vía la adquisición de Alaska y otros espacios geográficos. Tras el ascenso de Estados Unidos como potencia en el siglo xix y ante la necesidad de fijar fronteras claras a su imperio, Rusia decidió ceder Alaska al dominio de Washington. La guerra entre Rusia y Japón (1904-1905) se originó en la tradicional rivalidad entre ambos imperios, y en los intereses de las potencias europeas, interesadas en evitar el fortalecimiento de Rusia y distraerla en un conflicto en su flanco oriental. El resto del capítulo describe detalladamente las consecuencias que tuvieron las revoluciones rusa y china y las dos guerras mundiales del siglo xx sobre la correlación de fuerzas en el Pacífico. Dueñas estima que el resultado de todos estos procesos fue que la rivalidad entre Washington y Moscú en el Pacífico –que hasta la Segunda Guerra había ocurrido por intermedio del Japón y de Gran Bretaña– se transformó en un enfrentamiento directo.

A su vez, Ana Teresa Gutiérrez plantea que la región del lejano oriente ruso (LOR) experimenta hoy una crisis aún más grave que el resto de Rusia. Dicha crisis derivaría de una especialización ineficiente y mal orientada, y debido a que el gobierno de Rusia buscó, en los años noventa una integración con Europa. En las primeras páginas de su texto, la autora analiza la conformación del lejano oriente ruso y su integración a la URSS; este proceso ocurrió con base en la promoción de movimientos migratorios, el desarrollo de obras de infraestructura y una renovada voluntad por explotar las riquezas naturales de esa región. Posteriormente, Gutiérrez del Cid detalla la delicada situación económica y los enormes problemas que afectaron al LOR en los años noventa, tras la desintegración de la Unión Soviética. El capítulo finaliza haciendo explícita la conveniencia de una reorientación geoeconómica con vocación asiática, que a juicio de la autora permitiría que las riquezas naturales, la incipiente industria y las actividades militares fuesen mejor aprovechadas por Rusia. En este tenor, se considera que el estrechamiento de las relaciones sino-rusas podría contribuir a impulsar una mejor inserción del LOR en los mercados de Asia.

El apartado de análisis sobre Rusia concluye con la contribución de Alexandre Tarassiouk, quien analiza la problemática que ha enfrentado ese país en su estrategia de transición económica hacia el capitalismo. A partir de la crisis de 1998, señala el autor, la economía rusa ha mostrado signos de recuperación. Sin embargo, factores como el envejecimiento del capital fijo, el atraso tecnológico, y la ausencia de programas de inversión a gran escala podrían dar paso a una larga crisis sistémica. A la luz de estas consideraciones, el autor pondera las ventajas y desventajas de la proyectada adhesión rusa a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Al analizar la participación del país en la división internacional del trabajo, Tarassiouk encuentra que Rusia se ha insertado más como productora y exportadora de bienes primarios –principalmente minerales, petróleo y gas– que de productos manufacturados. El trabajo dedica un considerable espacio a presentar y analizar los términos de la negociación multilateral de Rusia en el seno de la OMC, así como las negociaciones bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea. Para finalizar, el autor plantea con claridad la disyuntiva a la que a su juicio enfrenta Rusia: mientras los intereses políticos de la élite gobernante en el país favorecen una rápida adhesión a la OMC, el interés nacional se vería más favorecido por una estrategia más gradualista de inserción.

En el apartado inicial de la cuarta parte del libro, dedicada a Japón, Alfredo Román Zavala analiza una disyuntiva crucial de la política exterior de Tokio. Por un lado, distintas disposiciones del aparato legal de ese país lo han llevado a apoyar los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y en particular a las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz; por otro, los imperativos de *realpolitik* han propiciado, en la práctica, que Japón mantenga los compromisos contraídos con Estados Unidos en materia de seguridad, como parte del Tratado de Seguridad y Asistencia de 1951. Ese compromiso con Washington permitiría entender el apoyo japonés a las intervenciones estadounidenses en Iraq, en 1991 y 2003. De acuerdo con Román, esta política japonesa se comprende mejor en función de dos variables adicionales: la amenaza –real o potencial– de Corea del Norte y su arsenal nuclear, y la dependencia japonesa de los flujos energéticos provenientes de Oriente Medio. El autor concluye su capítulo refiriéndose a las opciones que enfrenta la diplomacia de Tokio en el futuro mediano; éstas fluctúan entre participar en operaciones

multilaterales de pacificación, apoyar incondicionalmente el unilateralismo de Estados Unidos, o buscar un papel más independiente, habida cuenta del peso objetivo de Japón en el contexto internacional.

Amparado en la incontrovertible correlación entre economía y política, el trabajo de Daniel Toledo aborda la inestabilidad política como uno de los factores de la recesión económica que ha aquejado al Japón por más de una década. El autor hace énfasis en la falta de continuidad de los gobiernos japoneses, cuyo promedio de permanencia en el ejercicio del poder fue ligeramente superior a un año durante la década de los noventa. La alta rotación en los altos niveles de gobierno mermó la efectividad de los numerosos programas de rescate y salvamento económico-financiero que se han puesto en práctica. Además, ha disminuido la confianza y el respaldo de la ciudadanía a los repetidos intentos por sacar al Japón de la prolongada espiral deflacionaria, que ha paralizado a la otrora locomotora económica asiática. Toledo considera que la gestión del primer ministro Junichiro Koizumi, quien asumió el poder en abril de 2001, parecería estar revirtiendo la discontinuidad, inestabilidad y falta de respaldo ciudadano para las gestiones gubernamentales. El premier, dotado de un gran apoyo popular y de una oferta política que enfatiza las reformas estructurales, estaría encontrando la fórmula para sacar al Japón de su marasmo económico-financiero. En opinión del autor, el fortalecimiento político de Koizumi sería un factor de gran importancia para explicar la firma, en septiembre de 2004, del Acuerdo de Asociación Económica entre México y Japón.

Un análisis más minucioso de dicho acuerdo –uno de los primeros pactos que Japón firma con un país del que importa un volumen significativo de productos agropecuarios– es materia del capítulo de José Luis Estrada y Juan José Santibáñez. Los autores realizan una radiografía de las relaciones económicas internacionales de Japón y dan cuenta de la fortaleza económica de ese país, basada en su peculiar y rápido proceso de modernización organizativa y tecnológica. Al señalar que Japón exporta productos intensivos en capital y alta tecnología e importa productos agropecuarios, manufacturas ligeras y productos de industrias extractivas, Estrada y Santibáñez analizan las áreas de oportunidad para México en el acuerdo. Posteriormente, detallan el estado actual de las relaciones

comerciales entre los dos países y realizan un detallado relato del proceso de negociación de dicho instrumento comercial, con particular énfasis en el sector agropecuario. El texto concluye señalando que, con este acuerdo, Japón busca establecer una política comercial más activa y remontar la posición de desventaja en que sus empresas habían quedado tras la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). México, en tanto, deberá establecer una política de desarrollo económico que le permita aprovechar mejor los potenciales beneficios de este acuerdo.

La quinta y última parte del libro aborda los desafíos para la seguridad regional en el noreste asiático, así como el papel del Estado en el desarrollo económico de Taiwán. El primer capítulo de la quinta parte, firmado por José Luis León, analiza la crisis en la península coreana, derivada del prologado conflicto que Estados Unidos y Corea del Norte han sostenido a causa del programa nuclear de Pyongyang. El autor argumenta que, en vista de su relevancia para la seguridad en Asia, este diferendo ha recibido una enorme atención de las potencias en el Pacífico, y explica las actitudes de China, Rusia y Japón utilizando el concepto de “nacionalismo pragmático”. En su opinión, es tal estrategia, y no las solidaridades ideológicas, lo que determina las posturas de cada una de dichas potencias frente al desafío norcoreano. León sostiene que el pragmatismo es particularmente claro en el caso de Beijing, que en vista de su propio interés nacional, busca sostener el *statu quo* de la península coreana, evitando tanto una guerra como un colapso de su incómodo vecino. Rusia, por su parte, ha utilizado el tema norcoreano para enviar a occidente un mensaje de sensatez y autonomía. Finalmente Japón, el país más amenazado por las potenciales armas nucleares norcoreanas, ha apostado principalmente por un espacio de negociación multilateral. Sin embargo, la presión de la opinión pública japonesa ha propiciado que Tokio se incline cada vez más por un enfoque bilateral –ya sea cooperativo o confrontativo– en su relación con Pyongyang.

El libro concluye con un texto de Ernesto Turner, quien se propone analizar detenidamente cómo la gestión del Estado contribuyó al acelerado desarrollo de Taiwán. El autor inicia con una amplia descripción de la reforma agraria, cuyo propósito no fue solamente lograr una redistribución de la tierra y el aumento de la producción agrícola, sino reorientar

los excedentes hacia la industrialización y dotar al Estado con recursos para poder dirigir la economía; tanto esta reorientación como la instrumentación del modelo de sustitución de importaciones permitieron a Taiwán promover la industria ligera y completar su primera fase de desarrollo. Posteriormente, ese país puso en marcha un modelo exportador, cuyo inicio no fue fácil; sin embargo, gracias a la creación de nuevas leyes e instituciones, así como a la contribución de la inversión extranjera en la industria maquiladora y a las compras generadas por la guerra de Vietnam, Taiwán pudo completar con éxito su segunda etapa de desarrollo. A partir de los años setenta, argumenta Turner, el país transitaría exitosamente hacia una tercera etapa en el proceso de industrialización, la cual promovió el desarrollo de las industrias pesadas y de alta densidad tecnológica, como es el caso de la electrónica y la informática. El capítulo demuestra cómo, a lo largo de las distintas etapas de la industrialización taiwanesa, el Estado fungió como un activo agente promotor. A falta de esta intervención, intereses particularistas y de corto plazo podrían haber echado por tierra los esfuerzos acumulados por muchos años.

Reflexiones comunes y tareas hacia el futuro

Los capítulos incluidos en la presente obra giran en torno a los intereses, estrategias y políticas de cuatro de las grandes potencias del Pacífico (Estados Unidos, China, Rusia y Japón) o bien de zonas de alto interés para estos países, como es el caso de la península coreana y Taiwán. Desde la perspectiva histórica, incorporada en los distintos capítulos, queda claro que la relevancia del Pacífico en la política exterior de dichas potencias está lejos de constituir un fenómeno reciente; desde la Rusia zarista hasta los Estados Unidos postindependencia, los cuatro países han otorgado una gran atención a esta zona. Un consenso adicional es que, independientemente de los derroteros que tome el sistema internacional, el orden regional en Asia Pacífico será multipolar y que los cálculos de las distintas potencias en el siglo XXI no podrán obviar, de ninguna manera, las variables relacionadas con la cuenca del Pacífico.

La segunda reflexión que surge tras la lectura de los capítulos es el peso de la economía en la definición de las coordenadas de poder en la cuenca del Pacífico. Independientemente de su sistema económico y de su

organización política, la apuesta de la región es hacia el fortalecimiento de sus sistemas económicos nacionales dentro del contexto actual de globalización del capital y en concordancia con los lineamientos comerciales establecidos por organismos como la OMC. Ello no supone, sin embargo, una estampida hacia los sistemas de libre mercado que prescriben los manuales clásicos y las ideas de los organismos financieros internacionales. De la comparación de estrategias económicas recientes entre América Latina y los países del este asiático, se encuentra que las primeras han construido economías prácticamente determinadas *por* el mercado, mientras que las segundas se han convertido en economías orientadas *hacia* el mercado. Esta es, quizá, la esencia del llamado modelo asiático, presente en Japón, Corea del Sur y Taiwán, pero también en China y los países del sureste asiático. En todo caso, es claro que en la cuenca del Pacífico se presentan distintos modelos de desarrollo y estrategias de inserción ante los cambios internacionales.

En tercer lugar se percibe, sobre la base de acuerdos bilaterales de inversión y libre comercio, un vigoroso movimiento hacia la integración en Asia Pacífico y en las Américas, pero también una creciente estructuración de vínculos transpacíficos, especialmente en el campo económico. Uno de los desarrollos más interesantes para observar en los próximos años será cómo a los procesos de integración como ASEAN, ASEAN+3, TLCAN y ALCA se suman otras conexiones, como es el caso de los acuerdos multilaterales en APEC y de acuerdos bilaterales como México-Japón, Chile-Corea del Sur, Estados Unidos-Australia y el Chile-China, actualmente en curso. Además, en la segunda mitad de 2004 Beijing lanzó una fuerte ofensiva económica en Sudamérica, que habrá de generar un importante flujo de comercio e inversión. Si bien los intercambios transpacíficos son todavía modestos en términos absolutos, su evolución puede ser muy relevante en los próximos años.

Finalmente, el lector advertirá que, pese a su ambicioso título, este libro evidencia algunas limitaciones. Por un lado, existe una serie de temas que no se han incluido en el texto; a manera enunciativa podríamos mencionar la migración, el turismo, las estrategias educativas y tecnológicas, las políticas sociales, las cuestiones ecológicas, la política industrial, las humanidades, las religiones y la filosofía, entre muchas otras. Por otro lado,

la obra no abarca a todos los países y subregiones del Pacífico; es clara la ausencia del sureste asiático, Oceanía, Canadá y los países centro y sudamericanos. Estas omisiones son, por decirlo así, un riesgo calculado: en la medida en que pretendemos que los trabajos de nuestro grupo de investigación continúen en el largo plazo, no hemos buscado agotar en un solo libro la amplia temática del Pacífico. Volúmenes posteriores irán compensando tales omisiones. En este sentido, los autores y editores de la presente obra deseáramos que el lector no la juzgase como un punto de llegada, sino como un punto de partida: el primer paso de un largo viaje académico que apenas comienza.

PRIMERA PARTE

**Estados Unidos: pasado y presente
de su inserción en el Pacífico**

La trayectoria de Estados Unidos en la regionalización de la cuenca del Pacífico

Ricardo M. Buzo de la Peña*

Introducción

EN EL PRESENTE capítulo se pretende analizar el proceso que ha condicionado la participación de Estados Unidos en lo que se denomina la Era del Pacífico. Con tal propósito, partiendo de la premisa de que ese país se ha enraizado históricamente en esa región, y de que ha basado gran parte de su supremacía en sus acciones, relacionadas con los sucesos del océano Pacífico, se ofrece una perspectiva histórica de la forma como, al convertirse en potencia, Estados Unidos se entrenó en los teatros bélicos ofrecidos en los senderos hacia el oeste que, en el camino a China y Japón, pasan por el mayor de los océanos.

Se inicia el capítulo con el proceso histórico de conversión de Estados Unidos en potencia mundial, a partir de su expansión al Pacífico. Posteriormente se revisa la etapa de compromisos de gran potencia que el país adquirió, a partir de sus éxitos militares en ese océano, al término de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría.

Con el escenario previamente expuesto, se expone el proceso de formación de la región económica denominada Asia Pacífico, destacando su surgimiento, a partir de la influencia estadounidense en la región y del tenso clima de Guerra Fría y de Posguerra Fría en que se fraguó. La institucionalización de la región, concretada en la creación del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés, equivalentes a Asia Pacific Economic Cooperation), es el propósito de la siguiente sec-

* Doctor en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo electrónico: ricardobuzo@prodigy.net.mx

ción, que sirve de preámbulo a la última, concentrada en el papel de Estados Unidos ante la APEC, entendida como órgano que le otorga una dimensión institucional a la zona económica que se gesta en torno al Pacífico.

La conversión de Estados Unidos en potencia a través del océano Pacífico

El interés de Estados Unidos por los sucesos económicos y políticos que acontecen en el océano Pacífico se remonta a los primeros años de su formación nacional. Desde el incierto periodo de su condición de complejo colonial británico, constituido por las 13 colonias originarias situadas en el litoral atlántico de América del Norte, el futuro país ya mostraba disposición por el desarrollo de su marina mercante. A partir de su independencia, se acrecienta la presencia de sus navíos por los dos océanos que rodean al continente, mostrando signos evidentes de expansión hacia las costas asiáticas.

Aunque la atracción de los nacientes Estados Unidos por el comercio trasatlántico se mantuvo tras su emancipación de Gran Bretaña, dada su natural dependencia comercial y tecnológica del mercado europeo, la motivación para incursionar en el mercado asiático, por el obvio sendero del Pacífico, se hizo evidente, pronunciándose a medida que el territorio de la flamante nación se expandía de mar a mar y se consolidaba en dirección este-oeste.

Con la expansión territorial hacia el codiciado oeste, que culmina con la anexión del antiguo territorio de Oregon y la Alta California, incorporados formalmente en 1846 y 1848 respectivamente, Estados Unidos inicia su injerencia en el gran océano. Por la dinámica de su creciente poder económico, la atracción por el mercado asiático emergió como objetivo prioritario de su proyección internacional.

Desde la primera mitad del siglo XIX, se desplegaron significativos contingentes de exploradores, comerciantes, misioneros religiosos y colonizadores hacia Samoa¹ (Nevis, 1996) y al archipiélago hawaiano. Las tempranas intromisiones norteamericanas debieron rivalizar con la incur-

¹ Allan Nevis *et al.* advierte que “cuando Alemania trató de poner sus codiciosas manos sobre Samoa, Estados Unidos se mantuvo firme junto con Gran Bretaña, para hacer valer sus derechos allí. Se creó un protectorado entre las tres potencias, y al final del siglo XIX Estados Unidos se quedó con todas las islas menos con las dos más grandes, y consiguieron la bahía durante mucho tiem-

sión de otras potencias europeas. La presencia de estadounidenses en estas islas constituía de suyo un importante peldaño de la escalera que le permitiría alcanzar China y su atractivo mercado. En 1899 se reconoció el derecho de Estados Unidos sobre Samoa, que entre 1904 y 1929 fue formalmente incorporada a su jurisdicción, que a la fecha se mantiene parcialmente vigente en el territorio denominado Samoa Americana.

Durante el descubrimiento europeo de las islas de Hawai en 1778, llamadas entonces islas Sandwich, la incipiente participación de estadounidenses se hizo manifiesta, desde el principio de la historia de su occidentalización. Su descubridor, el capitán británico James Cook, fue acompañado por John Ledyard, de Connecticut, quien advirtió desde entonces el enorme potencial del comercio entre las costas del noroeste de Norteamérica y la tierra firme de China.

Desde principios del siglo XIX, y sobre todo de 1822 a la fecha, se instalaría un escuadrón naval estadounidense en aguas hawaianas. En 1842, se utilizaba el puerto de Honolulu como escala obligada de avituallamiento de embarcaciones mercantes de Nueva Inglaterra al lejano oriente. Las autoridades de Washington se empeñaron entonces por asegurarse el control del estratégico archipiélago, habiendo obtenido el derecho exclusivo de utilizar Pearl Harbor como estación naval en 1887.

Con la paciente intromisión estadounidense en Hawai, invadido en un principio con pretensiones religiosas, mediante el envío de misioneros protestantes² (Gibney 1998: 16) se reconoció, desde el inicio de sus incursiones, su invaluable valor estratégico, siendo incorporado definitivamente como posesión en 1898. Con la apropiación de Hawai y la contemporánea adquisición de los últimos bastiones asiáticos del agonizante Imperio español, se lanzaron al mundo las primeras señales del interés oficial de la naciente potencia en el porvenir del océano Pacífico.

A medio siglo de distancia, antes de la apropiación de Hawai, embarcaciones mercantes estadounidenses visitaban con frecuencia diversos puertos chinos (asediados por navíos de varias potencias europeas) e indonesios (entonces parte de las Indias Orientales bajo dominio holan-

po codiciada de Pago" (véase, p. 356). Se creaba la Samoa Americana, territorio actualmente estadounidense.

²En 1820 un grupo de misioneros congregacionistas procedentes de Boston desembarcaron en Honolulu.

dés). La persistencia de las expediciones mercantiles, realizadas aun sin puertos propios de lanzamiento en el litoral del Pacífico sino desde puertos del litoral del Atlántico, propició la negociación, en 1844, de un tratado que le permitió a los barcos estadounidenses su ingreso a importantes puertos chinos.

Las tempranas negociaciones comerciales sino-estadounidenses marcaron un hito en el acercamiento entre las dos naciones. Sin embargo, la regularización de las relaciones comerciales con China se pervirtieron con el comercio del opio, introducido en ese país por comerciantes británicos seguidos por estadounidenses. Los excesos de las prácticas comerciales de las potencias occidentales, encabezadas por el Reino Unido y Estados Unidos, que provocó la guerra del opio, dejó en China una profunda sensación de desprecio y rechazo por los valores de la cultura europea, que también alcanzó a sus herederos, los intrusos comerciantes norteamericanos, estropeándose la disposición china a favorecer la persistencia de los flujos de su comercio.

Además de las incursiones comerciales en suelo chino, el interés por incorporar a Japón en la incipiente esfera de influencia comercial, que tejían los marinos mercantes estadounidenses en el Pacífico, se manifestó en la década siguiente en forma dramática. En 1853 el comodoro Matthew Perry, al frente de una misión naval, irrumpe a punta de cañonazos en la bahía de Tokio. Como resultado de dicha presión, en 1854 se acuerda un tratado que literalmente abrió las puertas del férreamente amurallado Japón, al comercio con el mundo occidental. Las consecuencias de esta intromisión marcaron un giro irreversible en la historia moderna de ese país, pues contribuyó al desmantelamiento de su estructura feudal e implicó su incorporación al mundo capitalista y al proceso de globalización que así se gestaba.

En el ámbito doméstico, un acontecimiento fundamental, que pronunció aún más el proceso de inserción de Estados Unidos en el Pacífico lo constituyó la adquisición de su última frontera continental. A través de la compra a Rusia del territorio de Alaska en 1867, se incorpora al control estadounidense la esquina americana en el extremo noreste del gran océano, asentándose la potencia emergente como protagonista capaz de influir en el porvenir geopolítico del océano Pacífico.

Además de haberse consolidado territorialmente³ en el corazón de América del Norte mediante los territorios heredados de la metrópoli británica (las trece colonias), de los despojos directos de las tierras contiguas indígenas, de las compras de territorio a las metrópolis imperialistas europeas: a España (la Florida), a Francia (la Luisiana), a Rusia (Alaska), de la adquisición de más territorio británico (el antiguo Oregon) y de la anexión del lejano norte de México (los antiguos territorios de Texas, California y Nuevo México), Estados Unidos creció aún más, a costa de España. Su última expansión ocurrió a partir de la llamada guerra hispanoamericana de 1898.

La guerra de Estados Unidos contra España, motivada por su intervención en la independencia de Cuba, por la supuesta amenaza a sus intereses en esa isla, involucró a la potencia americana en el mismo año que se incorporaba a Hawai. Como consecuencia del conflicto el país se asume como gran potencia mundial, al enfrentarse a uno de los últimos imperios europeos. El fruto de la confrontación le permitió el acceso hegemónico al Caribe, apoderándose de Puerto Rico (desde 1899 a la fecha) y al Pacífico remoto, anexándose el archipiélago de las Filipinas (de 1899 a 1941, hasta que fue ocupado por Japón, y desde 1945 a 1946, años de la recuperación del país por el ejército estadounidense y del inicio de su independencia respectivamente) y la isla de Guam (que de 1899 a la actualidad forma parte del territorio estadounidense).

Desde finales del siglo XIX, los estrategas de la política exterior de Washington advertían que, a pesar de su enorme puerta al Pacífico, representada por las costas del antiguo Oregon, California y Alaska, al país le hacía falta fortalecer su condición de potencia emergente, capaz de atender a sus intereses comerciales en ambos océanos. Era urgente que se dinamizara su comercio interoceánico. El transporte de mercaderías del Atlántico al Pacífico, a través del Cabo de Hornos, resultaba muy arriesgado y oneroso. En 1846 el gobierno del presidente Polk se propuso explorar vías alternas a través de América Central. Se negoció entonces un tratado con Colombia, mediante el cual se garantizaba la neutralidad de la provincia de Panamá, a cambio de la seguridad de que el tránsito transistmico fuera libre.

³ Se hace mención a los nombres de los territorios originalmente denominados así, de los cuales con posterioridad surgieron varios estados más, con la excepción de Florida, Texas y Alaska que, con algunos cambios menores, se conservaron íntegramente.

La libre movilidad transoceánica requería de ciertos acuerdos negociados con los intereses del Imperio británico, en cuya zona de influencia se llevaría a cabo la construcción de la ruta esperada. Con tal motivo, Gran Bretaña debía renunciar a sus pretensiones territoriales en América Central. Mediante el tratado Clayton-Bulwer, suscrito en 1850, entre las dos potencias anglosajonas, Estados Unidos aceptó el control conjunto de cualquier canal construido en la zona, a cambio de la cesión británica de derechos sobre la región. En la misma década se construyó un ferrocarril que brindaría un servicio invaluable a la gente atraída por la explotación de los yacimientos de oro de California, que precisaba cruzar el istmo centroamericano para evitarse el tortuoso paso por el estrecho de Magallanes.

En 1902 se lleva a cabo la construcción del canal de Panamá, quedando abierto a la navegación en 1914. La decisión de tener acceso y control de tan importante corredor marítimo contó con el rechazo tácito de Colombia, renuente a ceder las fajas de tierra que comprendían las márgenes de la nueva vía acuática. La resistencia colombiana a perder parcialmente la soberanía de su provincia noroccidental estimuló el apoyo militar estadounidense a un movimiento secesionista. Se gestaba la independencia de Panamá y la sesión de la llamada zona del canal a Estados Unidos en 1903.

La nueva arteria interoceánica, administrada de 1914 a 1999 por Estados Unidos, se volvería fundamental para la movilidad de su marina, a través de un nuevo enclave colonial incrustado en América Central. Además de dinamizar el comercio interoceánico, potenciaba la presencia estadounidense en los senderos del Pacífico.

Entre la última década del siglo XIX y las primeras dos del siglo XX, Estados Unidos adquiere la mayor parte de sus territorios de ultramar, localizándose sobre todo en el océano Pacífico,⁴ incorporando directamente a los pueblos indígenas, como en el caso de Hawai, Filipinas y Puerto Rico y aprovechándose del derrumbe del Imperio español. En el

⁴En la actualidad los territorios estadounidenses de ultramar son: en el Caribe, Puerto Rico, las islas Vírgenes y la base de Guantánamo en Cuba, y en el Pacífico, Hawai que en 1958 se incorporó como el estado número 50 de la Unión, Samoa Americana, Guam y las islas Marianas del Norte, que después de haber sido vendidas por España a Alemania en 1899 y tras haber sido cedidas a Japón de 1920 a 1945 y haber sido administradas por las Naciones Unidas en 1947, se incorporaron a Estados Unidos en 1975 y las islas Midway descubiertas por el capitán estadounidense N.C. Brooks en 1859 e incorporadas por Washington en 1867.

tránsito de un siglo al otro se fortaleció la marina de guerra estadounidense, proyectándola prioritariamente hacia potenciales escenarios bélicos en el Pacífico.

El traspaso colonial de Filipinas fue sangriento; la necesidad del reconocimiento asiático de tal ocupación, que significaba la aquiescencia de Japón ante la intromisión de poderes occidentales en aguas asiáticas, favoreció en 1907 el Tratado Root-Takahira, que canjeaba la aceptación de Estados Unidos y Japón de la ocupación japonesa en Corea por la estadounidense en Filipinas, y además garantizaba el comercio irrestricto con Asia del Este, incluyendo a China. De esta forma, Washington se aseguraba contra la temible interferencia de Japón en sus incursiones comerciales.

La política de Washington en el Pacífico de hace casi un siglo, a principios del siglo xx, consistió en la pacificación de la resistencia a la ocupación norteamericana en Filipinas, el entendimiento con Japón y la aplicación de la política de puertas abiertas, que rechazaba la ocupación extranjera en China, país que debía quedar en libertad de comerciar con cualquier otro país. El interés por reservarse el acceso libre al mercado chino resultaba prioritario y este empeño iba aparejado con la necesidad de apaciguar las ansias expansionistas del Imperio nipón. Sin embargo, los japoneses no se resistieron a sus pretensiones imperialistas, apoderándose de gran parte de China, con el consentimiento de los países signatarios del Tratado de Versalles. La política de puertas abiertas era letra muerta, a pesar de las denuncias de Washington contra las acciones del imperialismo japonés.

Estados Unidos y el ejercicio de su poder hegemónico en el Pacífico

La política de aislacionismo adoptada por Estados Unidos después de su involucramiento en la Primera Guerra Mundial, en el periodo de entreguerras y principios de la Segunda Guerra Mundial, se vino abajo por la respuesta a la reacción japonesa al embargo petrolero que siguió a las advertencias norteamericanas y de los países aliados occidentales para el cese al expansionismo nipón en el sureste asiático y China. En 1941, el ataque japonés a Pearl Harbor decidió a Estados Unidos a intervenir en

la Segunda Guerra Mundial en dos frentes, iniciando y concluyendo su participación en el teatro bélico del océano Pacífico. El conflicto finalizó con las explosiones nucleares, que introdujeron al mundo en una nueva dimensión de terror de la capacidad de control de la hegemonía de la potencia emergente, en contra de Hiroshima y Nagasaki en 1945.

La Segunda Guerra Mundial en el Pacífico fue una conflagración en la que la superioridad de Estados Unidos destacó y se hizo explícita. Su protagonismo no fue sólo el producto de la intensidad de su éxito sino de la cobertura de sus acciones. Aunque en la contienda participaron nominalmente las naciones anglosajonas más expuestas, como Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, el desenlace mostró el poderío de Japón, que destruyó la ilusión de superioridad de los imperios europeos, incluido el británico. La fragilidad militar de las relaciones entre las colonias y las metrópolis, cuyos nexos se desvanecieron, como en el caso de Australia, en cuya liberación descollaron las tropas liberadoras norteamericanas del general Douglas MacArthur, contrastaron con la tácita ausencia del ejército británico.

Fue en el Pacífico donde gráficamente se definió la supremacía estadounidense, mediante su alarde de agresión nuclear, como la gran primera potencia emergente del conflicto y del orden mundial en el que todavía vivimos. El peso de su poderío, y los compromisos que de él se derivan, habrían de involucrar a Washington en los conflictos de la Guerra Fría, plasmados en la Revolución china y las guerras de Corea y Vietnam.

En la Revolución china de 1949, Estados Unidos apoyó infructuosamente a las fuerzas nacionalistas de Chiang Kai-shek, cuya derrota, a manos de los socialistas de Mao Zedong, propició la división de China en dos: la continental, de orientación socialista conforme a los cánones marxistas, regida por el Partido Comunista y la insular de Taiwán que se mantuvo, asistida persistentemente por Washington, en el capitalismo.

Una de las circunstancias más distintivas de la posguerra, que involucra a Estados Unidos con el destino del Pacífico asiático, fue sin duda el ascenso y auge de las economías que se mantuvieron fuertemente asidas a su órbita de influencia, como las de Taiwán y Corea del Sur, y el programa de reconstrucción de Japón. El archipiélago nipón fue ocupado por la potencia americana y sometido a una serie de reformas, que

incluyeron la adopción del sistema parlamentario, la democratización, la desmilitarización, la reforma agraria, la instauración de sindicatos y un enérgico programa de inversiones e inyecciones de capital para fortalecer a la economía del país.

La posición norteamericana de la posguerra en el Pacífico fue en un principio favorable a la descolonización; Estados Unidos ejerció presión contra Holanda, exigiéndole la emancipación de las Indias Orientales holandesas o la actual Indonesia, so pena de excluir al gobierno de La Haya del Plan Marshall para la reconstrucción europea. Sin embargo, su vocación anticolonialista se modificó ante el temor al radicalismo marxista de los líderes revolucionarios de la Indochina francesa.

En el ineludible marco de la Guerra Fría, afianzado tras el triunfo de los comunistas en China, Corea se separó de Japón en 1945, 40 años después de su sometimiento. Al ser liberada, en los cinco años siguientes sería objeto del primer conflicto internacional de la posguerra y el primero de la Guerra Fría. El ejército rojo soviético ocupó el norte, contribuyendo a la instalación del gobierno comunista de Kim Il Sung. Al pretender penetrar en la porción meridional, el ejército de Estados Unidos intervino hasta el fin de la contienda, que duró de 1950 a 1953, y que concluyó con la división del país en Corea del Norte, de filiación comunista, actualmente gobernada por Kim Jong Il, hijo del fundador de la nación de filiación marxista y Corea del Sur que se mantuvo, con significativo apoyo norteamericano, en el capitalismo.

En Vietnam, Estados Unidos se involucró en el conflicto de la Guerra Fría más desafiante a su hegemonía. De 1964 a 1973, adoptó de Francia las tensiones antiimperialistas de Indochina, contrariando sus declaradas pretensiones anticolonialistas de la posguerra. Debió entonces retractarse de su postura a favor de la descolonización, por el temor a un efecto dominó de propagación del comunismo, ante la simpatía de las fuerzas rebeldes con el movimiento socialista, auspiciado por Moscú y Pekín.

Ante la proximidad geográfica e ideológica de las potencias adversarias, antagónicas a los intereses estadounidenses, vecinas de Vietnam, Washington se mantuvo vacilante, temeroso de provocar el escalamiento de la contienda en un país vecino y aliado natural de sus enemigos más acérrimos. El esfuerzo bélico exacerbó la paciencia de los contribuyen-

tes, de cada vez más amplios sectores de la opinión pública y de la juventud norteamericana. Además del desprestigio internacional, la guerra le infringió una dura fractura a la economía estadounidense y al orden monetario y financiero mundial que se planteó en Bretton Woods. El corolario de la contienda consistió en que Vietnam se reunificó, después de la retirada negociada de las derrotadas tropas de intervención estadounidenses.

La consecuencia más relevante derivada de la experiencia de Vietnam, fue que ejerció en la región un efecto dominó pero invertido (Gibney, 1998: 28). En 1967 seis naciones vecinas de Vietnam (Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur) crearon la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Con posiciones anticomunistas, se propusieron estimular la cooperación económica en prevención de agresiones de signo marxista de origen interno o externo. Se creaba una agrupación que tendría mucha relevancia, pues protagonizaría un papel pionero en los procesos de regionalización en el surgimiento de la zona Asia Pacífico.

Hacia el final de la guerra de Vietnam, en 1972, el presidente Richard Nixon se acercó al régimen de Mao Zedong, para jugar la carta china de la Guerra Fría, para ahondar aún más las diferencias entre las principales potencias comunistas, aprovechando la disputa ideológica entre la Unión Soviética y China que databa de 1960. Se iniciaba el deshielo y la ulterior evaporación de la Guerra Fría, al menos en China, situación que se complementó con el afianzamiento de los lazos económicos con Japón que, ante su derrota, recibió de parte de Estados Unidos un tratamiento digno de la más eficaz terapia intensiva, orientada a ahuyentar el riesgo de “contagio” comunista.

Desde la década de los sesenta del siglo xx, las economías del Pacífico tienden a converger en torno al surgimiento del regionalismo económico, que en la de los noventa se denominará la cuenca del Pacífico. Las circunstancias que propician esta tendencia son los cambios en los procesos productivos de la economía estadounidense, la recuperación de la economía japonesa, el despegue de las economías del este y el sureste asiáticos, desde principios de la década de los setenta, la nueva orientación de la política exterior de China y, a partir de finales de esa década, el cambio de su política económica.

El surgimiento del Pacífico como región económica

La emergencia de la región económica del Pacífico surge a partir de la evolución observada por los países de sus orillas asiática y de Oceanía, que promovieron en el ámbito del sistema económico mundial el empleo del concepto Asia Pacífico, desde los años ochenta. Sin embargo, la transformación económica que en esa zona se advierte, ocurre a partir de la década de los sesenta en forma latente, profundizándose y definiéndose desde el inicio de la Posguerra Fría. La emergencia de la región y el proceso de su gestación no se comprende sin el ingrediente de la influencia histórica, política y económica de Estados Unidos en su formación.

Las condiciones de la economía mundial de la década de los sesenta se caracterizaron por la evolución de los procesos de internacionalización y regionalización, que desde los años noventa se llamarán de globalización, protagonizados por las corporaciones transnacionales. Los rasgos distintivos del nuevo orden que emergía se plasmaron en el surgimiento de redes de intercambio intraindustrial, que han enlazado a prácticamente todos los mercados del mundo, apoyadas por la difusión de la tecnología y la liberalización del comercio y las finanzas.

La nueva organización de los cambios que se gestaban en el último cuarto del siglo XX se basó en la fragmentación y la relocalización de algunas industrias y etapas de los procesos productivos en diversos países semiindustrializados, entre los que descollaron los del Pacífico asiático, integrándose a una nueva división internacional del trabajo (Millán, 1992). Esta nueva tendencia descansó en el incremento de las corrientes financieras y en las innovaciones tecnológicas de las comunicaciones y transportes que, reduciendo las distancias, incrementaron la interdependencia entre las economías nacionales.

Entre las décadas de los sesenta y setenta se advierte la recuperación de la economía japonesa, el advenimiento de los países asiáticos de industrialización reciente, el declive de las principales economías europeas afectadas por fuertes déficit presupuestarios, y el notorio declive de la hegemonía económica estadounidense, agobiada a su vez por excesivos gastos militares y desequilibrios en sus cuentas externas. Una de las circunstancias que más propició la importancia económica del Pacífico fue el surgi-

miento del neoproteccionismo de los países industrializados, al margen de los compromisos asumidos ante el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que exacerba el desequilibrio experimentado por el fin del orden monetario de la posguerra acordado en el Sistema de Bretton Woods (SBW).

A la descomposición del SBW y su secuela, entre los años sesenta y setenta, habría que añadir la crisis del mundo socialista, que entre los años ochenta y noventa alteró la geopolítica de los países del Asia Pacífico. Si desde el fin de la guerra de Vietnam, el eje de las relaciones entre Estados Unidos y el este de Asia giró hacia el comercio y la inversión, con la desaparición de la Unión Soviética y con el proceso de reformas en China, la disposición de Washington por la región se concentró en intereses geoeconómicos, a pesar de la persistencia de focos latentes de tensión que podrían, en pleno siglo XXI, desafiar sus prioridades de superpotencia.⁵

El primer país donde germina el auge de las economías del este de Asia es Japón. Liberado de sus responsabilidades políticas, como consecuencia de su condición de país protagonista, perdedor de la Segunda Guerra Mundial en Asia, durante la mayor parte del siglo XX, a pesar de su pasado de hegemonía política y militar en la región, el país se volcó y concentró en desplegar su potencial económico. Su capacidad tecnológica lo ha dotado del liderazgo en los sectores dominantes de la economía mundial, como el automotriz y el de la electrónica. El principal consumidor de su producción es Estados Unidos, que supera con mucho las compras procedentes de Europa, el sureste de Asia y el resto del mundo.

La importancia del comercio bilateral entre Japón y Estados Unidos se ha convertido, por su volumen y su composición, en la columna vertebral del comercio entre las dos orillas del Pacífico y una de las principales preocupaciones de la política comercial de Washington, siendo uno de los temas de mayor controversia en la relación económica de ambos países. El motivo del conflicto radica en el desacuerdo norteamericano

⁵ La Posguerra Fría le deja a Estados Unidos en Asia una agenda pendiente de desafíos que cuestionarán su condición hegemónica, tales como los conflictos territoriales de China con sus vecinos, la disputa entre Japón y Rusia por las islas Kuriles, y sobre todo el conflicto del aislamiento, empobrecimiento y nuclearización de Corea del Norte.

contra la política comercial nipona, basada en la alianza del gobierno y las empresas, consistente en la intervención estatal en apoyo de una política industrial activa y un patrón de crecimiento orientado a las exportaciones, apoyadas con incentivos económicos que desalientan las importaciones, basado en su agresivo impulso al comercio exterior.

La tendencia, la orientación y la influencia del modelo de desarrollo económico japonés fueron emuladas, en grados variables, por el resto de las economías asiáticas, pues constituyen los rasgos que mejor permiten caracterizar la dinámica de las economías del Asia Pacífico. Su adopción se asumió con mayor fidelidad en los países del noreste de Asia (Corea del Sur y Taiwán). Los gobiernos de estos países, imitados en forma parcial⁶ muy pronto por China, ofrecieron incentivos a las industrias exportadoras para que, expandiendo sus exportaciones, se volvieran internacionalmente competitivas, en lugar de protegerlas con elevadas barreras proteccionistas. Resulta interesante advertir que Hong Kong sería una notable excepción, pues desarrolló un modelo económico más abierto, debido a su condición de prominente centro mundial comercial y financiero.

La protección “a la japonesa” de las industrias manufactureras exportadoras de la competencia de los productos importados aseguró que las industrias emergentes se volvieran internacionalmente viables, en lugar de permanecer en la ineficiencia. La promoción de las exportaciones adoptó varias modalidades, incluyendo, entre otras, financiamiento barato si los préstamos para invertir se pagaban con divisas en lugar de moneda local.

La dirección del Estado fue el principal factor que explica el éxito económico de los países del noreste de Asia. Los gobiernos estuvieron siempre vigilantes, hombro con hombro con los empresarios, de la salud de las principales variables económicas, velando por el mantenimiento de altas tasas de ahorro interno para canalizarlo a la inversión productiva. Con estos esfuerzos se logró que, entre 1960 y 1985, el ingreso real per cápita de las economías del noreste asiático creciera más de cuatro veces.

⁶ Conviene recordar que China se ha convertido en un poderoso polo de atracción de inversión extranjera directa, canalizada por corporaciones transnacionales, entre las que destacan las estadounidenses.

Entre las economías del sureste de Asia (sobre todo los países de la ASEAN, entre los que sobresalen Malasia, Indonesia y Tailandia) y, como ya se mencionó, también Hong Kong, se asimilaron varios de los principales rasgos del modelo japonés, lo que les permitió un acelerado crecimiento económico, basado en las oportunidades que brindaba la promoción de la actividad exportadora y la incorporación de estos países a la economía global. Sin embargo, la diferencia principal de la estrategia seguida, en comparación con los países del noreste de Asia, radica en que mientras que éstos mantuvieron esquemas de mayor apertura a la inversión extranjera, entre cuyos flujos destacó la procedente de Japón y Corea del Sur, y a la participación de las corporaciones transnacionales, aquéllos dependieron más del capital doméstico para su industrialización.

La participación de China en la región es otro elemento determinante de la conformación de la región del Asia Pacífico. La gigantesca potencia asiática se mantuvo en el aislamiento desde su revolución hasta finales de la década de los setenta, cuando su gobierno decidió abrir su economía al resto del mundo. Bajo el sustento ideológico de “las cuatro modernizaciones” (agricultura, industria, ciencia y tecnología), el país le abrió el paso a las inversiones extranjeras, transmitidas por las corporaciones transnacionales, sobre todo de origen estadounidense, y ofreció su enorme mercado potencial.

Desde la política de acercamiento que inició el deshielo chino, con los escarceos diplomáticos que los gobiernos de Nixon y Mao tuvieron, a principios de los setenta y hasta finales de esa década, China se decidió por la vía de la apertura económica, que se iniciara en dirección a Estados Unidos. A pesar de los alardes de liberalización en el terreno económico, la onda expansiva de democratización y liberalización política, que colapsaba al socialismo en la Unión Soviética y Europa oriental, dejó a China en la inmutabilidad hacia el cambio político, lo que se hizo evidente durante la represión de las revueltas de la plaza de Tiananmen en 1989. A pesar de los escrúpulos estadounidenses por el repudio contra la supresión de la ola de protestas en Pekín, el pragmatismo de la rentabilidad del comercio y las inversiones se impuso a los cuestionamientos éticos y políticos.

La nueva política de puertas abiertas de finales del siglo xx y principios del XXI se sobrepuso al reclamo de Washington por el respeto a los

derechos humanos y a las beligerantes amenazas intermitentes de invasión a Taiwán, que se agudizarían a raíz del ascenso al poder presidencial del primer nativo de la isla. Los intereses económicos se sobreponen a los intereses políticos y, en el caso de China, la prioridad estadounidense es mantener abierto el enorme espacio de mercado que ese país representa.

Entre los más dramáticos acontecimientos económicos de la Posguerra Fría,⁷ destaca la irrupción de las economías de la megaregión económica llamada Asia Pacífico. Dentro de esta enorme porción del globo terráqueo discurren los signos del mayor dinamismo de la economía mundial, visibles en forma implícitamente coordinada desde la convulsiva década de los ochenta. Gilpin (2000) advierte que desde mediados de esa década y hasta la crisis financiera de 1997, la región fue la que arrojó los más altos índices de crecimiento del planeta. Se ha estimado que las economías que la comprenden crecieron en esos años a un ritmo del 8 por ciento anual y respondían por aproximadamente un cuarto de la producción mundial, y de casi dos tercios del gasto del capital humano. En el primer lustro del siglo XXI estas economías se recuperan del impacto de la crisis referida.

Aunque para los años ochenta el principal destino de las exportaciones de los países del este de Asia era Estados Unidos, Japón, que mantiene a ese país como su principal socio comercial, lo desplazó por márgenes estrechos en la mayoría de los países de la región. Los orígenes del moderno liderazgo económico nipón datan de los ajustes monetarios a los que tuvo que acceder, ajustando al alza la cotización del yen frente al dólar. La aceptación de esta medida le evitaba someterse a presiones proteccionistas y ello impulsó una oleada de inversiones japonesas en otros países asiáticos.

La institucionalización de la región económica Asia Pacífico

Los orígenes de la institucionalización de la región económica Asia Pacífico se remontan primero a los pasos dados por los países asiáticos

⁷ Como se ha expuesto, el inicio de la Posguerra Fría, desde 1989 (año emblemático, que se representa por la caída del muro de Berlín) coincide con la emergencia explícita e institucionalizada de la región del Asia Pacífico.

fundadores de la ASEAN en 1967, antecediendo a esfuerzos posteriores, en los que en un principio participaron los principales países del este de Asia, con la intervención más destacada de Japón, para posteriormente sumarse Australia. Desde ese conglomerado inicial se maduró, transitando por los pasos intermedios hacia los intentos de mayor alcance y trascendencia, que culminaron con la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). En la nueva institución se involucran, desde su fundación, los principales países económicamente más vinculados al Pacífico, desde sus tres flancos, el asiático, el americano y el de Oceanía.

Suele atribuirse al primer ministro de Australia Bob Hawke la paternidad de la propuesta del establecimiento de la APEC, tras su visita a Seúl en enero de 1989. La iniciativa coronaba más de dos décadas de arquitectura diplomática tendiente a la creación de una institución intergubernamental, promotora de la colaboración entre las economías de la cuenca del Pacífico.

En las décadas de los sesenta y setenta se fue fraguando la construcción de la APEC. En 1979, los economistas norteamericanos Hugh Patrick y Peter Drysdale contribuyeron a mejorar la propuesta de la Organización para el Comercio y el Desarrollo del Pacífico (OPTAD, por sus siglas en inglés). Se trataba de un proyecto de sumo interés para el subcomité del Este de Asia y del Pacífico del Senado de Estados Unidos, sobre el que venían trabajando Drysdale y el economista japonés Kiyoshi Kojima desde 1968. La recomendación de crear una institución regional para la región no despertó el respaldo de los gobiernos que pudieran participar.

John Ravenhill (2001: 42-43) advierte que la región Asia Pacífico, definida como la comprendida por los países de la cuenca del Pacífico, constituye un esquema reciente e inédito del regionalismo, pues el área carece de experiencias históricas de creación de mecanismos de cooperación institucionalizada. El mayor de los océanos ha sido más bien un escenario propicio a la división tajante de intereses encontrados entre los países que comparten sus costas, que un espacio de unificación de intereses compartidos entre éstos.⁸

⁸Desde luego el caso de la ASEAN fue por algún tiempo la notoria excepción a la regla.

La explicación del surgimiento del esquema de cooperación regional comprendido por los países de la APEC supuso un desafío intelectual para los teóricos del regionalismo (Aggarwal, 1998: 23-64). El conglomerado de naciones participantes es extremadamente diverso, desde las perspectivas económica, política, cultural e histórica. Los enormes contrastes que entre ellos se acusan, no sólo se advierten entre los países de raigambre occidental *versus* los de tradiciones asiáticas, sino aun al interior de las subregiones del mismo litoral asiático. Un ejemplo elocuente de las diferencias lo ilustra el caso de la turbulenta relación que han mantenido Japón y Corea.

Cuando la APEC se fundaba, se advertían diferencias económicas muy pronunciadas, que desde luego persisten entre los países que la componen. Las poblaciones van de 300,000 habitantes en Brunei a casi 1,200 millones en China. El PNB de 3,100 millones de dólares en Papúa Nueva Guinea a 5,520 millones de dólares en Estados Unidos. El PIB per cápita entre los países fundadores a finales de los ochenta era en Indonesia de 1,425 dólares y en Estados Unidos fue de 18,000 dólares.⁹

En el orden político, los contrastes son tan dispares como los económicos. La diversidad la ilustra la existencia de una monarquía absoluta en Brunei, estados totalitarios de partido único como China y regímenes con un grado variable de participación pública, hasta algunos de los países con sistemas de representación popular más sólidos y democráticos como son los de Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda.

Las diferencias económicas y políticas transcurren en escenarios de enorme diversidad cultural, histórica, racial y religiosa, que han hecho dudar a analistas como Walt Rostow (1986: 19) quien afirmaba que una región con las características de la del Asia Pacífico, no está en condiciones de constituir un prospecto lógico para la organización de una institución compartida sobre bases razonablemente armónicas y de cooperación. En esta perspectiva de escepticismo hacia el regionalismo en el Pacífico coinciden varios académicos y políticos de los países de la zona.

La ausencia de una comunidad de valores y afinidades en las tendencias de la realización económica entre los países de la región Asia Pacífico fueron factores muy poderosos, capaces de inhibir la emergencia de

⁹Datos tomados del Banco Mundial, citados por Ravenhill (2001: 43).

una organización regional en los años de la posguerra. De esta situación, y ante este proceso de exclusión compartida en la región, Estados Unidos no podía marginarse, dada su condición de potencia económica; por el contrario, siempre se mantuvo vigilante y renuente. Durante la Guerra Fría se opuso a la promoción de organismos de cooperación en materia de seguridad o de cooperación económica, equivalentes en Asia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o a la Comunidad Económica Europea, a pesar de las amenazas soviética y china en la zona (Ravenhill, 2001: 47).

Si se cuestiona la razón del cambio de postura de Estados Unidos, a favor de la institucionalización de la región Asia Pacífico, la respuesta, siendo de múltiples explicaciones, podría encontrarse en su pérdida relativa de supremacía. Su posición económica se erosionó desde los años sesenta, profundizándose la tendencia en las siguientes dos décadas, cuando en sentido inverso cobraban relevancia las economías, primero de Japón y posteriormente de los países de reciente industrialización, entre los que destacan Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán, Singapur y Malasia.

Además de la declinación de la economía norteamericana, el abrupto cambio en los equilibrios del poder mundial, impuestos por el ocaso de la Guerra Fría, incrementó la incertidumbre en la región, a favor de una mayor actividad económica, que se basaría en el papel activo de los gobiernos nacionales y en la apertura de las economías. Aunque en un principio se llegara a plantear la agrupación de países del Asia Pacífico, excluyendo a Estados Unidos, la tendencia a su marginación del grupo no prosperó, en gran parte debido a la fuerte dependencia de la región del mercado norteamericano. No puede menospreciarse el papel jugado por la potencia americana en las crisis comerciales y financieras que, reflejando esa destacada presencia comercial han afectado a la región.¹⁰

¹⁰ La participación porcentual de Estados Unidos y Japón en el comercio de los países asiáticos más distintivos de la actual APEC, en 1989, año de su fundación, fue la siguiente: en las importaciones de Japón, EUA participó con el 22.4 por ciento y en las exportaciones con el 33.8 por ciento; en las importaciones de China, Japón obtuvo el 23.3 por ciento y EUA el 11.2 por ciento y en las exportaciones Japón participó con el 16.2 por ciento y EUA con el 7.7 por ciento; en las exportaciones de Corea del Sur, Japón contribuyó con el 33.3 por ciento y EUA con el 21.4 por ciento y en las importaciones EUA obtuvo el 38.7 por ciento y Japón el 17.8 por ciento; en las exportaciones de Taiwán, Japón obtuvo el 29.8 por ciento y EUA el 26.2 por ciento y en las exportaciones EUA el 38.7 por ciento y Japón el 14.4 por ciento; en Hong Kong, en las importaciones Japón obtuvo el 18.6 por ciento y EUA el 8.3 por ciento pero en las exportaciones EUA absorbió el 33.4 por ciento

En lo que atañe al papel de Estados Unidos en la región Asia Pacífico, se advierte una peculiar rivalidad con Japón. Sin embargo, a pesar de ello y de la influencia adversa de Estados Unidos hacia el regionalismo del Asia Pacífico, durante la Guerra Fría el rechazo a las pretensiones de liderazgo por parte de Japón ha sido un elemento que ha favorecido la aceptación a la participación compensatoria estadounidense en la institucionalización de la región. Los antecedentes de la supremacía militar de Japón despierta, en la mayoría de los países de la región, comprensibles motivos de desacuerdo y aprensión, dado el violento legado imperialista que ese país ejerció entre la mayor parte de ellos. Sin embargo, ello no ha impedido que deje de reconocerse el entusiasmo de los teóricos y políticos japoneses que influyeron poderosamente en la construcción de la APEC.

La consolidación de la APEC no ha sido clara, dada la diversidad de la región, los conflictos políticos y la intensa competencia de las economías participantes. El futuro de la institución se vislumbra con mucha incertidumbre, pues las tres principales potencias de la región, que son Estados Unidos, Japón y China no persiguen los mismos propósitos en sus respectivas agendas nacionales. Uno de los principales motivos de controversia radica en que, mientras que Estados Unidos espera que se eliminen las barreras al comercio y la inversión, los países asiáticos de la región rechazan la apertura plena de sus economías.

La APEC, que se crea bajo la inspiración japonesa y australiana, con el entusiasta apoyo sudcoreano y con la ineludible participación de Estados Unidos y la posterior incorporación de China, fue concebida como iniciativa para elevar el poder de negociación del bloque de países involucrados en la Ronda Uruguay del GATT.¹¹ Sin embargo, su consistencia no

y Japón el 5.3 por ciento; en las importaciones de Singapur Japón obtuvo el 21.9 por ciento y EUA el 15.5 por ciento pero en las exportaciones EUA el 23.8 por ciento y Japón el 8.6 por ciento; en las importaciones de Malasia Japón participó con el 21.7 por ciento y EUA con el 18.7 por ciento y en las exportaciones Japón con el 19.5 por ciento y EUA con el 16.6 por ciento; en las importaciones de Indonesia Japón obtuvo el 25.6 por ciento y EUA el 13.1 por ciento y en las exportaciones Japón el 41.7 por ciento y EUA el 16.0 por ciento; y en las importaciones de Filipinas EUA participó con el 22.0 por ciento y Japón con el 16.6 por ciento y en las exportaciones EUA contribuyó con el 34.5 por ciento y Japón con el 17.2 por ciento.

¹¹ Conviene recordar que al calor de la Ronda Uruguay del GATT el regionalismo económico proliferó. En 1989 entra en vigor el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, el Tratado de Maastricht dio origen a la Unión Europea en 1992, en 1994 entra en vigor el TLCAN y en 1989 se inicia formalmente la APEC.

es muy sólida, si se le compara con otras agrupaciones, pues ha funcionado principalmente como foro de discusiones intergubernamentales, entre casi todas las naciones de la región, que además de las tres potencias mencionadas incluye, además de los países de Oceanía y del litoral del Pacífico asiático a Canadá, Rusia y a México, Chile y Perú, hasta ahora únicos representantes latinoamericanos. El mismo nombre de APEC, advierte Gilpin (2000: 289) delata el subdesarrollo institucional de la región, dado que las naciones miembros no pueden alcanzar un acuerdo, ni siquiera sobre las características básicas de la organización, pues su falta de solidez se advierte al carecer de términos como “foro” o “consejo” para cohesionar a la organización.

Quienes impulsaron a la APEC confiaron en que, por el tamaño de la región involucrada, ésta podía y debía jugar un papel importante en la economía mundial. Pero, a pesar de lo anterior, su eficacia se ha visto trabada por carecer de un liderazgo fuerte. Actualmente el futuro de esta curiosa institución se debate en el dilema en que se encuentra entrapada. Por un lado, destaca la posición de Estados Unidos y sus países aliados, como Australia, Canadá y Singapur, que pretenden que la institución contribuya a derribar barreras comerciales y de inversión. Y por otro, por países liderados por China y Malasia que, siendo los menos desarrollados de la región, prefieren el mantenimiento de medidas proteccionistas, y por tanto, la ausencia de compromisos en la organización. Japón, aunque simpatiza con este segundo grupo ha evitado confrontarse con el primero.

Si la APEC no se consolida, definiendo su línea de acción y resolviendo el dilema de su estrategia, no tendrá el impacto global que sus promotores desearían que tuviera, dada la importancia mundial de sus miembros más prominentes.¹²

Estados Unidos ante la Cooperación Económica Asia Pacífico

El tratamiento que Estados Unidos le concede a la APEC exhibe en gran medida su interés por los asuntos económicos de la región, por la que his-

¹² En la APEC participan tres de los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU: Estados Unidos, China y Rusia, y tres de los siete miembros del Grupo de los Siete países más industrializados del mundo: Estados Unidos, Canadá y Japón.

tóricamente ha desplegado gran parte de sus intereses políticos, económicos y de seguridad. En efecto, varias consideraciones básicas influyen de manera directa en los políticos estadounidenses hacia la región Asia Pacífico, en general, y en consecuencia a la forma como enfoca su participación en el regionalismo que ahí se expresa, caracterizado sobre todo por el representado por la APEC.

Los objetivos fundamentales de Estados Unidos en Asia Pacífico han sido notoriamente consistentes a través del tiempo. Baker (1998: 165, 167) los enlista así: 1o. asegurar su acceso económico a la región, 2o. difundir los sistemas de valores preferidos por los norteamericanos y 3o. prevenir o evitar el control de la región por parte de otras potencias. A través de la historia se ha puesto de manifiesto el apego a esos objetivos.

El logro del acceso económico ha variado desde la abrupta apertura de Japón, a mediados del siglo XIX a la política de puertas abiertas en China, a principios del siglo XX, a los conflictos contemporáneos que plantea el mercado automotriz con Japón y los derechos de propiedad intelectual con China, entre finales del siglo XX y principios del XXI.

La difusión de valores se ha expresado desde la promoción de la propaganda religiosa de grupos misioneros protestantes estadounidenses, impulsados y apoyados por Washington, en Asia, hasta la de sus valores políticos, tales como la difusión de concepciones sobre la independencia nacional, la democracia y los derechos humanos, y sobre todo, económicos como el fervor propagandístico a favor del capitalismo y el imperio del libre mercado.

La prevención del dominio de la región por potencias extrañas se hizo explícita mediante la participación de Washington, en los conflictos armados de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría. En plena Posguerra Fría, sin embargo, surge un capítulo inédito que le exige nuevas respuestas ante el fantasma del combate al terrorismo que, aunque sienta sus reales en Asia occidental y central no deja de implicar una reconsideración del valor estratégico de la región Asia Pacífico, cuya dimensión económica implica una zona de interés que se vuelve prioritaria para la geopolítica y la geoeconomía de Estados Unidos.

Estas consideraciones básicas del interés de Estados Unidos en la región no parecen haberse modificado cuando se inicia el siglo XXI. Más

bien parecen verse reforzadas, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando el país emerge como superpotencia, desafiada durante la Guerra Fría y convertida en la única de carácter global, ante el colapso de la confrontación bipolar.

Durante la Guerra Fría, la región Asia Pacífico tuvo un alto perfil en la agenda de las preocupaciones globales de Estados Unidos, pese a que se debía disponer de recursos materiales y financieros para la región. Sin embargo, en la primera década parte de la Posguerra Fría las prioridades se modifican, demandando de Washington su concentración prioritaria en las necesidades domésticas, hasta que la primera gran crisis sistémica del siglo XXI, caracterizada por los incidentes terroristas del 11 de septiembre de 2001, estimula una renovada orientación expansionista, en la política exterior actual de Washington, que bajo el gobierno de George W. Bush, actualmente interviene en dos frentes asiáticos en Afganistán y en Iraq. Así Washington revalora la estrategia de la región asiática del Pacífico, ante el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2002 y la incertidumbre del futuro de Rusia, así como del foco de tensión nuclear que supone la participación de Corea del Norte en el selecto círculo de las potencias nucleares.

De los cambios impuestos por las circunstancias históricas, del paso de un periodo histórico al otro se deriva la naturaleza del proceso de elaboración de políticas. El poder en la Posguerra Fría ha experimentado periodos de cambio constante para el sistema de la política exterior de Washington, del relativo desinterés de ciertos temas de la agenda de prioridades, se advierte que la forma de abordar las cuestiones fundamentales puede tener resultados inconsistentes. Muchos temas, otrora prioritarios de la agenda del poder, se vuelven periféricos y relativamente más complejos. Tal es el caso de la atención estadounidense a su participación en los mecanismos de cooperación del Asia Pacífico, la cual no fue atendida de manera intensa o frecuente por parte de los responsables de la política exterior, durante la década de los noventa.

La transformación de los factores motrices de la política exterior estadounidense, motivada por la emergencia del nuevo sistema internacional, propicia un interés creciente y relevante en Washington por la institucionalización de los asuntos de la región del Asia Pacífico, a través de la creación de la APEC, que pudiera verse estimulado de manera renovada

por el nuevo clima de incertidumbre de las crisis terroristas que se suscitan en otras regiones de Asia.

El interés estadounidense por participar en el nuevo organismo obedece a su reconocimiento de la dinámica del crecimiento económico en la región, la necesidad urgente de convertirla en una megarregión de estabilidad política y económica, así como a la importancia que concede a la creciente intensidad de las relaciones económicas entre los países asiáticos, que basan gran parte de su desempeño en sus vínculos con el mercado norteamericano.

Conclusiones

En su interés por el Pacífico, materializado por su expansión territorial en la dirección de su encuentro, primero al consolidar su territorio y después al involucrarse en sus primeras aventuras imperialistas, se fraguó el ascenso de Estados Unidos a su condición de potencia mundial. El camino recorrido hacia la propagación de sus intereses, en pos de los senderos que conducen a los mercados asiáticos, a través del mayor de los océanos, definió su vocación de país con presencia global.

En el paisaje económico de lo que fue la construcción de los circuitos de mercado globales del Pacífico, la influencia de Estados Unidos fue decisiva, particularmente por la forma como se acercó a los mercados de China y Japón. Su lucha por prevalecer se inició tras el despojo de los últimos vestigios del Imperio español que le permitió convertirse en potencia, entonces de gran tamaño, influyente en la región asiática del Pacífico.

La Segunda Guerra Mundial, que para Estados Unidos tuvo su principio y fin en el océano Pacífico confrontado con Japón, marcó el ascenso formal del país a su condición de superpotencia. En la Guerra Fría, entra en pugna con la Unión Soviética fundamentalmente, y de manera complementaria con China. Los compromisos de su liderazgo demandan su injerencia en la Revolución china que concluye con la partición del país en dos, uno comunista, la China continental y otro capitalista, Taiwán que como estrategia de la Guerra Fría recibirá fuerte apoyo económico y militar de Washington.

A su intervención en los asuntos chinos siguió la participación de Estados Unidos como actor protagónico en la guerra de Corea, que concluye

también con la división de la península, preservándose Corea del Sur en el capitalismo con el respaldo estadounidense.

Con exceso de confianza en sus poderes imperiales, se embarca en la guerra de Vietnam, país dividido durante la contienda, que ante la derrota estadounidense se reunifica bajo un régimen socialista. Este conflicto marca el inicio de la declinación relativa del poder económico de la gran potencia anglosajona. El sistema económico, diseñado en Bretton Woods se resiente por el desequilibrio de pagos en que incurre Washington y por las dificultades que enfrenta el dólar como eje del sistema monetario internacional.

Tras la derrota en Vietnam, las dos décadas siguientes fueron de enduramiento de la Guerra Fría y de decadencia severa de la economía soviética, situación que contrastaba con el ascenso económico de Japón, que se convierte en la segunda potencia industrial del mundo, y con el de varias economías de países asiáticos de reciente industrialización que destacan por sus éxitos en los mercados.

En plena Guerra Fría, Estados Unidos se acerca a China, que enemistada con la Unión Soviética inicia su camino hacia la modernización capitalista. El deshielo chino es seguido, en la década siguiente, por el colapso del socialismo en Europa y por la proliferación de estrategias regionalistas en el sistema comercial internacional, a partir de la lentitud de la Ronda Uruguay.

El desempeño exitoso de los países asiáticos sigue dos modelos: el de los de la subregión noreste, basado en elevadas tasas de ahorro interno e inversión doméstica y el de los de la subregión del sureste, favorable a la inversión extranjera directa. Las economías más destacadas de la región son la japonesa y la china.

Desde los años sesenta se inician las propuestas hacia la regionalización Asia Pacífico, Japón influye en forma destacada en las propuestas, a pesar de resultar impopular la perspectiva de que lidere el proceso integrador. Finalmente en 1989, bajo una iniciativa australiana se funda la APEC, con la muy interesada presencia de Estados Unidos, cuyo involucramiento resulta ineludible dada la participación de ese país en los mercados de la región y los intereses geoestratégicos que motivan su presencia en ese ámbito, que no parece mostrar la consistencia hacia la gestación de una región económica por parte de un sector tan amplio y relevante de la comunidad de naciones.

En todo el devenir económico del proceso de globalización de la cuenca del Pacífico, la presencia de Estados Unidos ha resultado un elemento consustancial y estructural, pues el peso de su economía en los mercados de la región y lo arraigado de sus intereses en la misma lo han convertido en el actor protagónico cuya trascendencia sigue siendo vigente.

Bibliografía

- AGGARWAL, Vinod K. y Charles E. Morrison (eds.) (1998), *Asia Pacific Crossroads Regime Creation and the Future of APEC*, Nueva York St. Martin Press.
- BAKER, Richard W. (1998), "The United States and APEC Regime Building in Aggarwal", en K. Vinod y Charles E. Morrison, *Asia Pacific Crossroads Regime Creation and the Future of APEC*.
- BOSWORTH, Stephen W. (1991-1992), "The United States and Asia", *Foreign Affairs*, vol. 71, núm. 1.
- GERSHAM, John (2000), "Still the Pacific Century? U.S. Policy in Asia and the Pacific", en Martha Money y Tom Barry (eds.), *Global Focus U.S. Foreign Policy at the Turn of the Millennium*.
- GILPIN, Robert (2000), *The Challenge of global Capitalism*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- GIBNEY, Frank (2002), "Pacific Ties: the United States of America an Emerging Pacific Community", en Anthony McGrew y Christopher Brook (eds.), *Asia Pacific in the New World Order*.
- HONEY, Martha y Tom Barry (eds.) (2000), *Global Focus U.S. Foreign Policy at the Turn of the Millennium*, Nueva York, St. Martin Press.
- MCGREW, Anthony y Christopher Brook (2002), *Asia Pacific in the New World Order*, Nueva York, Routledge The Open University.
- MILLÁN B., Julio A. (1992), *La cuenca del Pacífico*, Fondo de Cultura Económica.
- NEVINS, Allan y Henry Steele Commanger con Jeffrey Morris (1994), *Breve historia de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RAVENHILL, John (2001), *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- ROSTOW, Walter W. (1986), *The United States and the Regional Organization of Asia and the Pacific 1965-1985*, Austin, Texas, University of Texas Press.

Asia del Pacífico ante Estados Unidos: un enfoque heterodoxo

Juan José Ramírez Bonilla*

Introducción

DESPUÉS del 11 de septiembre de 2001, la mayoría de los análisis sobre el sistema de relaciones internacionales se refiere a la fatídica fecha como un parteaguas en la política exterior estadounidense y, dada la función hegemónica de los Estados Unidos, en la historia mundial. El factor determinante del cambio en la evolución del orden global sería la guerra contra el terrorismo internacional, emprendida por la administración Bush y que, en la óptica de la misma, es planetaria por necesidad. Los primeros resultados de esa “nueva guerra” parecerían apuntar hacia la consolidación de un orden internacional basado en la hegemonía indiscutible de los Estados Unidos pues, se suele argumentar, las intervenciones militares en Afganistán e Iraq fueron llevadas a cabo de acuerdo con los designios del actual hegemón, sin que ninguna potencia secundaria fuese capaz de presentar una oposición real a los mismos. La conclusión que parece imponerse por sí misma indicaría que la historia posterior al 11 de septiembre reforzó, a la vez, la preeminencia internacional estadounidense y un orden mundial unipolar. Esta conclusión es considerada indiscutible y representa el supuesto básico de los análisis sobre el giro drástico de la historia mundial, luego de los ataques suicidas del 11 de septiembre.

Con el trabajo que el lector tiene ante sí, se desea ofrecer una interpretación diferente de la situación actual. Esta lectura podría ser consi-

* Doctor en desarrollo económico por la Universidad de París III, Pantheon-Sorbonne. Actualmente es director del Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México. Correo electrónico: jrami@colmex.mx

derada como heterodoxa, en la medida en que se aleja de los enfoques convencionales en boga, y está organizada en torno a la idea siguiente: el fin de la Guerra Fría, en modo alguno, significó la consolidación de Estados Unidos como la potencia mundial indiscutida de un orden internacional, organizado alrededor de un polo único, predominante en los ámbitos económico, político y militar; antes bien, los acontecimientos determinantes de la evolución del sistema mundial, cuando menos a partir del 2 de julio de 1997, indican que el llamado “orden global” está marcado por una situación contradictoria: por un lado, la supuesta potencia hegemónica no está en medida de imponer sus intereses, sin provocar crisis internacionales en los ámbitos en que tales intereses se materializan; por el otro, todavía no existe otra potencia susceptible de desplazar o de disputar a los Estados Unidos su lugar preponderante en el sistema mundial.

Ahora bien, la ausencia de un rival capaz de competir con los Estados Unidos, en pie de igualdad y en todos los órdenes, no significa que otras potencias menores no estén dispuestas a disputarles la influencia en sus propios ámbitos regionales, en las dimensiones política, económica o, inclusive, militar; dicha ausencia tampoco implica que los gobiernos de los países en desarrollo acepten pasivamente un papel subordinado a la principal potencia mundial; antes bien, algunos de ellos han reaccionado, impulsando iniciativas tendientes a preservar sus propios intereses económicos y políticos.

En estas condiciones, las funciones internacionales que el gobierno estadounidense se adjudica a sí mismo son cuestionadas en forma reiterada y este cuestionamiento genera fricciones con aquellos actores internacionales indispuestos a aceptar sin chistar la imposición de intereses ajenos. El presente trabajo, por lo tanto, pretende ilustrar las reacciones de los gobiernos de Asia del Pacífico ante la voluntad del gobierno estadounidense de ejercer un dominio sobre ellos. Las ilustraciones corresponden a cuatro temas cruciales de la historia regional reciente:

- La tentativa de los gobiernos asiáticos de sustraerse, durante la crisis de 1997-1998, al influjo de una economía organizada sobre la base del dólar como medio de pago de las transacciones internacionales y de las instituciones financieras que rigen el sistema económico mundial. Esa tentativa se expresó en los proyectos orientados hacia la creación de instancias regiona-

les, tales como el Fondo Monetario Regional y el Fondo Regional de Estabilización.

- La respuesta de los gobiernos del sudeste asiático a la imposición de los intereses estadounidenses y de las instituciones financieras internacionales durante la crisis asiática, cristalizada en la creación de un foro que agrupa gobiernos de países en desarrollo de América Latina y Asia del este y que pretende defender los intereses propios de los gobiernos asociados.
- Los proyectos de integración regional como respuesta a la crisis de 1997-1998, a la recesión global de 2001-2003 y a las dificultades actuales para reactivar una economía internacional organizada en torno a la estadounidense. Mediante esos proyectos, los gobiernos asiáticos buscan crear mercados regionales, más o menos amplios, donde puedan ejercer, de manera concertada, la regulación de los procesos económicos.
- La actitud de los gobiernos asiáticos ante la “guerra contra el terrorismo internacional: a diferencia de instancias como el Consejo de Seguridad de la ONU, la OTAN y la OEA, los gobiernos del Pacífico asiático rehusaron otorgar carta blanca a la administración Bush para llevar a cabo su ofensiva contra la supuesta amenaza terrorista. El distanciamiento de los asiáticos con respecto al gobierno de la potencia “hegemónica” quedó plasmado en las declaraciones de Beijing y de Los Cabos, de los “líderes económicos” de APEC.

Los problemas de una
economía global organizada
en torno a la estadounidense

La crisis asiática fue presentada por los analistas anglosajones a partir de los rasgos que, de acuerdo con ellos mismos, marcaban la distinción entre las economías asiáticas y la estadounidense:

- La noción de *crony capitalism* ponía en evidencia un sistema de relaciones entre agentes públicos y privados que rebasaba e iba en contra de los principios del libre mercado; por esa razón, se argumentaba, las economías asiáticas estuvieron condenadas a sufrir el colapso de 1997-1998.
- La idea del *finacial panic* introdujo una explicación extraeconómica y monocausal de la crisis, destacando un supuesto grave peligro, latente en cualquier economía cuyos mecanismos no son tan transparentes como aquellos regidos por el libre mercado.
- El diagnóstico relativo a una “crisis de éxito” destacó las virtudes de una administración estricta y disciplinada de las variables macroeconómicas;

pero, paradójicamente, aconsejaba el mismo tipo de reformas estructurales que fue impuesto a gobiernos displicentes como los latinoamericanos.

En síntesis, los principales esquemas interpretativos de la crisis asiática denotaban un doble problema analítico: por un lado, dejaban de lado las peculiaridades del funcionamiento de las economías asiáticas y del desarrollo de las condiciones que hicieron posible la crisis misma, para concentrarse en aspectos que, por contraste, llevaban a “afirmar” de manera apriorística las virtudes del libre mercado; por el otro, se concentraban exclusivamente en la evolución de las variables macroeconómicas y, en consecuencia, no consideraban el rico debate sobre la naturaleza de la crisis y de las medidas necesarias para superarla; tampoco tomaban en cuenta los conflictos de interés, económico y político, que influyeron en la profundización de la crisis económica y en su transformación en crisis política y social. Tal fue el caso de la actitud pasiva de Suharto y de la élite del nuevo orden, en Indonesia, ante un programa del fondo que atentaba directamente contra sus intereses; asimismo, fue la situación imperante en Malasia, donde las facciones de Mohamad Mahathir y de Anwar Ibrahim, en el seno de la UMNO, se disputaban el control del gobierno, sin paramientes en los efectos drásticos de la crisis política sobre la crisis económica.

Como respuesta a la situación dramática que vivía Malasia a principios de septiembre de 1998, el gobierno malasio propuso un enfoque analítico diferente y medidas anticrisis “heterodoxas”. Indicaba que “una crisis regional exige medidas de carácter regional”, ponía de realce la característica distintiva de la crisis: no se trataba de una crisis de economías nacionales aisladas las unas de las otras, sino la crisis de un complejo económico integrado en una escala regional amplia. Por esa razón, las “reformas estructurales” aconsejadas por el FMI difícilmente podían ser operativas: estaban concebidas para ser aplicadas por gobiernos nacionales en el marco de economías nacionales, cuando lo que se requería eran medidas de carácter regional aplicadas por instancias regionales, cuando no globales.

La integración regional había sido el resultado de la iniciativa de agentes privados asiáticos; éstos reorganizaron los procesos productivos sobre la base de una división internacional del trabajo, asignando a cada

país de la región asiática del Pacífico, un lugar específico en dicha división, de acuerdo con los recursos productivos disponibles. La inversión directa fue, por lo tanto, el factor dinámico de la integración regional; pero, muy pronto, la integración se extendió a los ámbitos productivo, comercial e, inclusive, laboral. Los gobiernos actuaron como agentes indirectos del proceso, limitándose a facilitar exportaciones e importaciones de capitales productivos, de bienes y de servicios o de mano de obra.

La consolidación del complejo productivo del Pacífico asiático, sobre la base de la intensificación de flujos de capitales, canalizados hacia las economías de la región, se llevó a cabo a pesar de dos limitantes importantes: por un lado, la competencia de la economía estadounidense por los recursos financieros disponibles en los mercados internacionales; por el otro, la ausencia de mecanismos intergubernamentales susceptibles de regular el proceso de integración.

*La economía estadounidense
y la competencia por los recursos financieros*

Los analistas del FMI se encargaron de poner en evidencia un fenómeno que pasó desapercibido para la mayor parte de los observadores de los procesos económicos: a principios de los noventa, Japón se había elevado al rango del principal acreedor del mundo; los recursos disponibles por las agencias financieras japonesas eran canalizados, en orden de importancia, a Estados Unidos, Europa y Asia del Pacífico, a tasas de interés extremadamente bajas. La dinámica de la economía estadounidense, hasta entonces, se había apegado al ciclo corto tradicional de expansión-contracción; sin embargo, hacia 1991, dio comienzo la fase de crecimiento sostenido que se extendió hasta el penúltimo trimestre de 2001. Para mantener el crecimiento, la Reserva Federal aumentó las tasas de interés y, con ello, indujo una reorientación de los flujos internacionales de capital: la economía estadounidense se convirtió en el principal destino de la inversión directa; es decir, el ahorro externo se convirtió en una de las palancas más importantes para sostener la expansión estadounidense de los noventa.

Para las economías asiáticas en desarrollo, en contraste, la industrialización se tornó más onerosa; el aumento de las tasas de interés, por

parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, provocó un encarecimiento generalizado del acceso a recursos financieros frescos, limitando, hasta cierto punto, la disponibilidad de capitales para llevar el proceso de industrialización a fases superiores, en los países en desarrollo de Asia del Pacífico y de todo el mundo.

El discurso liberal sobre la globalización contribuyó a velar la naturaleza de este proceso: dado que estaba regido por la operación libre de los mecanismos del mercado, nada se podía objetar al respecto; sin embargo, en el fondo, resultaba ser que, en el afán de alcanzar un interés legítimo desde el punto de vista estadounidense (el crecimiento sostenido), los medios utilizados (el incremento de las tasas de interés) por la Reserva Federal perjudicaron al resto de las economías, fuesen desarrolladas o en vías de desarrollo.

Aunque en ese momento no era evidente, resultaba que, con el proceso de globalización en marcha, la interdependencia entre las economías nacionales se acentuaba; por lo tanto, una decisión unilateral de los responsables de la principal economía mundial, por necesidad, repercutía sobre el resto del mundo. La estabilidad o la inestabilidad del sistema económico global dependían no del interés general, sino de los objetivos de los responsables de las decisiones económicas del gobierno estadounidense. La concertación intergubernamental en el ámbito global, por primera vez, se hacía sentir cruelmente por su ausencia.

*Las vicisitudes de una economía regional organizada
sobre la base del dólar*

La crisis asiática mostró de manera palmaria la necesidad de establecer mecanismos intergubernamentales de concertación para administrar tanto la economía regional como las rupturas en la estabilidad económica global. En efecto, durante el periodo 1985-1997, los gobiernos del Pacífico asiático se abstuvieron de establecer instituciones supranacionales de coordinación intergubernamental. Así, en ausencia de instancias regionales capaces de poner en práctica las medidas requeridas para afrontar la crisis de 1997 y ante la incapacidad de organismos globales, como el FMI, de entender la naturaleza del problema, el gobierno malasio se vio obligado a “aislar la economía nacional”, para sustraerla a los efectos

negativos de la crisis regional; la paridad fija ringgit-dólar, los controles sobre los capitales de portafolio, la reducción de las tasas domésticas de interés y la repatriación obligatoria de las inversiones denominadas en ringgits permitieron al gobierno malasio estabilizar y reactivar la economía en un tiempo récord.

Más allá de la oposición entre la supuesta heterodoxia del gobierno malasio y la reconocida ortodoxia del FMI, la crisis asiática mostraba la fragilidad de una economía global organizada sobre la base de un valor convencional tan volátil como el dólar estadounidense. En efecto:

- El desencadenamiento de la crisis se produjo con la devaluación del baht tailandés. La moneda tailandesa fue sometida, desde el segundo semestre de 1996 hasta el 2 de julio de 1997, a tres embates especulativos; *la reserva de divisas del gobierno tailandés estaba denominada en dólares* y era inferior a las deudas de corto plazo contraídas en el exterior; en esas condiciones, los especuladores saquearon las reservas y obligaron al gobierno a devaluar el baht. La crisis cambiaria, sin embargo, pronto adquirió un carácter regional y se transformó en crisis financiera.
- La política monetaria de los gobiernos asiáticos se basaba en el mantenimiento de una *paridad fija de cada una de las monedas nacionales con el dólar*; esto implicaba un alineamiento entre las monedas asiáticas y un cambio brusco en la paridad de una de ellas con respecto al dólar obligaba a una nueva realineación; en consecuencia, la devaluación del baht indujo devaluaciones en cadena, extendiendo la crisis cambiaria a todo el sudeste asiático.
- Las devaluaciones en cadena provocaron la *salida precipitada de capitales*, acentuando las presiones devaluatorias, pero, sobre todo, creando las condiciones para el *desarrollo de una crisis financiera*: dada la importancia de las deudas de corto plazo contraídas en el exterior por los agentes privados de la mayor parte de los países del sudeste asiático, las devaluaciones elevaron el costo de las deudas, provocando el desplome de los mercados de valores y de bienes raíces. Así, se reunieron las condiciones que provocaron quiebras en cadena.
- La *salida de capitales trató de ser contenida con la medida* ortodoxa por excelencia: *el incremento en las tasas de interés*; este aumento hizo más difíciles las condiciones de supervivencia de los agentes privados, pues sus deudas se encarecían no sólo por las devaluaciones sino también por el aumento de las tasas de interés. La crisis financiera paralizó las economías nacionales.

- *La crisis financiera*, pronto, se transformó en una *recesión regional* que se extendió del sureste al este asiático y que sacudió el sistema económico internacional, empujándolo progresivamente a la recesión global de 2001.

En este contexto dramático, tanto las reformas impulsadas por el FMI (en Tailandia, Indonesia, Filipinas y Corea) como las aplicadas por el gobierno malasio se caracterizaban por tener un alcance nacional limitado y por carecer de influencia sobre los procesos económicos regionales. A pesar de eso, diferían drásticamente: las primeras mantenían las economías sujetas a las influencias de un contexto internacional pernicioso y dificultaban la estabilización; las segundas, en cambio, aislaban a la economía malasia, permitiendo su pronta estabilización y recuperación.

Las políticas anticrisis, en ese sentido, representaban un retroceso en la tendencia progresiva de la integración regional y ratificaban la constatación del gobierno malasio: las autoridades nacionales carecían de medios para influir sobre las dimensiones regionales de la crisis. Conscientes de esa carencia, los dirigentes políticos empezaron a delinear proyectos de carácter regional:

- *Un sistema monetario regional* (FMR) que sustrajese las monedas nacionales a la volatilidad de la paridad con el dólar y que permitiese administrar las tasas de interés en el ámbito general del Pacífico asiático.
- *Un fondo regional de estabilización* constituido mediante aportaciones de los gobiernos con excedentes financieros y manejado al margen de criterios políticos como los aplicados por el FMI para negar al gobierno malasio apoyo financiero.

Por supuesto, la realización de la iniciativa sobre el FMR hubiera significado la demolición de la arquitectura financiera de la posguerra. Por esa razón, tanto el FMI como el gobierno estadounidense se opusieron a ella, logrando que fuera desechada. Rumiando hiel, los dirigentes asiáticos fueron obligados a replegarse sobre el segundo proyecto y, con una aportación de 20,000 millones de dólares, los japoneses instituyeron el Fondo Miyazawa, destinado a apoyar a los gobiernos de los países en dificultades financieras extremas. Por si eso fuera poco, las autoridades niponas delinearón una nueva propuesta tendiente a facilitar la diversificación

de las reservas de divisas, a través del uso del yen como medio de pago de las transacciones comerciales internacionales entre las empresas japonesas y sus contrapartes regionales. Las iniciativas regionales ponían en evidencia que:

- Las economías regional y global no pueden funcionar de manera eficiente regidas únicamente por los mecanismos del libre mercado.
- El dólar estadounidense es una base extremadamente volátil para sostener un sistema económico global cada vez más integrado y complejo.

Los asiáticos, sin capacidad para incidir sobre las instituciones rectoras del sistema financiero global, optaron por volcarse a la creación y consolidación de instancias regionales; se imponía la necesidad de suprimir el desfase entre el carácter regional de la economía, en la cual participaban activamente, y la dimensión nacional de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos; para suprimirlo, empezaron a diseñar diferentes proyectos de asociación intergubernamental, tendientes a establecer instancias de gestión, bilaterales o multilaterales, para preservar los intereses propios.

Los proyectos de asociación intergubernamental

Desde principios de los noventa, los países agrupados en la Association of South East Asia Nations (ASEAN) adoptaron una actitud defensiva con respecto a las decisiones de los países pertenecientes a la entonces llamada Comunidad Económica Europea, de encaminarse hacia la constitución de la Unión Europea actual y de los gobiernos de América del Norte de establecer un área de libre comercio subcontinental.

En un primer momento, el gobierno malasio, con el apoyo tácito de sus socios de la ASEAN, propuso la creación de un bloque asiático denominado East Asian Economic Grouping (EAEG), conformado por los países que entonces eran considerados de industrialización reciente (Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur), por el grupo conocido como ASEAN-4 (Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas) y por Japón. Ante la censura del gobierno de Bush padre, el gobierno nipón se rehusó a encabezar un proyecto susceptible de envenenar las relaciones con sus socios estadou-

nidenses y mató en el huevo el primer proyecto de asociación intergubernamental regional que anteponía los intereses propios a los de los países desarrollados de América del Norte y de Europa.

Ante la imposibilidad de construir un proyecto amplio de asociación regional, los gobiernos de la ASEAN se vieron obligados a replegarse sobre sí mismos, sentando las bases del ASEAN Free Trade Area (AFTA), un área de libre comercio integrada por economías en desarrollo y como un medio para reducir los riesgos inherentes a la creación de bloques económicos cerrados, en América del Norte y en Europa. El proyecto original del AFTA se limitaba a reducir las tarifas arancelarias de los productos manufacturados a un rango del 0 al 5 por ciento; ante el rápido progreso del TLCAN y de la UE, en vísperas de la crisis asiática, la reducción de las tarifas arancelarias fue apresurada y extendida a los productos agropecuarios; nótese, sin embargo, que se trataba de un mecanismo de libre comercio simple y que dicho mecanismo fue insuficiente para hacer frente a las dificultades generadas por la crisis de 1997-1998; no obstante, se trató de la primera acción concertada de gobiernos de países en desarrollo para defender sus propios intereses ante los gobiernos de los países desarrollados, pertenecientes o no a la región del Pacífico asiático.

Durante la crisis de 1997-1998 y luego de la negativa de la administración Clinton y del FMI de aceptar la creación del Fondo Monetario Regional, el gobierno singapurense formuló una nueva iniciativa: la creación de un foro propio de los países en desarrollo de la región del Pacífico, para identificar y defender sus intereses comunes; por supuesto, quedaba implícito que era de los Estados Unidos y de las instituciones financieras internacionales de quien había que defenderse.

Del lado americano del Pacífico, el gobierno chileno fue el primero en hacer suya la iniciativa de su similar singapurense; entre ambos, impulsaron la creación del Foro América Latina-Asia del Este (FALAE). Los gobiernos de Japón, Australia y Nueva Zelanda (considerados como países desarrollados) se sumaron al proyecto, sin desvirtuar su naturaleza.

Con el FALAE se buscaba volver al espíritu original de la APEC: establecer un foro de consulta, laxo, que funcione sobre la base del consenso y sin que establezca obligaciones para los gobiernos participantes; su objetivo principal era promover el acercamiento de los gobiernos latinoamericanos y asiáticos, a partir de criterios geográficos nuevos: abarca dos regiones

amplias y, por lo tanto, es la primera iniciativa destinada a consolidar una organización multilateral interregional.

Hasta ahora, 27 gobiernos pertenecen al foro, el cual cambió su denominación de origen por la del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE); de ellos, 12 son latinoamericanos, 13 asiáticos y dos de Oceanía. Como se ha señalado, tres países considerados como desarrollados, se sumaron al foro; sin embargo, debe tenerse en cuenta las peculiaridades de los mismos, pues Japón, siendo una potencia económica mundial, tiene una influencia política y militar, más que nada, regional; Australia y Nueva Zelanda, de la misma forma, tienen una influencia regional considerable; por lo tanto, sus gobiernos, como socios de diálogo, son más accesibles que el de la pretendida potencia hegemónica.

Desafortunadamente, FOCALAE no ha colmado las expectativas generadas luego de su creación; en buena parte, ello se debe a la incompreensión, por parte de la mayoría de los actores políticos, de la fase actual del desarrollo de la economía global; se trata de una fase marcada por el predominio de los grandes bloques regionales y por la pérdida de relevancia de las dimensiones nacionales de los procesos económicos, políticos y sociales. La consecuencia de esa incompreensión es una actitud política que privilegia esas dimensiones nacionales sobre las regionales y las globales.

A pesar de ello, FOCALAE, además de ser una organización multilateral interregional, es un foro cuya masa crítica está constituida por países en desarrollo de ambas regiones circundantes del Pacífico. Como tal podría funcionar como un medio de concertación para actuar en otras organizaciones donde la principal potencia mundial ejerce una influencia prácticamente incontestada. En todo caso, el foro ha sido una experiencia interesante que muestra a gobiernos de países en desarrollo en la búsqueda de mecanismos para contrarrestar la influencia de la gran potencia mundial.

La recesión global de 2001

Al comenzar el siglo XXI, las economías asiáticas del Pacífico ya habían vuelto a registrar tasas positivas de crecimiento real; pese a ello, los ritmos de crecimiento se mantuvieron por debajo de los alcanzados durante la

fase expansiva de 1985-1997. Por necesidad, ese crecimiento relativamente lento afectó, en forma negativa, la evolución del comercio mundial; entre los sectores más afectados destacaban las ramas de la informática y de la electrónica; se trata de las ramas que permitieron el “milagro” asiático y el crecimiento sostenido de los noventa en la economía estadounidense. Por supuesto, los sectores industriales conexos también fueron afectados, extendiendo la morosidad a toda la economía estadounidense.

En el lado asiático del Pacífico, las dificultades estadounidenses pusieron en entredicho la recuperación. Con todo y que el mercado regional había logrado captar una parte importante del comercio exterior de las economías asiáticas, Estados Unidos seguía y sigue siendo un destino importante de las exportaciones de bienes manufacturados; las dificultades allí presentes implicaban, en consecuencia, una disminución de importaciones de origen asiático; esta disminución, a su vez, provocó una nueva disminución del ritmo de crecimiento de las economías asiáticas, especializadas en los sectores de la informática y la electrónica.

Gracias a los nexos de interdependencia, la morosidad estadounidense indujo una morosidad asiática. Así, durante los tres primeros trimestres de 2001, los analistas de ambas riberas del Pacífico esperaban con impaciencia la publicación de los indicadores del comportamiento económico estadounidense, con la esperanza de que apuntaran hacia una reactivación que permitiese volver a dinamizar la economía mundial.

Los atentados suicidas del 11 de septiembre tuvieron como telón de fondo esa morosidad global. Pero los ataques contra el WTC de Nueva York fueron catastróficos para las empresas del transporte aéreo y del turismo internacional. Como se recordará, las aerolíneas debieron ser subsidiadas por el gobierno estadounidense y sometidas a una profunda reestructuración de costos de operación. La catástrofe se amplificó y la economía estadounidense entró en una franca recesión durante el cuarto trimestre del año.

De nueva cuenta, la lógica de la interdependencia propia de la globalización se impuso: la recesión en el epicentro de la economía global indujo una recesión generalizada. Asimismo, volvió a imponerse una conclusión evidente: “una economía global organizada en torno a Estados Unidos implica, para el resto del mundo, seguir inercialmente la tendencia marcada por el epicentro del sistema”.

Los hechos, por otra parte, confirmaron el diagnóstico de los asiáticos: ante las dificultades derivadas del predominio de una economía en el ámbito global y de la operación de los mecanismos de libre mercado, no queda sino una alternativa:

- *Empeñarse en fortalecer el mercado nacional*, aislándolo de los efectos perniciosos de un ambiente internacional deprimido. El programa anticrisis aplicado por el gobierno malasio a partir de los primeros días de septiembre de 1998 ilustra esta opción, la cual, no obstante, representa un retroceso en la consolidación tanto de la economía regional como de la global. En la misma dirección apunta la declaración de Vicente Fox, formulada con dos años de retraso, del 1o. de septiembre de 2003, acerca de la necesidad de fortalecer el mercado interno.

- *Participar en un proceso de integración regional amplio, pero dotado de mecanismos que permitan limitar la influencia perniciosa de los problemas propios de los Estados Unidos*. En ese sentido, los gobiernos del Pacífico asiático han explorado y empezado a poner en práctica acuerdos intergubernamentales que les permitan administrar los procesos económicos en el ámbito supranacional. Entre tales acuerdos destacan: los bilaterales para asociaciones económicas; el proyecto multilateral de asociación económica ASEAN+3, es decir los 10 países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más Japón, China y Corea del Sur; la propuesta de un mercado único de ASEAN, dotado, en el 2020, de una moneda única.

Para los asiáticos, la puesta en práctica de los acuerdos de asociación económica permite potenciar los mercados nacionales, pero, sobre todo, permite crear un mercado regional amplio, susceptible de limitar el impacto de desequilibrios existentes en otros segmentos del mercado global. Con esta opción, los asiáticos han desechado por completo el cliché de un orden económico mundial unipolar y apuestan a convertirse en participantes activos de un orden organizado sobre la base de una tríada regional: América del Norte-Asia Pacífico-Unión Europea.

El combate contra el terrorismo internacional
y la competencia por la influencia política

Luego de la intervención estadounidense en Iraq, una buena parte de los observadores internacionales concluye que ella representa la confirma-

ción de la hegemonía política y militar estadounidense, pues nadie, dentro o fuera del marco de las Naciones Unidas, fue capaz de impedir a la administración Bush poner en práctica sus designios. La conclusión tiene validez, siempre y cuando se la sustente únicamente sobre los resultados de la intervención.

Por el contrario, si se pone atención al proceso de negociaciones detrás de la intervención, la conclusión es radicalmente diferente: la decisión unilateral de la administración Bush de invadir Iraq puso en crisis el sistema multilateral de las Naciones Unidas. La crisis, a su vez, sacó a la luz una disputa entre el gobierno estadounidense y sus similares de otras potencias de segundo orden, por la influencia política. Ahora bien, la disputa estuvo marcada por la relación de fuerzas prevaletentes en el ámbito mundial: el gobierno estadounidense no está en posibilidad de imponer sus intereses sobre las potencias secundarias, pero ninguna de éstas está en condiciones de disputarle la hegemonía política global. La disputa por la influencia política, en consecuencia, quedó reducida al ámbito regional de las potencias desafiantes; en ese sentido, el gobierno estadounidense domina la escena internacional, pero no predomina sobre sus contrapartes alemana, china, francesa y rusa; pues, éstas buscan consolidar sus propias áreas de influencia política, reduciendo la pretendida hegemonía absoluta estadounidense a una dimensión relativa.

En el Pacífico asiático, la actitud de los gobiernos chino y ruso sólo puede ser entendida si se tiene en cuenta el marco general del “combate contra el terrorismo internacional”. El lector recordará que, después de los ataques suicidas del 11 de septiembre, la administración Bush adoptó la noción de guerra preventiva, como un recurso para acabar con las amenazas contra la seguridad de los Estados Unidos. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, primero, y, posteriormente, la OTAN y la OEA legitimaron dicha noción, otorgando carta blanca al gobierno de Bush para intervenir militarmente donde y cuando percibiese una amenaza para la seguridad estadounidense.

La intervención en Afganistán, a finales de 2001, contó con un respaldo amplio de la “comunidad internacional”. Sin embargo, en el caso de Iraq, los pretextos para justificar la intervención empezaron a deslizarse: del combate contra un gobierno que albergaba y financiaba grupos terroristas se pasó a la necesidad de liquidar las armas de destrucción

masiva supuestamente detentadas por el gobierno iraquí, primero, y, luego, a la obligación de derrocar un gobierno reconocido por todas las instituciones multilaterales. Los gobiernos de las potencias secundarias se dieron cuenta de que, con las resoluciones del CS-NU, de la OTAN y de la OEA, habían creado un Frankenstein, capaz de atentar contra cualquier gobierno reconocido.

Entre estos yerros político-jurídicos y rectificaciones de actitud, cabe destacar que, en Asia del Pacífico, los gobiernos fueron mucho más cautos y se negaron a otorgar carta blanca a la administración Bush para combatir el “terrorismo internacional”. En efecto, en la reunión de Beijing, de octubre de 2001, los “líderes económicos de APEC” (eufemismo utilizado en ese foro para designar la cumbre de jefes de gobierno) se solidarizaron moralmente con el gobierno estadounidense, pero indicaron que el combate contra el terrorismo debía de llevarse a cabo dentro del marco de las Naciones Unidas. Posteriormente, en la reunión de Los Cabos, de octubre de 2002, ratificaron a las Naciones Unidas como el marco propicio para combatir las amenazas terroristas.

La posibilidad de que el gobierno estadounidense interviniese militarmente en cualquier país, bajo pretexto del combate al terrorismo, es la principal explicación de la cautela de los “líderes económicos”. En efecto, APEC es un foro integrado por 20 “economías”: cinco están localizadas en el continente americano, dos en Oceanía y 13 en la región asiática del Pacífico; de estas 13, en Brunei, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Rusia, Singapur y Tailandia, el Islam es una dimensión social con mayor o menor grado de presencia, pero con una importancia política incuestionable. La identificación superficial entre Islam y terrorismo tornaba a esos países como blancos potenciales de la campaña antiterrorista de Bush.

Además, desde mediados de 2000, los gobiernos de China, Rusia, Uzbekistán, Tadjikistán y Turkmenistán habían creado el Club de Shanghai, con el fin de coordinar las actividades para contener las corrientes políticas islamistas, presentes en los territorios respectivos, pero con una gran movilidad entre los mismos. Esos gobiernos se consideraban, por lo tanto, autosuficientes para combatir a sus propios militantes islamistas y no querían nada con la campaña de Bush.

En el sudeste asiático, la situación era diferente: el malestar social generado por la crisis de 1997-1998 provocó una efervescencia política que tendía a cuestionar el desempeño de los gobiernos nacionales; la apertura de espacios de participación política permitió a algunas corrientes islamistas desarrollarse en países como Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; en otros como Filipinas y, aun Indonesia se acentuaron viejos conflictos que oponían a facciones islamistas con los gobiernos centrales. El clima generado por la campaña antiterrorista estadounidense sirvió de marco para emprender campañas domésticas que, de paso, sirvieron para ajustar cuentas con los opositores políticos.

Lejos de suprimir las corrientes islamistas radicales, la represión ha tenido como resultado inmediato la crispación de las tensiones sociales en todos los países con población musulmana y el incremento del terrorismo en Filipinas e Indonesia (aunque cabe señalar que, en el último caso, quedan dudas sobre el origen real de los autores intelectuales de los atentados más sangrientos).

En Asia del Pacífico, la campaña antiterrorista de Bush ha encontrado dos tipos de oposición: en los casos de China y Rusia, los gobiernos buscan sustraerse al predominio del gobierno estadounidense y, de paso, fortalecer su influencia política en sus propios ámbitos regionales; en los casos restantes, se trata de evitar el dominio militar estadounidense en espacios considerados de la incumbencia exclusiva de los gobiernos nacionales.

La hegemonía política estadounidense quedó resquebrajada luego de la experiencia traumática de la intervención militar en Iraq. En consecuencia, en el ámbito geográfico, empieza configurarse un nuevo orden político basado en la influencia regional de potencias secundarias; esta recomposición regional, por supuesto, tiende a traslaparse con la tríada regional fundada sobre premisas económicas.

Conclusiones

A principios de los años noventa, el orden internacional entró en una nueva fase: con la disposición de los gobiernos asociados en la Comunidad Económica Europea de poner en práctica el proyecto del mercado único europeo, con la voluntad de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México de negociar un acuerdo de libre comercio y con el proceso de

integración económica promovido por las empresas asiáticas, los bloques regionales desplazaron a las economías nacionales como los principales componentes de la economía global; es decir, ésta dejó de estar integrada por economías nacionales.

El camino seguido por los europeos para transitar del mercado único a la Unión Europea parecería indicar la senda obligada para aquellos países con un peso específico secundario, deseosos de figurar en la escena mundial y de sustraerse al predominio de la potencia hegemónica de la Posguerra Fría. Tal es el caso de los países asiáticos del Pacífico, pues sus gobiernos se encuentran comprometidos en un sinnúmero de proyectos de integración económica; entre éstos, destacan dos:

- ASEAN+3, por su extensión geográfica y por las potencialidades que representan cerca de 2,000 millones de personas.
- ASEAN, por la rapidez con que han decidido profundizar los vínculos económicos para conformar un mercado único, dotado de una moneda única, en el 2020.

Por si eso fuera poco, los problemas extraeconómicos regionales empiezan a influir en el rumbo de la integración: la piratería marítima, el tráfico de personas y de drogas, el comercio ilegal de armas, el lavado de dinero, el terrorismo, los problemas ambientales, por sólo citar algunos de los problemas más relevantes, no pueden ser resueltos mediante acciones en las que participan únicamente las ramas ejecutivas de los gobiernos; por el contrario, su solución exige la acción coordinada de las ramas legislativas y judiciales; en algunos casos, ya se han producido las primeras acciones y, con toda probabilidad, serán cada vez más frecuentes, extendiendo el proceso de integración de la esfera económica a la política.

El orden global, hoy más que nunca, parece progresar hacia la consolidación de los bloques regionales y hacia una erosión de la importancia de los Estados Unidos. Mientras mayor sea el progreso en el proceso de integración económica y política, el bloque del Pacífico asiático tendrá mayores posibilidades de sustraerse a la influencia militar estadounidense.

Con respecto a los gobiernos de América Latina, la pregunta en el aire se refiere al tiempo que habrán de tardar en cobrar conciencia de que una integración regional profunda puede ser el mejor medio para redefinir sus relaciones con la principal potencia mundial.

SEGUNDA PARTE

**China: las estrategias de una
superpotencia en potencia**

China en la actualidad y su proyección internacional

Romer Cornejo Bustamante*

Introducción

PODEMOS describir la situación actual de China como una fase de transición política en su liderazgo, un repunte de su economía con cierta incertidumbre en torno a cómo van a resolverse importantes retos después de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio, sin suscitar mayores desequilibrios sociales que puedan poner en riesgo la estabilidad política, y una gran ofensiva internacional destinada a reforzar su presencia regional y a tener una participación mayor en la decisión de los asuntos globales. En esta oportunidad, sólo me voy a centrar en los cambios políticos, en delinear algunos pocos elementos de la política económica china que individualizan su apertura y en un panorama general de su proyección regional.

Las transformaciones en el sistema político¹

El rasgo más sobresaliente del sistema político de China es su tendencia hacia la institucionalización, lo cual responde tanto a la exigencia de la inversión extranjera como a las propias presiones internas, surgidas de la complejidad creciente de su sociedad, donde el poderoso empresariado naciente reclama seguridad para sus propiedades y estabilidad institucional. Por su parte, el afianzamiento de la propiedad privada en sí, como base del sistema económico, exige marcos institucionales y legales para

* Maestro en estudios de Asia y África, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México. Actualmente es profesor-investigador de dicho centro. Correo electrónico: rcornejo@colmex.mx

¹ La mayor parte de este apartado fue tomada de Romer Cornejo, "Los cambios en el sistema político de China", *Estudios de Asia y África*, 121, vol. xxxviii, núm. 2, mayo-agosto de 2003.

su desarrollo. Dentro de esta tendencia general hacia la institucionalización se inscribe un proceso concreto de transición política dentro del liderazgo. Las reuniones del XVI Congreso Nacional del Partido Comunista de China en noviembre de 2002 y de la X Asamblea Popular Nacional (X APN) en marzo de 2003 marcaron un punto de inflexión en el relevo del liderazgo, en la redefinición del contenido de clases del partido, en la incorporación de elementos del empresariado a los órganos de dirección y un cambio en el tono del discurso donde aparecen con mayor frecuencia elementos como democracia, desarrollo sustentable y atención a los sectores sociales más desprotegidos.

El hecho de que los cambios en el liderazgo se hayan dado sin sobresaltos es un indicativo de que el sistema político parece haber tomado un rumbo de estabilidad, en ausencia de los liderazgos carismáticos de los veteranos de la revolución, y que dentro de su propio esquema autoritario tiende a la institucionalización. Jiang Zemin dejó la Secretaría General del Partido y la Presidencia de la República a Hu Jintao, un disciplinado cuadro del partido, de 60 años, que había venido escalando con un equilibrio extremadamente medido en las diversas posiciones del partido; sin embargo Jiang conservó el control del ejército a través de la Comisión Militar del Partido y de la Comisión Militar Central y varios de sus clientes políticos continúan en el poder.

El partido enmendó su Constitución para incorporar la llamada “Teoría de las tres representatividades” de Jiang Zemin, según la cual esa organización política debe representar a las fuerzas productivas de vanguardia (un eufemismo para empresariado), a la cultura más avanzada y a los intereses fundamentales del pueblo chino. De esa manera, el partido ha ampliado su base de clases dejando de ser la vanguardia sólo del proletariado para convertirse en un partido incluyente (de todo el pueblo en su propio lenguaje), con un claro corte nacionalista, sincerándose así con las reformas de mercado que han complicado el paisaje social del país y que han llevado a China al enorme crecimiento económico y a su eficaz inserción en el mercado mundial. Esta tendencia dentro del partido se reafirmó en la reunión de la segunda sesión del Congreso en octubre de 2003, donde se anunció que propondría una enmienda constitucional en la reunión de la Asamblea Popular Nacional de marzo de 2004, la cual reafirmaría asuntos como la democracia en su particular

concepción y daría más seguridades a la empresa privada. Por su parte la Asamblea Popular Nacional en marzo de 2003 confirmó los cambios en el liderazgo dictados previamente por el partido y renovó el gabinete.

En el Congreso del partido resaltó una representación de las mujeres del 18 por ciento, de las minorías étnicas del 10.8 por ciento y particularmente llama la atención que el 91 por ciento de los delegados habían cursado carrera universitaria. El Congreso eligió a 121 miembros para la Comisión Central para la Inspección Disciplinaria, y a 356 miembros para el Comité Central, de los cuales 158 son suplentes, el cual a su vez eligió a 24 miembros para su Buró Político y a nueve miembros para el Comité Permanente del Buró Político, que a partir de su nombramiento son los hombres más poderosos de China, en orden de jerarquía: Hu Jintao, Wu Bangguo, Wen Jiabao, Jia Qinglin, Zeng Qinghong, Huang Ju, Wu Guanzheng, Li Changchun y Luo Gan. Hu Jintao quedó como secretario general del partido en sustitución de Jiang Zemin.

En este reacomodo, el personaje central del sistema político es el nuevo secretario general, Hu Jintao, quien también fue nombrado Presidente de la República en la reunión de la X APN en marzo de 2003. Nacido en diciembre de 1942 en la provincia de Anhui, es un ingeniero en obras hidráulicas de la prestigiada Universidad Qinghua, que inició su carrera política en la liga de la juventud comunista, fue enviado a reeducación a la provincia de Gansu durante la revolución cultural y allí inició su ascenso dentro del partido. Entre 1985 y 1988 fue secretario del Comité Provincial del Partido en Guizhou y de 1988 a 1992 fue secretario del Comité del Partido de la Región Autónoma de Tibet. A partir del XIV Congreso del Partido en 1992, por el impulso de Deng Xiaoping, Hu pasó a los órganos centrales del partido como miembro del Comité Permanente del Buró Político y del secretariado del Comité Central, cargos para los cuales fue reelecto en el XV Congreso del Partido en 1997. A partir de 1993 fue rector de la Escuela Central del Partido. En marzo de 1998 fue electo Vicepresidente de la República por la IX Asamblea Popular Nacional y desde 1999 es vicepresidente de la poderosa Comisión Militar Central del Partido y de la Comisión Militar Central de la República. Si bien durante su carrera de ascenso mantuvo un bajo perfil en términos de sus propuestas personales, en los meses siguientes a su nombramien-

to como secretario general del partido y en preparación para el cambio de los funcionarios del Estado que se dio meses después, en marzo de 2003, participó en el relevo de cuadros provinciales donde ascendieron individuos que habían trabajado con él en la Liga de la Juventud Comunista o en sus cargos provinciales, así como algunas personas no pertenecientes al partido.

En la composición del Comité Permanente del Buró Político podemos leer algunos de los rasgos que tendrá el liderazgo político chino en el futuro próximo. En primer lugar es claro que en su mayoría está compuesto por aliados de Jiang Zemin, el secretario general saliente, cuando éste fabricó su clientela desde el secretariado general del partido en Shanghai en la década de 1980 y durante los 13 años que tiene en el poder central. Además, Jiang pudo pactar quedarse con la presidencia de la Comisión Militar Central del Partido, la cual fue renovada tomando como base los 70 años que el partido ha asumido tácitamente como edad de jubilación y que Jiang rebasa ampliamente, lo que le da un estratégico control de la institución castrense, pilar fundamental del autoritarismo chino. De igual manera mantuvo su puesto de presidente de la Comisión Militar Central ratificado por la X APN en marzo de 2003, así continúa con una gran cuota de poder y como una especie de centinela de la estabilidad, tal como lo hizo Deng Xiaoping en 1987. Si bien Jiang no tiene la legitimidad que le daba a Deng la participación en la revolución, sí tiene buenas relaciones con el ejército, cuyo presupuesto le aumentó a 20,000 millones de dólares en el año 2002, y la inclusión de su “teoría de la triple representatividad” en los estatutos del partido lo coloca en una posición que lo iguala con los iconos del marxismo y de la Revolución china. Habría que esperar si esta “teoría” es también incluida en la Constitución.

Otro elemento interesante en este nuevo Comité Permanente es que todos son ingenieros y la mayoría de ellos ha trabajado en empresas mientras hacían su carrera política. Ello define su condición de tecnócratas, lo cual indica el fin de una transición iniciada años antes en la élite política del país. Cuando examinamos la carrera política de estos líderes chinos encontramos que independientemente de su origen local se han desempeñado como funcionarios del partido y/o del Estado en diversas provincias, con lo que la construcción de sus redes de lealtades

está más basada en su carrera política y no en lazos locales. Llama la atención que cuatro de los nueve miembros de este selecto grupo provienen de la prestigiada Universidad Tecnológica Qinghua: Hu Jintao, Wu Bangguo, Huang Ju y Wu Guangzhen. Sólo un miembro del nuevo Comité Permanente forma parte de la vieja élite política china: Zeng Qinghong, cuyo padre era un veterano del ejército rojo y luego viceministro de asuntos interiores en 1960, y su madre, veterana de la larga marcha, estuvo a cargo del jardín de niños del este de China en Shanghai, donde iban los hijos de los más altos dirigentes políticos del país.

En la composición del nuevo Buró Político de 24 miembros, resalta la inclusión de una mujer: Wu Yi; sobre todo porque las pocas mujeres que habían transitado por ese alto organismo del partido, independientemente de sus valores personales, habían sido esposas de funcionarios de primera línea, de Mao Zedong, de Lin Biao y de Zhou Enlai. Wu Yi es soltera, ingeniera petrolera, tuvo una importante participación en las negociaciones de tratados comerciales en el marco de la incorporación del país a la Organización Mundial de Comercio y por lo tanto es de los miembros más conocidos en el extranjero. Fue a ella a quien llamaron a sustituir al ministro de Salud destituido por la crisis del SARS. Se nota un descenso significativo de la inclusión de mujeres en los altos puestos; en comparación con los años setenta el porcentaje de mujeres en el nuevo Comité Central pasó de 10 a 2.5 por ciento, el más bajo en la historia del partido en el poder. Hay dos militares en el Buró Político, el general Guo Boxiong y Cao Gangchuan, quien posteriormente fue nombrado vicepresidente de la Comisión Militar Central y ministro de Defensa Nacional, conocido por expresar una línea dura en cuanto a Taiwán.

Si bien los empresarios participaron en el Congreso, no quedaron en los altos puestos, sólo Zhang Ruimin, presidente de Haier, compañía mixta fabricante de electrodomésticos, quedó como suplente en el Comité Central. En ese sentido fue más significativo que Jiang Zemin lograra incluir en la constitución del partido la triple representatividad, que implica que el partido debe representar también al empresariado. Por otra parte, probablemente debido a que el empresariado naciente ha surgido a la sombra y a expensas del partido, varios de ellos estuvieron vinculados a los grandes escándalos de la campaña de lucha contra la corrupción que

el partido desató en los meses previos al Congreso como una forma de legitimación.

En los meses siguientes al Congreso se observó una mayor presencia de empresarios y miembros de otros sectores sociales en los organismos políticos de elección del país. En enero de 2003, Yin Mingshan, presidente del Grupo Industrial Lifan, fue electo miembro del comité municipal de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino de la ciudad de Chongqing. En total más de 120 empresarios han sido electos para las asambleas populares locales y para los comités municipales de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino sólo en la ciudad de Chongqing. En el mismo mes, Xu Guanju, un conocido empresario de Zhejiang, cuya empresa tiene un valor de unos 97.7 millones de dólares, presidente de la Federación de Industria y Comercio de su provincia, fue electo vicepresidente del Comité Provincial de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino. En la XII Asamblea Popular Municipal de Beijing se nombraron 15 hombres de negocios, y en el comité municipal de la X Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino de la misma ciudad 47 de sus miembros provienen del sector privado, 17 más que en el comité anterior. Todo ello responde al peso que el sector privado tiene ya en el país; para finales de 2001 China tenía un total de 24.33 millones de personas autoempleadas y unas 2'028,500 compañías privadas con un capital de 261.8 mil millones de dólares (*People's Daily*, 23 de enero de 2003).

La X Asamblea Popular Nacional se reunió en Beijing entre el 5 y el 18 de marzo de 2003 con 2,983 diputados. Se eligió a Wu Bangguo como presidente del comité permanente de la APN, en sustitución de Li Peng, y a 15 vicepresidentes. El Comité Permanente quedó con 159 miembros. Asimismo, el 15 de marzo, en la quinta reunión plenaria, se eligió a Hu Jintao como Presidente de la República y a Zeng Qinghong como vicepresidente. El 16 de marzo Wen Jiabao fue electo primer ministro con 2,906 votos a favor, tres en contra y 16 abstenciones, a Wen le corresponde relevar a Zhu Rongji en la administración de una burocracia de 100 millones de personas. Algunos de los nuevos ministros merecen una atención especial. Li Zhaoxing, el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, fue embajador en Estados Unidos durante los momentos difíciles del bombardeo de la embajada de Beijing en Belgrado en 1999 y la colisión de un avión espía estadounidense con un jet de combate chino en 2001, cuando mantuvo una posición firme frente a la potencia;

estos antecedentes pueden ser significativos para vislumbrar la relación de China con la potencia americana. Por su parte Cao Gangchuan, el nuevo ministro de Defensa Nacional, es también miembro del Buró Político del partido y uno de los vicepresidentes de la Comisión Militar Central. Jiang Zemin mantuvo el cargo de presidente de la Comisión Militar Central, aunque fue significativo que más del 7 por ciento de los diputados votaron en contra, Hu Jintao también fue reelecto como vicepresidente de la citada comisión.

Por decisión de la propia Asamblea, la elección de presidente y vicepresidentes del Comité Permanente de la APN, de Presidente y Vicepresidente de la República y de presidente de la Comisión Militar Central se hizo bajo el sistema de un solo candidato para cada puesto.

En su discurso de ascenso a la Presidencia de la República, Hu Jintao dejó ver que los principios de la democracia, en su particular interpretación, así como el del fortalecimiento del sistema legal van a ser el centro de su propuesta política. Asimismo anunció una atención mayor al bienestar del campo, de los pobres y de los desempleados. No hay que olvidar que junto al enorme crecimiento que se experimentó en el periodo previo, también hay que reconocer que se sumó al desempleo a 28 millones de personas. La búsqueda de consensos más amplios, fuera del partido, parece que será la tónica en los años futuros, y la particularidad de lo que los líderes chinos llaman democracia, de allí la importancia que parece estar cobrando la Conferencia Consultiva Política. En términos del liderazgo, si bien es notable el cambio hacia la llamada “cuarta generación”, de alrededor de 60 años, así como la inclusión de líderes fuera del Partido Comunista, también hay que recalcar que Jiang Zemin se mantuvo en el control del ejército y que muchos de los nuevos funcionarios son sus clientes políticos.

Algunos elementos de la política económica²

Gran parte del éxito económico de China puede atribuirse a algunas particularidades de la manera como se ha llevado a cabo su proceso de aper-

²Parte sustancial de este apartado está basada en la ponencia del autor, “Gradualismo y nacionalismo en la estrategia económica de China”, presentada en el panel Experiencias de Estrategias Alternativas al Consenso de Washington, en el XIX Seminario de Economía Mexicana, UNAM, julio de 2003.

tura, y probablemente estas particularidades seguirán guiando la política económica del país, pues en ellas también descansa en gran medida la hegemonía del partido. Junto a los rasgos particulares del gradualismo espacial y temporal, otros rasgos más generales de la individualización de la política económica de China los resumió el ex Presidente de la República y ex secretario del partido, Jiang Zemin, quien sigue siendo uno de los hombres más poderosos del país, en su discurso ante el L Congreso del Partido Comunista el 12 de septiembre de 1997.³ En su discurso, Jiang colocó en perspectiva histórica las reformas en China, recordando las humillaciones inflingidas al país por las potencias desde el siglo pasado; así las reformas son concebidas como la concreción de las dos grandes tareas históricas que han sido la independencia nacional y la prosperidad económica. De esta manera Jiang le dio cuerpo a los dos pilares del nacionalismo que el partido ha enfatizado en su plataforma ideológica: la necesidad de reivindicar al país frente a la comunidad internacional y el desarrollo económico. Después de reseñar los logros de los últimos años, Jiang se dedica a la “teoría”, de esa manera establece oficialmente la “teoría de Deng Xiaoping” como la guía ideológica del partido, que se resume en “marxismo-leninismo, pensamiento Mao Zedong y la teoría de Deng Xiaoping”. La definición de esta teoría resulta confusa; sus elementos son la construcción del socialismo con peculiaridades chinas, emancipar la mente y buscar la verdad en los hechos. Las peculiaridades chinas son definidas como desarrollar una economía de mercado bajo el socialismo y emancipar y desarrollar constantemente las fuerzas productivas. Jiang especifica:

que ello implica el predominio de la propiedad pública socialista pero con el desarrollo de otras formas de propiedad, y que el mercado debe tener un papel básico en la asignación de recursos bajo el control macroeconómico estatal. Los asuntos deben ser juzgados con el criterio de si son favorables para promover el desarrollo de las fuerzas productivas en la sociedad socialista, para incrementar la fuerza integral del estado socialista y para mejorar las condiciones de vida del pueblo –criterio que se resume en la expresión “los tres favorables”.

³Véase el texto de este discurso en <http://www.fas.org/news/china/1997/970912-prc.htm>

Otro elemento importante del discurso de Jiang fue la definición del momento actual de China como “etapa primaria del socialismo”. Jiang dice: “El socialismo es la etapa primaria del comunismo y China está en la etapa primaria del socialismo, es decir, la etapa del subdesarrollo.” Esta etapa se concibe como bastante prolongada e ineludible, es gradual, en ella se debe poner fin al subdesarrollo y lograr la modernización socialista; se pasará de una economía agrícola a una industrial, se logrará una economía orientada al mercado bastante desarrollada, se desarrollará la ciencia y la cultura, la gente logrará un nivel de vida “relativamente acomodado”, se logrará la “democracia socialista”, etcétera. Esta etapa durará, según Jiang, por lo menos un siglo y la tarea del partido durante ella consiste en resolver la contradicción “entre las crecientes necesidades materiales y culturales del pueblo y el atraso de la producción social”. Jiang considera en su discurso que en esta etapa es fundamental mantener un ambiente político y un orden público estables, para lo cual es necesaria la dirección del partido y la dictadura democrática popular. En el orden político Jiang fue claro al afirmar: “Debemos eliminar todos los factores que amenazan la estabilidad, oponernos a la liberalización burguesa y estar alertas ante las actividades de infiltración, subversión y división de las fuerzas hostiles internacionales e internas.”

Jiang insistió en el predominio de la propiedad pública paralelamente con el desarrollo de otras formas de propiedad, considera a la propiedad colectiva parte de la propiedad pública, de manera que si un ente colectivo participa de la propiedad de una empresa ésta se considera mixta en términos de propiedad. Después de explicar el complejo sistema de propiedad en China y dejar claro que: “El papel dirigente del sector de propiedad estatal debe manifestarse principalmente en su poder de control.” Jiang le dedicó una parte importante de su discurso a las empresas estatales, las cuales, a pesar de la crisis por la que atraviesan, son consideradas como el pilar de la economía nacional.

Un elemento importante llama la atención en la formulación de Jiang y es la determinación de que el Estado no abandone su papel rector en el proceso de reformas. Este papel lo podemos observar en la dirección de la inversión extranjera. Poco después del citado discurso, el Catálogo Guía de Inversiones Extranjeras en la Industria, diseñado en 1995, fue

actualizado, como lo ha sido en los años siguientes.⁴ El catálogo busca dirigir la inversión a sectores considerados prioritarios por el plan, generalmente aquéllos de alta tecnología o de regiones más subdesarrolladas. Los rubros donde se estimula la inversión extranjera directa incluyen: las nuevas tecnologías para la agricultura como proyectos de energía, transporte y materias primas básicas; proyectos de alta tecnología, proyectos orientados a la exportación; proyectos de utilización masiva de recursos, de recursos renovables y de prevención y solución de contaminación ambiental; así como proyectos de desarrollo de las regiones centrales y occidentales, que son las más rezagadas del país. Los sectores restringidos para la inversión extranjera son divididos en los que requieren aprobación central y los que requieren aprobación provincial. Si bien estas restricciones se han venido levantando en la medida en que se cumplen los plazos de los acuerdos de ingreso del país a la OMC, deben ser consideradas como parte de la política que llevó a China al actual momento de desarrollo.

Por otra parte, en los círculos de poder en China continúan esgrimiéndose los argumentos del nacionalismo económico, que salieron a relucir durante las negociaciones para la admisión del país en la OMC, algunos de ellos pueden resumirse de la siguiente manera:⁵

1. La pertinencia de mantener la “economía nacional” (*minzi jingji*) y la industria nacional (*minzi gongye*). Ello implica la propiedad y administración por parte de ciudadanos chinos y la permanencia de las industrias estatales. En este sentido, la IED debe limitarse cuando afecte la industria nacional.
2. La insistencia en mantener una estructura centralizada del poder con el argumento de que una estructura descentralizada del poder político y económico permitiría a los inversionistas extranjeros el control de la economía de China, con lo que se tiende a desestimar el valor de las patentes y marcas comerciales chinas.
3. El intercambio de mercados por tecnología puede resultar en una estrategia ingenua, pues las empresas extranjeras son reacias a vender sus tecnologías más avanzadas a China.

⁴ Véase <http://www.chinafdi.org.cn>

⁵ Esta posición se encuentra expresada en diversos editoriales, artículos y discursos ampliamente difundidos en la prensa china. Para esta ponencia nos basaremos en la sistematización hecha en Yong Wang, “China’s Domestic WTO Debate”, *The China Business Review*, enero-febrero de 2000.

4. La construcción de una economía independiente no es compatible con el objetivo final de las corporaciones multinacionales que es el dominio del mercado chino.
5. La tasa de ahorro interno, entre el 30 y el 50 por ciento del PIB, es suficiente para apoyar un crecimiento económico sostenido de 8 a 9 por ciento al año. Capitales extranjeros han financiado proyectos que pudieron haber sido nacionales.
6. El capital extranjero está superando a las empresas chinas en industrias clave.
7. La excesiva IED y los métodos para atraerla van en detrimento de las empresas estatales. Además las empresas extranjeras no ofrecen los mismos beneficios que las empresas estatales a los trabajadores.
8. El gobierno debería ofrecer primero la inversión en las empresas estatales o a los inversionistas nacionales antes de abrirlas a la inversión extranjera.
9. El Estado debe mantener el estándar actual de seguridad industrial para prevenir el dominio de la inversión extranjera en las industrias estratégicas.

Como podemos ver estas proposiciones recurren frecuentemente a conceptos que han desaparecido de las actuales corrientes del pensamiento económico sobre el desarrollo como son “economía nacional”, “industria nacional” y “seguridad industrial”. Muchas de estas propuestas se fundamentan con el ejemplo del éxito de proposiciones similares en el pasado en Japón y Corea del Sur. Si bien estas posiciones fueron dejadas de lado para concretar los acuerdos que lograron el ingreso del país a la OMC, ellas no han desaparecido de la élite política china, están vigentes entre sectores influyentes del país y puede resultar interesante rastrear su influencia en los próximos años.

China, Estados Unidos y el contexto regional

La política exterior China debe ser entendida en el marco de sus prioridades situadas en el desarrollo económico y el mantenimiento de la unidad e integridad territorial. China requiere de un ambiente internacional pacífico para lograr sus metas de desarrollo y consolidación de sus fronteras territoriales. En este sentido se ha movido de manera dinámica entre la formulación general de los cinco principios de coexistencia pacífica y no intervención y el más puro realismo político. De esa manera

podemos entender su relación de sociedad y competencia con Estados Unidos, así como su activismo en los asuntos regionales.

China y Estados Unidos

En el presente, dentro de su alianza económica y sus coincidencias en foros internacionales, algunas contradicciones existen con Estados Unidos, al margen de las comerciales. Está en la memoria más reciente de China la colisión del avión espía de Estados Unidos en abril de 2001, el bombardeo de la embajada de Beijing en Belgrado en 1999, el apoyo al Dalai Lama y las críticas a la violación de los derechos humanos y las ventas de armas a Taiwán, por lo que las palabras hegemonismo, interferencia en los asuntos internos y arrogancia han aparecido continuamente asociadas a ese país en el discurso político. Sin embargo, China ha hecho un cambio drástico en los últimos años en su acercamiento con los Estados Unidos, el cual se ha expresado en un bajo perfil en su posición sobre la intervención de ese país en Iraq,⁶ así como en su postura en relación con el asunto de Corea del Norte. Ello está vinculado a la creciente interrelación de la economía China con el mercado mundial, y particularmente a la importancia de sus importaciones de petróleo que son el 30 por ciento de su consumo.⁷ Pero también es necesario tener en cuenta la reconsideración de la relación a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre. En este sentido, si bien China coincide con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y ha aprovechado esta situación para reprimir a los grupos musulmanes de oposición en Xinjiang y para estrechar sus lazos militares con los países de Asia central, China pretende mantener buenas relaciones con algunos países del Medio Oriente dada su creciente necesidad de petróleo y a su percepción de lo que debe ser su presencia en el mundo, lo cual le ha acarreado sanciones de Estados

⁶ Sin embargo la prensa china ha publicado análisis en los que se acentúa que la guerra de Iraq está basada en una teoría de la guerra preventiva muy agresiva, que la guerra no sólo tiene el propósito de neutralizar una amenaza para Estados Unidos sino el control de los recursos energéticos y que ha servido para probar armas sofisticadas. Asimismo se exalta el interés de Estados Unidos en Asia, *China Daily*, 29 de abril de 2003.

⁷ El petróleo constituye aproximadamente el 20 por ciento del consumo de energía de China. China produce unos 3.3 millones de barriles diarios y consume 4.7 millones de barriles, sus importaciones de petróleo son de unos 15,000 millones de dólares al año. Se calcula que para el 2010 el 95 por ciento del petróleo importado por China provenga del Medio Oriente: Gulshan Dietl, "Middle Kingdom and the Middle East: The Energy Connection", *China Brief*, vol. 3, núm. 4, febrero de 2003.

Unidos. El 22 de mayo de 2003 Estados Unidos acusó a China de incumplimiento del acuerdo sobre proliferación de armas nucleares e impuso sanciones a Norinco, uno de los más grandes conglomerados estatales chinos, por abastecer de tecnología para la construcción de misiles a Irán, país con el que China tiene una estrecha relación y es uno de sus abastecedores de petróleo (*Financial Times*, 23 de mayo de 2003). A pesar de las sanciones China continuará abasteciendo de tecnología militar a algunos países como respuesta a las ventas de armamento de Estados Unidos a Taiwán.

En la percepción de Beijing, se reconoce que en los inicios de la presidencia de George Bush éste anunció su distanciamiento de la política china de Clinton de sociedad estratégica constructiva, insistió en que ambos países eran competidores en la arena internacional y defendió la teoría de la “amenaza china”, por lo que Estados Unidos debería tomar medidas para contener el avance de China, desde septiembre de 2001 cambió su política hacia una más “pragmática y constructiva”, de allí los acercamientos a los más altos niveles, las coincidencias en cuanto a la reconstrucción de Iraq y la solicitud de Washington a Beijing de mediar en el asunto de Corea del Norte. Aunque en Evian, en junio de 2003, China logró que Bush declarara que Taiwán es parte de China, éste sigue siendo el punto más delicado de la relación entre ambos países. Para Beijing Estados Unidos aún no ha cambiado completamente su visión de China como enemigo potencial de sus intereses globales (*People's Daily*, 25 de octubre de 2003). Así pues la relación contradictoria entre China y Estados Unidos se resume en su intrincada relación económica, su coincidencia en la lucha contra el terrorismo, su competencia velada por influencia en el ámbito regional y su contradicción abierta sobre Taiwán.

China y su posición en Asia

Uno de los grandes temas de la relación con sus vecinos ha sido el de la indefinición fronteriza. China tiene fronteras con Afganistán, 76 kilómetros, Bhután, 470, Corea del Norte, 1,416, India 3,380, Kazajstán, 1,533, Kirguzstán, 858, Laos, 423, Mongolia, 4,673, Myanmar, 2,185, Nepal, 1,236, Pakistán, 523, Rusia, 3,645, Tayikistán, 414 y Vietnam 1,281 kilómetros. En los últimos años China ha llegado a acuerdos en

ese sentido con Bhután, Myanmar, Nepal y Pakistán, y más recientemente con Rusia, Kazajstán, Kirgizstán, Tayikistán y Vietnam, y está en conversaciones con India.

En relación con el sur de Asia, China ha modificado sustancialmente sus relaciones. Si bien ha mantenido una relación estrecha con Pakistán, sus relaciones con India, de tradicional rivalidad, han mejorado sustancialmente. Las relaciones entre ambos países habían sido seriamente dañadas por la recepción en India del Dalai Lama en 1959 y por acres disputas fronterizas⁸ que han llegado hasta a enfrentamientos militares (1962). Hay que recordar que China tiene fronteras con la disputada región de Kashmir y que India no reconoce los acuerdos fronterizos logrados entre Pakistán y China en la región. Las relaciones comenzaron a relajarse con la visita del, en ese momento, primer ministro Rajiv Gandhi a China en 1988 y la del entonces presidente Jiang Zemin a India en 1996, pero debido a las críticas de China a las pruebas nucleares de India de mayo de 1998 y a su apoyo al programa nuclear y de misiles de Pakistán, China fue descrita por George Fernandes, el ministro de Defensa de ese país, como el enemigo número uno de India. El ministro de Relaciones Exteriores de India tuvo que viajar a Beijing para recomponer las relaciones y establecer un mecanismo de diálogo sobre seguridad, en el 2000 el presidente indio hizo un viaje a China que selló la cordialidad formal de la relación. El reciente proceso de acercamiento se ha dado a partir del 11 de septiembre, ya que ambos países han coincidido con la política de Estados Unidos en la región y no les interesa un aumento del radicalismo musulmán dentro o fuera de sus fronteras; asimismo India quiere matizar el apoyo chino a Pakistán, con quien las relaciones han sido extremadamente tensas y con el régimen de Myanmar, otro de sus estados fronterizos con los que las relaciones no son cordiales, y cuyo gobierno ha apoyado Beijing política y económicamente.

En abril de 2003, la visita de Fernandes a Beijing en un tono conciliador fue el preámbulo del momento culminante del nuevo tipo de relación entre ambos países, el cual se dio el 23 de junio de 2003 cuando

⁸ Hay aproximadamente 125,000 kilómetros cuadrados en disputa, de los cuales India acusa a China de ocupar 33,000 kilómetros cuadrados, en Kashmir al oeste, y China reclama 90,000 kilómetros cuadrados en el estado de Arunachal Pradesh en el este, otros 2,000 kilómetros cuadrados están en la zona media.

ambos países firmaron la Declaración de Principios para las Relaciones y Cooperación entre la República Popular China y la República de India, seguidamente a la visita de Atal Bihari Vajpayee, primer ministro de la India. En esa declaración, además de que ambos países, entre otros asuntos, se comprometen a dirimir sus diferencias por medios pacíficos, la India reconoce que la Región Autónoma de Tíbet es parte del territorio chino y reitera que no permitirá que los tibetanos realicen actividades antichinas en su territorio. Asimismo China reconoció el control *de facto* de India sobre Sikkim (*People's Daily*, 25 de junio de 2003). En este sentido, China obtuvo un importante logro en cuanto a los retos a su integridad territorial, así como se encamina a la definición de un importante tramo de sus fronteras, pues el 23 de octubre de 2003 se inició en Nueva Delhi la primera ronda de negociaciones fronterizas bilaterales.

El noreste de Asia tiene una posición interesante en las relaciones de China con el exterior. Por una parte Japón es uno de sus más importantes socios comerciales, aunque mantienen una relación evidentemente contradictoria: por un lado las relaciones económicas son cada vez más estrechas, pero en el plano político Japón es percibido en su alianza militar con Estados Unidos, y para una parte de la élite política China pesa mucho la historia de la agresión militar. Por otro lado, la península de Corea y la crisis de las armas nucleares del norte le han planteado al país el reto diplomático más importante de los últimos años. Una conflagración en la península coreana no sólo dañaría los intereses económicos de China sino que podría conducir de manera súbita al surgimiento de un Estado coreano unificado poderoso y que no sería necesariamente un aliado político, provocaría el rearme descarado de Japón, un éxodo masivo de refugiados,⁹ el paro del flujo de inversiones de Corea del Sur que se irían a la reconstrucción del norte,¹⁰ y el aumento de la presencia militar de Estados Unidos en la zona. Es por ello que una posición fuerte entre la élite de Beijing es mantener el *statu quo*, y que Corea del Norte se mantenga en una posición más manejable llevando a cabo reformas económicas, con ello China podría lograr cierto control de las reformas econó-

⁹ Actualmente hay entre 100,00 y 300,000 refugiados de Corea del Norte en China.

¹⁰ En 2002 las inversiones de Corea del Sur en China alcanzaron los 1.72 mil millones de dólares y el comercio bilateral fue de 38,000 millones de dólares, véase Scott Zinder, "Regime Change and Another Nuclear Crisis", *Comparative Connections*, 1er. trimestre de 2003, en http://www.csis.org/pacfor/cc/0301Qchina_skorea.html

micas en el norte, mientras mantiene las estrechas relaciones con el sur beneficiándose de inversiones masivas de capital. En ese tenor se ha dado la mediación de China en el conflicto.

Las relaciones con Rusia han llegado a uno de sus mejores momentos, por un lado coinciden en su política en Asia central, han logrado acuerdos fundamentales en la definición de sus fronteras y Rusia tiene un papel importante en la modernización del ejército chino. En 2002 China acaparó el 55 por ciento de los 5,000 millones de las exportaciones de armas de Rusia (*The Christian Science Monitor*, 4 de junio de 2003). La activa política de ambos estados en Asia central está basada en la coincidencia sobre el control de la insurgencia de origen musulmán, así como en tratar de equilibrar la presencia de Estados Unidos en esa región.¹¹ El 29 de mayo de 2003 se firmó en Moscú una importante declaración por los miembros de la Organización para la Cooperación de Shanghai. Esta organización fue formada en junio de 2001 en Shanghai por China, Rusia, Kazajstán, Kirgizistán y Tayikistán, a la que posteriormente se unió Uzbekistán. En esta última declaración se reconoce la función de la ONU y su Consejo de Seguridad en la solución de los problemas internacionales. Se acordó formar un secretariado, que en sus primeros tres años lo ocupará China. El centro de la declaración es la cooperación contra el terrorismo por lo que se acordó la fundación de un centro antiterrorista en Bishkek, la capital de Kirgizistán.

China ha aumentado su presencia económica y diplomática en el sureste de Asia matizando así la percepción suspicaz entre los países de la región. Un importante avance que se llevó a cabo a finales de 2002 fue la firma de un acuerdo en Phnom Penh con los miembros de la ANSEA para la solución pacífica de las áreas disputadas en el mar del sur de China entre China, Taiwán, Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei. Este acuerdo también puede leerse como una señal de China de que su posición no se endurecerá aun después de un probable acuerdo con Taiwán. Asimismo se ha avanzado en las negociaciones para un acuerdo de libre comercio para el 2010.

¹¹ La minoría musulmana de China más activa políticamente se asienta precisamente en la Región Autónoma de Xinjiang que es la región más occidental del país y colindante con Afganistán, la India y las ex repúblicas soviéticas.

Consideraciones finales

En resumen, el creciente protagonismo de China en los asuntos regionales tiene también una contraparte económica, pues sus relaciones comerciales, como se puede ver en los cuadros siguientes, en gran parte se realizan en la región, además de que el país mantiene una política de ayuda hacia los estados más pobres, por lo que es fácil prever que en ambos sentidos, político y económico, la integración será mayor, particularmente porque, junto a la integración económica, la diplomacia china parece tender a lograr que en la percepción regional el país sea visto como un árbitro más confiable que Estados Unidos.

COMERCIO EXTERIOR DE CHINA POR CONTINENTES
PERIODO ENERO-MAYO DE 2003, EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES,
CAMBIO CON BASE EN EL MISMO PERIODO DEL AÑO ANTERIOR

<i>Continentes</i>	<i>Total</i>	<i>Cambio %</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Cambio %</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Cambio %</i>
Asia	179,916	38.7	79,861	28.9	100,055	47.7
Europa	57,671	42.8	31,164	50.6	26,507	34.6
Norteamérica	50,233	34.8	34,481	34.2	15,752	36.0
Latinoamérica	8,616	54.7	4,227	24.0	4,389	103.2
África	7,071	66.4	3,610	47.1	3,461	92.8
Oceanía	5,833	34.8	2,515	39.6	3,318	31.4

PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE CHINA EN ASIA

<i>Socio</i>	<i>Total</i>	<i>Cambio %</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Cambio %</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Cambio %</i>
Japón	50,430	36.9	22,516	25.0	27,914	48.2
Hong Kong	31,215	25.3	26,766	27.8	4,449	12.2
Taiwán	21,329	31.8	3,345	46.4	17,984	29.4
Corea del Sur	22,739	44.5	7,179	27.7	15,560	53.9
Malasia	7,131	40.7	2,160	17.7	4,971	53.8
Singapur	6,957	41.3	3,131	22.8	3,827	61.3
Tailandia	4,733	50.8	1,422	25.1	3,310	65.4
Indonesia	3,722	24.1	1,659	25.8	2,063	22.7

Fuente: Administración General de Aduanas, tomado de *People's Daily*, 26 de julio de 2003.

El papel de la inversión extranjera directa en el éxito exportador chino

Carlos Gómez Chiñas*

Introducción

DESDE 1978 China ha experimentado una profunda transformación y ha pasado de ser una economía relativamente subdesarrollada a ser la segunda mayor economía del mundo.¹ En los últimos 25 años ha sido, por mucho, la economía de mayor crecimiento a nivel mundial. Durante este periodo se estima que más de 200 millones de chinos superaron la pobreza absoluta. En este proceso, el porcentaje de la población sujeta a desnutrición ha disminuido desde aproximadamente 50 por ciento a menos del 5. Desde 1990 se han construido más de 12,000 kilómetros de nuevas carreteras y se ha más que triplicado el número de pasajeros aéreos. El uso de Internet se está más que duplicando cada año (Angresano *et al.*, 2002: 223). La economía ha crecido al 9 por ciento por más de dos décadas. Adicionalmente, la tasa de desempleo ha sido relativamente baja en un periodo de importantes transformaciones sectoriales. Aunque el producto per cápita sigue siendo bajo, importantes sectores de la población han mejorado su calidad de vida con significativos aumentos en sus ingresos.

En la base de esta dramática transformación se encuentran un rápido crecimiento del producto interno bruto (PIB), altas tasas de ahorro e inversión domésticas, una rápida expansión de las exportaciones. Como

* Doctor en ciencias económicas por el Instituto Politécnico Nacional. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo electrónico: cgom@correo.azc.uam.mx

¹ Cuando el PIB se valúa de acuerdo con la paridad del poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés); datos de 2002, tomados del Fondo Monetario Internacional, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/data/dbcdatm.cfm

resultado, China ha experimentado una rápida integración a la economía global y se ha convertido en uno de los centros manufactureros líder a nivel mundial. Esta integración fue acelerada mediante la inversión extranjera directa (IED), la atracción de capitales, la tecnología y el acceso a los mercados externos. Precisamente, la hipótesis de este trabajo es la siguiente: la IED ha sido la fuente del crecimiento chino en los últimos 25 años. La creciente integración de China a la economía mundial ha estado conducida por la rápida expansión del comercio internacional y por los grandes flujos de IED. Estas dos tendencias están estrechamente interrelacionadas. La IED ha sido el principal determinante de la apertura de la economía china; ha contribuido fuertemente a promover la competencia en el mercado doméstico y ha determinado la evolución del comercio exterior.

Más específicamente, la IED ha detonado el crecimiento del comercio exterior chino, tanto de las exportaciones como de las importaciones. Las exportaciones se han constituido como la fuente principal de crecimiento de la economía china.

La IED, que se disparó a principios de la década de los noventa, se estabilizó a principios de la actual, primera del siglo XXI. Esta gran entrada de IED a China ha sido precisamente una de las características más relevantes de la transición económica de ese país. La gradual liberalización de las restricciones a la inversión extranjera desde 1979, y los compromisos gubernamentales para la apertura posterior, mejoraron enormemente el ambiente de inversión. Las firmas extranjeras han sido atraídas por el gran mercado doméstico y la combinación de una fuerza de trabajo de bajo costo y relativamente bien educada. Las extensas conexiones con las comunidades de empresarios chinos en el exterior también han influido en la popularidad de China como un destino de inversión.

El otro factor clave del impresionante crecimiento del comercio exterior chino, principalmente de las exportaciones, ha sido el mantenimiento de un sistema económico relativamente cerrado, el cual protege a los productores chinos de la competencia internacional y promueve y apoya a las industrias de exportación, aunque esto último tendrá que ir cambiando como consecuencia de la adhesión a la OMC.

El resultado de esta integración a la economía global ha sido una estructura manufacturera orientada a las exportaciones, centrada alrededor

de zonas de desarrollo y un crecimiento impresionante de las exportaciones a finales de los noventa que ha continuado hasta el año 2002. En 2001, China fue el sexto exportador mundial y a partir de 2002 se convirtió en el mayor receptor mundial de inversión extranjera directa, por encima de los Estados Unidos. Hay, pues, una sinergia IED-crecimiento de las exportaciones.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis de la importancia que ha tenido la inversión extranjera directa en el éxito exportador chino y por lo tanto en el impresionante crecimiento de la economía china. Para lograr esto, se encuentra organizado en seis apartados. En el primero se presentan los antecedentes y se hace una rápida revisión de la economía china en el periodo 1949-1978. En el segundo se analiza la reforma económica centrandó el análisis en la reforma agrícola, las empresas estatales, el sistema de precios, el sistema financiero y el régimen de comercio exterior y de inversión extranjera directa, mientras que en el tercero se revisan los principales resultados de la reforma económica. En el cuarto se analiza el papel de las empresas de inversión extranjera directa en el proceso de cambio estructural experimentado por la economía china a partir de las reformas puestas en marcha en 1978. En el quinto se estudia la relación entre la IED y las exportaciones chinas, en tanto que en el sexto se revisa la política china hacia la IED. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

Antecedentes

Antes de la revolución de 1949, cerca del 40 por ciento de los activos de la industria y las redes de transportes en China eran de propiedad foránea y había un extenso control y propiedad foráneos de los recursos naturales y de las instituciones financieras. China tenía muy poco control sobre su propia política comercial y no se le permitía imponer aranceles para proteger a la industria naciente. En este contexto, las autoridades que surgieron con la revolución de 1949, con el fin de transformar la economía semicolonial, buscaron reasumir el control chino sobre su política, economía y cultura si bien a costa de la eficiencia económica. De esta manera, la extensa influencia extranjera sobre la economía se redujo drásticamente en las siguientes tres décadas (Angresano *et al.*, 2002: 224).

Los 30 años anteriores a 1978 estuvieron marcados por un desempeño mixto de la economía china. La nación consiguió su objetivo de restablecer su identidad nacional y romper el dominio de las potencias extranjeras sobre la economía. Sin embargo, las radicales transformaciones políticas, culturales y sociales no estuvieron acompañadas de una transformación económica favorable. A finales de los setenta, China era una sociedad dual con un muy alto diferencial del ingreso urbano con relación al rural de cerca de tres a uno, con relativamente pobres condiciones de vida en las comunas, amplio desempleo, bajo producto agrícola por trabajador y considerables ineficiencias en las manufacturas (Angresano, *et al.*, 2002: 224). Como resultado de lo anterior, China estaba muy rezagada en comparación con los países vecinos.

La reforma económica

El cambio de las autoridades en 1978 coincidió con un desplazamiento desde el idealismo y la ideología maoísta hacia un pragmatismo económico y político. Gradualmente, el pragmatismo condujo a las autoridades a la apertura de la economía a la inversión extranjera, como habían hecho sus vecinos más exitosos económicamente.

Los hacedores de política económica no intentaban la transformación de la economía china para asemejarla a la de sus vecinos. Más bien, decidieron abrir la economía gradualmente. Renuentes a enfrentar la fuerte recesión, y el correspondiente descontento social experimentados por la mayoría de los países que habían escogido transformar sus economías rápidamente, las autoridades económicas chinas continuaron subsidiando a las empresas estatales mientras fomentaban el crecimiento del sector privado.

Incluso, se puede afirmar que el éxito de las reformas está basado en el gradualismo con que éstas fueron implementadas. La economía se fue abriendo poco a poco, con lo que se evitaron reasignaciones drásticas de recursos por los costos en empleo y producto que pudieran significar, lo cual ayudó a mantener cierta estabilidad en el sistema político. Esto, obviamente, ha tenido sus costos. Las empresas estatales son altamente subsidiadas, y el mercado financiero está fuertemente controlado. Las decisiones de crédito no están dictadas por argumentos de riesgo-rendimiento sino, más bien, por la necesidad de mantener competitivas a las empresas estatales. El costo fiscal de estas políticas también es alto.

Es posible identificar cinco categorías importantes de reformas (Claro, 2003: 9):

1. Agricultura.
2. Empresas estatales.
3. Sistema de precios.
4. Sistema financiero.
5. Comercio internacional e inversión extranjera.

La reforma del sector agrícola

La reforma de este sector fue uno de los pilares fundamentales del proceso de cambio iniciado en 1978. En 1981, la agricultura representaba el 31.8 del PIB y representaba el 71 por ciento del empleo total; para el año 2001, estas cifras fueron de 15.2 y 52.9 por ciento, respectivamente.

Las primeras reformas tuvieron como objetivo la reorganización de las comunidades agrícolas. A cada campesino le fue asignado un pedazo de tierra y una cuota de producción e insumos. El campesino se quedaba con el excedente sobre la cuota. Este mecanismo generó importantes ganancias de eficiencia.

Las reformas tenían dos limitaciones importantes:

- a) El sistema de precios no era libre y existían dificultades para comerciar los insumos asignados centralmente. De este modo, aun cuando la productividad aumentó dentro de cada unidad, no hubo inicialmente una reasignación de recursos desde unidades poco eficientes a unidades más eficientes. La reforma al sistema de precios corrigió parcialmente esta limitación.
- b) La tierra no fue entregada en propiedad a los campesinos, éstos sólo recibieron el derecho a su uso, lo que impidió las transacciones de tierras entre campesinos con las consiguientes ganancias de eficiencia. Posteriormente, sin embargo, las tierras entregadas a los campesinos fueron garantizadas de manera permanente y se permitió la transferencia de los derechos de uso entre campesinos.

Empresas estatales

A principios de la década de los ochenta, el 78.3 por ciento de la producción nacional estaba controlada por empresas estatales. Las primeras

reformas introducidas en 1980 dotaron a las empresas estatales de mayor flexibilidad en la toma de decisiones productivas. Se les otorgó cierta capacidad de decidir sobre la producción e inversión a través de la retención de parte de las utilidades; también se empezaron a liberalizar algunos precios. El éxito de las reformas fue escaso, principalmente por la falta de incentivos a mejoras en la productividad.

En 1984 se introdujeron reformas adicionales, aunque es 1987 cuando se introduce una reforma fundamental en la estructura de incentivos de las empresas estatales con el establecimiento del sistema de responsabilidad que requirió que cada empresa firmara un contrato con el gobierno comprometiéndose a pagar un impuesto fijo anual. Todas las utilidades después de ese impuesto quedaban dentro de la empresa, y podían reinvertirse o repartirse.

En 1997 se introdujeron cambios en la estructura de propiedad de las empresas estatales. Las empresas grandes, que por definición pertenecían a sectores estratégicos, continuaron bajo control estatal. Las empresas pequeñas y medianas pudieron ser adquiridas por sus ejecutivos y trabajadores a través de descuentos en sus salarios. Sólo en el año 2000 se introdujo la posibilidad de vender algunos paquetes accionarios de empresas estatales a agentes externos.

La reforma del sistema de precios

En 1984 se comenzó con la liberalización de precios, tanto de bienes finales como intermedios. Sin embargo, la pérdida de competitividad en las empresas estatales implicó que se mantuvieran ciertos controles, por lo que se introdujo un esquema dual de precios. Ciertas cuotas de productos o factores eran vendidas a precios predeterminados y las operaciones que excedían el nivel de la cuota eran realizadas a precios de mercado, generando los incentivos adecuados.

El sistema financiero

No se puede hablar, incluso en la actualidad, de la existencia de un sólido sistema financiero. A principios de la década de los ochenta el Banco Popular era el único banco, su tarea era aceptar depósitos y dar crédito a las empresas estatales, además de emitir dinero. En 1983 cambió su

denominación a la de Banco Popular de China, con funciones de Banco Central y se crearon tres bancos estatales sectoriales, cuyo papel era otorgar créditos y recibir depósitos. Un cuarto banco, el Banco de China, fue el encargado de las transacciones financieras.

En la práctica, la función de los bancos fue financiar los crecientes déficit de las empresas estatales. En 1993 se introdujeron nuevas reformas al sistema financiero, se transformó a los bancos sectoriales en bancos comerciales tradicionales. Así, se les permite mayor autonomía en las transacciones, además de realizar transacciones en moneda extranjera, emitir deuda propia y proveer seguros, entre otros servicios financieros aprobados por el Banco Popular de China. No obstante estas reformas, la asignación de créditos a las empresas estatales, principal actividad de los bancos, continúa siendo realizada con criterios no económicos.

*La reforma del régimen de comercio internacional
y de Inversión extranjera directa*

La reforma del régimen comercial chino abarcó cuatro grandes aspectos:

- a) El incremento del tipo y número de empresas elegibles para comerciar determinados productos.
- b) El desarrollo de los instrumentos de la política comercial que estuvieron ausentes o no tuvieron importancia en el sistema de planeación tales como los aranceles y las cuotas.
- c) La reducción y finalmente la eliminación de la distorsión en el tipo de cambio.
- d) La reforma de precios para que éstos jugaran un papel de guía en la asignación de recursos.

Estas reformas estuvieron inextricablemente vinculadas con la reforma empresarial mediante la cual se perseguía que los precios fueran la guía para la asignación de recursos en sustitución del sistema de planeación en el que se fijaban directamente objetivos de producción a cada empresa.

Una característica central de estas reformas fue la descentralización de los derechos de comercio exterior y ya no el manejo por parte de las centralmente controladas empresas de comercio exterior (CCE). Esta descentralización se logró mediante la combinación de una lista negativa

para las mercancías y una lista positiva para las empresas comercializadoras. La lista negativa era usada para reservar determinadas mercancías a empresas específicas. Se requería que las empresas que desearan comerciar otros productos estuvieran en una lista positiva de empresas con derechos de comerciar estos bienes particulares. El resultado de estas reformas fue el incremento gradual tanto del número de empresas comercializadoras² como del tipo de empresas elegibles para conseguir los derechos de comercialización.

Las CCE podían ser controladas ya sea por el gobierno central, por los gobiernos provinciales o por los locales. Desde 1984, estas empresas comercializadoras han sido legalmente entidades económicas independientes.

El cambio en la política abrió la puerta a la IED. La Ley de Joint Ventures de 1978 hizo posible que los extranjeros invirtieran en el territorio chino en empresas conjuntas con firmas chinas existentes. A partir de 1984, nuevas reglas adicionales facilitaron la IED en 14 ciudades costeras. Después de los acontecimientos políticos de 1989, hubo una breve disminución de las entradas de IED. Sin embargo, después de cambios en las reglas impositivas y del respaldo de Deng Xiaoping a las zonas económicas especiales (ZEE) se confirmó a los inversionistas extranjeros que su propiedad estaba asegurada y que los empresarios chinos tenían suficiente libertad para expandir la actividad de las empresas privadas. Como resultado, se observó un alza sin precedentes, hasta ese momento, en la entrada de IED.

Principales resultados de la reforma económica

Las reformas orientadas al mercado y la política de apertura seguidas por China han producido un alto crecimiento económico y una dramática transformación económica. Desde que se iniciaron las reformas en 1978, el crecimiento del PIB en términos reales ha sido de 9.5 por ciento promedio anual, el ingreso per cápita ha aumentado cinco veces y le ha permitido a China lograr avances sin precedentes en la reducción de la pobreza. El sector no estatal representa, a principios de la primera década del siglo XXI, 60 por ciento del PIB.

²Nos estamos refiriendo a las empresas dedicadas al comercio internacional.

La proporción del sector primario en el PIB descendió de 30.1 por ciento en 1980 a 18.2 por ciento en 1997, mientras que el sector secundario pasó de 48.5 a 49.1 por ciento, respectivamente, en tanto que el sector terciario lo hizo del 21.5 al 32.7 por ciento. El peso relativo de los agricultores en la fuerza de trabajo se redujo de 70.5 por ciento en 1978 a 52.9 por ciento en 1995 (Bustelo, 1999: 604).

La estructura del sector industrial también ha experimentado un cambio notable. El peso relativo de la industria ligera aumentó de 43 por ciento en 1978 a 50 por ciento en 1992, aunque en 1997 experimentó una caída al 46 por ciento. Por otro lado, las empresas estatales representaban en 1978 el 72 por ciento del valor agregado bruto industrial, proporción que se redujo a 36.9 por ciento en 1997, mientras que las empresas colectivas pasaron de representar el 26.3 por ciento en 1985 al 37.4 por ciento en 1997, mientras que las empresas extranjeras e individuales representaron en 1997 el 25.7 por ciento de la producción industrial.

Un elemento determinante de este desempeño económico excepcional ha sido el incremento de la apertura de la economía, especialmente del comercio y la IED. Sin duda, la atracción de IED ha sido un elemento clave de las políticas de apertura china (Tseng y Zebregs, 2002: 2).

Así, de acuerdo con Lemoine (2000: 14), se puede afirmar que la creciente integración de China a la economía mundial ha estado conducida por la rápida expansión del comercio internacional y por los grandes flujos de IED. Estas dos tendencias están estrechamente interrelacionadas. La IED ha sido el principal determinante de la apertura de la economía china, ha contribuido fuertemente a promover la competencia en el mercado doméstico y ha determinado la evolución del comercio exterior.

Hasta mediados de los noventa la mayor parte de la IED estaba dirigida fundamentalmente hacia las industrias intensivas en trabajo tales como las productoras de juguetes, calzado, vestidos, textiles y electrónica de consumo. Desde entonces ha habido una creciente participación de la IED canalizada al sector inmobiliario, tanto residencial como comercial, y a infraestructura, puertos, generación de energía, autopistas (Angresano *et al.*, 2002: 223).

China ha tenido un crecimiento importante en sus exportaciones, que han ido de 18,190 millones de dólares en 1980 a 325,600 millones de

dólares en 2002, para constituirse en el cuarto exportador mundial. Tal crecimiento estuvo acompañado por un crecimiento sustancial de la entrada de IED que fue de 2,000 millones de dólares en 1985 a 41,000 millones de dólares en 2000, mientras que en 2002 China se convirtió en el mayor país receptor de IED en el mundo con 53,000 millones de dólares, por encima de los Estados Unidos.

Las entradas de capital fueron particularmente altas después de 1992, principalmente a través de la entrada de IED. Mientras que en la década de los ochenta alrededor del 60 por ciento del capital externo entró en la forma de préstamos, en los noventa la IED fue la fuente principal de financiamiento externo, representando cerca del 70 por ciento de las entradas acumuladas de capital externo (Chunlai Chen, 2002: 1).

Ahora bien, ¿cuáles son las causas que determinan este impresionante crecimiento de la IED en China? Se han mencionado varias, entre las que destacan (Chunlai Chen, 2002: 2-3):

- La liberalización gradual del régimen chino hacia la IED, principalmente en la primera parte de la década de los noventa, resultado de la puesta en marcha de la reforma económica y la política de puertas abiertas, iniciadas a partir de finales de 1978.
- Con la mayor población del mundo, China tiene el mayor mercado potencial del orbe; aunque actualmente su PIB per cápita sea aún bajo, su rápido crecimiento y su sostenidamente creciente poder de compra, sus relativamente, comparados con otros países en desarrollo, bajos costos salariales y de la tierra, han proporcionado grandes oportunidades de negocios a los inversionistas extranjeros y han hecho los mercados chinos aún más atractivos para la inversión.
- A principios de los noventa, dentro del proceso de globalización que se ha vivido en los últimos 20 años, los flujos de IED se incrementaron rápidamente, principalmente aquellos hacia los países en desarrollo. Por lo que se puede afirmar que las grandes entradas de IED a China durante esa década pueden ser parcialmente atribuidas a la tendencia creciente de los flujos de IED en el mundo.
- Desde la década de los ochenta, las nuevas economías industrializadas (NEI) asiáticas se han unido a algunos países desarrollados para convertirse en importantes oferentes de capital. En la medida que sus costos salariales fueron aumentando y su estructura industrial se fue desarrollando, muchas firmas de estos países han ido incrementando su inversión externa, especial-

mente a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y China, donde hay disponible trabajo relativamente más barato y han ocurrido grandes cambios económicos.

- Las extensas conexiones chinas con la comunidad empresarial china en el extranjero han contribuido en gran medida para atraer inversiones de chinos fuera de China.

En una primera etapa el grueso de estas entradas provinieron de otras economías asiáticas, principalmente Hong Kong y Taiwán, aunque la importancia de estas economías como fuente de la IED en China disminuyó en los noventa, en la medida que empresas transnacionales procedentes de Europa, Japón y los Estados Unidos entraban a China, estas economías, junto con Singapur todavía representan casi la mitad de la IED en China.

Así, las NEI representaron el 64.72 por ciento de las entradas de IED entre 1983 y 2000. Hong Kong fue el mayor inversionista individual, contribuyendo casi con el 50 por ciento de las entradas de IED a China, seguido por Taiwán con 7.46 por ciento. Los flujos desde los países industrializados constituyeron el 25.78 por ciento del total, siendo los Estados Unidos y Japón los inversionistas individuales más importantes dentro de este grupo, con una participación del 8.64 y 8.08 por ciento del total, respectivamente. La participación combinada de los otros países industrializados fue de 9.06 por ciento (Chunlai Chen, 2002: 3-4).

El predominio de Hong Kong es algo ilusorio, ya que mucha de la IED nominalmente procedente de Hong Kong es en realidad de China misma. Parte de lo que se lista como IED con origen en Hong Kong es, de hecho, inversión de residentes chinos que utiliza Hong Kong para obtener las ventajas a la inversión extranjera que no se otorga a la inversión doméstica. Otra parte de la IED considerada en China como procedente de Hong Kong en realidad procede de varias naciones occidentales y de Taiwán, que se canaliza a China vía intermediarios. Desgraciadamente, no existen registros publicados que indiquen exactamente cuanto de la IED en China que es nominalmente procedente de Hong Kong es de hecho atribuible a otras economías.

El fuerte crecimiento de las exportaciones estuvo basado en un fortalecimiento de la competitividad de sus exportaciones en todos los mercados.

En el cuadro 1, se puede observar que en 1980 las exportaciones chinas representaban 0.89 por ciento de las exportaciones mundiales mientras que para 1990 ya representaron 1.81 por ciento de tales exportaciones; en 2001 tal participación llegó al 4.3 por ciento, un logro que no ha sido alcanzado por ningún otro país. Las empresas de inversión extranjera directa han jugado un papel clave en este logro.

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1980-2001

Año	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
X_{ch}/X_m	0.89	1.40	1.81	2.93	2.86	3.31	3.90	3.5	3.9	4.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC, Estadísticas del Comercio Internacional, varios números.

Entre 1985 y 1999, la participación de las empresas de inversión extranjera directa en las exportaciones creció desde 1 hasta el 45 por ciento; esas empresas contribuyeron con la mitad del crecimiento de las exportaciones totales y con un tercio del crecimiento de las importaciones durante este periodo (Tseng y Zebregs, 2002: 21).

La estructura de las exportaciones chinas también ha cambiado, en 1985 las exportaciones de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos representaron el 49 por ciento de las exportaciones mientras que en 2000 esta participación se había reducido al 12 por ciento y las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos habían saltado al 87 por ciento de las exportaciones totales. Los 10 principales productos de exportación de China en 2000 (que representaron 24 por ciento de las exportaciones totales) fueron todos ellos productos dinámicos en el comercio mundial (UNCTAD, 2002: 161).

El papel de las empresas transnacionales

Veamos a continuación cuál ha sido el papel de las empresas transnacionales en este proceso de cambio estructural.

Las filiales de empresas extranjeras contribuyeron con menos del 9 por ciento del total de las exportaciones chinas en 1989, mientras que

en 2001 esta participación ya fue del 48 por ciento. Más del 90 por ciento de las exportaciones de las filiales de empresas extranjeras fueron bienes manufacturados, en las que destacaron la maquinaria y equipo y otras manufacturas (UNCTAD, 2002: 162). Esto concuerda con el hecho de que la IED ha estado dirigida fundamentalmente al sector manufacturero. Así, a finales de 2000, el 60.97 por ciento de la IED contratada se dirigió a las manufacturas, 24.02 por ciento al sector inmobiliario, 12.75 por ciento a los servicios y otros sectores y sólo 2.6 por ciento a la agricultura (Chunlai Chen, 2002: 6).

Las empresas de IED constituyen en la actualidad una parte importante del sector manufacturero. En el 2000 las firmas de IED representaron el 18.55 por ciento de las empresas manufactureras, tuvieron el 24.51 por ciento de los activos manufactureros y contribuyeron con 28.06 por ciento del valor agregado en el sector manufacturero. La rama de electrónica y equipo de telecomunicaciones ha sido la mayor receptora individual de IED en la industria manufacturera. Las ramas intensivas en trabajo recibieron la mayor participación de IED en el sector manufacturero, representando el 40.78 por ciento de los activos totales de las firmas de IED, seguidas por las ramas intensivas en tecnología con el 34.77 por ciento y las industrias intensivas en capital con 24.45 por ciento de los activos totales de las firmas de IED, respectivamente (Chunlai Chen, 2002: 6).

En lo que se refiere a la importancia relativa de la IED en la industria manufacturera china, las ramas intensivas en tecnología han sido las más importantes, seguidas por las industrias intensivas en trabajo. Los activos de las firmas de IED fueron 32.58 y 31.07 por ciento de los activos totales de esas ramas, respectivamente. Comparada con las ramas intensivas en tecnología y en trabajo, la importancia de la IED en las ramas intensivas en capital ha sido pequeña, representando menos del 15 por ciento de los activos totales de esa rama (Chunlai Chen, 2002: 7).

En contraste, las empresas domésticas chinas predominan en el sector de baja tecnología, especialmente en la exportación de juguetes, bolsas de viajes e hilados y tejidos, aunque se están convirtiendo en más orientadas a la exportación y más avanzadas tecnológicamente.

De hecho, un gran número de filiales de empresas extranjeras de alta tecnología orientadas a las exportaciones son inversiones conjuntas

con firmas locales, teniendo de esta manera un efecto virtuoso, una especie de *efecto inclusión*. Así, la IED ha contribuido directamente al crecimiento del PIB a través de las empresas de IED e indirectamente creando efectos positivos de “desbordamiento” desde esas empresas a las empresas domésticas. Las empresas de IED tienden a ser las firmas más dinámicas y productivas de la economía china (Tseng y Zebregs, 2002: 19).

La IED ha contribuido a un mayor crecimiento del PIB a través de su efecto positivo sobre la productividad total de los factores (PTF); los estudios empíricos sugieren que la IED ha aumentado el crecimiento de la PTF en China en 2.5 puntos porcentuales por año en la década de los noventa. Se ha encontrado que este efecto ha sido mayor en las provincias que han recibido más IED. Así, en definitiva, la IED ha contribuido con cerca de 3 puntos porcentuales al crecimiento del PIB potencial de China (Tseng y Zebregs, 2002: 19). Las tasas de incremento de la PTF dan un salto en el periodo 1991-1997 con relación al periodo 1978-1990 en la región más afectada por la IED, la región costera, y crece de manera menos espectacular en la región norte. En ambas regiones, de hecho, aumenta la tasa de crecimiento de la PTF. En el primer periodo, aunque positiva, no fue significativamente diferente de cero mientras que en el último en ambos casos fue significativamente positiva. La tasa de crecimiento de la PTF fue mayor en la región costera. En la región costera se desaceleró algo la tasa de crecimiento durante 1991-1997. Esto puede ser interpretado como consistente con la hipótesis de que las firmas occidentales y japonesas están contribuyendo menos al crecimiento de la PTF que la IED orientada a la exportación procedente de otras economías asiáticas (Graham y Wada, 2001).

Sin embargo, la IED ha estado desigualmente distribuida dentro de China. Las provincias orientales recibieron 87.80 por ciento del *stock* de IED entre 1983 y 2000, donde la provincia de Guangdong es el destino más popular. Las provincias centrales y occidentales recibieron sólo 8.95 y 3.25 por ciento de la IED, respectivamente (Chunlai Chen, 2002: 3).

La IED ha sido una importante fuente de financiamiento externo para el desarrollo económico de China, como se muestra en el cuadro 2. Así, en 1983 las entradas de IED sólo representaban el 0.90 de la formación bruta de capital fijo en China, esta proporción creció de forma paulatina en los ochenta de tal forma que en 1988 ya fue 2.16 por ciento, tras una

ligera disminución en 1989 siguió creciendo, esta vez de manera más vigorosa de tal forma que en 1994 alcanzó su máximo y fue de 15.11 por ciento. A partir de 1995 empezó una tendencia descendente de la participación de las entradas de IED en la formación bruta de capital fijo, de tal forma que dicha participación fue de 10.46 por ciento en 2000.

CUADRO 2

PARTICIPACIÓN DE LA IED EN EL PIB Y EN LA FBCF DE CHINA, 1983-2000
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Entradas totales de IED</i>	<i>PIB</i>	<i>IED-PIB (%)</i>	<i>Formación bruta de capital fijo (FBCF)</i>	<i>IED-FBCF</i>
1983	0,916	300,375	0.31	101,483	0.90
1984	1,258	308,165	0.41	106,085	1.19
1985	1,661	305,254	0.54	115,300	1.44
1986	1,874	295,476	0.63	111,388	1.68
1987	2,314	321,391	0.72	116,117	1.99
1988	3,194	401,072	0.80	147,362	2.16
1989	3,392	449,008	0.76	161,847	2.10
1990	3,487	387,723	0.90	134,705	2.59
1991	4,366	406,144	1.08	141,225	3.09
1992	11,001	483,021	2.28	174,727	6.30
1993	27,515	601,093	4.58	260,296	10.57
1994	33,767	542,534	6.22	223,475	15.11
1995	37,521	700,278	5.36	285,928	13.12
1996	41,725	816,490	5.11	323,148	12.91
1997	45,257	898,244	5.04	343,285	13.18
1998	45,463	958,990	4.74	356,964	12.74
1999	40,319	989,621	4.07	368,446	10.94
2000	40,715	1'078,451	3.78	389,083	10.46

Fuente: Chunlai Chen, *Foreign Direct Investment in China. A Case Study*, The Australian National University, p. 5.

En lo que se refiere a la importancia de las entradas de IED con respecto al PIB, se tiene que en 1983 esta proporción fue del 0.31 por ciento. Fue creciendo de manera paulatina en los ochenta, de tal forma que en 1991 la proporción de las entradas de IED con respecto al PIB de China ya fue de 1.08 por ciento. A partir de 1992, crece de forma sostenida hasta alcanzar su máximo en 1994, cuando alcanza el 6.22 por ciento, y disminuir, también de forma sostenida, para llegar a 3.78 por ciento en 2000.

La creación de oportunidades de empleo, ya sea directa o indirectamente, ha sido uno de los impactos más prominentes de la IED en China, además que las firmas de IED, orientadas a las exportaciones, tienden a pagar salarios más altos y ofrecer mejores prestaciones que las firmas de propiedad doméstica (Angresano *et al.*, 2002: 227).

El empleo proporcionado por las firmas de IED en China ha crecido significativamente. En 1991 este tipo de firmas empleó a 4.80 millones de trabajadores, incluyendo 1.65 millones de trabajadores urbanos, proporcionando el 0.74 por ciento del empleo total y el 0.97 por ciento del empleo urbano en China. En 2000, el empleo total ofrecido por este tipo de firmas ya fue de 20.12 millones y el empleo urbano proporcionado por estas firmas subió a 6.42 millones, representando 2.83 por ciento del empleo total y 3.02 por ciento del empleo urbano en China. Esto ha sido particularmente importante para aminorar las presiones sobre el desempleo derivadas de las reformas de las empresas estatales.

En el sector urbano, el empleo en este tipo de firmas está fuertemente concentrado en las provincias orientales, el 86 por ciento del empleo urbano se generó en las provincias de Guangdong, Fujian, Jiangsu, Shandong, Liaoning y Zhejiang y las tres municipalidades de Shanghai, Beijing y Tianjin (Chunlai Chen, 2002: 8-9).

Aproximadamente la mitad del empleo generado por la IED está en el sector manufacturero, las firmas de IED emplearon 8.05 millones de trabajadores, lo que representó el 18 por ciento del empleo total en el sector manufacturero.

Las firmas de IED son empleadores significativos en sectores intensivos en trabajo, tales como ropa y otros productos de fibra, productos de cuero, educación y artículos deportivos, industria mueblera y productos de plástico. Las firmas de IED emplean entre el 35 y el 60 por ciento de la fuerza de trabajo total en estas industrias. Algunos sectores intensivos en tecnología, tales como electrónica y equipos de telecomunicaciones, instrumentos de medición y equipos y maquinaria eléctrica tienen una tasa de participación en el empleo que está por encima del empleo manufacturero promedio de las firmas de IED (Chunlai Chen, 2002: 9).

Sin lugar a dudas que uno de los atractivos de China es su gran mercado interno, que ha sido un incentivo para que las empresas transnacionales monten operaciones de gran escala para atenderlo y moverse

rápida o casi simultáneamente hacia las exportaciones. Hay que mencionar también como una de sus ventajas, desde el punto de vista del inversionista, al exceso de fuerza de trabajo disponible. Otra ventaja que China ofrece son las rápidamente crecientes redes de suministro, esto es, numerosos *clusters* de firmas domésticas y foráneas que pueden proporcionar un amplio rango de servicios y suministros que permiten a las corporaciones transnacionales un desempeño eficiente, con una única inversión locacional, reduciendo de manera significativa los costos de logística (UNCTAD, 2002: 163).

La IED y las exportaciones chinas

La IED ha contribuido enormemente al crecimiento del comercio internacional chino. Como se puede observar en el cuadro 3, el valor del comercio total, exportaciones e importaciones, de las firmas de IED se ha incrementado rápidamente entre 1980 y 2000, al pasar de 43 millones de dólares a 236,714, lo cual significó una tasa media de crecimiento anual de 53.53 por ciento, un crecimiento realmente impresionante por donde se le quiera ver.

La política china en relación con la IED ha estado deliberadamente sesgada hacia la IED orientada a las exportaciones. Como resultado, las empresas de IED se han convertido rápidamente en exportadoras importantes. Así, como se muestra en el cuadro 3, en 1980 las firmas de IED realizaron exportaciones con un valor de 8 millones de dólares, lo que representó el 0.05 por ciento de las exportaciones totales chinas mientras que en el año 2000 las exportaciones de las empresas de IED alcanzaron un monto de 119,441 millones de dólares, que constituyó el 47.93 por ciento de las exportaciones totales chinas.

En el periodo 1980-2000, las exportaciones de las empresas de IED crecieron a una tasa de 61.7 por ciento promedio anual que fue superior al 50.3 por ciento anual que crecieron en promedio las importaciones de las empresas de IED, aunque estas últimas representaron en 2000 el 52.10 por ciento de las importaciones totales chinas, lo que implica que las importaciones de las empresas de IED tienen una mayor participación en las importaciones totales chinas que la participación de las exportaciones de las empresas de IED en las exportaciones totales chinas.

CUADRO 3
DESEMPEÑO DEL COMERCIO EXTERIOR DE LAS EMPRESAS
DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN CHINA, 1980-2000

Año	Millones de dólares			%			
	Comercio total de las empresas de IED	Exportaciones de las empresas de IED	Importaciones de las empresas de IED	Comercio de empresas de IED/ comercio total chino	Exportaciones de empresas de IED/ exportaciones chinas	Importaciones de las empresas de IED/ importaciones chinas	Contribuciones de EIED al □ de las exportaciones totales chinas
1980	43	8	34	0.11	0.05	0.17	
1990	20,120	7,814	12,306	17.43	12.58	23.07	30.38
1991	28,954	12,047	16,907	21.35	16.77	26.50	43.42
1992	43,726	17,356	26,370	26.42	20.43	32.72	40.53
1993	67,070	25,237	41,833	34.27	27.51	40.24	115.90
1994	87,647	34,713	52,934	37.03	28.68	45.76	32.37
1995	109,818	46,876	62,942	39.10	31.51	47.66	43.80
1996	137,110	61,506	75,604	47.29	40.71	54.45	644.49
1997	152,620	74,900	77,720	46.95	41.00	54.59	42.20
1998	157,679	80,962	76,717	48.68	44.06	54.73	658.91
1999	174,511	88,628	85,883	48.39	45.47	51.83	68.32
2000	236,714	119,441	117,273	49.91	47.93	52.10	56.78

Fuente: Chunlai Chen, *Foreign Direct Investment in China. A Case Study*, The Australian National University, p. 14.

Esto estaría sugiriendo que las exportaciones de las firmas de IED son fundamentalmente productos ensamblados y procesados, en cuyo proceso se utilizan principalmente materiales y componentes importados. De esta forma, en 1998, el 85.45 por ciento de las exportaciones totales de las firmas de IED, que representaron un monto de 69.18 miles de millones de dólares, fueron productos ensamblados y procesados. Los encadenamientos, especialmente hacia atrás, pueden estar aún hoy muy limitados. La alta propensión a importar de las firmas de IED indica que las manufacturas están aún en su primera etapa y que estas firmas están más interesadas en la utilización de la oferta de trabajo china de bajo costo que en el mercado interno (Chunlai Chen, 2002: 16). Sin embargo, es necesario precisar que esto se cumple sobre todo para la inversión procedente de otras economías asiáticas diferentes a Japón ya que en el caso de la inversión procedente de este último país, los Estados Unidos y, en menor medida la Unión Europea, se observa sobre todo a partir de la década pasada que se destina a sectores más vinculados al mercado interno y en ramas no intensivas en trabajo. Aunque el producto per cápita chino es aún muy bajo, su rápido crecimiento económico y su poder de compra en constante crecimiento han hecho a China atractiva para la IED orientada al mercado. Tal es el caso de la química básica, bebidas, electrodomésticos, automóviles, electrónica, industria farmacéutica.

También se puede observar en el cuadro 3 que las exportaciones de las empresas de IED contribuyeron, a partir de 1991, con el 40-50 por ciento del crecimiento de las exportaciones totales chinas. Sin embargo, en algunos años, tales como 1993, 1996, 1998, el crecimiento de las exportaciones totales chinas fue enteramente explicado por el crecimiento de las exportaciones de las empresas de IED que fue mayor en esos años al crecimiento de las exportaciones totales porque disminuyeron las exportaciones de las firmas domésticas.

Las firmas de IED han fortalecido y continuarán fortaleciendo la ventaja comparativa china en las industrias intensivas en trabajo y las exportaciones intensivas en trabajo. Comparándola con la estructura de las exportaciones de las firmas domésticas, las firmas de IED han ayudado a desplazar la estructura china de exportaciones desde una constituida principalmente por productos intensivos en trabajo y exportaciones tradicionales intensivas en capital a una caracterizada por exportar produc-

tos intensivos en trabajo e intensivos en tecnología (Chunlai Chen, 2002: 15).

Esto es resultado de que aunque la mitad de la IED dirigida a los sectores manufactureros se canalizó hacia las industrias intensivas en trabajo, la otra mitad se canalizó a los sectores intensivos en tecnología e intensivos en capital. En 1995, 26.85 por ciento de la IED dirigida al sector manufacturero fue a los sectores intensivos en tecnología mientras que 22.73 fue a los sectores intensivos en capital.

Como ya se señaló, hay diferencias en el destino de la inversión de acuerdo a su procedencia. La procedente de otras economías en desarrollo tienden a dirigirse a la producción de productos manufacturados estandarizados con una tecnología intensiva en capital mientras que los países desarrollados se inclinan a invertir en productos diferenciados con alta tecnología. Como señala la OECD (2000: 8), esto es consistente con la teoría económica.

Como la misma teoría económica predice, la mayor fortaleza estructural china en el comercio internacional ha estado concentrada en un número limitado de productos manufacturados intensivos en mano de obra (juguetes, artículos deportivos,...). Su mayor debilidad estructural ha estado localizada en bienes intensivos en capital y tecnología: maquinaria, motores, productos textiles intermedios y plásticos. Sin embargo, el patrón de especialización chino ha ido evolucionando. Su ventaja comparativa en los sectores más tradicionales (ropa y tejidos de punto, tapetes) se estabilizó en los noventa, mientras que surgen nuevas ventajas comparativas y otras disminuyen. Así, China ha construido nuevas ventajas comparativas en equipo de cómputo, electrónica de consumo y electrodomésticos a través de un incremento muy rápido en sus exportaciones.

El análisis del patrón de ventaja comparativa por etapa de producción muestra que, en 1997, la debilidad china estuvo fuertemente concentrada en productos intermedios y en menor medida en bienes de capital, mientras que su fortaleza se concentró en bienes de consumo. Este patrón de especialización indica que China puede estar implicada en la segmentación internacional del proceso de producción y especializada en el ensamble y transformación de bienes intermedios importados para exportación. Esta especialización en operaciones de ensamblaje ha estado muy arraigada en la industria textil y ha aumentado rápidamente en industrias tecnológicamente más avanzadas (OECD, 2000: 20). El comercio basado en estas operaciones de procesamiento ha acelerado el cambio estructu-

ral en el comercio exterior chino, conducido por consideraciones de costo, ha inducido a construir ventajas comparativas en nuevos sectores manufactureros, basado en una profunda especialización a lo largo del proceso productivo. China se ha especializado en los últimos segmentos de producción (ensamble) en los que tiene una ventaja comparativa, dependiendo de las importaciones de bienes intermedios y componentes. En tanto los productos intermedios importados incorporan alta tecnología, pueden ser un canal para la transferencia de tecnología en la industria manufacturera china.

En concordancia con su importante participación en el empleo de la industria manufacturera, las firmas de IED han dominado la mayoría de las principales exportaciones manufactureras chinas. En 1995 las firmas de IED contribuyeron con el 51.19 por ciento de las exportaciones de manufacturas de China, con el 51.4 por ciento de las exportaciones manufactureras intensivas en trabajo y con el 69.75 por ciento de las exportaciones de manufacturas intensivas en tecnología, aunque en algunas industrias su importancia es mayor. Tal es el caso de la industria de equipo electrónico y de telecomunicaciones, donde las firmas de IED realizaron el 95 por ciento de las exportaciones de esa industria (Chunlai Chen, 2002: 15-16).

Junto con esos aspectos positivos también hay algunos negativos que, aunque no los contrarrestan, es pertinente mencionarlos.

Entre estos aspectos figura el impacto adverso del efecto demostración, por ejemplo, que la comida rápida está teniendo en los hábitos alimenticios chinos, especialmente en los niños. Hay que destacar a este respecto el incremento notable en las tasas de obesidad en las ciudades donde se han establecido los restaurantes de comida rápida. Algunos productores locales están siendo desplazados por la IED, con la correspondiente pérdida en valores tradicionales. Con la creciente IED, es inevitable que las culturas extranjeras se difundan rápidamente y reten a la cultura tradicional china (Angresano *et al.*, 2002: 227).

La política china hacia la IED

La prioridad estatal de desarrollar la industria pesada había obstaculizado el desarrollo de las industrias intensivas en trabajo, en las que China

podría haber tenido una ventaja comparativa. Esto puso a China en una posición desfavorable para competir en los mercados internacionales en sectores en los que tenía una desventaja comparativa. La gran cantidad de IED hacia las industrias intensivas en trabajo y hacia las nuevas, y de rápido crecimiento, industrias de tecnología de la información, ha ayudado a jalar la estructura industrial china hacia su ventaja comparativa.

La IED en China fue autorizada en 1979, como parte de la reforma económica y la política de apertura iniciada en diciembre de 1978. Con el fin de acelerar la modernización económica del país, la nueva política ha fomentado la participación de China en el comercio internacional y ha permitido su acceso a fuentes externas de capital y tecnología. La IED puede ser considerada la mejor vía de conseguir introducir capital externo y asimilar la tecnología moderna y las habilidades directivas (Lemoine, 2000: 15).

Las entradas de IED eran prácticamente inexistentes a finales de los setenta, cuando se inició la reforma y a finales de la década de los noventa fueron de poco más de 40,000 millones de dólares por año, en promedio. Aunque las entradas de IED declinaron ligeramente durante la crisis financiera asiática, repuntaron a partir de 2000, parcialmente en anticipación de la entrada de China a la OMC.

La política china hacia la IED ha sido selectiva: ha incluido tratamientos preferenciales (exenciones arancelarias y reducciones fiscales) en áreas en las que se ha fomentado la IED, por ejemplo, los sectores orientados a la exportación y los sectores seleccionados por la política de sustitución de importaciones; se han impuesto severas restricciones en otros aspectos, por ejemplo, acceso limitado al mercado doméstico.

Desde la década de los ochenta, las políticas chinas hacia la IED han sido fundamentalmente proactivas, tanto en el nivel central como en el de provincias y ciudades. Los elementos principales comprenden un conjunto de pautas industriales (con cuatro distintas categorías de industrias en las que la IED es fomentada, permitida, restringida o prohibida), incentivos (centrados en industrias de alta tecnología y altamente exportadoras) y zonas de desarrollo económico y tecnológico, cuyo objetivo es atraer principalmente a empresas manufactureras transnacionales orientadas a la exportación, particularmente en industrias de alta tecnología. Se puede afirmar, entonces, que las regulaciones buscan propiciar

una mayor dispersión geográfica de las entradas de IED dentro de China y promover la IED hacia sectores e industrias específicas, especialmente aquéllas de alta tecnología y orientadas a la exportación, agricultura e infraestructura.

En términos generales, son proyectos fomentados y permitidos aquellos en industrias seleccionadas que introducen nuevas y avanzadas tecnologías, aumentan la capacidad exportadora, incrementan la calidad del producto y el uso de los recursos locales en las regiones occidental y central. Son proyectos restringidos y prohibidos aquellos en sectores que hacen uso de tecnologías existentes, compiten con la producción doméstica o con los monopolios estatales, hacen uso extensivo de recursos escasos, o son una amenaza o peligro a la seguridad nacional y al medio ambiente (Tseng y Zebregs, 2002: 13).

Existen tres regímenes legales principales para la IED (Lemoine, 2000: 19):

1. *Joint Venture* accionaria, fue la primera forma de empresa invertida por extranjeros autorizada por la Ley de Joint Venture de julio de 1979, que estipuló que el capital foráneo debería representar al menos 25 por ciento del capital total de una *joint venture*.
2. *Joint Venture* contractual, la cual es una empresa invertida por extranjeros en la que la distribución de los beneficios no depende de la tasa de participación de los socios en el capital accionario sino que está determinado por acuerdos contractuales entre los socios.
3. Empresas con 100 por ciento de capital extranjero, fueron autorizadas en 1986 por una ley que impuso dos condiciones: este tipo de firmas debería exportar al menos 50 por ciento de su producción o producir bienes tecnológicamente avanzados.

Actualmente, China tiene 49 zonas nacionales, complementadas por cientos de zonas de producción para la exportación, zonas de desarrollo, parques industriales, y zonas de ciencia y tecnología a nivel subnacional, las cuales han sido establecidas para atraer no sólo inversionistas extranjeros, sino también compañías domésticas (UNCTAD, 2002: 166).

Se puede afirmar que las políticas preferenciales generaron una ganancia neta a la economía. Sin embargo, en la medida en que avanzó el proceso de reforma, estas políticas crearon distorsiones e inequidades, particu-

larmente un complejo y sesgado sistema impositivo y disparidades regionales en el ingreso que necesitan corregirse.

La participación externa está limitada en ciertos sectores e industrias; se regula específicamente a:

- a) industrias donde los socios chinos pueden jugar un papel líder o tienen una participación mayoritaria;
- b) industrias donde no está permitido el 100 por ciento de propiedad extranjera.

Estas industrias restringidas incluyen proyectos de infraestructura de importancia estratégica, tales como aeropuertos, plantas de energía nuclear, gasoductos y oleoductos, ferrocarriles y subterráneos, proyectos hidráulicos, además de proyectos aeroespaciales, automóviles, defensa, vacunas de alta tecnología, instituciones médicas, minería, petroquímica, imprenta y editorial, industria naviera, comunicaciones vía satélite y turismo. Cerca de la mitad de estas industrias son consideradas como de alta tecnología (Tseng y Zebregs, 2002: 13).

El rápido crecimiento del PIB ha coincidido con niveles altos de inversión pública en infraestructura, tales como modernos aeropuertos y sistemas carretero y ferroviario confiables.

Se han creado zonas de alta tecnología para atraer a las principales compañías internacionales. En el parque Zhangguancun de Ciencia y Tecnología de Beijing ya figuran centros de investigación y desarrollo, centro regional de operaciones, bases manufactureras o *joint ventures*, de grandes corporaciones tales como IBM, Nokia, Motorola, Microsoft, Intel, GE, Kodak, Siemens y Samsung (Angresano *et al.*, 2002: 228).

Entre las otras características favorables que han ayudado a atraer a los inversionistas extranjeros destacan una estructura política muy sólida, una moneda estable, una población bien educada, una fuerza de trabajo muy eficaz con tasas salariales de aproximadamente un tercio de la mexicana y una decimoquinta parte de la estadounidense, una cercanía con otros países asiáticos, lo que redundará en bajos costos de transporte para las exportaciones, además de una tasa impositiva preferencial. Asimismo, ya que muchos de los productos manufacturados en China están en la primera etapa del ciclo de vida del producto, algunos inversionistas

consideran que China ofrece un potencial considerable para descubrir nuevas oportunidades de negocios (Angresano *et al.*, 2002: 228).

Conclusiones

Con la entrada masiva de IED, la economía china se ha beneficiado no sólo con un gran superávit comercial, un impresionante crecimiento del PIB, crecimiento del empleo sino que, además, le ha permitido implantar un estilo dinámico de liderazgo empresarial, una actitud de apertura al cambio, nuevas tecnologías y pericia administrativa introducidas por las firmas foráneas.

Estas firmas inducen nuevas actitudes y desarrollan habilidades en los trabajadores chinos que no sólo ayudan a las firmas invertidas por extranjeros sino que pueden transmitirse al resto de la economía, si estos trabajadores son posteriormente empleados por firmas domésticas.

Estas nuevas actitudes tienen que ver con la eficiencia, competencia, sistemas de recompensas basadas en el mérito y control de calidad.

China ha seguido una política comercial que ha combinado la promoción de exportaciones junto con medidas de restricción de las importaciones relativamente fuertes. Con respecto a las empresas de IED, ha aplicado una política selectiva que ha incluido tratamientos preferenciales (exenciones fiscales y arancelarias) en sectores orientados a la exportación y sectores seleccionados por las políticas de sustitución de importaciones, pero también ha aplicado severas restricciones en otros sectores (acceso limitado al mercado doméstico). El resultado ha sido el establecimiento de un régimen comercial dual para las firmas domésticas y foráneas.

La mayor parte de la IED ha ido al sector manufacturero y las empresas de IED se han vuelto crecientemente importantes en muchas industrias.

Las empresas de IED están más sesgadas hacia las industrias intensivas en trabajo que las firmas domésticas.

La presencia de la IED ha contribuido a desplazar a la estructura industrial china desde una basada en ramas relativamente intensivas en capital hacia la producción intensiva tanto en trabajo como en tecnología, más acorde con su ventaja comparativa, por lo que la ha vuelto muy competitiva en los mercados internacionales.

Bibliografía

- ANGRESANO, James, Zhang Bo y Zhang Muhan (2002), "China's Rapid Transformation: The Role of FDI", *Global Business & Economics Review*, vol. 4, núm. 2, diciembre, pp. 223-242.
- BUSTELO, Pablo (1999), "Resultados, interpretaciones y enseñanzas de la reforma económica china (1978-1998)", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 7, julio.
- CHEN, Chunlai (2002), *Foreign Direct Investment in China. A Case Study*, The Australian University, www.aussenwirtschaft.info/content/publikationen/chunlain%20chen.pdf
- CLARO, Sebastián (2003), "25 años de reformas económicas en China: 1978-2003", *Documento de Trabajo*, IEUC, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- GRAHAM, Edward M. y Erika Wada (2001), "Foreign direct investment in China: Effects on growth and economic performance", en Peter Drysdale (ed.), *Achieving High Growth: Experiences of Transitional Economies in East Asia*, Oxford University Press.
- LEMOINE, Françoise (2000), "FDI and the opening up of China's Economy", Centre d'Etudes Prospectives et d'Information International, CEPII, *Document de Travail*, 00-11, París.
- OECD (2000), "Main Determinants and impacts of foreign direct investment on China's economy", *Working Papers on International Investment*, núm. 2000/4, París.
- TSENG, Wanda y Harm Zebregs (2002), "Foreign Direct Investment in China: Some lessons for other countries", *IMF Policy Discussion Paper*, IMF, Washington.
- UNCTAD (2002), *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Ginebra.

La inversión extranjera directa y la especialización industrial en México y China

María Antonia Correa Serrano*

Introducción

LA INCORPORACIÓN de China a la Organización Mundial de Comercio en noviembre de 2001, hace de este país un espacio más atractivo para los flujos de inversión extranjera directa (IED). En los últimos años China logra desplazar a Estados Unidos como principal país receptor. Sin embargo, dos aspectos han sido fundamentales en el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) en este país; uno de carácter estructural y el otro coyuntural (Carrillo y Gómez, 2003). Por un lado, ofrece una mayor ventaja comparativa, vía salarios más bajos, en una producción altamente estandarizada. Este elemento le lleva a competir no sólo con México, sino incluso con países de la región asiática en un mercado en crecimiento. Por otro lado, la coyuntura de recesión y lento crecimiento de la economía estadounidense han incidido en el crecimiento de los flujos de inversión hacia China e incluso de relocalización de plantas, motivadas por la expansión del sudeste asiático, como productora de bienes estandarizados para un mercado mundial.¹

Desde principios de los noventa, los países del sudeste asiático se convirtieron en los núcleos más dinámicos del mercado mundial y la acumulación internacional de capital. “Se trata de un proceso temprano que sólo ha desplegado una pequeña parte de sus enormes potencialidades,

* Doctora en relaciones internacionales, posgrado de ciencias políticas, UNAM. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco. Correo electrónico: acorrea@correo.xoc.uam.mx

¹A excepción de Japón, los países del sudeste asiático han experimentado un fuerte auge en la industria de tecnología de la información, en ciertos eslabones de la cadena productiva, intensivos en mano de obra.

pero de una gran amplitud... y mucha coherencia con los cambios históricos en la estructura de la economía mundial” (Dabat, 1994). El avance industrial y la internacionalización de las áreas periféricas, ofrecen beneficios a la nueva división internacional del trabajo, con base tanto en diferencias objetivas de costos relativos, rentabilidad y capacidades de crecimiento como en los requerimientos de la reestructuración del capital.

En el proceso de globalización, los países de reciente industrialización han servido de ancla al capital mundial, a fin de mantener los niveles de ganancia empresarial, que se ven amenazados por la mayor competencia. En un contexto de lucha competitiva, las industrias pasan por un proceso de reestructuración, en el cual los espacios regionales recobran importancia. Se aprovecha el bajo costo de la mano de obra en procesos de producción altamente segmentados que combina el desarrollo tecnológico de los países de origen de las empresas con los bajos costos de mano de obra y recursos naturales de los países de menor desarrollo. La división internacional del trabajo en el proceso global involucra a la mayoría de los países como productores de manufacturas, generando una red de valor agregado a través de una fábrica mundial con encadenamientos globales que generan bienes y servicios estandarizados.

La segmentación y distribución geográfica de los procesos productivos hacen posible la generación mundial de valor agregado y una mayor relocalización de empresas. Este proceso facilita la reestructuración industrial, frente a una contracción de la demanda mundial en etapas recesivas. En este contexto, la competencia se hace más agresiva, las empresas tienen que diseñar estrategias que van desde las fusiones, *joint ventures*, nuevas formas de organización del trabajo al interior de la empresa y la relocalización de plantas a fin de reducir los costos globales. Los espacios regionales cobran mayor importancia.

El objetivo de este capítulo es analizar cuáles son los espacios regionales y sectores económicos en México y China, que han servido de ancla al proceso global. De igual forma, se pretende estudiar los factores económicos que privilegiaron la afluencia de inversión extranjera directa hacia dichos territorios, a fin de explicar los procesos de relocalización en una etapa de reestructuración industrial. Para ello el trabajo presenta en un primer apartado las cuestiones teóricas que ayudan a explicar el fenó-

meno de la especialización industrial y la IED en los dos países. En un segundo apartado se destacan los sectores y las regiones de mayor concentración; así como los factores de localización de las empresas.

Especialización industrial. Cuestiones teóricas

El economista Alfred Marshall a finales del siglo XIX argumentaba los beneficios de la especialización industrial a partir de la concentración geográfica de las industrias. Sin embargo, dicha concentración no podía explicarse sólo por los recursos naturales.

Marshall argumentó que

existían tres razones principales por las que un *cluster*² de empresas podía ser más eficiente que una empresa individual aislada: la habilidad del *cluster* para apoyar a proveedores especializados; el modo en que una industria concentrada geográficamente permite la creación de un mercado laboral especializado; y el modo en que una industria concentrada geográficamente favorece la difusión de externalidades tecnológicas. Los mismos factores continúan siendo válidos hoy (Krugman y Obstfeld, 1999: 118).

Estos beneficios generados por la concentración empresarial, conocidos como economías externas han generado una mayor competitividad empresarial.

Sin embargo, la especialización industrial de las regiones en la globalización no es un accidente histórico, sino es un proceso creado por las empresas, las instituciones, los gobiernos locales y públicos que se expresan en elementos de competitividad de las regiones, entre los que destacan: 1. las condiciones de los factores; 2. las condiciones de la demanda; 3. la existencia de sectores afines y auxiliares; 4. las estrategia, estructura y competencia de las empresas (Porter, 1990: 23).

La competitividad territorial no sólo se nutre de ventajas inherentes a la existencia de infraestructuras, de una estructura económica significativa o de otros factores ligados directamente a la producción o a las condiciones generales de la misma, sino a las ventajas competitivas regionales no comercializables (Storper, 1997: 61).

²Concentración empresarial dentro de una misma industria, en una región determinada que mantiene relaciones intra e interfirmas.

La generación de estas condiciones requiere de una amplia participación de actores económicos, a fin de reducir el riesgo y la incertidumbre en las decisiones de localización de las empresas. La participación de los gobiernos urbanos locales, es decisiva en la generación de políticas de apoyo empresarial e infraestructura necesaria, muchas veces artificial,³ a fin de crear las condiciones de competitividad territorial, tanto en infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones como en la generación de parques industriales, que van conformando ciertas economías externas, que favorecen un mayor desarrollo empresarial. La existencia de estos espacios territoriales favorece la integración al proceso global debido a que han logrado construir un ambiente propicio para la interconexión con la economía mundial. En este sentido, los oligopolios encuentran grandes beneficios con la competitividad territorial pues las relaciones intra e interfirmas que caracteriza a la mayoría de los *clusters* facilita la actividad de producción-distribución en el ámbito mundial con procesos de producción segmentados.

La existencia de economías externas, como elementos necesarios para la integración al proceso global, hace que ciertos espacios geográficos y económicos sean los centros a partir de los cuales se difunden las innovaciones al resto de la economía. De hecho, son el punto de interconexión entre lo global y lo local (Parnreiter, 2000). Estos espacios geográficos o nodos del sistema mundial (Hiernaux, 2002: 58) están dotados de una fuerte centralidad para los procesos de globalización y no necesariamente corresponden a grandes ciudades, sino que pueden ser tanto regiones como ciudades, o espacios específicos como puertos, aeropuertos y todos aquellos espacios que desempeñan un papel decisivo para el funcionamiento del sistema global.⁴ En este sentido, el papel de la frontera norte de México y la región costera de China ha sido decisivo en el proceso de integración a la economía global, como veremos más adelante.

Sin embargo, la articulación de las economías se ha dado de manera diferencial y el propio proceso de globalización profundiza las asimetrías

³ Como ejemplo basta citar el caso del corredor Santa Fe de la ciudad de México, que genera competitividad justo en donde en otro tiempo eran minas de arena y basureros, donde habitaba parte de los sectores de pobreza extrema.

⁴ Estos espacios geográficos o nodos del sistema mundial tienen valores diversos para el sistema global debido a que el peso relativo de las actividades que desempeñan a favor del proceso global es diferente, según los espacios. Algunos son los grandes centros financieros de Londres, Nueva York y Tokio, mientras que otros son simples nodos funcionales, como el puerto de Amberes, cuyo rol es relevante pero subalterno en la economía mundial (Hiernaux, 2002: 59).

económicas y sociales entre espacios integrados y espacios no integrados; de tal forma que en un mismo país, en una misma región o en una misma ciudad nos encontramos con grandes desigualdades regionales, como si se tratara de dos países diferentes.

El sector del capitalismo que se encuentra integrado en forma más intensa en la globalización, encuentra un beneficio complementario en la existencia de fuertes desigualdades entre diversas porciones del espacio. De tal suerte que las diferencias regionales, en vez de ser vistas como errores o mal funcionamiento del sistema global, se vuelven sustantivas al mismo, y componente inseparable de la expansión misma del sistema global (Hiernaux, 2002: 56).

Inversión extranjera directa en México

Los cambios estructurales generados por la nueva división internacional del trabajo dieron lugar a una mayor competencia empresarial a escala mundial, con un sesgo a la innovación tecnológica como generadora de bienes y servicios intensivos en conocimiento. La fuerte competencia llevó a las empresas a buscar espacios geográficos más competitivos y nuevas formas de organización del trabajo. Este proceso se dio en eslabones de la cadena productiva, intensivos en mano de obra, a fin de lograr una mayor competitividad. Ello requería de la liberación y la apertura económica de los países a fin de poder integrarse. Estos elementos, llevarían a un mayor crecimiento económico vía un modelo exportador, en donde el desarrollo sería una consecuencia lógica del crecimiento, según la teoría neoclásica.

La generación de condiciones macroeconómicas estables era necesaria para atraer los capitales externos a la planta productiva, en un contexto de ausencia de ahorro interno. La falta de acumulación productiva interna debido a los bajos ritmos de crecimiento de la productividad y del producto, así como un saldo negativo de la balanza comercial, fueron la causa del incumplimiento a los compromisos de la deuda externa (Valenzuela, 1995: 15). La evolución de la productividad entre 1981 y 1991 estuvo en una tasa media anual de 0.5 por ciento, el producto apenas si creció 1.4 por ciento en promedio anual, y el déficit en cuenta corriente creció al 7 por ciento del PIB (Valenzuela, 1995: 11 y 14). Los programas de estabilización y de ajuste en el modelo exportador, que México instrumentó a principios de los ochenta, fueron condición necesaria para el flujo de

recursos a la economía mexicana. Sin embargo, la IED no registró un crecimiento en los primeros años del programa de ajuste. Los años de mayor crecimiento de la IED son a partir de la segunda mitad de los ochenta, cuando empieza a darse una flexibilización de los controles sobre la IED, liberalización de las normas de propiedad y supresión de las limitaciones para la repatriación de capitales y dividendos. En sólo seis años, se logra duplicar el *stock* de IED de 1982, situándose en 24,084 millones de dólares en diciembre de 1988. La apertura a los flujos comerciales y de inversión favoreció el comercio intrafirma en una producción fragmentada e incrementó la entrada de capitales a la planta productiva, toda vez que los programas de estabilización vía control de la política monetaria y fiscal lograron dar cierta estabilidad económica.

La década de los noventa es escenario de una afluencia de capitales, tanto para el mercado financiero como para la planta productiva. La IED creció en 160 por ciento en cerca de 10 años pasando de 42,375 millones de dólares en 1994 a cerca de 132,000 millones de dólares en junio de 2003.

La apertura significó la creación de cerca de 5,000 nuevas empresas con capital extranjero en el periodo 1989-1994. La principal característica de estas empresas es que ingresaron al país con el 100 por ciento de capital extranjero; con una fuerte tendencia a la adquisición de empresas mexicanas por extranjeros. Así, del total de las nuevas inversiones japonesas, el 80 por ciento de ellas entran con 100 por ciento de capital, del total de las de Estados Unidos, Alemania e Inglaterra el 50 por ciento entran con una participación del 100 por ciento, motivadas tanto por la apertura y desregulación, como por la estabilidad económica y política que caracterizó al país hasta 1993 (*Expansión*, 1998: 47).

Los cambios en la Nueva Ley de Inversión Extranjera Directa de 1993 y las expectativas de la firma del TLCAN, en un ciclo expansivo de Estados Unidos, llevaron a un crecimiento de la IED. Sin embargo, la apertura en términos de IED no se llevó de manera gradual y selectiva, fue un proceso que se inicia en 1988 con el Reglamento de Inversión Extranjera Directa,⁵ donde todavía quedaron protegidos 36 sectores con la restricción del 49 por ciento de participación de la IED. Este fue el inicio de la profunda apertura que se daría en vísperas de la firma del TLCAN, donde

⁵ Se da una mayor apertura a la IED y ésta puede participar hasta con un 100 por ciento. Se aprobó la IED dentro de los 100 kilómetros de la frontera y 50 kilómetros de las costas marinas con fideicomisos hasta por 30 años.

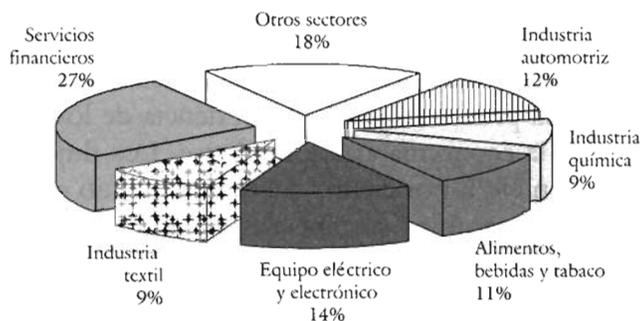
la Nueva Ley de Inversión Extranjera acepta la IED hasta en 100 por ciento en la mayoría de los sectores productivos. Sólo quedan protegidos la petroquímica básica; la extracción de petróleo y gas natural, uranio y metales radiactivos; generación y suministro de energía eléctrica; servicios de transporte por ferrocarril, y la acuñación de moneda.

La apertura tanto al comercio como a la inversión favoreció la afluencia de capitales y ha profundizado la dependencia de los ciclos expansivos y recesivos de la economía estadounidense. Los flujos de inversión de este país superan el 75 por ciento del total de la IED en México, pero además ha generado cambios sustanciales en el tipo de comercio, con operaciones intrafirma, situación que hace que el grueso de las exportaciones tengan un grado muy reducido de integración a la planta productiva nacional. Esto implica una ruptura de los pocos encadenamientos hacia atrás, logrados en el proceso de la ISI. De hecho, las exportaciones no maquiladoras apenas si logran el 9 por ciento promedio de integración, la industria electrónica no maquiladora mantiene un 5 por ciento y la maquila de exportación tan sólo el 3 por ciento (Banco de México, 2001). Además, la liberalización de los intercambios de bienes y servicios, permiten tanto segmentar la cadena de valor agregado a escala mundial, como la integración de los territorios a las cadenas de valor mundiales, en segmentos específicos que implican una especialización industrial. Por ejemplo, el “valle de los Arneses” en Ciudad Juárez como eslabón de la industria automotriz; la “Meca del televisor” en Tijuana y el “valle del Silicio” en Guadalajara, como eslabones de la cadena de producción de la industria electrónica.

Principales sectores económicos para la IED

La integración de México al proceso global también ha marcado diferencias profundas en cuanto el dinamismo que han cobrado ciertas ramas para la IED, mientras otras, que fueron las que impulsaron el proceso de industrialización, han quedado rezagadas. En este sentido, las ramas más dinámicas de la manufactura en el proceso de integración de la economía al proceso global son: la eléctrico-electrónica, la automotriz, la química, la de bebidas y alimentos y la textil (véase gráfica 1). A excepción de la rama de bebidas y alimentos, son estas ramas las que explican el dinamismo del sector exportador en los últimos 10 años (Secretaría de Economía, 2003).

GRÁFICA 1
PRINCIPALES SECTORES DE LA IED EN MÉXICO,
1994-2003



El sector servicios ha crecido en importancia en los últimos cuatro años por el aumento de las inversiones en los servicios financieros,⁶ que representan el 27 por ciento de la IED en México. Las fusiones y adquisiciones de bancos a partir del 2001 llevaron a un incremento de la inversión en la ciudad de México, hecho que detuvo la contracción de la IED en México, en un periodo de recesión de la economía estadounidense.

Otro sector que se ha dinamizado en los últimos 10 años ha sido el comercio al por mayor y que hoy por hoy concentra el 15 por ciento de los flujos de IED en la ciudad de México. La integración vía IED ha significado un cambio estructural en cuanto las ramas más dinámicas para la IED en el contexto de integración al proceso global. Las ramas tradicionales como la celulosa y papel, la industria del cuero y la industria de lácteos en la rama de bebidas y alimentos se han quedado rezagadas.

Nos encontramos frente a un proceso de integración excluyente pues no involucra a todos los sectores económicos ni a todos los espacios regionales. Se generan espacios y sectores económicos integrados o ganadores y espacios y sectores no integrados y/o espacios perdedores. Los sectores más dinámicos de la economía son aquellos que tienen una mayor posibilidad de integración, mientras los sectores tradicionales permanecen al margen. Lo mismo ocurre con las regiones, se dinamizan las

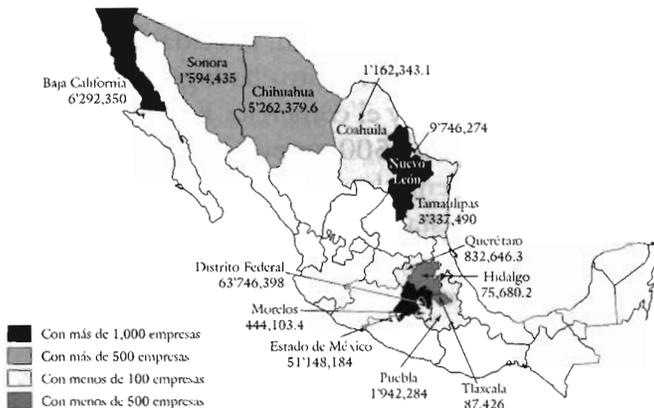
⁶ En el año 2000, se vende Serfin al banco español Santander; Bancomer vende el 60 por ciento de sus acciones al banco español Bilbao Viscaya. En 2001 se vende Banamex a Citigroup (Estados Unidos) e Inverlat se fusiona a Scotiabank de Canadá; y en el 2002 se vende Bital a Hong Kong Shanghai Bank de origen inglés (Correa, 2003a: 9).

regiones que por su situación geográfica y su conformación de grupos empresariales dinámicos aseguran una mayor ventaja al capital internacionalmente globalizado, mientras que las regiones rurales tradicionales permanecen rezagadas.

*Principales espacios geográficos
para la IED en México*

Los principales espacios de atracción para la IED en México estuvieron determinados por las economías de aglomeración en la región centro de México, generadas en el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI). La frontera norte, con un proceso de industrialización centrado en las exportaciones de maquila, ha sido espacio de atracción de IED en procesos de producción complementaria con la frontera sur de Estados Unidos. El dinamismo de la integración de la economía mexicana a Estados Unidos, a partir de la firma del TLCAN, profundizó la importancia de estos dos espacios geográficos y generó nuevos emplazamientos de producción altamente globalizados, como es el caso del *cluster* de la tecnología de la información en la Zona Metropolitana de Guadalajara (véase mapa 1).

MAPA 1
PRINCIPALES POLOS DE IED EN MÉXICO EN 2003
(Miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía.

Región centro

La región centro está conformada por los estados de Puebla, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México, Querétaro y el Distrito Federal. Sin embargo, la concentración empresarial nacional y extranjera se asienta principalmente en las ciudades debido a que es ahí donde se cuenta con infraestructura, servicios al productor e información, ventajas que se fueron generando desde el proceso de industrialización del modelo de sustitución de importaciones.

La región cuenta con empresarios que mantienen una trayectoria de aprendizaje industrial que sirve de base para un desarrollo empresarial.

Para desarrollar bienes intermedios muy específicos y estratégicos, algunas empresas suelen contratar a otras con las cuales intercambian no sólo especificaciones y planes de desarrollo de un nuevo producto o proceso, sino –acaso lo más importante– conocimiento tácito o *know how* estratégico, lo que les representa grandes dilemas prácticos al elegir la cartera (número de composición) de proveedores (Lara, 2003: 956).

Estas ventajas que ofrece estimularon la entrada constante de IED y fueron conformando un espacio de complementariedad con la producción mundial (Correa, 2003b). En este sentido, no se puede negar el papel que las empresas extranjeras han ejercido desde el inicio del proceso de industrialización, cuya producción aprovechó las oportunidades de protección al mercado interno para la fabricación de bienes de consumo (Bulmer, 1998: 330). Ello conformó un espacio dinámico que facilitó la integración al proceso global.

A partir de su trayectoria empresarial, iniciada en el modelo de sustitución de importaciones, la región centro ha logrado concentrar tanto la producción como los servicios y el comercio. Es en esta región donde se localiza el 50 por ciento de las 500 empresas exportadoras del país; en donde destacan principalmente las de la industria automotriz. La concentración empresarial en esta región ha generado, paralelamente, una serie de impactos regionales y locales que se expresan en una mayor polarización regional dentro de un mismo país y aun dentro de una misma región, que se manifiestan tanto en las grandes diferencias de las regiones en cuanto su aportación al PIB y el ingreso per cápita.⁷

⁷El 43 por ciento del PIB se genera en esta región (23.9 por ciento en la ciudad de México, 10.3 por ciento en el Estado de México y el otro 12 por ciento en los demás estados de la región);

En el inicio de la industrialización en México, la ciudad de México fue el eje en torno al cual giró dicho proceso. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta se da una tendencia de descentralización de la manufactura en esta ciudad, y una mayor concentración de la inversión extranjera directa en el sector servicios. Estos cambios encuentran su explicación por un lado, en el proceso de descentralización de la manufactura hacia otras regiones, como una medida para contrarrestar los desequilibrios generados al medio ambiente. Por otro lado, al dinamismo que cobran otras regiones como la frontera norte y ciudades de la región centro, como productoras de manufacturas. Dicha transformación se profundiza con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, debido a que el mismo proceso de producción fragmentada de las empresas, no hace tan necesaria la concentración de la manufactura en el centro, pues los insumos requeridos por la planta productiva tienen una mayor vinculación con el mercado global que con el mercado interno (Fujita *et al.*, 2000: 322). El proceso de articulación productiva fue generando una red de comunicación de cara a Estados Unidos, que ha conformado la carretera del TLCAN y que comunica a los principales centros productivos a nivel nacional con Estados Unidos y Canadá.

En la ciudad de México existen cerca de 9,500 empresas con IED y es, junto con los municipios conurbados del Estado de México (Naucalpan y Tlanepantla), la zona de mayor concentración de IED. Es también la principal captadora de los servicios financieros, el comercio y los servicios a las empresas, lo que muestra una tendencia de especialización hacia el sector servicios y una menor participación en la manufactura.⁸ Las ramas más dinámicas en la ciudad de México y que de alguna manera son las más representativas en la región centro, dado el peso que tiene la ciudad de México, frente a las demás entidades federativas son: los servicios financieros, la rama automotriz, la rama sustancias y productos químicos y el comercio.

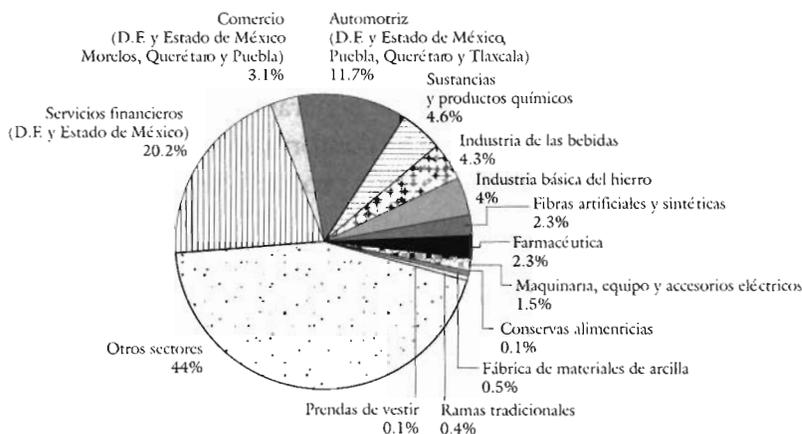
mientras que entidades como Campeche, Nayarit, Veracruz y Tlaxcala no logran el 2 por ciento de participación.

⁸ Cabe aclarar que la mayor concentración también puede tener un sesgo, sobre todo cuando se trata de la manufactura, pues la información estadística, registra el domicilio fiscal del corporativo y muchas veces la producción se realiza en otra entidad federativa.

La concentración de las ramas dinámicas atrajo a otras ramas de menor dinamismo y cuya concentración también se da en la ciudad de México, seguida de los municipios conurbados del Estado de México, la ciudad de Puebla y la ciudad de Querétaro. Entre estas ramas destacan las fibras sintéticas; industria farmacéutica; maquinaria y equipo, y accesorios eléctricos. Lo anterior nos indica que a diferencia de lo que sucede en la frontera norte, donde se da una mayor especialización industrial, en la región centro la inversión en la manufactura es más diversificada, con una tendencia a especializarse en la industria automotriz (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2

PRINCIPALES RAMAS DE DISTRIBUCIÓN DE LA IED EN LA REGIÓN CENTRO, 1994-2000



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, 1994-2003.

En lo que respecta a las empresas transnacionales, éstas siguen una estrategia de producción vertical a partir de las necesidades de las nuevas formas de organización empresarial, pero que además es una tendencia que se origina por la falta de integración nacional de la industria y que tiene mucho que ver con las políticas diseñadas para una mayor producción, pensada sobre todo para el mercado externo. Esta integración vertical ha llevado a la conformación de *clusters*, en donde existen importantes encadenamientos intraempresa y se potencian las cadenas interempresa. Este tipo de organización empresarial se da sobre todo en la industria automotriz, la electrónica, y la industria química en donde existe una red de producción-distribu-

ción a nivel mundial y que forma parte de una estrategia del corporativo a nivel mundial.

Frontera norte de México

La frontera norte la integran los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Esta región debe su crecimiento a la integración económica que mantiene con la región sur y sudeste de Estados Unidos. La fragmentación de los procesos de producción trae consigo una mayor articulación económica que se facilita por la cercanía de los espacios geográficos. Las estrategias de localización de las empresas están determinadas por las ventajas competitivas que el espacio regional ofrece, aun cuando la región territorialmente pertenece a dos países diferentes.

La reestructuración industrial de la economía estadounidense en la segunda mitad de los ochenta generó una fuerte oleada de inversiones con procesos de maquila hacia la frontera norte de México a fin de reducir los costos globales de las empresas en Estados Unidos.⁹ Este proceso involucra una producción complementaria con la generación de distritos industriales transfronterizos que aprovechan el desarrollo tecnológico de Estados Unidos y los bajos costos de mano de obra de la región fronteriza de México. Este espacio territorial había sido escenario de un proceso de industrialización desde 1965 cuando surge la producción de maquila. El incipiente desarrollo industrial, los bajos costos, el régimen de maquila, la cercanía geográfica y las condiciones de apertura de la frontera norte con una producción de subcontratación favoreció la concentración empresarial en un contexto de reestructuración de la industria automotriz y de la electrónica en Estados Unidos, a fin de sobrevivir a la competencia japonesa en su propio territorio en la década de los ochenta.¹⁰ La generación

⁹Esta reestructuración de la industria en Estados Unidos dejaba el corazón tradicional de la industria estadounidense en la región de los grandes lagos y establecía nuevos emplazamientos en el centro sur, sudeste y sudoeste de Estados Unidos. Los líderes en estos nuevos emplazamientos fueron las empresas extranjeras en Estados Unidos, las cuales marcaron su preferencia por los estados sureños al buscar dónde emplazar sus nuevas plantas. Esta preferencia por el sur se da a partir de los fuertes y crecientes mercados de la región y de la escasa militancia de los trabajadores (Glikman y Woodward, 1994). Además esta región mantiene una dinámica de construcción de ciudades que genera abundantes oportunidades de rentabilidad a las empresas. Las compañías electrónicas decidieron establecerse en Silicon Valley, California y en Silicon Forest, Oregón. La industria automotriz y de autopartes eligió el sudoeste estadounidense como su segundo emplazamiento después de la región de los grandes lagos. En el sudeste y en Texas se concentraron las empresas de la industria química y petroquímica.

¹⁰La competencia japonesa en los ochenta marcó una oleada de adquisiciones, fusiones y *joint venture*, sobre todo en la industria automotriz. Hacia 1988, unos 200 fabricantes de autopartes se establecieron en Estados Unidos, cifra que para 1990 llegó a los 300.

de nuevas ventajas como es la especialización de la mano de obra a partir de la concentración empresarial y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) dotó de una mayor competitividad territorial a la región e hizo más atractiva la inversión en sectores productivos fragmentados.

La relocalización de la industria electrónica y automotriz en la misma región se explica por la afinidad de los sectores y el aprovechamiento de proveedores desde la industria electrónica a la industria automotriz, siguiendo a Porter en cuanto los determinantes de la competitividad.¹¹ El costo de los factores mantiene una importancia relativa en la etapa final de ensamble, mismo que se realiza donde los costos de mano de obra son más bajos, dentro de la misma región; con un importante ahorro en los costos de transporte. Este tipo de empresas encuentra ventaja comparativa en la región transfronteriza de México, sobre todo en Tijuana en el caso de la industria electrónica y en Ciudad Juárez en el caso de la industria automotriz. Así, la región transfronteriza mantiene formas de integración complementaria que refuerza la competitividad de las empresas.

Las principales concentraciones empresariales en la frontera norte, tienen mucho que ver, tanto con la cercanía geográfica en una etapa de reestructuración de la industria como con las condiciones de competitividad territorial que la región ha ido generando a partir de los emplazamientos industriales. Ello ha llevado a una especialización de la mano de obra en sectores como el automotriz, en Ciudad Juárez, Chihuahua; la electrónica, sobre todo audio y video, en Tijuana, y el sector textil y de la confección en la mayoría de los estados fronterizos, a excepción de Nuevo León.

Las ramas de mayor dinamismo para la inversión extranjera directa en esta región en el periodo 1994-2003 son la de maquinaria, equipo y accesorios eléctricos que concentra el 16.6 por ciento de la IED en la región, siendo el estado de Chihuahua el de mayor concentración seguido de Tamaulipas y Nuevo León (véase cuadro 1). En orden de importancia se encuentra la rama de fabricación y ensamble de equipo electrónico con el 13.2 por ciento del total de la IED en la región, cuyo principal pro-

¹¹ Para Porter los determinantes de la competitividad están dados por: 1. condiciones de los factores; 2. condiciones de la demanda; 3. la existencia de sectores afines y auxiliares, y 4. la competencia entre las empresas (Porter, 1990).

ductor es Baja California, con la concentración del *cluster* de audio y video en Tijuana; le sigue la rama automotriz con el 9.2 por ciento de la IED de la región y que al igual que la rama de accesorios eléctricos se encuentra distribuida en los seis estados fronterizos, con una mayor participación en el estado de Chihuahua, debido al *cluster* de Ciudad Juárez,¹² le siguen Nuevo León y Tamaulipas (véase cuadro 1). Sin embargo, cerca del 80 por ciento de la IED que llega a los estados fronterizos es maquila, a excepción de la manufactura de Nuevo León (Monterrey), segundo espacio de importancia en cuanto recepción de IED a nivel nacional, después del Distrito Federal.

CUADRO 1

PRINCIPALES RAMAS DE DISTRIBUCIÓN DE LA IED EN LA FRONTERA NORTE,
1994-2003
(en %)

Maq. equipo y accesorios elec. (Chihuahua, Tamaulipas, Baja California, Nuevo León, Sonora y Coahuila).	16.6
Fab. equipo electrónico (Baja California, Tamaulipas y Chihuahua)	13.2
Automotriz (Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Baja California)	9.2
Industria del tabaco (Nuevo León)	11.2
Industria de las bebidas (Nuevo León)	3.6
Maq. equipo para usos generales (Chihuahua, Baja California, Nuevo León y Sonora)	3.7
Transporte y comunicaciones (Nuevo León y Baja California Norte)	3.9
Servicios financieros (Nuevo León y Coahuila)	3.8
Otros sectores	34.8
Total	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Economía.

Zona Metropolitana de Guadalajara

Otra de las zonas geográficas que ha marcado un dinamismo y especialización industrial, es la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Se pasa de una producción de manufacturas tradicionales como la textil, calzado, alimentos y bebidas, a la producción de bienes intensivos en conocimiento. La reestructuración mundial de la industria de tecnología de la información a mediados de los noventa, involucró a ciertas áreas

¹²Ciudad Juárez está especializada en la producción de arneses para la industria automotriz. Ello ha llevado a una mayor concentración de las empresas automotrices en esta localidad.

geográficas en eslabones de la cadena de producción mundial con la fabricación de bienes altamente estandarizados como son partes, componentes y computadoras (Correa, 2003: 12). Durante el periodo 1994-2003, la rama electrónica en el estado de Jalisco concentró el 35 por ciento promedio de la IED y generó el 62 por ciento de las exportaciones del estado, que se manifiesta en el sesgo que tienen las exportaciones de la industria electrónica en el total nacional, donde pasa a ser el principal sector exportador, dejando en un segundo lugar a la industria automotriz.

La especialización industrial de la ZMG lleva a la región a competir entre los principales productores de equipo de cómputo a nivel mundial. Los fuertes encadenamientos productivos que caracterizan a este sector a nivel mundial, hace que el grado de integración nacional sea muy parecido al de la maquila (alrededor del 5 por ciento). Se trata de un sector altamente globalizado, con una producción modular que involucra proveedores especializados tanto de componentes como de servicios de manufactura vía subcontratación. Ello implica un elevado porcentaje de importaciones de insumos que presionan a una balanza comercial deficitaria del sector y elimina los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia delante con la economía nacional (Correa, 2003: 13).

Así, las transformaciones territoriales a partir de los encadenamientos productivos a nivel mundial, conformados en *clusters*, parques industriales y otras formas de organización industrial, han tenido fuertes repercusiones en la forma de organización de la producción nacional, además de que reducen el margen de maniobra para el establecimiento de una política industrial que rompa con las grandes desigualdades territoriales, ya que hoy coexisten áreas geográficas altamente dinámicas con territorios totalmente marginados como es el caso de Chiapas, Campeche, Zacatecas e Hidalgo, entre otros.

La ausencia de una política de desarrollo regional con una política industrial bien instrumentada pone a cada una de las regiones a competir entre ellas a fin de lograr atraer la inversión ofreciendo las mejores prerrogativas. En este sentido, el proceso de globalización evidencia y hace más marcada la polarización regional. No todas las regiones estaban preparadas para este proceso y, por lo mismo, se realizó en forma desigual (Ruiz, 1999: 17).

Inversión extranjera directa en China.
Principales espacios geográficos

Por su parte, China ha sufrido una serie de transformaciones estructurales, para adecuarse a una economía de mercado, lo que ha incrementado los flujos de inversión a este país. Además de la ventaja comparativa que ofrece, tanto en la región como a nivel mundial, con salarios muy por debajo de lo que pagan incluso países asiáticos. Mientras un obrero en la maquila en México gana 2.67 dólares por hora en China gana 50 centavos de dólar (Carrillo, 2003: 325).

CUADRO 2
IED EN PAÍSES EN DESARROLLO

<i>Miles de millones de dólares</i>										
<i>10 mayores receptores</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
China	11.1	27.5	33.8	37.5	41.7	45.2	45.4	41.23	62.39	69.19
Brasil	2.1	1.3	3.1	4.9	11.2	19.7	24	28.57	32.77	22.45
México	4.4	4.4	11	9.5	9.2	12.5	10	12.53	14.70	24.73
Argentina	4	3.3	3	4.8	5.1	6.6	5.6	24.13	11.15	3.18
Polonia	0.7	1.7	1.9	3.7	4.5	4.9	5.5	7.26	9.34	8.83
Chile	0.9	1	2.6	3	4.7	5.4	5	9.22	3.67	5.50
Malasia	5.2	5	4.3	4.1	5.1	5.1	5	3.89	3.78	5.53
Venezuela	0.6	0.4	0.8	1	2.2	5.1	3.7	3.29	4.46	3.40
Rusia	0	0	0.6	2	2.5	6.2	3	3.30	2.71	2.54
Tailandia	2.1	1.8	1.4	2.1	2.3	3.7	4.8	3.56	2.81	3.75

Fuente: Global Development Finance, *Foreign Direct Investment Resilient in the Face of Financial Crisis*, 1999, para México Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera Directiva, varios años.
<http://www.unctad.org/templates/webflyer.asp?intitem/D=2120&c=1>

El incremento en los flujos de inversión es muy alto, si pensamos en la historia de China como una de las economías más cerradas desde principios del siglo XIX, situación que continuó con el establecimiento de la República Popular China y la economía de Estado socialista¹³ que se

¹³ A principios del siglo XX, China pertenecía a un sistema económico con características precapitalistas y semicoloniales. Cerca de 90 por ciento de su población vivía en condiciones de pobreza y marginación absolutas, pero tras la revolución socialista pudo emprender una modernización de la estructura económica con base en el modelo socialista de producción. La revolución de 1950 logró

implantó a principios de los cincuenta del siglo pasado. Sin embargo, es en la década de los ochenta que China se fue abriendo a una economía de mercado, lo que implicó la apertura al comercio y la inversión y profundos cambios a fin de insertarse a una economía de mercado e integrarse a la Organización Mundial de Comercio en el 2001. Desde 1984 el Estado dio comienzo a la reducción de su participación en la administración empresarial y de manera gradual fue otorgando a las empresas autonomía en la gestión y la realización del comercio exterior. En este proceso de apertura, China fortaleció activamente sus relaciones con Estados Unidos y la Organización de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC); así como con su principal zona de influencia conformada por el Área Económica China (AEC), integrada por la República Popular China, Hong Kong y Taiwán,¹⁴ que tuvo un papel de suma importancia en el proceso de apertura de China y sirvió de base para el desarrollo y gestión del comercio exterior. Además, Hong Kong y Taiwán fueron la puerta de entrada de inversión extranjera directa a China, tal y como se verá posteriormente.

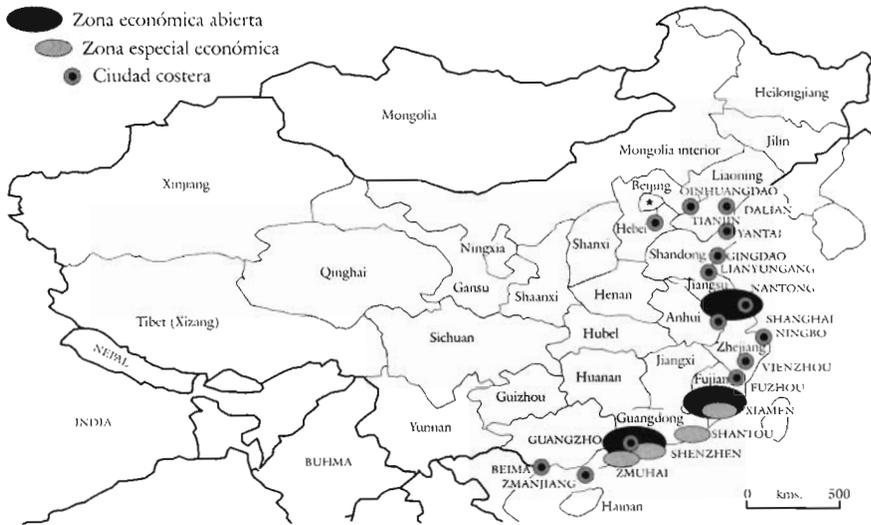
Los espacios geográficos que han logrado mayor inserción al proceso global vía la inversión extranjera directa y el comercio, es la zona costera de China (véase mapa 2). La ubicación en la zona costera les permite aprovechar las ventajas regionales y de apertura para elevar su eficiencia y flexibilidad con una producción especializada en productos estandarizados para el mercado mundial. En esta zona existen alrededor de 27, 000 establecimientos dedicados a la exportación que ocupan a 3 millones de chinos con un régimen de jornada de trabajo flexible y bajos costos indirectos (Carrillo, 2003: 325).

grandes cambios en la agricultura a través de la Ley de Reforma Agraria. El desarrollo de este sector fue básico para alimentar al pueblo chino que en la actualidad suma los 1,300 millones de personas. Esto hace que China no sólo sea el primer país productor y consumidor de alimentos del mundo; sino que además es uno de los actores centrales en el comercio mundial de productos agrícolas, tanto por sus importaciones como por sus exportaciones, lo que hace que el comportamiento del comercio de este país en el sector de alimentos pueda influir de manera significativa en los precios internacionales de estos bienes (Falck y Hernández, 2002: 890).

¹⁴ Algunos incluyen en el Área Económica de China (AEC) a Singapur y a las minorías chinas en Malasia, Indonesia, Tailandia, e incluso Filipinas, países donde estas minorías controlan una parte considerable de la economía, especialmente en las dos primeras.

MAPA 2

CHINA: PRINCIPALES ESPACIOS DE ATRACCIÓN DE IED



Fuente: www.china.org/cn

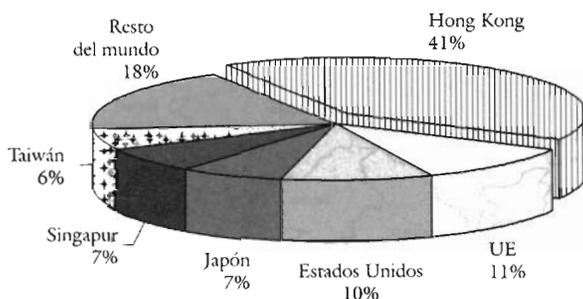
El proceso de apertura e integración tuvo sus orígenes en la relación que mantuvo esta vasta área geográfica con Hong Kong y Taiwán donde se fueron generando eslabonamientos productivos a través de sistemas de contratación y subcontratación con las empresas de manufactura en China, predominantemente pequeñas y medianas empresas. A través de estos sistemas de subcontratación se fue generando un pequeño empresariado, que propició una afluencia de capitales hacia China. El 50 por ciento de la IED en China es de estos dos países; no obstante, los flujos de inversión presentan una mayor diversificación en comparación con México (véase gráfica 2), cuyo origen son principalmente de Estados Unidos). Además, Hong Kong y Taiwán¹⁵ han fungido desde el principio de la

¹⁵Hong Kong está integrado políticamente. Por su parte Taiwán, quien en la antigüedad fue parte del territorio chino, hoy por hoy todo parece indicar que hay una fuerte postura separatista en Taiwán, no obstante los intentos de una reunificación pacífica por parte del gobierno chino. A mediados del siglo XVII, las colonias de Holanda se apoderaron de Taiwán por la fuerza. Sin embargo, en 1962 China recuperó la isla. Durante medio siglo desde finales del siglo pasado, Taiwán sufrió la dominación de la colonia japonesa. En 1945 gracias a un convenio internacional firmado entre China, EUA, Gran Bretaña y la Unión Soviética, Taiwán fue restituido al territorio y la soberanía de China. Sin embargo, al terminar la guerra civil en 1949, se dio la separación entre ambos lados del estrecho de Taiwán. El 10. de enero de 1979, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional

apertura como los intermediarios en las relaciones de China con el resto del mundo, canalizando más del 21 por ciento de sus exportaciones y cerca del 5 de sus importaciones. Aquí también se marca una estrecha diferencia con México en cuanto a la diversificación de las exportaciones (véanse gráficas 3, 4 y 5).

GRÁFICA 3

ORIGEN DE LA IED EN CHINA, 2001



Fuente: www.china.org/cn

Sin embargo, el éxito de China según estudios realizados, es que ha sabido coexistir entre el intervencionismo estatal y la economía de mercado; situación que en los próximos años se podrá ver modificada debido a que el ingreso a la OMC implica también una mayor apertura. De hecho, Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Tailandia e Indonesia¹⁶ han incrementado sus exportaciones del 6 por ciento en 1979 a 17 por ciento en

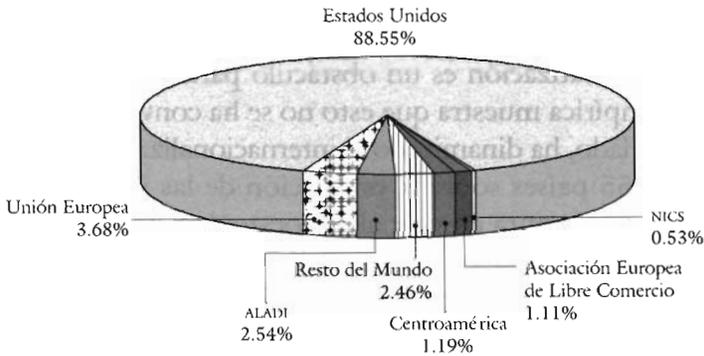
emitió una política fundamental de “reunificación pacífica” y “un país, dos sistemas”. Esta política ha sido aplicada con éxito a la solución del problema de Hong Kong y Macao. El 30 de enero de 1995, el presidente chino lanzó una propuesta para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes del estrecho para la promoción de la reunificación pacífica. Esta propuesta ha sido cálidamente aplaudida y apoyada por los chinos dentro y fuera del país. Sin embargo, en informes de Taiwán se dejó sentir el deseo separatista diciendo que “las relaciones cruzando el estrecho de Taiwán deben de ser de Estado a Estado o al menos relaciones especiales”. De igual forma funcionarios taiwaneses señalaron que “las relaciones entre la parte continental de China y Taiwán han cambiado de aquellas existentes entre “dos entidades políticas equivalentes” hacia las de “dos Estados” y que las pláticas a través del estrecho son “pláticas bilaterales entre dos estados” (www.gov.tw, 2004).

“Por su parte, el gobierno de China afirma que las declaraciones de algunos taiwaneses son una provocación contra el principio universal reconocido en China” (www.gov.tw, 2004).

¹⁶Se encuentran entre los principales 30 exportadores a nivel mundial; además de Japón, China y Singapur.

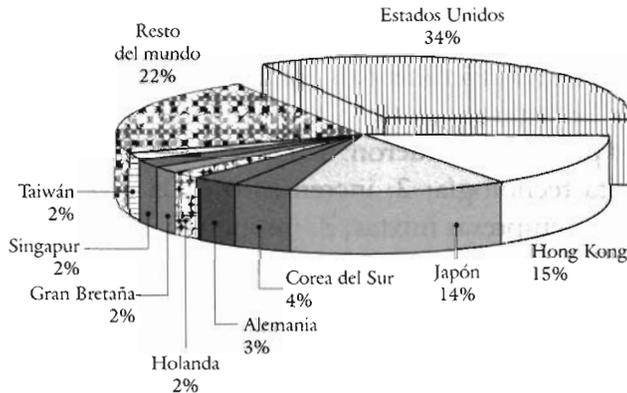
2000 a costa de un incremento en las importaciones, por lo que el impacto de su comercio en el resto del mundo se produce en términos de competencia pero también de apertura de mercados.

GRÁFICA 4
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MÉXICO, 2001



Fuente: www.china.org/cn

GRÁFICA 5
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES CHINAS, 2001



Fuente: www.bancomext.com

La política de capitalismo guiado por el Estado en China, no ha sido obstáculo para la entrada de IED, pues ha crecido arriba del 200 por ciento en la década de los noventa. El crecimiento económico del país en la

última década (alrededor de 9 por ciento promedio), la pone por encima del crecimiento registrado en los países industrializados, con un crecimiento constante de sus exportaciones manufactureras a nivel mundial. Gracias a ello, ha logrado mantener altos niveles de inversión en infraestructura y ha garantizado un buen ambiente a los inversionistas extranjeros. La legislación permite la entrada a la IED en coinversión con empresas privadas y con empresas del Estado. La Ley de Inversiones Extranjeras y una serie de reglamentos y disposiciones gubernamentales llevarían a pensar que la alta burocratización es un obstáculo para la IED.¹⁷ Sin embargo, la evidencia empírica muestra que esto no se ha convertido en una traba, pues, por otro lado, ha dinamizado la internacionalización con la firma de acuerdos con 55 países sobre la protección de las inversiones, además de la política de apertura comercial del oeste de China.

Por otro lado, China aplica una política de estímulos y apoyo a las inversiones extranjeras, vía reducción de impuestos a fin de mantener los éxitos de la agricultura y la conservación de los recursos naturales. Cuatro esferas son las más importantes en el programa de crecimiento de China: el desarrollo agrícola, la infraestructura, las industrias clave de alta tecnología y el comercio exterior. En este sentido, estimula la inversión en proyectos de nuevas tecnologías, tecnologías agrícolas, explotación integral de la agricultura, proyectos energéticos, de transporte y de comunicaciones que involucren una alta tecnología. Además, proyectos que impliquen nuevas técnicas para tratar y proteger el medio ambiente, sobre todo en las regiones centro y oeste de China. Las medidas más relevantes que se propusieron fueron: 1. exención de aranceles para las actividades de alta tecnología; 2. incremento en la proporción de capital extranjero en las empresas mixtas; 3. impuesto a las sociedades de un 10 por ciento para aquellas empresas orientadas a la exportación o que exporten más de un 70 por ciento de su producción al año; 4. apertura del sector bancario a los extranjeros, sólo en las provincias del oeste de China y la promesa de realizar operaciones futuras en yuanes.

¹⁷ Además de estas leyes, ha creado las disposiciones provisionales sobre la orientación de las inversiones extranjeras; las provisiones del Consejo de Estado sobre el estímulo a las inversiones extranjeras; el catálogo guía de las actividades industriales para las inversiones extranjeras; las disposiciones sobre la utilización de inversiones extranjeras en las ramas de transporte, comunicaciones, construcción, las ventas al por menor, el comercio exterior, la banca, los organismos financieros no bancarios y el sector de evaluación de bienes, entre otras.

Estas políticas generaron grandes cambios en la composición de las exportaciones chinas en los noventa. De hecho, China se ha caracterizado por la producción de bienes cada vez más complejos. El sector eléctrico-electrónico, que es uno de los más dinámicos en ese país, representó el 18 por ciento de las exportaciones y ha ubicado a este país como el tercer productor a nivel mundial (Correa, 2003c). China en los últimos años empieza a superar el patrón de exportaciones intensivas en mano de obra aun en la industria-electrónica, y ha pasado a exportador de bienes de mediana tecnología.

Principales espacios de localización de la IED en China

La mayor proporción de la IED en China se encuentra ubicada en la costa, con una participación muy modesta en ciudades del interior como Wuhan y Chengdu (véase mapa 2). Sin embargo, una mayor infraestructura, sobre todo en las provincias, plantea la mayor apertura a sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte. Frente a las expectativas de la apertura a estos sectores ha crecido el interés por invertir debido a que China no mantiene ventaja competitiva en dichos sectores.

Dentro de la región costera Shangai es la ciudad de mayor atracción a las inversiones de Europa occidental y Estados Unidos. La concentración de empresas en esta ciudad tienen mucho que ver con el papel que se le asignó de zona económica abierta en los noventa, en donde también se incluye a Xiamen y Shenzhen (véase mapa 2), esta estrategia del gobierno chino tenía como fin atraer IED y la implementación de nuevas tecnologías. De hecho, esta estrategia no es más que la consecuencia de una política gradual de apertura de China, iniciada en 1979 con la aprobación de las cuatro zonas económicas especiales (véase mapa 2) a fin de que siguieran el éxito económico de Taiwán, Zhuhai, Shenzhen, Shantou y Xiamen, declaradas zonas económicas especiales recibieron grandes facilidades para el comercio internacional, la construcción de plantas industriales y la disponibilidad de recursos humanos capacitados y no sindicalizados; asimismo se ofrecieron impuestos preferenciales y otros incentivos financieros incluyendo el desarrollo de redes de transporte en las zonas. Esta política de apertura, manteniendo la guía de la economía por parte del Estado, repercutiría en una inserción exitosa de China en el nuevo orden económico mundial.

*Principales sectores económicos
para la IED en China*

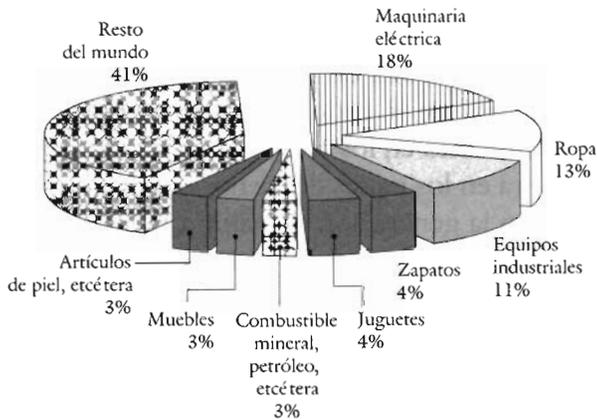
El sector manufacturero ha sido el más atractivo para la IED en China (véase gráfica 6). Es el sector que ofrece ventajas comparativas en términos de bajos salarios y menores costos de producción, además de las exenciones fiscales en industrias intensivas en mano de obra. Las industrias de mayor éxito son las que poseen un alto nivel de estandarización como son: equipo eléctrico y electrónico, prendas de vestir, equipo industrial, calzado y juguetes. De hecho, son estas industrias las que han dinamizado al sector exportador apoyado en un tipo de cambio subvaluado como elemento de competitividad internacional.

La política devaluatoria del tipo de cambio ha hecho que China siga ganando mercados a nivel mundial con productos estandarizados que tienen un amplio mercado. A diferencia de México, cuyo 90 por ciento del comercio está altamente ligado a Estados Unidos, China mantiene un comercio más diversificado, aunque en términos de exportaciones, el 34 por ciento se dirige a Estados Unidos. Sin embargo, a partir de 1998, se han incrementado las exportaciones a Estados Unidos, como respuesta a la caída del mercado asiático. Desde entonces el superávit de la balanza comercial con Estados Unidos ha ido en aumento y ha desplazado a México en algunos productos intensivos en mano de obra como son: prendas de vestir, electrónica de consumo, computadoras, periféricos y partes (véase cuadro 3).

No obstante, el crecimiento del PIB y de las exportaciones, no se ha visto reflejado en un mayor bienestar social. Al igual que en México, el incremento en la inversión y de las exportaciones en cerca de 20 años no ha logrado resolver los problemas de pobreza de estos países. De hecho, ha profundizado la polarización en cuanto a los niveles de desarrollo al incorporar sólo ciertas áreas y poblaciones al mercado global. China sigue adoleciendo de enormes carencias en materia social. La disparidad de ingreso entre las provincias costeras y las del interior ha aumentado considerablemente. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el sistema de salud chino ocupa el lugar 144 en el mundo en términos de calidad, por debajo de países mucho más pobres.

GRÁFICA 6

COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES DE CHINA, 2001

Fuente: www.china.org/en

CUADRO 3

Estados Unidos. Importaciones de México y China, 2001
(Miles de millones de dólares corrientes)

	México	China
Totales	130.51	102.07
Computadoras, periféricos y partes	10.36	10.55
Ropa de vestir	8.13	8.91
Electrónica de consumo	2.81	6.23
Televisores, monitores	5.07	.26
Cables de arnés para autos	3.82	NA
Teléfonos y aparatos relacionados	4.39	3.22
Aparatos para el hogar	1.84	2.85
Productos metálicos básicos	1.35	1.44
Transformadores eléctricos, convertidores estáticos	1.50	.92
Otros	91.23	67.95

Perspectivas y conclusiones

La reestructuración industrial se ha fortalecido con la existencia de grandes regiones que reúnen ciertas condiciones que van más allá de los costos, como son infraestructura, políticas de apertura y estímulos fiscales a fin de mantener la ganancia a nivel mundial, ésta se facilita cuando

los espacios mantienen una cercanía geográfica por la reducción de los costos que implica el transporte como en el caso de México. Sin embargo, la competitividad como respuesta a la competencia empresarial se ha extendido hacia los países, las regiones y los territorios y es resultado de una dinámica que va más allá de la empresa (Dussel, 2003: 331). La fragmentación espacial de la producción, que engloba generación de tecnología y conocimiento en los países desarrollados, e intensidad en el uso de mano de obra en los países de menor desarrollo, son procesos que se complementan en la generación de valor a nivel mundial.

En este sentido, la necesidad de una mayor competitividad de las empresas las ha llevado a buscar espacios que ofrezcan mejores oportunidades. Sin embargo, no es suficiente que las naciones entren a un modelo exportador para poder integrarse de manera eficiente al proceso global y logren un mayor crecimiento tal y como lo pregonaba el modelo exportador en México. De hecho, hemos caminado hacia una mayor integración y los beneficios en términos de crecimiento, después de 20 años del proceso no se ven reflejados, ni siquiera en términos del PIB (2.8 por ciento promedio durante todo el periodo en México). Sin embargo, esta profundización en la integración sí se deja sentir en la mayor fragilidad de la planta productiva a los ciclos expansivos o recesivos de la economía estadounidense. La falta de encadenamientos hacia atrás, que caracteriza a la economía mexicana, se ven exacerbados con la forma de operar de las empresas con relaciones comerciales intrafirma y eslabonamientos productivos a nivel mundial. Esto hace más endeble a la economía y la pone a competir no sólo a nivel mundial sino al interior del propio país, a fin de atraer mayor inversión extranjera directa como mecanismo para lograr el crecimiento.

En este contexto, China ha retrasado su integración al proceso global y lo ha hecho de manera gradual y selectiva protegiendo las áreas que fortalecen su mercado interno y que son decisivas para abastecer su propio consumo, tal es el caso del sector agrícola que hasta ahora ha sido capaz de mantener niveles de producción agrícola, al grado de sostener una autosuficiencia alimentaria cercana al 100 por ciento (Falck y Hernández, 2003: 890). Sin embargo, su ingreso a la OMC, a la vez que ofrece mayores oportunidades para sus exportaciones manufactureras, también genera serias dificultades en términos de una mayor apertura. Como parte

de las negociaciones para ingresar a la OMC, China ha tenido que reducir sus aranceles y eliminar muchas barreras al comercio; además de ampliar las cuotas de importación de alimentos, mismas que tendrán que desaparecer en el mediano plazo. De igual forma, tendrán que decrecer los precios de los productos agrícolas a los internacionales (Falck y Hernández, 2003: 891).

En este sentido, las perspectivas para China son de un crecimiento de sus exportaciones de manufactura a las que tendrá que inyectar mayor crecimiento tecnológico, lo que implica un incremento de las importaciones en este sector, si quiere seguir compitiendo en los mercados internacionales. Esto exige mayor calificación de la mano de obra, para exportar a los mercados de los países desarrollados. Sin embargo, los costos de una mayor integración al proceso legal recaerán en el ya de por sí reducido salario de los trabajadores y en un déficit de la balanza de pagos, como consecuencia de la apertura. La amortiguación de estos costos dependerá del margen de maniobra para generar políticas de fortalecimiento al mercado interno, a fin de mantener las inversiones en la pequeña y mediana empresa y continuar con la política de inversión extranjera directa en pequeñas plantas a fin de no restar competitividad a las empresas nacionales. Esto sólo lo podrá seguir haciendo si sus principales inversionistas son de países similares, como hasta ahora; de tal forma que el ahorro externo sea complemento del ahorro interno y no sustituto como en el caso mexicano.

Bibliografía

- CARRILLO, Jorge y Alfredo Hualde (2000), "Desarrollo regional y maquiladora fronteriza: peculiaridades de un cluster electrónico en Tijuana", en *El Mercado de Valores*, México, Nafin, pp. 45-56.
- CARRILLO, Jorge y Redi Gomis (2003), "Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad", *Comercio Exterior*, abril, México.
- CORREA S., María Antonia (2003a), "Inversión extranjera directa en el sector servicios en la ciudad de México", en *Cumpliendo xxx años*, UAM-Xochimilco, en prensa.
- (2003b), "Inversión extranjera directa en la región centro de México, 1994-2000", en Diana R. Villarreal G. *et al.* (comps.), *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial*, México, UAM-Xochimilco, pp. 107-125.
- (2003c), *Inversión extranjera directa en el sector de la tecnología de la información*, en prensa.

- _____, y Delia Montero (2003d), *América del Norte. Una integración excluyente*, México UAM-X y UAM-I.
- DABAT, Alejandro (1997), “Tendencias y perspectivas de la economía mundial”, *Comercio Exterior*, México, noviembre.
- DE LEÓN ARIAS, Adrián (1999), “La dimensión tecnológica en la reestructuración local o el caso de Jalisco”, en Clemente Ruiz Durán y Enrique Dussel Peters (coords.), *Dinámica regional y competitividad industrial*, México Jus, pp. 205-217.
- DUSSEL PETERS, Enrique (2000), “Condiciones y retos de la industria electrónica en Jalisco”, en *El Mercado de Valores*, México, Nafin, octubre, pp. 73-82.
- _____, (2003), “¿Ser maquila o no ser maquila? Es esa la pregunta”, *Comercio Exterior*, México.
- FALCK, Melba E. y Roberto Hernández (2002), “Política y comercio agrícola internacional en la APEC: principales actores”, *Comercio Exterior*, México, octubre.
- FUJITA, Masahisa *et al.* (2000), *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, Barcelona, Ariel Economía.
- GLIKMAN, Norman y Douglas P. Woodward (1994), *Los nuevos competidores*, México, Gedisa.
- HIERNAUX, Nicolas, Daniel (2000), “Hacia una geografía de la globalización”, en María Antonia Correa Serrano y Roberto Gutiérrez Rodríguez (coords.), *Tendencias de la globalización en el nuevo milenio*, México, UAM-Xochimilco.
- HURIOT, Jean-Marie (2003), *Forces d'agglomération, forces de dispersion. La ville et la théorie de l'adlomération*, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat-Université Autonome Métropolitaine, Deuxième séminaire franco-maxicain Dynamiques métropolitaines, 4-5 de septiembre.
- KRUGMAN, Paul y Maurice Obstfeld (1999), *Economía internacional, teoría y política*, España, Mc Graw Hill.
- LARA RIVERO, Arturo (2003), “Cambio tecnológico y socialización del conocimiento tácito en comercio tácito”, *Comercio Exterior*, núm. 10, vol. 53, México, octubre.
- ORDÓÑEZ, Sergio (2001), “La industria electrónica de México en el nuevo entorno internacional”, *Comercio Exterior*, núm. 9, vol. 51, México, septiembre.
- PORTER, Michael (1990), “¿Dónde radica la ventaja competitiva de las naciones?”, *Harvard-Deusto Business Review*, 4o. trimestre, pp. 3-26.
- RUIZ DURÁN, Clemente (1999), “Territorialidad, industrialización y competitividad local en el mercado global”, en Clemente Ruiz Durán y Enrique

- Dussel Peters (coords.), *Dinámica regional y competitividad industrial*, México, Jus.
- STORPER, Michael (1997), *The Regional World*, Nueva York, The Guilford Press.
- VALENZUELA, J.C. (1995), “El modelo neoliberal, contenido y alternativas”, en *Investigación Económica*, pp. 9-47.
- VILLARREAL G., Diana (2000), “Políticas de desarrollo regional y programas de fomento económico estatal”, en Diana R. Villarreal G. (comp.), *La política económica y social de México en la globalización*, México, UAM-Xochimilco.

Fuentes de información

- BANCO MUNDIAL (2002), Informe del Banco Mundial, abril. *El Financiero*, diferentes ejemplares, México.
- Expansión*, (1998), vol. XXIX, núm. 755, p. 47, 2 de diciembre.
- FMI (2003), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003: Investing to Unlock Global Opportunities*, Washington.
- FMI, *World Economic Outlook*, Washington, varios años.
- <http://www.news.cnet.com> (consultado en octubre de 2003)
- <http://www.idc.com> (consultado en octubre de 2003)
- <http://www.baquia.com./2001/> (consultado en octubre de 2003)
- <http://www.gov.tw> (consultado en septiembre de 2004)
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Dirección General de Inversiones Extranjeras, varios años, México.

TERCERA PARTE

**El Pacífico en la política
exterior rusa**

Rusia: su expansión al Asia y al océano Pacífico

Antonio Dueñas Pulido*

*Rusia llegó al Asia como extranjera
pero también como pariente lejano.
Los rusos se encuentran en una
posición ambivalente; como europeos,
portadores de la civilización occidental y,
en parte herederos de la cultura asiática.¹*

Introducción

LA IDEA central que guía el presente capítulo es recordar que Rusia, desde los años formativos y durante sus etapas imperial, soviética y actualmente como Federación Rusa, siempre ha estado estrechamente ligada al Asia y al océano Pacífico. Releer esa memoria histórica en nuestros días parece necesario para entender mejor la participación actual de Rusia en los procesos de integración de la cuenca del Pacífico. En cierta forma no hay mayores novedades a descubrir, pero sí bastante que rememorar acerca de la importante contribución de Rusia a la exploración e integración del norte de Asia y de América al comercio mundial.

El texto se divide en tres apartados. El primero de ellos analiza el proceso de conversión de Rusia en potencia asiática desde el siglo XVII, pero particularmente durante el siglo XIX. El segundo apartado estudia las transformaciones en el orden regional a raíz de la Primera Guerra Mundial, uno de cuyos principales efectos fue la destrucción de los imperios ruso y chino. El capítulo cierra con un recuento en torno a la Segunda Guerra Mundial en el teatro asiático, y relata algunas zagas de ese conflicto bélico en la región.

* Embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Ha representado a México ante los gobiernos de Turquía, Irán y el Reino de Tailandia. Correo electrónico: antonioduenas@hotmail.com

¹ Donald W. Treadgold, "Russia and the Far East", en Ivo J. Lederer (ed.), *Russian Foreign Policy*, Yale University, 1962, p. 531.

Rusia se convierte en potencia asiática

Afirma el historiador Basil Dmytryshyn que “la destrucción de los remanentes de la que una vez fuera la poderosa Horda de Oro, eliminó el peligro permanente que aterrorizaba a la población de Moscú y sometía a sus tierras orientales a periódicos pillajes y destrucciones”. También abrió las ricas cuencas del Kama y del Volga para los colonos rusos, y los comerciantes moscovitas ahora tenían comunicación directa a los mercados del Cáucaso, Persia, Asia central y Siberia. Más aún: el triunfo de Iván IV mostró la fuerza militar de Moscovia que convenció a muchos asiáticos a declararse sus vasallos para evitar la suerte de Kazán y, por otro lado, dio a los moscovitas la primera oportunidad real de ser los herederos de Genghis Khan y una potencia en Asia. El “descubrimiento” de una ruta corta entre Europa y las fuentes de exóticas mercancías atrajo a los comerciantes italianos, holandeses, ingleses y alemanes quienes llegaron a “Moscú por cientos para buscar la amistad del zar y de su burocracia”.²

Los primeros 50 años del siglo XVII fueron testigos del rápido avance de los rusos, aprovechando el sistema de ríos, sobre Siberia oriental hasta alcanzar a cruzar el océano Pacífico y descubrir Alaska y sus islas vecinas. Crearon la Compañía Rusoamericana para administrar sus posesiones en América, mismas que llegaron hasta las proximidades de la bahía de San Francisco.³

En el siglo XIX, particularmente sus últimas tres décadas, Rusia enfrentó el desafío del interés de los Estados Unidos de América y de Alemania en el reparto colonial de los mercados de Asia, que se expresó en la apertura de Japón al mercado mundial mediante la imposición de acuerdos comerciales desiguales.

Ese desarrollo de los acontecimientos en el extremo oriente significó para el Imperio ruso una amenaza en tres frentes; 1. para la seguridad de su extensa frontera territorial con el Imperio manchú; 2. para la salvaguarda de sus derechos en el noreste del océano Pacífico, y 3. para proteger sus líneas de comunicación, de abastecimiento con sus colonias

² Basil Dmytryshyn, *A History of Russia*, Nueva Delhi, 1981, 157.

³ Sobre la presencia rusa en América, véase Francisco Santiago Cruz, *Fronteras con Rusia*, Jus, 1967; Héctor Cárdenas, *Las relaciones mexicano-soviéticas, antecedentes y primeros contactos diplomáticos 1789-1927*, SRE, 1974; e *Historia de las Relaciones entre México y Rusia*, SRE, 1993.

en América y, una difícil competencia para su comercio con China y Corea.

Ante esa realidad, el emperador Nicolás I autoriza en 1854 al gobernador Muraviov negociar la revisión del tratado de Nerchinsk (1658). El nuevo acuerdo se firma en Aigún, el 28 de mayo de 1858, y se conoce con ese nombre; mediante éste, la región del Amur pasó a Rusia, se cierra la entrada a los ríos Amur, Sungari y Usuri a las embarcaciones inglesas, francesas, norteamericanas y, por ser Rusia parte de los acuerdos de Tientsin y con el acuerdo de Pekín del 14 de noviembre de 1860, se confirmó la frontera entre los dos países a lo largo de los ríos Amur, Usuri, por el lago Hanco y el libre comercio a lo largo de las fronteras. Para reforzar su presencia en el extremo oriente, los rusos crearon las ciudades de Nikolaevski en Amur en 1853, Javarostk, en 1858 y Vladivostok, en 1860; por cierto ésta se traduce del ruso como “gobernar el oriente”.

Ese propósito del gobierno zarista de extender su frontera a líneas de referencia claras, según V.P. Potemkin, obedecía, en primer término no a la ambición puramente anexionista que caracterizó las acciones de los ingleses y franceses, sino al interés de proteger las fronteras rusas en el extremo oriente. En San Petersburgo había conciencia del peligro que representaba un desmoronamiento del Imperio chino o que Gran Bretaña y Francia lo convirtieran en un instrumento de su política contra Rusia. El gobierno zarista, contrariamente a la política que seguía en Europa, en Asia orientaba sus acciones a preservar en lo posible el *statu quo*; a evitar el surgimiento de conflictos que lo obligaran a distraer recursos que necesitaba en Europa y para su política en Asia central. Ello se explica además por las dificultades que implicaba movilizar ejércitos y pertrechos al litoral de Pacífico, dado el pésimo estado o la falta de caminos y a que la ruta por mar tampoco era garantía en razón de que la flota rusa no podía igualarse a las de otras potencias europeas y a que la vía por el Mediterráneo dependía del permiso de paso por el canal de Suez, bajo control inglés.⁴

La otra parte de la estrategia rusa fue, como el vecino al noreste más próximo a Japón, no quedar marginado de su mercado y fijar la frontera entre ambos imperios. El gobierno zarista envió al almirante Putiatin a

⁴V.P. Potemkin, *Historia de la diplomacia*, t. I, Grijalbo, 1966, pp. 475-481 y 575-600.

negociar un acuerdo comercial. La expedición llegó a Nagasaki en el verano de 1853 y hasta el 7 de febrero de 1855 se firma el tratado comercial, que abrió tres puertos a Rusia: Hakodate, Simoda y Nagasaki y también le reconoció la extraterritorialidad la cláusula de la nación más favorecida, se fijó la frontera entre los dos imperios; se negoció el condominio de la isla de Sajalín.

Las relaciones Rusia-Estados Unidos de América

La tercera vertiente del problema de seguridad para Rusia lo representaban sus posiciones en América. Aquí la competencia fue de los estadounidenses, quienes ya tenían contactos en esa región mediante las incursiones de los pescadores estadounidenses, las cuales eran fuente de frecuentes quejas de las autoridades coloniales rusas en Alaska y las costas de la Alta California,⁵ como lo documentan los informes de los presidentes de la Compañía Rusoamericana a San Petersburgo.⁶

La política norteamericana hacia Rusia basada en los postulados de la llamada doctrina Monroe, fue en una primera etapa, ejercer presiones para que la Compañía Rusoamericana vendiera el Fuerte Ross al capitán John Sutter (1841); el siguiente paso se inicia a partir de la anexión por Estados Unidos de las tierras mexicanas que le permitieron convertirse en una potencia del océano Pacífico, como lo expresó el presidente Polk en su mensaje después de la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo: “La posesión de los puertos de San Diego, Monterey y la Bahía de San Francisco, pondrán condición a los Estados Unidos de tener la supremacía en el comercio del Pacífico” y consistió en insistir en la compra de Alaska. Negociaciones informales al respecto se iniciaron desde 1854, pero fueron interrumpidas por las guerras de Crimea y la civil en los Estados Unidos, se reanudaron en gran sigilo en 1866 y concluyeron el 3 de marzo de 1867, con el acuerdo mediante el cual Estados Unidos adquirió Alaska, las islas Aleutianas, San Lorenzo, la pequeña Diomedea y las islas Príbilot por 7.2 millones de dólares. Esta nueva posición de

⁵Para los interesados en ahondar en el inicio de las relaciones ruso-norteamericanas, véase el libro *The United States and Russia, the Beginning of Relations 1765-1815*, obra conjunta de historiadores rusos y estadounidenses de 1979, ofrece extractos de los principales documentos de esa relación.

⁶Véase al respecto, Potemkin en su *Historia de la diplomacia* dice: “Los cazadores norteamericanos explotaban rapazmente y se dedicaban al contrabando en las costas del mar de Ojotsk, las Kuriles y las islas del Comendador, en las aguas de Príbilov, en las aguas territoriales rusas de Chukotka y en el litoral americano; *ibidem*, p. 606.

los Estados Unidos en el Pacífico se fortaleció con la anexión de Filipinas, después de la derrota de la escuadra española en la bahía de Manila, el 10. de mayo de 1898.

De acuerdo con Dmytryshyn.

tres consideraciones influenciaron la decisión rusa de deshacerse de sus posiciones en América: la primera, de carácter defensivo. Rusia no tenía una flota del Pacífico, ni asentamientos humanos numerosos, prósperos y estimaba que no estaba en condiciones de defender enormes extensiones de tierra congelada e inhabitada; la segunda, de tipo económico, en razón de la mala administración y la disminución de la caza, la colonia era una sangría a los escasos recursos del erario y la tercera, de carácter político, Rusia estimaba que vendiendo Alaska a los Estados Unidos ganaba un aliado potencial contra su archienemigo, Gran Bretaña.⁷

A esas razones otros historiadores como Bernadsky agregan que la prohibición de la esclavitud y ciertas muestras de amistad como mandar un enviado especial norteamericano para expresar sus mejores deseos al emperador Alejandro III, por sobrevivir al atentado terrorista, influyeron en el ánimo del zar para buscar un acercamiento con los norteamericanos. El posterior desarrollo de los acontecimientos demostró que los rusos se equivocaron al pensar que los Estados Unidos de América podría ser su aliado contra Francia e Inglaterra.

*La nueva posición de Rusia en el Pacífico,
después de la venta de Alaska*

El nuevo impulso a la expansión colonial europea en China y Corea y la aparición de dos nuevas potencias, los Estados Unidos y Japón, le representaba varios desafíos: 1. la seguridad en sus fronteras; 2. la protección de comercio con la región, y 3. la preservación de su influencia en la zona. Rusia enfrentó esos retos desde una posición de evidente desigualdad, primero porque la Gran Bretaña, además de que dominaba los mares era la potencia industrial de la época, y segundo, los Estados Unidos y Japón representaban las nuevas potencias militares e industriales que reclamaban territorios y mercados en la región que otrora fuera casi zona exclusiva rusa e inglesa.

⁷ Basil Dmytryshyn, *op. cit.*, pp. 387-388.

Rusia buscaba seguir participando en la colonización de China, de Corea, y mantenerse como actor político y en cierta medida militar en la lucha por el reparto colonial en la región; pero era claro que la guerra comercial la tenía perdida frente a los productos ingleses y norteamericanos, que eran de mejor calidad que las mercaderías rusas y más baratos.

Las consecuencias para Rusia de la expansión japonesa

Como lo apunta Potemkin en su *Historia de la diplomacia*,

después de las graves derrotas sufridas por China en la guerra con Japón, las esferas gubernamentales de San Petersburgo empezaron a reconocer las verdaderas dimensiones del peligro nipón. Sólo entonces vieron con claridad que en el extremo oriente había surgido una potencia nueva, fuerte y agresiva en grado sumo.⁸

El mismo Potemkin describe los desacuerdos entre los ministros de Relaciones Exteriores, de Finanzas, de Marina y de Guerra ante la victoria japonesa. La marina proponía se buscaran compensaciones en tierra como ocupar parte de Manchuria; el ejército sugería se ocuparan algunas islas como la de Kargodo y Witte; el poderoso ministro de Finanzas era de la idea de mantener la política de no intervención y actuar de común acuerdo con Inglaterra y también proponía medidas para incrementar las fuerzas navales rusas en el Pacífico.

Se decidió incrementar la escuadra del Pacífico con el propósito de superar a las fuerzas de Japón y se instruía al ministro de Relaciones Exteriores a llegar a “un acuerdo con Gran Bretaña y Francia respecto a una acción colectiva sobre Japón en caso de que el gobierno japonés, al momento de concertar la paz con China presente condiciones que dañen nuestros intereses esenciales”. Dichos países en principio estuvieron de acuerdo con la propuesta de San Petersburgo. En consecuencia sus ministros en Tokio fueron instruidos para aconsejar a Japón “moderación” en cuanto a sus demandas. Los japoneses mantuvieron en secreto sus exigencias a Pekín, y concedores de las preocupaciones rusas por el control de Puerto Arturo, en cuanto China aceptó, de inmediato le hicie-

⁸Potemkin, *Historia de la diplomacia*, t. II, p. 228.

ron saber que en Tokio se tomaba dicho puerto por temor a que China iniciara una guerra de represalia.

Por su lado, en Tokio seguían muy de cerca la rivalidad ruso-británica acerca de Asia y lo que más les interesaba era impedir una alianza y/o acción común ruso-inglesa en su contra; por ello buscaban un mayor acercamiento con los ingleses, a quienes no les molestaría crearle problemas a los rusos. En el fondo las potencias europeas reconocían el poderío militar logrado por Japón, en particular por su marina de guerra, la cual contaba con bases de apoyo que las flotas inglesa y francesa, con la excepción de Hong Kong, no disponían.

Finalmente Japón obligó a Pekín a firmar del acuerdo de Shimonoseki, el cual reconoció la independencia de Corea, en realidad ya bajo control japonés, la cesión de la isla de Formosa, de la península de Liaotung, con Puerto Arturo, de la isla de Pescadores y el otorgamiento de los mismos privilegios comerciales reconocidos a otras potencias.

Esa expansión japonesa en Corea, apoyada por los ingleses, creó una nueva situación estratégica en el extremo oriente que representó un desafío mayor para los intereses de Rusia, en primer término para Siberia oriental, zona poco poblada, con mínimas fuerzas militares para su defensa y con graves problemas para trasladar refuerzos y abastecimientos. Para solventar esa problemática, el gobierno se planteó, ya desde antes de la guerra de Japón contra China, la tarea de construir una vía férrea a través de Siberia hasta Vladivostok. Con apoyo financiero francés se inició la construcción en 1891 y se terminó en 1903. El transiberiano, dijo Witte, ministro de Finanzas en una *Memoria sobre el extremo oriente* que presentó a Alejandro III,

debía descargar el Canal de Suez y servir para trasladar los artículos industriales rusos a China y asegurar a la Marina rusa todo lo necesario y le proporcionará un punto de apoyo firme en nuestros puertos orientales y si se produce una complicación política, lo mismo en Europa que en el oriente asiático, adquirirá una significación primordial al dominar sobre todo el comercio internacional en aguas del Pacífico.⁹

Con el control de Corea, Japón tenía la puerta abierta hacia Manchuria y logró acercarse más que ninguna otra potencia extranjera a las

⁹ *Ibidem*, pp. 160-161.

fronteras rusas. Así, la tradicional rivalidad ruso-japonesa por el dominio del extremo oriente adquiere una nueva dimensión. Entre Moscú y Tokio está en juego el control de Corea, Manchuria, las islas de Sajalín y las Kuriles. Por cierto Sajalín, con base en el convenio firmado en San Petersburgo, el 18 de marzo de 1867, era “condominio” ruso-japonés, pero después, en 1875, los japoneses reconocieron los derechos de Rusia sobre toda Sajalín a cambio de las islas Kuriles.

La diplomacia rusa buscó solventar la negativa inglesa a cualquier acción contra Tokio y se dio a la búsqueda de apoyo en otras capitales europeas para ejercer presión sobre Japón; para sorpresa de muchos lo encontró en Alemania, lo cual se explica por la reticencia inglesa a colaborar con el gobierno del káiser, lo que llevó a los alemanes a buscar un acercamiento con Rusia.

El 8 de abril de 1895 Berlín informó a San Petersburgo su acuerdo para presentar en Tokio, conjuntamente con Rusia, una nota de protesta por la anexión de territorio chino en la parte continental; ante la decisión alemana de actuar contra Japón, Francia no podía quedarse al margen. Así, ya con el apoyo de las dos potencias europeas, cuyas fuerzas navales conjuntas representaban una seria amenaza para las comunicaciones marítimas japonesas con el continente, Rusia envalentonada con esos aliados el 16 de abril se autoproclama “defensora de China” y a nivel de gobierno se está de acuerdo que se debe expulsar a los japoneses del continente. El 23 de abril, por separado, los representantes de Rusia, Alemania y Francia presentan en Tokio una nota pidiendo al gobierno japonés que renuncie a la península de Liaotung. Ante esa situación se vio obligado a aceptar la demanda y sólo fijó como condición hacerlo público hasta que China ratificara el Convenio de Shimonoseki, lo cual tuvo lugar el 8 de mayo de 1895 y el día 10 Japón anunció la devolución de Liaotung a China. Esta evolución del conflicto chino-japonés fue sin duda una victoria para Rusia.

Como resultado del triunfo diplomático ruso la disputa ruso-japonesa se exacerbó, agravada además por expansión de la influencia rusa en China, lo cual por otro lado, preocupó a los ingleses y a los estadounidenses. Esa influencia se expresó en importantes préstamos con garantía rusa a China, uno por 150 millones de rublos oro; la creación del Banco Ruso-Chino (1895), con participación de financieros franceses; la firma del Tratado de Moscú de Alianza Defensiva contra Japón, del 3 de junio de

1896, según el cual cada una de las partes contratantes debería acudir en apoyo de la otra en caso de que Japón atacara a China, a Corea o las posesiones rusas en Asia y para facilitar el transporte de tropas, también de acuerdo con dicho tratado, China aceptó la construcción de una línea de ferrocarril a través de Manchuria septentrional hacia Vladivostok, para lo cual se constituyó la Sociedad Autónoma del Ferrocarril del Oriente Chino.

Después de la guerra de 1895, persistía en Corea la pugna entre dos facciones: una projaponesa y otra prorrusa. Como resultado de la misma, la reina Min fue asesinada por bandas projaponesas; el rey y el príncipe heredero para escapar a la misma suerte, el 11 de marzo de 1896 se refugiaron en la Misión rusa. Como consecuencia Tokio tuvo que aceptar un gobierno coreano prorruso y convino en firmar en Seúl, el 4 de mayo de 1896, un convenio que estableció una tutela conjunta sobre Corea; posteriormente con la visita a Moscú del mariscal Yamata, líder de los militares nipones, se firmó el Tratado Lobánov-Yamata, que confirmó el protectorado ruso-nipón sobre Corea.

Esa expansión rusa en el extremo oriente no sólo llamó la atención de ingleses y estadounidenses, sino que agudizó la rivalidad de esos países contra Rusia. Por otro lado, ese activismo ruso en el lejano oriente distrajo a San Petersburgo de la problemática europea y empantanó la diplomacia rusa en esa región. Es en ese contexto que se crearon las condiciones para la guerra ruso-japonesa. Al respecto téngase presente el fortalecimiento de la posición de los Estados Unidos en Asia después de su victoria contra España en la guerra de 1898, que se expresó en la llamada doctrina Hay, “de puertas abiertas” en China.

La guerra ruso-japonesa (1904-1905)

La guerra entre Rusia y Japón es consecuencia de factores externos (la tradicional rivalidad entre ambos imperios, por el cambio en los intereses de las potencias europeas, por la nueva correlación de fuerzas en el océano Pacífico); e internos (el atraso industrial de Rusia y la disputa entre grupos económicos rusos por el lejano oriente). A la misma le precedieron los siguientes factores:

- la desestabilización política de la dinastía Qing por el descontento social contra las potencias extranjeras que se expresó en la rebelión conocida de los bóxer (*Ihetsuan* = puño de la paz y de la justicia) que estuvo dirigida

originalmente contra los “diablos pelirrojos” con consignas de ¡Mueran los extranjeros! y que ponía en peligro los privilegios de las potencias coloniales que fue reprimida por la intervención de una fuerza multinacional en la que participaron Alemania, Estados Unidos, Japón, Inglaterra, Francia y Rusia;

- el intento de los ingleses por aliarse con los Estados Unidos en contra de los intereses rusos tratando de convencerlos de imponer su política de “puertas abiertas” a todo el territorio chino, no limitarla solamente a los puertos y así quitarle a Rusia el monopolio sobre Manchuria;
- la formación de alianzas en Europa y el interés alemán en mantener a Rusia ocupada en el extremo oriente y si es posible llevarla a una guerra con Japón, que debilitaría a ambos. Esa estrategia la compartían los Estados Unidos y los círculos gobernantes de Japón, molestos, como siempre lo estuvieron, porque Rusia, Alemania y Francia le obligaron a renunciar a Manchuria. Ellos deseaban aprovechar la nueva situación de inestabilidad en China para buscar presionar a Rusia para que si fuese posible saliera de Manchuria y, si no, mínimo obligarla a compartir el control de dicha provincia.

Para ello se orquestó una campaña de prensa antirrusa en Japón y la diplomacia japonesa se dio a la tarea de encontrar aliados contra San Petersburgo. A los dirigentes japoneses les urgía sacar a Rusia de Manchuria, vía presiones diplomáticas o por la fuerza antes de que los rusos terminaran la construcción del ferrocarril transiberiano, pues una vez concluida la obra el gobierno ruso tendría la oportunidad de abastecer y trasladar con rapidez tropas al lejano oriente.

Los intereses alemanes esta vez no estaban del lado ruso; así, los japoneses recibieron la promesa verbal de que en caso de guerra con Rusia, Berlín se mantendría neutral y Londres que perdía terreno en el mar de China frente a Washington y segado por su política antirrusa, tomó partido por Japón y firmó el Acuerdo de Alianza, el 30 de enero de 1902. En el artículo 1o. de dicho acuerdo se reconocían Tokio y Londres el derecho a defender en China y Corea sus intereses “si son amenazados por acciones agresivas de cualesquier otra potencia o por desórdenes producidos en China o en Corea”. También se preveía el “derecho” a oponerse a cualquier intento de una tercera potencia, clara referencia a Rusia, de amenazar los intereses de Japón o de Inglaterra en esos dos países. Además, Estados Unidos también se puso del lado de la alianza Londres-Tokio.

Ante esa perspectiva en su contra, el gobierno ruso expresó su disposición a hacer concesiones y el 8 de abril de 1902 firmó con el gobierno chino un acuerdo sobre la evacuación de las tropas rusas en tres periodos a lo largo de 18 meses, debiendo quedar terminada la salida para el otoño de 1903. Pero en esas circunstancias, surgió en San Petersburgo un grupo de industriales voraces e irresponsables encabezados por un tal Bezobrazov, que buscaba crear sus propias empresas en Corea y Manchuria en abierta competencia con las que administraba el Banco Ruso-Chino, que dirigía el ministro Witte. El grupo de Bezobrazov logró desplazar ante el zar al de Witte y con el apoyo del ministro de Guerra, se pospuso la retirada de las tropas, y además se exigieron a China garantías de no otorgar concesiones a otra potencia en los terrenos que Rusia dejaba.

Sin proponérselo Japón encontró en las acciones del grupo de Bezobrazov un aliado interno que lo ayudó en sus planes. El resultado fue que, sin declaración de guerra, la noche del 8 al 9 de febrero de 1904 Japón atacó la flota rusa anclada en Puerto Arturo y Chemulpo. Rusia no estaba preparada para la guerra y, como lo había previsto Tokio, tampoco estaba en condiciones de enviar refuerzos de tropa ni abastecer con pertrechos a la flota en el Pacífico. Además, Inglaterra presionó a Turquía para no permitir el paso de unidades navales rusas al Mediterráneo y ella a su vez le cerró por el canal de Suez. Bajo el impacto de esta guerra en Europa se aceleró la formación de la alianza –Entente-franco-inglesa– y el interés de Alemania en integrar su propio bloque. Lo común a las potencias europeas era, gracias a la guerra ruso-japonesa, hacer de Rusia un aliado débil en la política europea. Los Estados Unidos compartían la estrategia europea hacia Rusia y además en lo particular la diplomacia de Washington buscaba debilitar la influencia rusa en el extremo oriente y el Pacífico. Esto último quedó de manifiesto en la mediación del presidente Roosevelt para negociar el fin de la guerra.

Rusia después de la guerra con Japón

Después de la toma de Puerto Arturo, la pérdida de Mukden y de la destrucción de la flota rusa en el estrecho de Tushima, a finales de mayo de 1905, Rusia había perdido la batalla contra Japón. Digo la batalla y no la guerra, porque el gobierno ruso disponía de reservas humanas y materiales para intentar revertir la situación; pero el riesgo a correr era muy

alto ya que las dificultades para movilizar dichos recursos, sobre todo por la falta de buenos caminos. Además existía el peligro real de que la flota japonesa ocupara la desembocadura del Amur, Kamchatka, Vladivostok y Sajalín. Además, al interior de Rusia se desarrollaba un amplio movimiento de masas que protestaba contra la guerra y la monarquía. Japón también estaba interesado en negociar el fin de la guerra, en primer término porque se agotaban sus recursos para mantener un conflicto prolongado. Por otro lado, otras potencias tanto europeas como los Estados Unidos, estimaron que el desgaste para ambos contendientes era suficiente, ya que tampoco les interesaba una derrota completa de una potencia sobre la otra.

En esas condiciones, el 8 de marzo de 1905 el ministro de Guerra japonés Terautzi solicitó la opinión del presidente Roosevelt acerca de si él estimaba que era tiempo de terminar la guerra, y también le pidió ser intermediario para obtener las propuestas rusas. Así se inició un estira y afloja diplomático entre San Petersburgo y Tokio con la mediación del Presidente de los Estados Unidos. Cabe señalar que Washington siempre estuvo más cerca de las demandas japonesas y aprovechó el conflicto para aumentar su presencia en la zona mediante la firma del acuerdo Taft-Katsura, que abrió el mercado coreano a los norteamericanos y obtuvo del Japón la promesa de que no trataría de apoderarse de las islas Filipinas.

Las negociaciones para la paz se iniciaron el 9 de agosto de 1905 en la ciudad de Portsmouth y se prolongaron hasta el 5 de diciembre. Conforme al tratado de paz firmado, Rusia reconocía a Corea como zona de influencia exclusiva de Japón; aceptaba el compromiso recíproco de la retirada completa y simultánea de Manchuria y su entrega a China, a excepción de la península de Liaotung, que, junto con Puerto Arturo fue cedida a Japón; se comprometieron a explotar los ferrocarriles en Manchuria únicamente con fines comerciales; Rusia cedía la parte sur de la isla de Sajalín y concedió a los japoneses derechos de pesca en las posesiones rusas en los mares del Japón, Ojotsk y de Bering. Las condiciones de ese tratado fueron reconocidas por el gobierno chino mediante el tratado firmado con Japón el 22 de diciembre de 1905 que en particular incluía el arriendo a los japoneses de la península de Liaotung con Puerto Arturo, y del ferrocarril del sur de Manchuria y el consentimiento para la construcción de una línea férrea entre el río Yalú y Mukden, así como abrir 16 ciudades al comercio mundial.

La derrota rusa en la guerra iniciada por Japón, tuvo serias consecuencias para el Imperio ruso. Primero, representó la primera victoria de una potencia asiática contra una europea; segundo, fue un golpe demolidor a la influencia rusa en China y en la región; tercero, todo el litoral ruso en el Pacífico quedó prácticamente desprotegido ya que la flota rusa en la región estaba en ruinas (cierto que al terminar la construcción del ferrocarril transiberiano el gobierno tenía la oportunidad de reconstruir su poder militar en el extremo oriente), y por último, pero no por ello menos importante, la derrota en el extremo oriente coincide con los movimientos revolucionarios en Rusia y China, que llevarían pocos años después primero a la revolución de febrero que derrocó a la monarquía Romanov y luego a la Qing. Finalmente, la victoria japonesa sobre Rusia tuvo una gran resonancia en Asia, pues el mensaje era que los europeos ya no eran invencibles. Ello fue un estímulo al movimiento anticolonial.

Otra consecuencia de la derrota rusa fue que pasó a primer plano la rivalidad ruso-estadounidense y nipón-norteamericana en el noreste del Pacífico; esta correlación de fuerzas se mantendría en general hasta la Segunda Guerra Mundial.

La alianza ruso-japonesa

El curso de los conflictos en Europa entre las principales potencias obligó a una rápida normalización las relaciones diplomáticas ruso-japonesas, lo que la diplomacia rusa aprovechó para posesionarse nuevamente de China. En efecto, el interés de Inglaterra en una alianza con Francia se dificultaba por el apoyo inglés a los japoneses y requería de San Petersburgo dejar a un lado su resentimiento ante Londres. Por ello, tanto ingleses como franceses presionaron a sus respectivos aliados para que reiniciaran relaciones. Como resultado de dichas gestiones Rusia declaró en julio de 1907 que aceptaba el *statu quo*, quedando por tanto Manchuria dividida en dos zonas de influencia, rusa al norte y japonesa al sur. En 1908 Tokio y San Petersburgo confirmaron su voluntad de mantener la independencia de China y el régimen de puertas abiertas. Ante esta evolución de los acontecimientos la alianza anglo-nipona contra Rusia perdió su razón de ser, en particular después la firma de varios acuerdos entre Rusia y Japón: dos el 28 de julio de 1907 (uno de pesca y otro comercial)

y el 30 de dicho mes un tratado político en el cual se afirmó que Japón no toleraría ninguna pretensión de imperialismo en el continente asiático por parte de las potencias europeas, incluyendo a Inglaterra. O sea que ahora con esa imitación de la doctrina Monroe japoneses y rusos expresaban su comunidad de intereses frente a otras potencias. Es a partir de ese momento que los ingleses empiezan a darse cuenta del error estratégico que cometieron al apoyar a Japón a realizar sus aspiraciones expansionistas. En consecuencia, los ingleses plantean a los japoneses revisar el acuerdo y bajo presión de Washington, a quien le inquietaba la alianza Londres-Tokio, en el nuevo tratado anglo-japonés de asistencia mutua Inglaterra precisó que en ningún caso entraría en guerra contra los Estados Unidos de América.

A los acuerdos ruso-japoneses de 1907 le siguió el firmado el 4 de julio de 1909, el cual iba más allá, ya que se aceptó un compromiso recíproco a prestarse una cooperación amistosa para mejorar sus líneas ferroviarias en Manchuria y a no violar los intereses especiales de cada una de las partes. Esto facilitaría la anexión formal por Japón de Corea, en 1910. Por otro lado, este desarrollo de los acontecimientos en el extremo oriente agudizó la rivalidad entre Washington y Tokio, ya que los japoneses no aceptaban el fortalecimiento de los intereses comerciales norteamericanos en la región.

Los acuerdos ruso-nipones disiparon en gran medida los temores rusos acerca de la seguridad de Vladivostok, Promorie y el ferrocarril en Manchuria. A estos acuerdos les siguió otro muy importante, con el principal aliado europeo de Japón, Gran Bretaña, el anglo-ruso, firmado el 31 de agosto de 1907. Mediante este convenio las dos principales potencias coloniales de Asia, ya que se refería en particular a Persia, Afganistán y China, se reconocían “el interés especial” de cada uno en esos países. Este acuerdo es el antecedente que facilitó la formación de la Triple Entente en 1907 (Inglaterra, Francia y Rusia) a la cual estaba ligada Japón, frente al bloque germano-austriaco.

La Primera Guerra Mundial
y el fin de los imperios ruso y chino

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) contribuirá: *a*) en Rusia, al triunfo del Partido Bolchevique, que sustentaba una ideología anticapi-

talista y anticolonialista y que después de sobrevivir a una cruenta guerra civil, en la cual participaron abiertamente las principales potencias europeas, Estados Unidos y Japón, creó en el espacio geográfico del ex Imperio ruso la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; y *b*) en China a la caída de la monarquía Ping, que trajo como resultado la formación de centros de poder: uno en el norte, con sede en Pekín, controlado por “los señores de la guerra” que no reconocía al otro, representado por gobierno de la República dirigido por el Kuomintang, que controlaba el sur del país desde Cantón. Esta dualidad de poder se mantuvo hasta los años cuarenta en condiciones sumamente críticas para el futuro de China, como fueron la ocupación japonesa y la guerra civil.

Esos cambios tan importantes en los ex imperios lógicamente implicaron revisiones fundamentales de las alianzas forjadas previamente, en especial ente rusos y japoneses. Los nuevos gobernantes en Rusia, ahora Unión Soviética, declararon nulos los acuerdos del gobierno zarista y se manifestaron contrarios a su política colonial. Sin embargo, la similitud de objetivos entre el líder del Partido del Kuomintang, Sun Yat Sen, y el Partido Bolchevique, abrió oportunidades para que el nuevo régimen en Moscú forjara una importante presencia en el territorio controlado por los partidarios del Kuomintang. Esta relación bolcheviques-nacionalistas chinos de inmediato fue motivo de preocupación tanto de los grupos militaristas conservadores chinos, de los japoneses y de los norteamericanos que veían peligrosa la expansión del bolchevismo al Asia.

El gobierno bolchevique, en defensa de su frontera en el norte de China y en congruencia con sus postulados como el internacionalismo proletario y la lucha anticolonial, desde un principio mantuvo relaciones con los dos gobiernos chinos. Con el de Pekín, porque controlaba las provincias del norte, limítrofes a la frontera ahora soviética y también para asegurar los intereses adquiridos en Manchuria. Con el de Cantón, por compartir objetivos afines como la lucha contra el colonialismo o contra los grupos de los capitalistas intermediarios y grandes terratenientes. Así, el gobierno del Kuomintang encontró eco y apoyo en los nuevos gobernantes en Moscú en su propósito de recuperar la soberanía china, y con ello facilitó la creación del Partido Comunista Chino... Y precisamente este es el antecedente del inicio de una nueva modalidad de la tradicional rivalidad entre Rusia (ahora URSS) y Gran Bretaña, Japón y los Estados Unidos, en extremo oriente y el noreste del Pacífico.

La ocupación japonesa de Siberia oriental

El final de la Primera Guerra Mundial, que se produce pocos meses después del triunfo de los bolcheviques, no auguró nada bueno para el nuevo gobierno en Moscú; en el extremo oriente, y como parte de la estrategia interaliada, los japoneses exigieron se les otorgaran las concesiones alemanas en China y, a partir de abril de 1918, desembarcaron inicialmente en Vladivostok para luego extender su ocupación hasta la región del Baikal con una fuerza que llegó a 70,000 hombres, a los cuales se incorporaron unos 8,000 estadounidenses. Esta fuerza de ocupación apoyó al ejército al mando del general antibolchevique, almirante Alejandro Kolchak y después a las unidades blancas del atamán Semenov, ambos miembros del directorio de toda Rusia, con sede en Omsk. Ante la derrota por el ejército rojo de dichas fuerzas contrarrevolucionarias y por la presión de la opinión pública japonesa, Tokio se vio forzado a desocupar el Transbaikal pero siguieron en Primorie y además ocuparon la parte norte de Sajalín, reconocida como rusa desde 1905. Los bolcheviques, para enfrentar esa situación, crearon la República del extremo oriente y por su conducto buscaron negociar con Japón la salida de sus tropas de todo el litoral, incluida la parte norte de Sajalín; esas pláticas fracasaron.

Por otro lado, el gobierno chino en Pekín, que seguía reconociendo al embajador del zarismo, y continuaba pagando a los cónsules la indemnización por la sublevación de los bóxeres, anunció el 23 de septiembre de 1923 que suspendía las relaciones oficiales con el embajador zarista; esta decisión sorprendió y molestó a los representantes de las potencias aliadas, en especial a Japón y a los Estados Unidos. El gobierno de Pekín avisó que tomaba el control de las concesiones rusas en Tientsin, pero el mayor problema lo representaba Manchuria septentrional, donde operaba el ferrocarril oriental chino, cuya administración estaba a cargo de los rusos blancos, quienes también desempeñaban funciones de policía e impartición de justicia.

*El aislamiento ruso
y la Conferencia de Washington de 1922*

El gobierno norteamericano convocó en Washington a una conferencia que organizó del 12 de noviembre de 1921 al 6 de febrero de 1922

para discutir el desarme naval y los problemas del extremo oriente y del Pacífico, a la que fueron invitados: Gran Bretaña, Francia, Japón, China (representada por el gobierno de Pekín), Países Bajos, Bélgica e Italia. El gobierno bolchevique, que no era reconocido por los Estados Unidos, no fue invitado. Esta conferencia demostró el reconocimiento de que después de la primera guerra en Asia y el Pacífico surgía una nueva correlación de fuerzas; aparecían como potencias dominantes los Estados Unidos y Japón; las viejas alianzas perdían su utilidad, como lo atestiguaba que a Inglaterra no le interesara renovar su acuerdo militar de 1902 con Japón, y que en el centro de la pelea por Asia y el Pacífico se centraba entre Washington, Tokio y la ausente Rusia. Dicha conferencia mostraba el intento de las grandes potencias de la primera posguerra por pretender establecer un nuevo orden en el Pacífico sin uno de los actores, Rusia bolchevique, cuyas buenas relaciones con el Kuomintang eran sin duda el fantasma que más las atemorizaba.

Como resultado de dicha conferencia, el 13 de diciembre de 1921 se firmaron el Tratado de las Cuatro Potencias, por 10 años; el cual fue en la práctica un tratado de no agresión en el Pacífico, y además convenios en los que se afirmaba se respetarían sus derechos en sus posiciones insulares en el Pacífico, que si una tercera potencia amenazara sus posesiones los cuatro se consultarían para adoptar las medidas necesarias. Pero sin duda el tema más candente fue la discusión en torno a la situación en China. La delegación del gobierno chino de Pekín planteó tres objetivos: 1. que no se impusiera una nueva limitación a la soberanía china; 2. eliminar la penetración extranjera, ya que no se sustentaba en ningún acuerdo, y 3. revisar los acuerdos existentes. Esta plataforma dividió a los asistentes. Los norteamericanos e ingleses deseosos, ahora sí, de limitar la influencia japonesa, favorecían en general la propuesta china que entendían se enmarcaba en la política de puertas abiertas; los japoneses buscaban ocultar su oposición y aislamiento refiriéndose al peligro de la inestabilidad y el desorden prevaleciente en China.

Después de complicadas discusiones, las potencias participantes se comprometieron a respetar la soberanía, la independencia y la integridad territorial de China, a favorecer la formación de un gobierno estable, a mantener el principio de puertas abiertas para el comercio y la industria para todas las naciones en todo el territorio chino. En cuanto al ferrocarril

chino oriental en Manchuria, bajo control ruso hasta 1917, Pekín logró que su administración pasara a un comité de dirección integrado por cinco chinos y cinco rusos (blancos-no bolcheviques) que representarían al Banco Ruso Asiático. Así, el gobierno en Moscú quedó excluido.

La delegación China también planteó la revisión de los artículos del Tratado de Versalles que cedían al Japón las posesiones alemanas y que Tokio renunciara al acuerdo de 1915 “sobre las 21 demandas”. A pesar de la presión de los norteamericanos Japón no renuncia a dicho acuerdo pero sí aceptó, conforme al acuerdo firmado el 4 de febrero de 1922, restituir a China Kiao Tcheou, los bienes alemanes en dicho territorio, las líneas férreas de Chantoung; las fuerzas niponas en Tsing Tao se retirarían en 30 días. Y por lo que se refiere al extremo oriente ruso, bajo presión de Washington los japoneses retiraron sus tropas de Primorie en agosto de 1922, a lo que se habían negado en sus pláticas con la República del extremo oriente. La Conferencia de Washington, como se observa, le marca un alto a la expansión japonesa en China y revela con claridad la rivalidad entre Tokio y Washington en China y el Pacífico por lo que se refirió a los límites impuestos al tonelaje para la marina de guerra japonesa.

El gobierno bolchevique, como se apuntó, no participó en la Conferencia de Washington, pero esa ausencia no significó que no estuviera involucrado en la problemática del extremo oriente y del Pacífico. En efecto, a partir del año de 1922, se incrementaron sus contactos bilaterales tanto con los gobiernos en Pekín, como en Cantón y en Tokio. A los chinos les ofrecen apoyar la unificación del país y su independencia respecto de las grandes potencias, y además al Kuomintang formar su ejército. Hasta 1927 se mantendrá la presencia de asesores militares rusos. En Tokio, la delegación soviética dirigida por Joffe negocia entre otros temas el regreso de la parte norte de Sajalín.

Los gobiernos soviético y el de Pekín, a pesar de la resistencia de otras potencias, firman el 31 de mayo de 1924, un acuerdo que establece: 1. el reconocimiento de ambos gobiernos; 2. anula todos los acuerdos concluidos entre China y el gobierno zarista, los cuales serán reemplazados por convenios firmados en plan de igualdad; 3. se reconoce Mongolia como parte integrante de China; 4. se comprometen a no permitir propaganda o acciones de grupos contra el gobierno de la otra parte;

5. la línea férrea se declara como puramente comercial, que China podrá comprar y la URSS no mantendrá tropas en la zona de la línea; 6. Moscú renuncia a sus concesiones y a la indemnización por la sublevación de los bóxeres. Este fue en realidad el primer acuerdo firmado en pie de igualdad entre China y otra potencia y tuvo un gran impacto en la población china.

Pero ese buen entendimiento duró poco, en razón de la lucha por el poder entre los ejércitos del sur y del norte. Después de que Chiang Kai Chek ocupa Pekín, el 8 de junio de 1928, obliga al gobernante de Manchuria a reconocer su autoridad y el 10 de julio de 1929 expulsa de Harbin al director soviético del ferrocarril e instala en su lugar a uno chino. La URSS protesta, pero Chiang rechaza la demanda. En respuesta, los soviéticos invaden Manchuria el 18 de noviembre, se firma un armisticio en Jabarovsk, el 22 de noviembre de 1929, y se decide convocar a una conferencia sobre dicho ferrocarril; esta negociación fue interrumpida por la invasión japonesa.

La ocupación japonesa de Manchuria

En la noche del 18 al 19 de septiembre de ese año, aprovechando los incidentes contra algunos de sus nacionales, las fuerzas japonesas inician la ocupación de Manchuria; los chinos protestan ante la Sociedad de Naciones (SDN) y ésta el 30 de septiembre de 1931 ordena a Japón retirar sus tropas. El 24 de octubre Tokio rechaza el llamado de la SDN y exige como condición la firma de un acuerdo sino-nipón que confirme los privilegios japoneses en Manchuria. Mientras las potencias europeas únicamente enviaban protestas a Japón, éste consolidó su control sobre dicha provincia y la transformó en un “estado pelele” el Manchukuo (de los Manchúes), a la cabeza del cual puso al príncipe Pu Yi, ex emperador chino destronado en febrero de 1912. Las potencias europeas y los Estados Unidos no reconocieron el Manchukuo. La URSS, en cambio aceptó el envío de un cónsul de dicho “gobierno” a Vladivostok, “sin duda para poder conservar sus privilegios sobre el ferrocarril del este chino”.¹⁰

¹⁰ Véase J.B. Duroselle, *Histoire Diplomatique de 1919 a nos Jours*, Edición Dalloz, 1971, p. 146.

*Japón rompe el equilibrio naval
del Consenso de Washington*

En vísperas de la Segunda Guerra Mundial el panorama descrito se complicó aún más, en razón de las acciones de Japón: 1. expandir su control de China y del resto de Asia; para ello, se propuso romper el equilibrio militar y naval acordado en Washington en 1922 al exigir la paridad militar con Norteamérica; 2. bajo el pretexto de que el gobernador de Hopei apoyó una protesta contra las tropas japonesas invade la zona, y en junio de 1935 exige a los chinos firmar un acuerdo obligándose a reconocer el Manchukuo y a coordinarse con Japón para luchar contra los comunistas, Chiang Kai Chek rechazó la propuesta; 3. firma del Pacto Antikomintern (25 de noviembre de 1936), con Alemania, que confirma el interés de Tokio en buscar aliados para combatir a los comunistas, en su caso a los de China y a los soviéticos, sus rivales en Manchuria y Corea. En efecto, el artículo 1o. del pacto dice: “si uno de los países es amenazado o atacado por la URSS sin provocación, el otro no ayudara a la URSS”; el artículo 2o. dice que ninguna de las partes firmará un acuerdo político con la URSS sin el consentimiento del otro. Una respuesta de Moscú a esa política fue la firma, el 21 de agosto de 1937, de un Pacto de No Agresión con el gobierno chino.

El siguiente paso del gobierno japonés en su propósito de hacer de China un protectorado fue ocupar las vías de abastecimiento del país para doblarlo: la toma de Shanghai el 27 de octubre y de Nanking, el 14 de diciembre de 1937; Han Keou, Chong Tung y Cantón en 1938. Estas acciones japonesas no encontraron rechazo firme de las grandes potencias; la Sociedad de Naciones se limitó a formar una comisión consultiva, que fue impotente para imponer sanciones al agresor.

La invasión japonesa en gran escala contra las principales ciudades y puertos de China representó una amenaza a la seguridad y los intereses de la URSS. Así lo demostró el hecho de que a pesar de que reconoció al gobierno del Manchukuo al firmar un acuerdo en octubre de 1935, (mediante el cual cedía sus derechos sobre el ferrocarril y una compensación de 140 millones de yenes) ello no impidió subsecuentes provocaciones japonesas como las registradas, en octubre de 1935, en la frontera entre Siberia y el Manchukuo y la incursión desde Mongolia interior a

la República de Mongolia, que dio pie a la firma del acuerdo de Asistencia entre Mongolia y la URSS.

*Enfrentamientos militares
soviético-japoneses en la víspera
de la Segunda Guerra Mundial*

Meses antes de la Segunda Guerra Mundial, entre la URSS y Japón se produjeron serios combates, iniciados el 31 de julio de 1938, por el lago Hasan, que fue ocupado por los soviéticos con base en el acuerdo de 1886. A partir de mayo de 1939, también se luchó utilizando artillería y la aviación por el control de otro lago, el Buir, en la frontera entre la República de Mongolia y Manchuria. El primer conflicto fue resuelto mediante conversaciones y en el segundo se alcanzó una tregua el 16 de septiembre de ese año, o sea ya iniciada la Segunda Guerra Mundial. Se estima que fue precisamente ese hecho el que llevó a Moscú y a Tokio a llegar a un acuerdo que les dejara las manos libres para atender otros problemas prioritarios para su seguridad ya que ni Japón ni la URSS desean desde el inicio mismo de la Segunda Guerra Mundial tener que luchar en dos frentes. Esta perspectiva, más el hecho de que Alemania suscribiera con Moscú un Pacto de No Agresión, en contravención del Pacto Antikomintern, llevó también a Tokio y a Moscú a firmar un convenio similar.

La Segunda Guerra Mundial
y los intereses soviéticos
en el extremo oriente y el Pacífico

Japón, aliado de Alemania y con un Pacto de No Agresión con la Unión Soviética, se sintió en libertad para iniciar la expansión a las islas del Pacífico e Indochina bajo el lema de “creación de una esfera de coprosperidad de la gran Asia Oriental”, y con consignas de “Asia para los asiáticos”; Tokio arrebató a Francia e Inglaterra sus colonias y a los Estados Unidos sus posesiones en el Pacífico, y finalmente atacó el puerto de Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941, iniciándose así la guerra entre Japón y los Estados Unidos. La respuesta aliada a la expansión japonesa se empieza a diseñar en la Conferencia de Teherán, a finales de noviembre de 1943 y en la reunión del Cairo de los Estados Unidos,

Inglaterra y China (primeros días de diciembre del mismo año) en la cual no fue invitada la URSS, se acuerda “castigar la agresión japonesa” y que Japón debe regresar a China los territorios alemanes, Formosa, las islas de Pescadores y Manchuria, y que Corea será independiente. El siguiente paso en la política hacia Japón se dio en la Conferencia de Yalta (4-11 de febrero de 1945), al decidirse a insistencia del presidente Roosevelt “en razón de que en esas fechas aún los norteamericanos no estaban seguros del éxito en la fabricación de la bomba atómica”, que la URSS interviniera contra Japón, después de la capitulación alemana. Stalin se comprometió a declarar la guerra a Japón pero exigió en cambio la recuperación de todos los derechos que perdió Rusia en la guerra ruso-japonesa.

La intervención soviética contra Japón

El primer paso en la preparación de dicha intervención fue la renuncia por parte de la URSS al Acuerdo de Neutralidad firmado con Japón y, el segundo, fue la declaración de la guerra el 8 de agosto de 1945, tomando como pretexto el rechazo japonés al ultimátum de los norteamericanos, ingleses y chinos del 26 de julio. El avance de las tropas soviéticas fue rápido y ocuparon Manchuria, la parte sur de Sajalín y entraron en Corea.

Desde el punto de vista militar, dicha intervención soviética no tuvo importancia para la derrota japonesa: primero porque en la práctica Japón ya estaba derrotado, aun antes de que los norteamericanos lanzaran la primera bomba atómica, el 6 de agosto.¹¹ En Washington, ante el éxito de la fabricación del arma atómica y más aún de su eficacia mortífera y destructiva, estaban arrepentidos por haber insistido en la participación soviética en la guerra contra Japón, puesto que ahora se veían obligados a compartir con ella la ocupación del país.¹²

¹¹ Al respecto, W. Churchill dijo: “It would be a mistake to suppose that the fate of Japan was settled by the atomic bomb” (“sería un error suponer que el destino de Japón está arreglado con la bomba atómica”). Citado por Liddell Hart en *History of the Second World War*, Macmillan Publishers, 1970, p. 723.

¹² De acuerdo con Liddell Hart, Churchill recuerda de su reunión con el presidente Truman, el 18 de julio, después del ensayo exitoso de la bomba atómica, inmediatamente vino a sus mentes que: “We should not need the Russians. The end of the Japanese: war no longer depended upon the pouring in of theirs armies... We had no need to ask favours of them (No necesitaremos de los rusos. El fin de la guerra japonesa no depende más de que ellos manden sus tropas. No tenemos necesidad de pedirles favores), véase Liddell Hart, *op. cit.*, p. 728.

Las consecuencias de la capitulación japonesa

Los Estados Unidos propusieron el 22 de agosto la formación de una Comisión Consultiva para el Extremo Oriente. La URSS la aceptó de inmediato, pero surgieron divergencias entre rusos, ingleses y norteamericanos, lo cual obligó a un compromiso que se logró en la Conferencia de los Ministros de Relaciones Exteriores de las tres grandes potencias, celebrada en Moscú en diciembre de 1945. En el comunicado de dicha conferencia, publicado el 27 de ese mes se informa que:

a) Se crea una Comisión para el Extremo Oriente [desaparece el término consultivo]; *b)* un Consejo Aliado para el Japón, con sede en Tokio, presidido por el general MacArthur y en el que participarán tres representantes, uno de la URSS, otro de China y uno por Inglaterra, Australia, India y Nueva Zelanda.

Las ventajas territoriales soviéticas por la derrota japonesa

En cumplimiento de lo acordado desde la Conferencia de Yalta y ratificado en la Conferencia de San Francisco para elaborar el tratado de paz con Japón, la URSS recupera los derechos perdidos por la guerra ruso-japonesa de 1904-1905 (o sea: la parte sur de Sajalín, la base naval de Puerto Arturo, y el disfrute de preferencias aduaneras en el puerto internacionalizado de Darién); y obtiene las islas Kuriles (conquistadas por Japón antes de 1905). Los ferrocarriles en Manchuria serían administrados por una sociedad soviético-china; si bien se daría preferencia a los intereses soviéticos en dichos ferrocarriles, se respetaría la soberanía china sobre Manchuria y el *statu quo* en Mongolia exterior.

Pero las divergencias entre los rusos y norteamericanos, éstos generalmente apoyados por los ingleses y por el gobierno de Chiang Kai Chek, en cuanto a la reconstrucción y la firma del acuerdo de paz con Japón iban en aumento. Prueba de ello fue que no se logró un acuerdo sobre la propuesta de Washington de convocar una conferencia de paz para Japón, ya que los soviéticos sugerían que las negociaciones para el tratado de paz se realizaran en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y que las decisiones se tomaran por unanimidad. Ante esos

desencuentros y siguiendo la estrategia de la llamada doctrina Truman, vigente en Europa desde marzo de 1947, los norteamericanos decidieron unilateralmente convocar dicha conferencia, que tuvo lugar en San Francisco del 4 al 7 de septiembre de 1951, y en la cual participaron 51 naciones, incluida la URSS; la República Popular China, puesto que no la reconocían los Estados Unidos, no fue invitada. Los soviéticos se negaron a firmar el Tratado de Paz ahí negociado, el cual entró en vigor el 28 de abril de 1952.

Conforme al Tratado de Paz firmado en San Francisco, Japón renunció a toda reivindicación sobre Taiwán, las islas Pengu, las Kuriles, la parte meridional de Sajalín, a los mandatos que le había conferido la Sociedad de Naciones y reconoció la independencia de Corea. En cuanto a la seguridad, se acordó que Japón se abstendría de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia de cualquier estado, pero también se le reconoció como nación soberana el derecho inherente a la autodefensa. Por ende podría suscribir con otros gobiernos acuerdos de seguridad colectiva y no se fijaron cláusulas que limitaran las fuerzas armadas japonesas. Cabe apuntar que después, cuando resurge el problema territorial entre Tokio y Moscú y éste desea hacer valer lo estipulado en el Tratado de Paz de San Francisco, Japón argumenta que no está obligado a cumplir, en razón de que la URSS no es parte de dicho tratado.

Negociaciones soviético-chinas

Paralelamente a las negociaciones sobre la problemática japonesa, rusos y chinos llegaron a una serie de acuerdos, entre julio-agosto de 1945, que en esencia ratificaban a nivel bilateral lo negociado en reuniones internacionales; como las cuestiones políticas y la problemática de Manchuria. El primer acuerdo fue uno de alianza dirigido contra Japón; el segundo sobre el ferrocarril entre Manchuria y Puerto Arturo; el tercero y cuarto fueron sobre el uso conjunto soviético-chino de la base de Puerto Arturo (Lushun), cuya defensa la garantizara la URSS y sobre el puerto internacionalizado de Darién (Talien); el quinto, se refirió a las provincias orientales ocupadas por la URSS y respecto al Sinkiang; por un canje de notas se reconoció la soberanía china.

*La creación de la República Popular China
(10. de octubre de 1949)*

La Segunda Guerra Mundial contribuyó al fortalecimiento de la voluntad de lucha de los pueblos coloniales de Asia por su independencia; ejemplos ilustrativos sin duda los representan la creación de estados soberanos e independientes en la India y China. Para nuestro objetivo el triunfo de los comunistas chinos reviste particular importancia por sus implicaciones para Japón, la URSS y los Estados Unidos de América. En efecto, para finales de 1940 en el extremo oriente la correlación de fuerzas sufrió un cambio cualitativo de primera importancia. Hasta antes de la derrota japonesa, Japón, desde finales del siglo XIX, era la primera potencia asiática en el Pacífico del norte y un rival de los norteamericanos en el control de Asia, pero también su aliado en la contención de la expansión del socialismo soviético, que Washington y Tokio percibían como una amenaza a sus intereses.

Consecuencias de la segunda posguerra

La década de los años cincuenta, ya en plena Guerra Fría y la división del mundo en dos bloques, se inicia en el extremo oriente, con un Japón en ruinas; una Unión Soviética fortalecida militarmente, con mayor territorio gracias a lo que recuperó del Japón; una Corea en teoría independiente, y un partido comunista en el poder en el enorme espacio chino que declara su propósito de construir el socialismo. O sea, los Estados Unidos de Norteamérica tienen ante sí el desafío de administrar la reconstrucción y garantizar la seguridad de Japón, acomodar sus relaciones con Moscú y Pekín, ahora aliados ideológicos y que además comparten objetivos afines respecto al nuevo orden en Asia.

En suma, la rivalidad entre Washington y Moscú en el Pacífico y Asia, que hasta la Segunda Guerra Mundial se dio por intermedio del Japón y de Gran Bretaña, ahora es directa. Ello explica la urgencia de los norteamericanos de negociar acorde a sus intereses, un Tratado de Paz con Japón, a pesar de la abierta oposición de la URSS y de la República Popular China, la cual hizo saber su opinión en la declaración publicada el 15 de agosto señalando que “el proyecto de convenio de paz violaba los

acuerdos internacionales, al hacer de Japón una verdadera colonia americana y al suprimir las reparaciones”.

La respuesta de los Estados Unidos al desafío de la alianza soviético-china, sellada con la firma del Tratado de Amistad, Alianza y Asistencia Mutua el 14 de febrero de 1950, fue ignorar lo acordado por las potencias aliadas en las conferencias de Yalta y Potsdam sobre el futuro japonés, y reconstruir Japón utilizando la base industrial que sustentó a la maquinaria militar; apoyar la formación de un régimen político que garantizara una barrera a la expansión del socialismo soviético-chino, y aprovechar el Tratado de Paz de San Francisco para rehacer las fuerzas armadas japonesas, lo que permitiría que a corto plazo se transformaran en aliado confiable de Washington en la defensa de sus intereses en su región y el Pacífico. Este propósito se vio confirmado con la firma, el 8 de septiembre de 1951, de un Tratado de Seguridad con Japón, que permitía la permanencia de las fuerzas americanas en suelo japonés. En consonancia con esa estrategia, Washington también obligó a Tokio a no reconocer al nuevo gobierno en Pekín y establecer relaciones con Taiwán.

De lo expuesto se desprenden los ejes centrales de la problemática, en el contexto de la Guerra Fría, de las relaciones internacionales en el extremo oriente y el Pacífico: 1. la desaparición de Japón como actor importante; 2. la existencia de tres polos de poder, los Estados Unidos, la URSS y República Popular China; 3. la confrontación entre Pekín y Washington por su ocupación de Taiwán y el apoyo al remanente de las fuerzas de Chiang Kai Shek que se refugiaron en dicha isla; 4. la situación en Corea, cuyo territorio estaba y sigue dividido; 5. la expansión en la región del movimiento anticolonial, apoyado por soviéticos y chinos.

La guerra de Corea

(25 junio de 1950-septiembre de 1951)

La gravedad de la confrontación en el extremo oriente lo ilustra la guerra de Corea, pues fue la primera confrontación militar de la segunda posguerra entre los dos bloques ideológicos. Un resumen de los antecedentes de ese conflicto son: ya desde la conferencia de Yalta se acordó el reconocimiento de la soberanía de Corea y también se decidió que los soviéti-

cos ocuparían el norte y los norteamericanos el sur de la península. En la Conferencia de Potsdam se decidió al paralelo 38, como límite de los dos ejércitos de ocupación. Después de múltiples discusiones se creó una Comisión Mixta soviético-americana encargada de entrar en contacto con las fuerzas políticas de las dos zonas a fin de ayudarlas a establecer un gobierno provisional, que sería puesto bajo la tutela de cuatro potencias por un periodo de cinco años; de inmediato surgieron divergencias contra la tutela externa y en apoyo a la independencia.

Ante las dificultades para llegar a un acuerdo, Estados Unidos, a pesar de la oposición de la URSS, llevó el problema al Consejo de Seguridad de la ONU, al cual los soviéticos no asistían en protesta por la negativa de dicho órgano a reconocer a la República Popular China; aprovechando la ausencia soviética en dicho consejo, éste decidió la creación de una comisión temporal para Corea, con el encargo de facilitar la formación de un gobierno nacional coreano. El resultado fue que en 1948 se crearon en la práctica dos gobiernos coreanos; a esto siguió la polémica sobre qué gobierno reconocer y luego acerca de la retirada de las tropas de ocupación. En ese contexto el 25 de junio las tropas de Corea del Norte cruzaron el paralelo 38 contra las del Sur. En el conflicto rápidamente se involucraron indirectamente los soviéticos y cuando las fuerzas de la ONU, al mando de los Estados Unidos, se acercaron a la frontera con China, los chinos participaron directamente en apoyo de los norcoreanos. Ante el peligro de un escalamiento que significaría la confrontación de Estados Unidos contra la URSS y China —en otras palabras una tercera guerra mundial— se logró un cese al fuego, seguido del inicio de negociaciones en las que participaron soviéticos, norteamericanos, chinos, y las dos Coreas; se acordó un armisticio y se fijó nuevamente al paralelo 38 como línea de demarcación militar y la salida de todas las tropas extranjeras de Corea en el plazo más corto posible. Como se sabe, el problema sigue sin resolverse y nuevamente estamos ante el peligro de un conflicto mayor por las divergencias entre las mismas potencias que participaron en la guerra de los años cincuenta.

A la situación en el extremo oriente, ya en sí complicada por las consecuencias de la guerra en Corea, se agrega pocos años después la derrota de los franceses en Dien Bien Phu (7 de mayo de 1954), que obligara a Francia a poner término a su lucha en Indochina, lo que trajo un invo-

lucramiento directo de los Estados Unidos en esa región para llenar el vacío que dejaban los colonialistas franceses. Ello a su vez desembocó en la división de Vietnam en dos gobiernos, uno en Hanoi, la República Democrática de Vietnam y el otro en Saigón, sostenido por Washington; se creaba otro país dividido en Asia. La consecuencia fue la prolongada intervención norteamericana en Vietnam, que terminó con una derrota. Esta fue la tercera ocasión que una gran potencia occidental era vencida en Asia, sólo que esta vez por un país pequeño y subdesarrollado.

Así, la segunda posguerra en Asia significó, además de la desaparición de Japón como potencia militar regional, la salida de las dos potencias coloniales tradicionales, Gran Bretaña y Francia, cuyo lugar fue ocupado por los Estados Unidos, como la gran potencia en Asia y el Pacífico. Para cumplir ese papel Washington repitió su estrategia europea y creó un cordón de alianzas militares desde el Medio Oriente, Asia occidental, sudeste asiático y el Pacífico que rodeaba las fronteras asiáticas de la URSS y de China. Tales pactos fueron: la Organización del Tratado de Asia del Sur Este (SEATO), el Tratado de Seguridad con Japón, el Pacto de Seguridad del Pacífico (ANZUS) entre Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, la Organización del Asia del Sudeste o Pacto de Manila (CENTO) y los tratados de defensa mutua suscritos entre los Estados Unidos y los regímenes de Chiang Kai Shek, de Taiwán y de Corea del Sur.

Comentarios finales

Ser cruce de rutas comerciales, corrientes religiosas y culturales de occidente y oriente, implicó un desafío para la supervivencia del Estado ruso, pues debió hacer frente a las aspiraciones expansionistas desde el occidente y a las invasiones procedentes de Asia. La lectura de la historia rusa muestra que al superar esos retos el Estado ruso se consolidó defendiéndose tanto del este como del oeste, y aumentó su territorio anexándose tierras de ambos lados.

Así, su expansión al oriente fue consecuencia de la lucha por liberarse del yugo mongol y al lograrlo, como era la tradición de la época, se consideró heredero de los territorios de los vencidos. Lo interesante es que, al igual que la colonización marítima de Europa occidental, la continental-terrestre de Rusia también fue una actividad autorizada en primer

término a los particulares. Así, son bien conocidos los comerciantes emprendedores como los Stragonov en la anexión de Siberia.

Una particularidad de la expansión rusa de los siglos XVII y la primera parte del XVIII a Siberia al litoral de océano Pacífico y luego hasta Alaska, fue que no tuvo la competencia de ninguna otra potencia, como fue el caso de la colonización en la India, el sudeste de Asia y China, donde se enfrentaron los comerciantes ingleses, franceses, portugueses y holandeses.

La primera lucha por zonas de influencia y luego por concesiones territoriales y de comercio se da en China entre Rusia y Gran Bretaña. La segunda, con los Estados Unidos de América, que al anexarse los territorios que le dieron salida al Pacífico, se convirtieron en el principal rival de la presencia rusa no sólo en América sino el noreste del Pacífico; los norteamericanos primero mediante la compra de Alaska sacan a Rusia de América; luego serán competidores, con su política de “puertas abiertas”, por el mercado chino-coreano. La tercera lucha fue con Japón, después que fue obligado a abrir su mercado bajo los mismos términos impuestos a China, y de que se occidentalizó e inició una política expansionista hacia sus vecinos continentales.

En ese contexto, la expansión japonesa hacia Corea primero y luego a China convirtió al Japón, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, en el principal desafío para la seguridad de la frontera rusa en el extremo oriente y a sus derechos en el norte del Pacífico. Esta rivalidad llevó primero a que ambos imperios compartieran el control de Corea, luego de la provincia china de Manchuria y de los ferrocarriles construidos por los rusos en ella, y finalmente condujo a la guerra contra Rusia, en lo que fue la primera confrontación militar de una potencia de asiática contra una europea y también la primera derrota de una potencia occidental en Asia. Como consecuencia de esa guerra, Rusia perdió sus derechos y privilegios en Manchuria, la isla de Sajalín y las Kuriles. Y será como resultado de la derrota japonesa en la Segunda Guerra Mundial que Rusia, transformada en Unión Soviética, recupera los territorios y derechos perdidos con Japón en 1904-1905.

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo en el extremo oriente y el noreste del Pacífico, entre otros cambios, la desaparición de Japón como la primera potencia militar de la región y su conversión en el principal aliado estratégico de los Estados Unidos de América en el océano Pacífico,

la creación de la República Popular China y la firma del Tratado de Amistad y Alianza con Moscú, y la expulsión de las potencias coloniales de Asia.

En la última parte del siglo xx observamos nuevamente cambios muy importantes en el extremo oriente y el Pacífico como la consolidación de Japón como segunda potencia económica mundial; la transformación de China en la segunda potencia militar de la región y en un rival comercial de primer orden a nivel mundial, y la desaparición de la URSS y la creación de la Federación Rusa, que conserva un extenso litoral en noreste del Pacífico y una capacidad militar que la mantiene como la segunda potencia militar en el océano Pacífico, después de los Estados Unidos de América.

El extremo oriente heredó del siglo xx problemas que ocuparon la atención y estuvieron en el origen de confrontaciones militares como el de la división de la península de Corea y la continuación de la presencia militar norteamericana, la divergencia ruso-japonesa sobre las islas en el mar de Japón, la ausencia de un tratado de paz entre Moscú y Tokio y el problema de Taiwán, que sigue obstaculizando una completa normalización de las relaciones entre Washington y Beijing y es un factor que contribuye a crear una atmósfera de tensión en la región.

Pero afortunadamente, a pesar de la persistencia de los problemas anotados en la región, la última década de los años del siglo xx también heredó al actual una nueva voluntad de cooperación entre los países de la cuenca del Pacífico que se manifiesta en procesos de integración económica comercial y en cuestiones de seguridad regional, como el representado por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA, por sus siglas en inglés), ahora ampliada con la participación de Japón, Corea y China y el mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) en el cual la presencia de Rusia, confirma un verdadero proceso de integración regional, sin exclusiones. Otra manifestación de los cambios en el extremo oriente es el que representa el Foro Regional de ANSEA que es el mecanismo creado por los países del sudeste asiático para intercambiar información sobre cuestiones de seguridad regional y en cual participan además China, República de Corea, Japón, Rusia, los Estados Unidos de América y otros países con intereses en la región. Esto es particularmente importante para una zona donde no ha

existido un acuerdo de seguridad colectiva, ya que contribuye a disminuir la desconfianza entre los principales países de la zona, al facilitar encuentros directos entre funcionarios de alto nivel.

Rusia, desde su llegada al litoral del Pacífico en el siglo xvii, no ha dejado de participar en la problemática de la región. Es cierto que vio disminuida su extensión territorial al vender Alaska, y que se comportó en la disputa por los mercados de China y Corea como las demás potencias coloniales de la época. A pesar de los intentos por ser marginada en los años veinte del siglo pasado o durante la Guerra Fría, la importancia que le dan su espacio territorial, su población, la diversidad de recursos naturales y su capacidad militar, terminan por convencer de que es mejor para la región de la cuenca del Pacífico reconocer lo obvio; que Rusia es no sólo un país del Pacífico, sino una de las potencias nucleares de la región y en beneficio de la seguridad y prosperidad de la misma es preferible tenerla dentro de las organizaciones de la cuenca del Pacífico.

La discusión acerca de si Rusia es asiática o europea continúa y la propuesta de compromiso de que no es ni una ni la otra sino eurasiática no convence a muchos asiáticos como lo decía Bhabani Sen Gupta: “Los asiáticos, por otro lado, nunca han visto a los rusos como asiáticos; y no están preparados para ver a la Unión Soviética como una potencia asiática. Eurasiática por geografía sí, pero europea por civilización, cultura, tradiciones, idioma, color de la piel, por su aspecto y modo de vida: esto es la imagen más compartida por los asiáticos de la Unión Soviética.”¹³

Es predecible que esa polémica seguirá pues Rusia, por la extensión de su territorio, estuvo y estará destinada a ser parte de la problemática económico-social y de seguridad tanto de la región Asia-Pacífico, de Asia central como de Europa. El hecho de que Rusia ya es parte de APEC, sin duda el proyecto más ambicioso de integración de la cuenca del Pacífico, es un ejemplo para Europa, la cual a la fecha aún no encuentra el mecanismo para incorporar el mercado ruso de más de 100 millones de consumidores al proceso de integración europea en curso, si bien ya se negoció la fórmula para incluirla en los asuntos de seguridad con la creación del Consejo OTAN-Rusia.

¹³ Bhabani Sen Gupta, *The USSR in Asia*, Nueva Delhi, 1980, p. 48.

La orientación de Siberia y el lejano oriente hacia la cuenca del Pacífico

Ana Teresa Gutiérrez del Cid*

Introducción

HACE MÁS de 400 años inició la asimilación de las tierras de Siberia y el lejano oriente ruso. El inicio de esta colonización es el final de la liberación de Rusia del yugo mongolo-tártaro. Al lejano oriente ruso (LOR), los migrantes rusos y de otras nacionalidades eslavas llegaron aproximadamente 70 años después que a Siberia en 1648. La historia de Siberia oriental y el lejano oriente es también la historia de largos y a veces infructuosos esfuerzos del centro (Moscú o San Petersburgo) por fortalecer su control sobre estos inmensos territorios.

La lejanía de la zona representa una amenaza a la integridad económica del país. El hecho de la cercanía del LOR con China, Japón y Corea ejerce una fuerte influencia, sobre todo de China, y no puede dejar de influir en la cosmogonía de la región, en donde sus habitantes son más abiertos y críticos.

El periodo de desarrollo soviético del LOR dejó una clara huella en el carácter del pensamiento de la población local, elevando drásticamente el nivel de alfabetización y dándole derechos a las nacionalidades autóctonas. Sin embargo, durante esta época la región siguió utilizándose para confinar a presos, tanto criminales como políticos. En los años del estalinismo se mandaron a esta zona cientos de miles de presos y víctimas de la represión política. Esta nueva población se unía con la de los descen-

* Doctora en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: anatere08@prodigy.net.mx

dientes de los primeros migrantes y aumentaba el espíritu crítico hacia el poder central.

En el proceso de asimilación del LOR se encontraron muchas riquezas naturales a lo largo del litoral del Pacífico y sobre todo en la ciudad de Yakutia, en Chukotska, Primorie y Jabarovsk. Esto atrajo una nueva generación de migrantes, consistente sobre todo, de aquellos que no tenían buenas condiciones de vida en su lugar de origen y se sentían atraídos por la política salarial del gobierno soviético que pagaba mayores salarios en estas regiones para atraer nuevas migraciones.

El descubrimiento de nuevas minas de oro atrajo también a la gente con ilusiones de un rápido enriquecimiento que tenía un espíritu aventurero. Había una especie de fiebre del oro.

Además, llegó también en el periodo soviético otro tipo más de migración, sobre todo de jóvenes que se asentaban en el LOR para la construcción de infraestructura económica, directamente contratados por el gobierno soviético. Un ejemplo es el tendido del ferrocarril que une el río Amur con el lago Baikal.

Según el historiador ruso, Serguei Chugrov, debido a las condiciones anteriores, se fue formando el carácter siberiano, que los habitantes del LOR poseen aún más representativamente. Sus rasgos positivos son gran fuerza de espíritu, ayuda al otro, intrepidez y a veces temeridad. Estos valores se acumularon en dos o tres siglos de experiencia de supervivencia en el LOR, resistiendo a las duras condiciones naturales y a los maremotos cerca de las islas Kuriles. Las características de los migrantes de la época soviética también fortalecían estos rasgos de carácter (Chugrov, 1999: 56).

Aunque, también, según Chugrov, se observa un fatalismo vital: no les gusta el trabajo rutinario, demuestran un poco de lentitud e inercia, que les dificulta minimizar las consecuencias de las catástrofes naturales que regularmente azotan a la región. Esta característica está presente en la idiosincrasia rusa de oscilar en los extremos (Chugrov, 1999: 56).

Todo esto se traduce en el pensamiento político de la región en una tendencia al no conformismo y al separatismo, a diferencia de la parte europea de Rusia, donde tradicionalmente cualquier revuelta de los campesinos vasallos se castigaba brutal y rápidamente.

Hoy, esta tendencia al separatismo, vinculada con la profundización de la crisis económica en Rusia, activa mecanismos centrífugos con res-

pecto al centro político y el catalizador del separatismo es el carácter crítico de la población.

Sin embargo, las tendencias separatistas de estas regiones de la Federación Rusa son como norma sólo demostraciones políticas de descontento, dirigidas a que Moscú desembolse más presupuesto para la zona. Por ejemplo, en 1996, Vladimir Zhirinovskiy, el líder nacionalista obtuvo en esta región el doble de votos que en otras regiones de Rusia, debido a que, paradójicamente, proponía un Estado fuerte y unido. Es decir, el electorado del LOR quiere un país con una fuerte cohesión y un centro político firme, pero que no cobre impuestos.

El factor chino juega también un papel no poco importante en la formación del pensamiento político de la población del LOR, ya que la migración china, desde la desintegración de la URSS y desde el retiro de las divisiones guardafrontera rusas en la frontera sino-rusa, ha aumentado considerablemente. A su vez, Rusia tiene un problema demográfico de carácter directamente inverso: pérdida de crecimiento demográfico.

En 1999, por ejemplo, la población se redujo en 265.8 miles de personas y el total de la población rusa disminuyó a 146.1 millones de habitantes, sólo en cuatro meses (Oskolkova, 2000).

Además, debido a las dificultades económicas del periodo postsoviético, hay migración inversa, del LOR a las regiones europeas de Rusia y aquí operaría la ley de que todo vacío tiende a llenarse, pero esta vez pudiera ser de población china.

No existen estadísticas sobre la cantidad de migrantes chinos que de forma ilegal cruzaron la frontera, pero se calcula que además de los trabajadores chinos que viven en el LOR de manera legal, existe aproximadamente una cifra de 4 millones de ilegales en el territorio del LOR:

El factor subjetivo de que China es percibida como una amenaza a la integridad territorial rusa puede influir en el fortalecimiento de la unidad de la Federación Rusa.

Características estructurales del lejano oriente ruso
y situación de la economía regional tras de la
desintegración de la Unión Soviética

- Un espacio económico con baja densidad poblacional: 1.2 personas por kilómetro cuadrado a comparación de 8.7 en promedio en Rusia.

- Esta pequeña población se halla además concentrada. Los lugares con más densidad poblacional son Primorsk con 13.7 por ciento y Sajalín con 7.7 por ciento. Durante el periodo soviético el LOR era orientado por la política de promover la migración para la defensa nacional, el desarrollo de los recursos naturales y varias políticas de distribución de subsidios que eran parte de la economía centralmente planificada.

Sin embargo, durante los tres años siguientes al colapso de la URSS, el decrecimiento social y natural condujo a una caída de 400,000 habitantes en la población del LOR.

Este decrecimiento en la población condujo a una disminución del mercado regional y en el futuro será un impedimento para mantener la economía regional.

Además, las economías de escala no funcionan en los espacios económicos donde la población está muy distanciada y tiene poca densidad, lo que conduce a gastos muy altos para factores como infraestructura que sustenta la vida social, así como a la ineficiencia económica en las actividades de producción y distribución.

Debido a la distribución de la población y la industria así como al volumen de los recursos disponibles, parece que no es realista esperar que la región se desarrolle. Lo que se necesita es un desarrollo regional que promueva la concentración de la población y la industria en puntos específicos como las ciudades más grandes de la costa como Vladivostok y Jabarovsk, áreas a lo largo del ferrocarril transiberiano y lugares con recursos mineros de extracción.

- La estrecha base de industrialización de la zona y su gran cantidad de instalaciones fabriles del complejo militar industrial hacen difícil una nueva política de industrialización. Sobre todo, no hay fondos ni inversión extranjera para reconvertir la planta militar. Aunque, desde el último periodo de Yeltsin y durante el actual liderazgo de Putin hay más bien la tendencia a recuperar el potencial del antiguo complejo militar industrial soviético, modernizándolo y convirtiéndolo en una industria otra vez estratégica para la defensa de Rusia y para la exportación de armamento sofisticado para recabar fondos para el país. En ese sentido, la industria militar está a la par de la de exportación de energéticos no renovables.

- En términos de metales no ferrosos como el estaño y los minerales como el diamante y el oro son extraídos sobre todo en la República de

Yakutia: la región es la primera productora de Rusia en cuanto a diamantes, 89 por ciento del total de Rusia, asimismo, 80 por ciento del estaño y 50 por ciento del oro. Sin embargo, las alzas en los costos de producción, en gran medida debido al incremento de precios de los energéticos y los altos costos de transportación debido a las grandes distancias, factores arriba anotados, han desanimado a la inversión privada, nacional e internacional a invertir en Yakutia.

- La existencia de abundantes recursos naturales ha contribuido al crecimiento del nacionalismo, que ha tendido a aumentar restricciones en la producción y esto ha sido un obstáculo a la introducción del capital foráneo.

- Altos costos del transporte que anulan la competitividad de la materia prima y de las mercancías de la región en el mercado mundial. En la época soviética, los productos agrícolas y el combustible se traían a la región desde el Asia central y Siberia occidental. Durante la época soviética, la división interna del trabajo en la red de producción permitía ignorar el costo de los combustibles. Por ejemplo, la demanda total de productos petroleros en 1993 era de 13.6 millones de toneladas, pero las refinerías de la región (Jabarovsk y Komsomol) sólo abastecían 7.8 millones de toneladas, dejando un déficit de 5.8 millones de toneladas que era traído principalmente de Siberia.

- Debido a que el oleoducto sólo llega a Irkutsk, debe después ser transportado por ferrocarril. El precio de transportar una tonelada de petróleo a través de 6,000 kilómetros (por ejemplo, desde Siberia occidental a Vladivostok) tiene como consecuencia que aunque el crudo sea barato lo convierte en tal vez más caro que el del precio del mercado mundial; por lo que la competitividad de los productos manufactureros del LOR está siendo seriamente socavada.

- Una estructura fiscal altamente dependiente del gobierno federal. Debido a esta dependencia, los recortes en las transferencias del centro han conducido a reducciones en el gasto público de la región.

Los años de las reformas económicas llevadas a cabo por los dos gobiernos de Boris Yeltsin se reflejaron duramente en la economía de la región. La característica principal para esta zona es que las pérdidas del potencial económico fueron mayores en esta región que en resto del país (Golubitskaia, 2000).

El potencial de la región en total en 1998, no llegó al 40 por ciento del de 1990. Las pérdidas menores las tienen la República de Yakutia y las repúblicas de Magadansk y Sajalín con una cifra de 20 a 25 por ciento y las mayores, con 70 a 90 por ciento de pérdida del potencial económico en Javabarovsk, Amur y la región autónoma Evreiskaia.

La situación del LOR se complicó debido a que durante el periodo soviético dependió del presupuesto estatal y debido a esto no hubo un interés en diversificar la economía, por una parte y por otra, la distancia geográfica de los mercados de realización de los productos de la zona es muy grande.

Las actuales tarifas de transportación influyeron en el bloqueo de sus nexos con las regiones occidentales del país.

La existencia en la región de recursos naturales y su exportación, representan ciertas posibilidades de desarrollo, aunque la orientación de ser proveedor de materia prima redundará en la falta de desarrollo industrial.

En 1999 en la estructura industrial de la región aumentó el componente del sector productor energético en cuatro veces (hasta 40 por ciento), en 2.5 veces disminuyó la parte de la industria pesada, en 1.5 veces la de industria forestal y en 10 por ciento el componente de la industria alimenticia. Por su parte, el componente de la metalurgia aumentó sólo de 14 a 17 por ciento (Golubitskaia, 2000).

Además de esta tendencia hacia la desindustrialización, existen severos problemas en la infraestructura para la rama extractiva, ya que se necesita mucho capital de inversión para extraer los recursos naturales. Actualmente las regiones más importantes por su industria son:

- En la República de Yakutia más de la mitad de toda la producción es metalúrgica y de sector energético y de combustibles.
- En la región de Primorsk cerca del 40 por ciento de la producción industrial es también el sector de combustibles y de electricidad y casi el 40 por ciento de la industria es de alimentos.
- En Jabarovsk, más del 45 por ciento del volumen de producción industrial es electroenergética y de combustibles y un poco más del 25 por ciento consiste en producción de maquinaria y de alimentos.
- En la región de Amursk, el 60 por ciento de su volumen industrial pertenece también al sector de electroenergía y de combustibles.
- En la región de Magadansk, más del 85 por ciento de la producción pertenece a la energía eléctrica y a la metalurgia.

- En Kamchatka, más del 75 por ciento de toda la producción industrial es energética y alimenticia (sobre todo pesquera).
- En la isla de Sajalín, el 85 por ciento de la producción consiste en la industria de combustibles y de electricidad y alimenticia (Menakir, 1998).

Así, la industria extractiva, la metalurgia no ferrosa y la industria alimenticia son los tres pilares de la economía del LOR. La construcción de máquinas y la industria forestal tienen un pequeño papel y la industria ligera perdió posición.

A esta situación se suma el problema de los extremadamente bajos ingresos. La población con ingresos menores al mínimo es de 20 a 30 por ciento del total. La excepción es la región del Amur, donde la cantidad de población con ingresos menores al mínimo es 1.5 mayor que la media en Rusia.

El nivel de desempleo oficial se diferencia en las distintas partes de la zona. Cuatro zonas tienen menos desempleo que el promedio para Rusia y cinco un promedio mayor. La menor cantidad de desempleados se encuentra en Yakutia y la mayor en Amursk, Jabarovsk, Sajalín y Chukotska.

En suma, los principales problemas económicos de región son:

- Envejecimiento de la planta productiva.
- Ausencia de inversión estatal.
- Falta de competitividad de la producción que le impide salir al mercado mundial.
- Extremadamente altas tarifas de transportación que prácticamente le cerraron los caminos al mercado europeo de Rusia.
- Para toda la región, paradójicamente, a pesar de que casi todo el volumen de su producción industrial se ha orientado al complejo electroenergético y de combustibles hay la necesidad de superar una aguda escasez de energéticos.

Para todas las regiones de la zona hay problemas comunes, pero también específicos como:

- En la República de Yakutia, la cuestión más importante es el abastecimiento de materia prima para las fábricas de enriquecimiento de diamantes

y la completa utilización de su potencial, la extracción de piedras semipreciosas y el aumento de la industria de producción de joyas.

- El desarrollo de Primorsk se vincula con la solución de problemas de su principal sector productivo: la pesca. Para este efecto es muy importante renovar los barcos de pesca, dotarlos de instrumentos modernos de navegación y captura. Especial atención exige también el fortalecimiento de materia prima de la metalurgia no ferrosa, la ampliación de la infraestructura de transformación de esta materia prima en la industria forestal y también la conservación de las industrias de defensa.
- En Jabarovsk hay perspectivas de búsqueda de yacimientos de metales no ferrosos (platino, oro), posible existencia de petróleo y gas y también de otros recursos minerales. Asimismo, en esta zona hay serios problemas de desarrollo de la industria pesquera, vinculados también con el envejecimiento de los barcos pesqueros y que a su vez son fábricas de procesamiento de los productos marítimos. Hay posibilidades también de desarrollar la industria forestal de maderas preciosas y de reorientar las actuales fábricas de producción de maquinaria que produce instrumentos para la industria forestal y la extracción de metales, así como también la reorientación del complejo militar industrial de esta zona para usos civiles.
- El desarrollo de Amursk está vinculado con la conservación de su especialización en metalurgia no ferrosa, con un mayor uso de los recursos forestales. Aquí existen mejores condiciones climáticas para el desarrollo de la agricultura y el desarrollo de la industria alimenticia, que ya opera en la base de la producción local.
- Para Kamchatka es importante la conservación del complejo industrial pesquero y el aumento de su bioproducción de especies. En esta región también es necesario cambiar los barcos.
- Los problemas de desarrollo para Magadansk se vinculan con la renovación tecnológica de la metalurgia no ferrosa, con la creación de fábricas por medio de la atracción del capital extranjero. Debido a las condiciones específicas del territorio se necesita resolver el abastecimiento del transporte, el mejoramiento del parque de aviones y helicópteros con instrumentos para trabajo en condiciones extremas.
- En Sajalín la prioridad es la industria pesquera y la extracción de petróleo.

*Perspectivas para la reorientación económica
del extremo oriente ruso*

La ruptura de los vínculos que existían bajo la economía centralmente planificada ha tenido como resultado que las regiones enfrenten proble-

mas estructurales. Esto se debe de hecho, a que la mitad del declive en la producción industrial desde el inicio de las reformas ocurre por el colapso de esos vínculos.

El presente estado del LOR tiene una población de aproximadamente 7.63 millones (5.1 por ciento del total de la población de la Federación Rusa) y un área terrestre de aproximadamente 6.22 millones de kilómetros o 16 veces el territorio de Japón.

La región posee más o menos el 6 por ciento del total de la producción industrial de Rusia. Sus mayores ciudades son Vladivostok (630,000 habitantes) y Jabarovsk (620,000 habitantes).

Como se anotó arriba, durante el periodo soviético, el sistema de economía planificada incluía asistencia financiera del centro y políticas para mantener los costos de transportación bajos; y gracias a estas medidas la región creó vínculos con otras regiones lejanas del país y fue incorporada en la red industrial soviética.

Con el progreso de las reformas económicas la asistencia del centro decreció y la liberalización de precios condujo a un aumento de los costos del transporte. Como resultado, los vínculos económicos del periodo soviético colapsaron y la región se hundió en una crisis económica más severa que la de la mayoría de otras regiones en Rusia.

En 1995, los indicadores económicos mostraban que había signos de estabilización de la economía rusa, pero muchos indicadores también demostraban que la situación en el LOR era peor que nunca y un gran declive en la producción y la inversión eran mayores que el promedio en Rusia.

Por ejemplo, la producción manufacturera en Rusia en promedio en 1995 cayó 3 por ciento con respecto a 1994, pero en el LOR cayó 7.6 (*The Russian Economy*, 1999: 42).

La región comenzó a experimentar un crecimiento no homogéneo. Había signos de recuperación en Primorsk, en Sajalín y en Kamchatka debido a las crecientes exportaciones de productos marítimos, gas natural y carbón, pero otras áreas como el mismo Primorsk, Amursk y Magadan han experimentado grandes caídas en la producción debido al decrecimiento en los pedidos gubernamentales para sus fábricas de manufacturas, que están principalmente orientadas hacia la producción militar y en un lento proceso de conversión hacia industrias civiles.

Las alzas de precios han sido un promedio para Rusia, pero en estas áreas reflejan el costo de la transportación de bienes desde Rusia europea y Siberia.

Por ejemplo, el precio de la canasta básica en 1995 era en promedio de 49 dólares en Rusia, 59 en Moscú y 108 en Yakutia, el más alto en la Federación Rusa (*The Russian Economy*, 1999: 42).

Reflejando la severidad de la situación económica, el 42 por ciento de todas las compañías en el LOR tuvieron pérdidas en noviembre de 1995 (el promedio para Rusia era de 26 por ciento) (*The Russian Economy*, 1999: 42).

La inversión, en parte como resultado de los recortes en inversiones públicas del gobierno federal cayó en 20 por ciento de 1994 con respecto a 1990.

Más del 50 por ciento de la estructura industrial del LOR es de procesamiento de alimentos (sobre todo de productos marinos), como ya se anotó, metales no ferrosos y madera y los niveles de inversión en estas industrias son muy bajos, cuyas máquinas ya son anticuadas y tienen una tecnología ya obsoleta. Sin embargo, hay pocas oportunidades de renovar estas instalaciones. Más de 2,000 compañías extranjeras afiliadas están registradas en la región, pero se cree que sólo un tercio están en operación.

Por lo tanto, la economía del LOR está en una situación más compleja que la del resto del país y hay todavía un largo camino que recorrer antes de alcanzar la estabilización.

La región del Asia Pacífico y el lejano oriente ruso

El potencial oculto de la economía regional está en su posible vinculación con la región Asia Pacífico, centro de crecimiento mundial en el que pueden insertarse economías en diferentes grados de desarrollo.

Así, los estrategas económicos de los gobiernos regionales y del Kremlin consideran que la futura y más promisoría dirección de desarrollo para esta región es su inserción en la división internacional del trabajo en la región Asia Pacífico, explotando los abundantes recursos naturales del LOR y desarrollando una industria complementaria con las economías de Asia Pacífico.

Las recientes estadísticas del LOR evidencian que cuatro países (Japón, China, Corea del Sur y los Estados Unidos) obtienen del 80 al 90 por ciento de las exportaciones del LOR y a su vez concentran las importaciones del LOR en un 60 a 80 por ciento (Grebenshikov, 2000: 65).

El lejano oriente ruso exporta pescado, madera, carbón, productos petroleros y hierro. La exportación de pescado y de madera constituye del 50 al 60 por ciento del total de las exportaciones del LOR a estos países. Las importaciones del LOR consisten principalmente de maquinaria y equipo, maquinaria para transportación, alimentos y bienes de consumo.

La inversión extranjera directa y el comercio principal de la zona provienen también de Japón, Corea del Sur, China y Estados Unidos.

En este proyecto de inserción del LOR en APEC hay un largo camino que andar para construir vínculos económicos para promover exportaciones del LOR a la región de APEC y para atraer al capital extranjero, pero esta es ya una tendencia desde la desintegración de la URSS.

Según los planes económicos del gobierno de Putin para la región, hay que desarrollar el potencial de la zona a través del comercio y la inversión dentro de una red de interdependencia en la región APEC, que es su esfera económica natural, debido a su geografía y a la distancia con la parte europea de Rusia. Por lo que es clave para el LOR superar las dificultades para integrarse en APEC y de ese modo insertarse en la economía mundial.

La ventaja comparativa del LOR para integrarse en la división regional del trabajo en APEC es su cantidad de recursos naturales, ventaja que puede utilizarse para complementar a las economías de la zona. El debate actual de los estrategas rusos es qué tipo de industrias deben desarrollarse en la zona. De hecho ya hay capacidad instalada para producir y transformar alimentos de origen marítimo y otros alimentos procesados así como metales no ferrosos, cierto tipo de maquinaria (básicamente para la industria forestal), energéticos como el petróleo y el gas natural y madera.

Para alimentos procesados y madera hay una posibilidad de incrementar la competitividad internacional de la zona en términos de precios y calidad por medio de sustituir el equipo anticuado y mejorando la tecnología.

En lo que respecta a la industria pesada, el problema permanece, siendo la demora en la conversión de las fábricas que estaban orientadas hacia la producción militar para poder producir bienes de uso civil o en su caso, producir armamento moderno para exportación.

En términos de energía, la producción de carbón representa el 10 por ciento del total de la producción rusa y ya está siendo exportado. Pero no ha habido desarrollo ni producción de las abundantes reservas de petróleo y gas de la zona.

Una idea central define el proyecto de integración del LOR en APEC consistente en que hay que partir de la cuestión de qué tanta demanda tendrán las futuras estructuras de abastecimiento de energéticos del LOR en la región de APEC.

En el mediano plazo, las demandas de energía en la región se ven prometedoras. Hasta antes de la crisis asiática era alto el crecimiento en la región y aun después sigue siéndolo.

Por ejemplo, la demanda de energía para las 10 grandes economías de APEC (excepto Japón) se proyecta en 2010 en más de 2.3 veces que la cifra de 1992. Pero el abastecimiento interno de energía sólo crecerá 1.9 veces, significando que la tasa de dependencia de energía del exterior de la región está proyectada para crecer de 6.1 a 24 por ciento. En particular, las proyecciones demuestran que la necesidad de la región de abastecimiento externo de gas crecerá de 9 por ciento en 1992 a 26.6 por ciento en 2010 y parece que los países de la región están debatiendo la necesidad de considerar si importan sus recursos energéticos del Medio Oriente, donde la inestabilidad política deja dudas sobre si podrá ser mantenida una fuente abastecedora estable o desarrollar nuevas fuentes de abastecimiento de energéticos dentro de la misma región (Grebenshikov, 2000: 67).

Algunos países, debido al rápido crecimiento de la región asiática, son todavía fuertemente dependientes con respecto al carbón y éste genera la precipitación del óxido sulfúrico que produce la lluvia ácida. Si no se sustituye por el gas natural, para este momento, la región de Asia Pacífico puede tener niveles de lluvia ácida que exceden a los de Europa. Debido a esta situación, se proyecta que se incrementará la demanda de gas natural en la región y esto significa que los abundantes recursos de gas natural del LOR pueden ser desarrollados y se puede construir un ducto para transportarse a la región Asia Pacífico.

Debido a todo lo anterior, se puede considerar que a mediano y largo plazo el LOR será capaz de desarrollar una estrategia industrial en la base de su ventaja comparativa: principalmente sus recursos naturales. Por lo que la estrategia de desarrollo tendrá que centrarse en industrias basadas en recursos naturales:

- Recursos forestales.
- Metales no ferrosos.
- Pesca y procesamiento de productos marítimos.

Al mismo tiempo debe seguirse con el desarrollo del sector energético, incluida la terminación del proyecto energético en Sajalín. Se planea que la capacidad de mejorar esta estructura industrial será gradualmente a partir de las ganancias de las exportaciones a la región Asia Pacífico, junto con la inversión de capital extranjero.

A su vez, se considera que las necesidades de la región del LOR se cubrirán con importaciones de granos, vegetales y de productos de industria ligera ya no desde el territorio europeo de Rusia sino de Asia Pacífico.

Por lo que es una necesidad clave empezar a transformar la infraestructura industrial del LOR y el factor primordial para hacerlo, según los estrategias de la región, será la inversión extranjera, en particular en tres áreas:

- Inversión de gran escala para el desarrollo de los recursos naturales.
- Inversión de la industria de transformación de estos recursos.
- Inversión para conversión de industrias militares en civiles.

Estas grandes directrices del desarrollo de la región se hallan plasmadas en el Programa de Desarrollo de Largo Plazo del Lejano Oriente Ruso, elaborado poco después de la desintegración de la URSS y en la época de las reformas económicas para la Federación Rusa.

Sin embargo, la inversión extranjera en el LOR, desde el inicio de las reformas ha sido menor que el promedio para toda Rusia, que de por sí es casi inexistente, y la región ha seguido en estrecha dependencia de los presupuestos estatales regionales y federales, e incluso esta dependencia ha crecido.

La inversión del capital extranjero es indispensable en el lejano oriente ruso para crear los vínculos económicos necesarios para la vinculación de la región con las economías del Asia Pacífico. Pero los estrategas fede-

rales y regionales consideran que lo principal es crear condiciones para atraer y promover esta inversión. En particular, las compañías de los países que tienen mayor poder de inversión, Estados Unidos, Japón y Corea evalúan al LOR y a otras zonas de la región asiática para sopesar ganancias, costos y riesgos y los demás factores del entorno para decidir si invierten o no en determinada zona. Debido a que las dimensiones de la inversión requerida son grandes, ya que necesitarán desarrollar la infraestructura para extraer los recursos y riquezas del LOR, las decisiones de inversión tienen que ser a mediano y largo plazo y sólo serán tomadas después de un serio estudio del ambiente de inversión en esta zona, por lo que los estrategas consideran que la creación de un ambiente favorable para ésta y la minimización de los riesgos, serán tareas para los gobiernos regionales y el federal de suma importancia. En estas circunstancias, la tarea de los poderes será dar información muy transparente para los posibles inversionistas por medio de organizaciones estatales que provean información fidedigna.

También se plantea en estos planes de desarrollo del LOR, la necesidad de que Moscú otorgue más cuotas de poder a los gobiernos locales, debido a la enorme distancia que la separa de esta región.

Otro factor que contribuirá al futuro desarrollo del LOR será la conversión de las industrias militares en civiles, aunque hay que anotar que este proyecto está abandonándose puesto que hay bajo el gobierno de Putin una tendencia a modernizar las fábricas de armamento y reconstruir el complejo militar industrial ruso ya que es una fuente de exportaciones que, como ya se anotó, tiene tanta importancia como las exportaciones de energéticos no renovables.

En suma, el renacimiento económico del LOR es uno de los más grandes retos de la necesidad de una reforma estructural en la industria y en las economías regionales de la antigua Unión Soviética, al mismo tiempo es un ejemplo directo del objetivo de la segunda etapa de las reformas económicas: la integración en la economía mundial.

*Nueva correlación estratégico-militar
en el Asia Pacífico*

Rusia, al perder una considerable parte de Europa (Ucrania, Bielorrusia y los Países bálticos) se convirtió en un país más asiático. Por eso, el for-

talecimiento de las buenas relaciones y cooperación económica con los países integrantes de APEC, sobre todo con China, constituye una prioridad actual de la política exterior de Rusia, a la par de la prioridad estadounidense y europea (Gelbras, 1997: 56).

Como ya se expuso en el análisis económico y los proyectos de futuro de la región, sin contactos permanentes con los países de la cuenca del Pacífico, sobre todo con China, Japón, las dos Coreas y Mongolia y con los miembros de APEC será muy difícil para Rusia levantar sólo con sus propias fuerzas la economía en los enormes territorios al este de los Urales.

China es la prioridad de la política exterior rusa en la región. La frontera de 4,000 kilómetros ya casi por completo definida es un factor de estabilidad para Rusia en la relación bilateral (Chang, 1999).

Algunos opositores dentro de la clase política rusa, consideran que ésta sólo debe orientarse a occidente básicamente a Europa y a Estados Unidos, pero esta orientación ya se llevó a cabo durante la primera época de la desintegración de la URSS, cuando era ministro Andrei Kozirev y demostró que Rusia, al cargarse a Occidente, estaba descuidando su flanco asiático y el resultado fue el debilitamiento de las posturas asiáticas de Rusia y una falta de balance.

Cuando el ministro Kozirev fue destituido y reemplazado por Evgueni Primakov, la política exterior rusa volvió a desarrollar la orientación asiática y revirtió la tendencia de Kozirev hacia China, específicamente su intento de enseñarle derechos humanos y democracia, intento basado en la postura occidental de exigir a China que adopte los patrones y valores occidentales de comportamiento. Así se restablecieron buenas relaciones, esta cooperación permitió regularizar el problema de la definición de la frontera bilateral, cuestión vital para Rusia. Por primera vez en la historia fueron firmados los acuerdos que definen punto por punto la frontera. Sólo restan por definir 55 kilómetros de un pequeño territorio cercano a Jabarovsk y las islas Volshoi, situadas en el río Amur.

China respetó un territorio fronterizo, simbólicamente muy importante para Rusia, consistente en un cementerio de soldados caídos en la guerra ruso-japonesa de 1905, situado en la orilla del lago Jazán. China decidió no reclamarlo.

Rusia considera que China, en su creciente papel de potencia regional y en algunos aspectos mundial, necesita para seguir creciendo una

estrategia de largo plazo en la cual sus relaciones fronterizas sean estables y libres de conflictos; también ha demostrado a Rusia su voluntad de mejorar la relación bilateral en este rubro, lo mismo con Corea, Japón, India, Vietnam y Birmania. Hoy, Rusia tiene la percepción de que China tiene básicamente una postura de negociación y de conversaciones para la resolución política de las diferencias, postura contrastante con la de la época de Mao Tse Tung (Sergounin, 1997).

Sociedad estratégica sino-rusa

Los estrategas rusos consideran que esta sociedad estratégica creada en los últimos años es muy importante y constituye un serio factor de estabilidad, no sólo de la relación bilateral sino de la estabilidad global. Su entendimiento en la ONU y en el Consejo de Seguridad actúa como un contrabalance al modelo unipolar estadounidense (Tsyganov, 1998).

El conflicto de la OTAN en Kosovo aceleró la formación de esta alianza estratégica China-Rusia, que ya se venía perfilando en los últimos años para contrabalancear la hegemonía de Estados Unidos, el conflicto de Kosovo condujo a los dos países al logro de este objetivo, a un ritmo sin precedentes (Stratfor Special Report).

El 25 de mayo de 1999, Igor Ivanov negó que Rusia y la India planearan establecer un eje estratégico junto con China, como una respuesta a la guerra aérea de la OTAN contra Yugoslavia. Sólo tres semanas después, el 14 de julio, el viceprimer ministro ruso de Defensa, Nikolai Mijailov, declaró que el conflicto de Kosovo estimuló a Rusia a fortalecer su poder defensivo y a buscar socios estratégicos. Mijailov dijo que esos socios eran India y China. Afirmó, además, que Rusia y China no podían enfrentar a Estados Unidos solos y se estaban moviendo hacia una alianza estratégica. Además señaló que Kosovo fue un catalizador que debería facilitar el establecimiento de una alianza formal entre Moscú y Beijing en un muy cercano futuro (Stratfor Commentary, 1999).

El 22 de junio, Moscú accedió a vender 72 bombarderos Sukhoi SU 30 a China. Esta venta, sin precedentes de equipo de primera línea, marca la culminación de un proceso que como se anotó, se venía desarrollando subterráneamente desde hace algunos años: el acuerdo de Rusia y China para oponerse a la hegemonía global estadounidense.

Con la venta de esta línea de aviación de primera y el acuerdo en trabajar para que China produzca 250 SU 30 adicionales bajo licencia, Rusia no sólo confirma que China es, más que un enemigo, un aliado potencial, sino que sienta la base para la cooperación en defensa en el extranjero. Finalmente, la transferencia de tres escuadrones de aviación significará el intercambio de cientos de miles de pilotos, técnicos y entrenadores, sobre todo si China inicia la producción de aviación.

China ya se prepara para producir 250 Sukhoi SU 27 bajo licencia. Durante el encuentro del 24 de mayo de 1999, el general Li Haotian, ministro de Defensa Chino y el jefe de la Armada Rusa, Vladimir Kuroyedov, denunciaron la campaña de bombardeo en Yugoslavia. Kuroyedov dijo a China que el gobierno, la población y las fuerzas militares en Rusia se oponían firmemente a la expansión militar de la OTAN. Los dos oficiales concordaron en la necesidad de expandir la comunicación y la cooperación entre las dos armadas.

El 25 de mayo, Kuroyedov se entrevistó con el jefe del Estado Mayor del Ejército Chino de Liberación Popular, Fu Quanyou, quien afirmó que los dos países tenían una posición común en el asunto de Kosovo y rechazaban el bombardeo a Yugoslavia, liderado por Estados Unidos y el ataque a la embajada china en Belgrado.

Con el objetivo de preparar la II Cumbre informal Rusia-China entre el presidente Yeltsin y su contraparte china Jiang Zemin, programada para finales de octubre o principios de noviembre de 1999 en Beijing, Igor Ivanov visitó Beijing. En un comunicado conjunto de los dos ministros de Relaciones Exteriores, los dos países declararon que no intentan formar una alianza militar dirigida contra un país o grupo de países. Rusia y China anunciaron, sin embargo, “que habían delineado los principios para el desarrollo de una sociedad estratégica para el siglo XXI” y estuvieron discutiendo los pasos concretos hacia el “fomento de la cooperación en lo político, comercial, económico, cultural y otros campos”.

El 9 de junio de 1999, el vicepresidente de la Comisión Central Militar de China, Zhang Wannian, sostuvo pláticas en Moscú con Sergei Stepashin, Igor Sergeiev y Vladimir Putin, entonces director del Servicio Federal de Seguridad.

Stepashin declaró que la construcción de una fuerte sociedad estratégica con China, era una de las metas más altas de la política exterior del

país. Sergeiev y Zhang declararon su oposición al desarrollo de dos sistemas de misiles de defensa, el National Missile Defense (NMD) y el Theater Missile Defense (TMD) de los Estados Unidos. Zhang declaró que el suministro de sistemas TMD a Taiwán por cualquier país, sería visto por Beijing como un intento de conducir a esta provincia china a la esfera de influencia de Japón.

Durante un encuentro con Zhang, Putin declaró que a la luz de los rápidos cambios de situación en el mundo, las relaciones entre Rusia y China asumieron una naturaleza estratégica. El futuro desarrollo de la cooperación militar y el comercio de armas, fue el tópico principal de las pláticas entre Zhang y el liderazgo ruso de Defensa. Después de las pláticas firmaron un contrato para el entrenamiento de oficiales militares chinos en Rusia.

Durante la visita de Zhang, el 14 de junio a Vladivostok, Igor Sergeiev dijo que China planeaba continuar adquiriendo el equipo militar ruso más reciente, en particular en el sector de aviación y radares. El equipo podría también incluir submarinos, barcos y misiles crucero. Los dos países declararon que planeaban gastar cerca de 6,000 millones de dólares hasta el 2005 en investigación militar conjunta y obtención de su objetivo. Rusia cooperará con China en el área de investigación y entrenamiento militar. Y lo más importante, abastecerá a Beijing con la tecnología militar más reciente, incluyendo sus bombarderos de primera línea. Por lo que la alianza ya está suscrita.

Además de lo anterior, tres encuentros de alto nivel en la semana del 20 al 25 de agosto de 1999 entre políticos chinos y rusos, sugieren que Rusia y China están fortaleciendo su recién surgida alianza estratégica y buscan contrarrestar los esfuerzos de Estados Unidos y Japón para construir el Theater Missile Defense (TMD) que pretende fundamentar las ventas de armas y los contactos militares de ambos países.

El 25 de agosto de 1999, el presidente Yeltsin se entrevistó con Jiang Zemin, en la V Cumbre de Shangai en Kirguistán. Según los reportes, ambos líderes acordaron unir esfuerzos contra el TMD. En la semana del 27 al 30 de agosto de 1999, Grigori Berdennikov, director del Departamento Exterior para la Seguridad y el Desarme, afirmó que Rusia y China están muy preocupadas acerca del TMD, considerado como el primer paso de Estados Unidos hacia el NMD. Berdennikov dijo además que

Moscú y Beijing consideran que se ha incrementado la cooperación militar Estados Unidos-Japón con el establecimiento de un bloque al estilo OTAN en Asia. Aseguró además que Rusia y China tienen prácticamente “unanimitad de visión” en los asuntos de desarme y seguridad. El objetivo principal de la Cumbre Yeltsin-Jiang fue la cooperación tecnológico-militar.

Una gran delegación, liderada por el viceprimer ministro Ilya Klevanov, quien tenía a su cargo el sector tecnológico-militar ruso, también visitó China en agosto de 1999. La delegación incluyó a Oleg Ogariev, cabeza del gran consorcio ruso, exportador de armas Rosvorushenie y a Yuri Koptiev, director general de la Agencia Rusa del Espacio. Klevanov confirmó que Rusia venderá bombarderos SU 30 a China. Rusia y China han reportado que negocian un contrato de entre 40 y 60 SU 30.

El aumento en la actividad diplomática y el avance en la cooperación tecnológico-militar, indica que Rusia y China están fortaleciendo su alianza estratégica, iniciada por Yeltsin y Jiang en 1996.

El nombramiento de Vladimir Putin le dio un fuerte impulso a este proceso, ya que el ex primer ministro representaba fuerzas que redefinirían la política exterior de Moscú, haciéndola más asertiva hacia occidente; por lo que China y Rusia siguen formalizando sus nexos.

El mercado chino para Rusia

El volumen del comercio entre Rusia y China es 12 veces menor hoy que entre China y Japón y 10 veces menor que el comercio entre China y Estados Unidos.

Inmediatamente después de la desintegración de la URSS, el comercio con China era casi insignificante. Además, el ministro de Economía en ese entonces, Egor Gaidar respondía a los asesores del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de Moscú, que China era un país totalitario y por esta razón no se debía comerciar con ésta. La opinión en los círculos gubernamentales rusos se hallaba dividida en este tema. Por una parte, el gobierno ruso elaboró proyectos de colaboración energética con China, muy provechosos para Rusia; estos proyectos consisten en la construcción de ductos para gas y petróleo, sin embargo, por mucho tiempo estuvieron bloqueados por los círculos empresariales

rusos que se orientan a las poderosas compañías occidentales, que ofrecen créditos y apoyos. Y la condición de estas compañías es que los empresarios rusos no les hagan competencia en el mercado chino. Las compañías occidentales aspiran a construir estos ductos por sí mismas, reviviendo el denominado camino de la seda, pero excluyendo a Rusia, incluso aunque éste resulte más largo, a través de Turkmenistán, Tadzhiistán y Uzbekistán (Chang, 1999).

Así, hay muchos proyectos binacionales, pero aún no aprobados. Existe un proyecto que sí está aprobado, es la estación eléctrica con energía atómica, que el Ministerio de Energía Atómica de Rusia ya aprobó y que será construida en el norte de Nankin y Shanghai, ya que China necesita mucha energía eléctrica.

Además, hay posibilidad de crear una red eléctrica unificada en Asia oriental, lo que sería provechoso para Rusia y China y para otros países de la región. En la visión geopolítica, los estrategas rusos consideran que esto crearía el potencial de desarrollo estable de relaciones con los estados involucrados.

Titarenko, director del Instituto del Lejano Oriente Ruso de la Academia de Ciencias de Rusia, considera que sin la cooperación económica con China no puede darse un desarrollo estable de Siberia y el LOR. Esta visión se demuestra en la situación actual, en la cual, debido a que los nexos con la Rusia europea se hallan debilitados por los factores ya anotados, el LOR necesita los alimentos y los productos de consumo chinos más que nunca en los últimos 50 años. China es el mayor socio comercial de esta región rusa.

Los comerciantes chinos han capitalizado esta demanda y sus nombres pronto llenarán el registro de compañías extranjeras que operan en la región del LOR.

Aunque son más pequeñas que sus contrapartes occidentales, las compañías mixtas chinas han sido más activas y se adelantaron a las japonesas, como socios líderes en la región desde 1992.

Las autoridades locales pusieron fronteras a las zonas de cooperación económica en Heihe, Suifenhe y Hunchun, cuyo comercio ya tiene cerca de la mitad del comercio exterior de Jabarovsk y sobrepasó el comercio oficial entre Beijing y Moscú.

Por otra parte, China tiene la intención de construir el ferrocarril que bordea el territorio ruso y llega al puerto de Zarubino, restaurando el acceso de Manchuria al mar de Japón.

En 1993 aproximadamente 2,000 mercaderes ya cruzaban las fronteras cada día y un estimado de 10,000 trabajadores chinos fueron empleados legalmente en el LOR, reviviendo el temor ancestral ruso de que su territorio puede estar en peligro. Como resultado del temor a la migración china y a la hostilidad de las autoridades locales del LOR, el comercio sino-ruso ha decrecido. Sin embargo, China es el tercer inversionista en el país.

A principios de los noventa, el delta del río Tumen era frecuentemente mencionado como un lugar indicado para crear una zona económica libre cerca de China y Corea del Norte, ya que el delta se beneficiaría de la confluencia de intereses económicos mutuos. Sin embargo, en 1998, a pesar de que ya se habían invertido 900 millones en el proyecto, se consideró que serían necesarios de 2,000 a 3,000 millones de dólares más. Este factor y el aislamiento político de Corea del Norte y su inestabilidad económica amenazaron el proyecto, además del lanzamiento de un misil norcoreano en agosto de 1998.

En Primorsk existen zonas económicas libres, localizadas alrededor de Najodka y que utilizan el puerto principal denominado Vostochny, que es además la terminal oriental del Transiberiano y la mejor puerta de Rusia al Pacífico.

Entre los grandes inversionistas en Vladivostok están los sudcoreanos. La compañía Hyundai abrió un hotel de 100 millones de dólares y un centro de negocios. Otras compañías desean desarrollar el puerto de Najodka y posiblemente el mar de Japón como una “zona económica libre”, pero estos grandes proyectos cayeron a tierra cuando la crisis asiática golpeó la economía sudcoreana a finales de 1997.

Finalmente, a pesar de la actual buena relación sino-rusa, han surgido dudas, algunos militares rusos han expresado sus temores de que China se convertirá en una amenaza para Asia central en 5 o 10 años y para el LOR en 15 o 20 años. Pero las reservas más grandes se han originado entre la población local del LOR. En este sentido, un reporte ruso de Vladivostok al Kremlin advertía que la formación de colonias chinas estaba siempre acompañada de estructuras mafiosas y pedía al gobierno ruso contrarrestar la expansión silenciosa de China.

En 1994 y 1995, Nazdratenko, gobernador de Primorsk expulsó a 9,500 chinos y al menos a 2,000 más en 1996. La popularidad del gobernador se elevó con estas acciones ya que el nacionalismo ha aumentado, como se ha señalado anteriormente, en el LOR, al grado de que declaraciones y acciones de los líderes locales han puesto en cuestionamiento la relación Pekín-Moscú.

Conclusiones

Después de la desintegración de la URSS y del fin de la Guerra Fría, las anteriores repúblicas ex soviéticas han iniciado un proceso de reformas de mercado, cuya segunda etapa consiste en el intento de inserción a los mercados regionales y por este medio, al mundial. El caso de Siberia y el lejano oriente ruso es significativa muestra de los cambios que se perfilan en el actual orden mundial. Sin dejar de pertenecer a la Federación Rusa, estas regiones se han quedado aún más lejanas del centro europeo de Rusia y deben, perteneciendo al territorio de ésta, buscar nuevas directrices de desarrollo industrial y económico y su inserción en el mercado mundial. Para Siberia y el LOR, concluyendo del análisis efectuado, esta tarea es titánica y en cierta medida plantea una separación económica de estas regiones con respecto a la parte europea de Rusia, esto es aún más evidente en el caso del LOR, cuya esfera económica natural es la cuenca del Pacífico. Ante la escasa población de esta zona se plantea una tarea gigantesca: cambiar y/o modernizar la infraestructura económica, según el caso, hacerla operativa y competitiva en el ámbito regional y mundial y al mismo tiempo, para el Kremlin la tarea es tratar de que esta nueva orientación económica emprendida después del inicio de las reformas no la separe territorialmente de la Federación Rusa.

Bibliografía

- CHANG, Felix K. (1999), "The Russian Far East's Endless Winter", *Orbis*, invierno.
- (1999), "The unraveling of Russia's Far Eastern Power", *Orbis*, primavera.
- CHUGROV, Serguei (1999), "Formiravanie Bivornix Traditsi v Dalnem Bostoke" (Formación de las Tradiciones Electorales en el Lejano Oriente Ruso),

- Mirovaia Ekonomika i Meshdunarodnie Otnoshenia (Economía Mundial y Relaciones Internacionales)*, Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales, núm. 3, Moscú, Rusia.
- GELBRAS, Vladimir (1997), “Aziatsko-Tijookeanski region y problemi integratzi Rossi v mirovuiu ekonomiku” (La región de Asia Pacífico y los problemas de integración de Rusia en la economía mundial), *Mirovaia Ekonomika i Meshdunarodnie Otnoshenia*, núm. 12, Moscú, Rusia, p. 56.
- GOLUBITSKAIA, Maria, “Sotzialno-ekonomicheskoe poloshenie regionv Rossi” (Situación socioeconómica de las regiones de Rusia), *Obosrevatel (Observador)*, Moscú, 2000.
- GREBENSHIKOV, Evgueni (2000), “Rossia v ATR” (Rusia en la región de Asia Pacífico), *Mirovaia Ekonomika y Meshdunarodnie Otnoshenie*, núm. 5, p. 65.
- KOSOVO conflict accelerates formation of Russia-China Strategic Alliance, *Stratfor Special Report*, 25/06/1999.
- MENAKIR, Pavel, “Russian Far East Economy. Current Situation and Potential Development”, *Dalni Vostok*, núm. 4, 1998, Jabarovsk, Lejano Oriente, Rusia.
- OSKOLKOVA, Olga (2000), “Rossia na demokraticheskoi karte mira” (Rusia en la carta demográfica del mundo), *Mirovaia Ekonomika i Meshdunarodnie Otnoshenia*, núm. 2, Moscú, Rusia.
- Russia and China reinforce their Strategic Partnership, *Stratfor Commentary*, 25/08/1999.
- SERGOUNIN, Aleksander (1997), “Post-communist Russia and Asia-Pacific: Changing Threat Perceptions”, en *Russia’s Regionalisation: The International Dimension*, Copenhagen Peace Research Institute.
- “The present state of the Russian Far East and the future direction”, en *The Russian Economy*, Moscú, 1999.
- TŠYGANOV, Yuri (1998), “The General Framework of the Sino-Russian Relations”, en *Bulletin of The University of Melbourne*, Australia, junio.

Incorporación de Rusia a la Organización Mundial de Comercio: oportunidades y retos

Alexandre Tarassiouk*

Introducción

EL PROBLEMA central que se aborda en el presente artículo, es el de identificación y ponderación de las ventajas y desventajas de la incorporación de un país como Rusia a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a la luz de una necesidad impostergable de impulsar su desarrollo sostenido.

Para avanzar en la solución de este problema, en el presente trabajo se revelan los impactos de la economía rusa que pudieron darse a partir de su incorporación a esta institución internacional (OMC) tomando en consideración el estado actual de su economía, las condiciones de afiliación que se pronostican con base en las tendencias de las negociaciones realizadas hasta septiembre de 2003, así como las posiciones políticas de sus participantes más importantes. Los posibles impactos revelados, se evalúan desde el ángulo de los imperativos del crecimiento sostenido y se extraen las conclusiones sobre los objetivos deseables de la política de negociaciones.

El texto está compuesto de cuatro apartados y conclusiones: en el primer apartado se describe el patrón de especialización de Rusia en la década de los noventa, así como su transición de la recesión al crecimiento económico después de la crisis de 1998.

En el segundo apartado, se dan a conocer las características de los objetivos pragmáticos de afiliación a la OMC declarados por el gobierno ruso y de las dificultades que la complican. Comenzando por un nivel bajo

* Doctor en ciencias económicas por la Academia de Ciencias Sociales y la Universidad Lomonosov de Moscú. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Correo electrónico: a7454mo@hotmail.com

de la competitividad en gran parte de las empresas y terminando con ausencia en el gobierno de una clara estrategia del desarrollo económico y social, sin la cual las negociaciones con la OMC no tienen mucho sentido.

El tercer apartado está dedicado al análisis de la evolución de las negociaciones (incluyendo su componente político) con énfasis en los temas arancelarios y de intercambio; elevación de precios internos con respecto a los energéticos, desintegración de Gasprom (el monopolio natural más grande del país), condiciones del acceso de no residentes al mercado de servicios financieros y de seguros, así como las perspectivas de llegar a un consenso.

En el cuarto y último apartado del trabajo, los probables cambios derivados de la afiliación de Rusia a la OMC se analizan desde el ángulo de su influencia en factores determinantes del desarrollo sostenido con atención especial a la competitividad de las empresas nacionales, la inversión extranjera, las condiciones del acceso de los productos de Rusia a los mercados de los países miembros de la OMC, así como también, el proceso integrador que está tomando fuerza en el marco de la Comunidad de Estados Independientes.

Como resultado del análisis se concluye que la incorporación de Rusia a la OMC no es cuestión de urgencia macroeconómica alguna; sino por el contrario, el país necesita más tiempo para prepararse mejor. Por estas razones, el gobierno de Rusia no debe apresurar las negociaciones, sino encaminarlas hacia la obtención de las condiciones de incorporación más adecuadas para elevar la competitividad de las mercancías nacionales, impulsar el desarrollo sostenido y enaltecer el bienestar de la población.

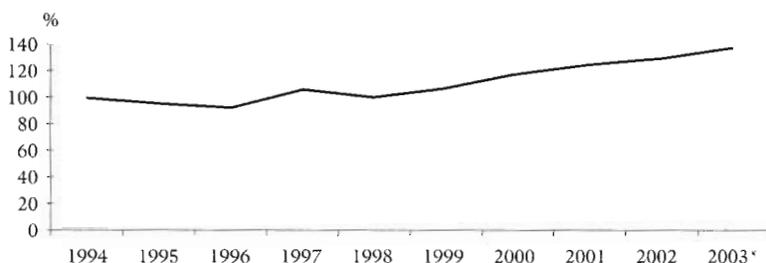
Economía y comercio exterior de Rusia en la actualidad

Después de la crisis del año de 1998, la economía de Rusia mostró una dinámica positiva, misma que se caracterizó por el crecimiento de la producción prácticamente en todos los sectores, inflación controlada, estabilidad del tipo de cambio y aumento en los ingresos monetarios de la población.

En el año del 2003 –cinco años después de la crisis–, las principales variables económicas mostraron los siguientes cambios: el producto

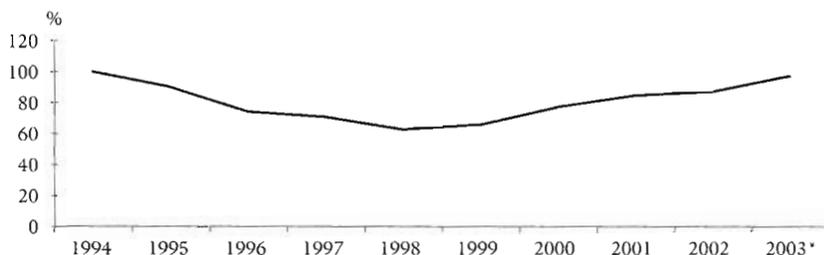
interno bruto (PIB) creció un 36 por ciento; la inversión bruta en capital fijo aumentó el 57 por ciento, el desempleo –hasta el año de 2001– disminuyó aproximadamente un 30.8 por ciento, y durante los años 2002-2003 aumentó un 10.1 por ciento; los ingresos monetarios de la población (ajustados por la inflación) crecieron 61.5 por ciento y por último, el incremento anual de precios al consumidor bajó de 84 por ciento en 1998 a 14.3 en el 2003 (véanse gráficas 1-4).¹

GRÁFICA 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO (%), 1994 = 100%
(Precios constantes)



Fuente: Cálculos del autor con base en los datos del Banco Central de Rusia (www.cbr.ru).
* Datos anualizados del mes de julio.

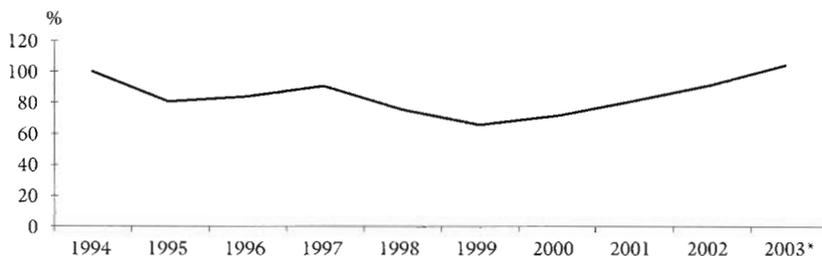
GRÁFICA 2
INVERSIÓN BRUTA EN CAPITAL FIJO (%), 1994 = 100%
(Precios constantes)



Fuente: Cálculos del autor con base en los datos del Banco Central de Rusia (www.cbr.ru).
* Datos anualizados del mes de julio.

¹ Cálculos de autor con base en los datos del Banco Central de Rusia (www.cbr.ru). Los datos correspondientes al 2003 fueron calculados como valores anualizados del periodo enero-julio.

GRÁFICA 3

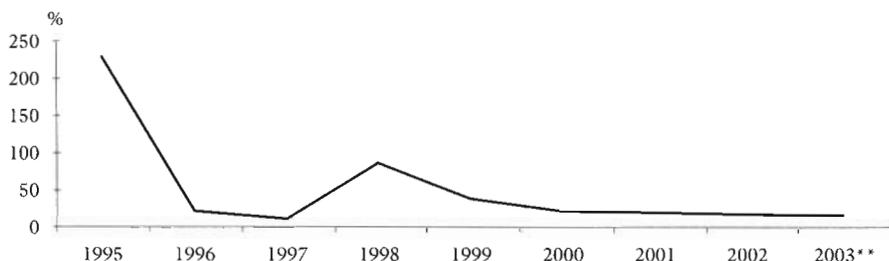
INGRESOS MONETARIOS DE LA POBLACIÓN AJUSTADOS POR LA INFLACIÓN
(%), 1994 = 100%

Fuente: Cálculos del autor con base en los datos del Banco Central de Rusia (www.cbr.ru).

* Datos anualizados del mes de julio.

GRÁFICA 4

ÍNDICE ANUAL DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR*



Fuente: Cálculos del autor con base en los datos del Banco Central de Rusia (www.cbr.ru).

* Último mes del periodo respecto a diciembre del año anterior.

** Datos anualizados del mes de julio.

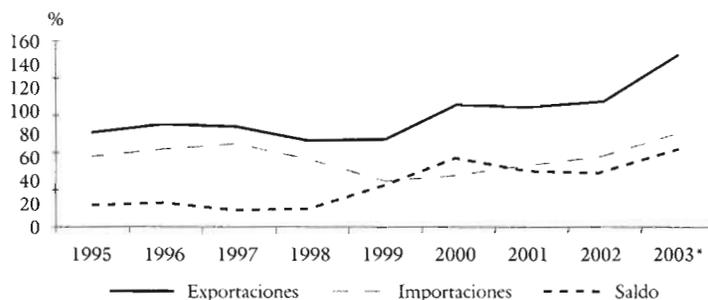
Las causas que impulsaron este crecimiento espectacular son conocidas: la devaluación del rublo –que aseguró la competitividad de los productos de Rusia en los mercados internos y externos–; la coyuntura favorable en los mercados de productos que exporta Rusia (principalmente energéticos), y la estabilidad política del país.

Los factores antes mencionados, también influenciaron el comportamiento del sector externo. En el periodo 1998-2003 las exportaciones del país –excepto los países del espacio de la ex URSS– (la Comunidad de Estados Independientes [CEI]) crecieron 1.96 veces (de 74.4 a 145.8). Las importaciones –en donde no se incluye a la CEI– aumentaron 1.38

veces (de 58 a 80 mmd). El superávit de la balanza comercial lo hizo cuatro veces (de 16.4 a 65.8 mmd) (véase gráfica 5). Las reservas internacionales solamente en el periodo de enero de 2002 a septiembre de 2003 aumentaron de 36.6 a 62.7 mmd.² Este último salto coincidió con el crecimiento de los precios internacionales de petróleo de 18 dólares por barril en enero de 2002 a 32 dólares en febrero de 2003.

En el año 2001 60.4 por ciento de las exportaciones mencionadas de Rusia, se dirigieron hacia 12 países-socios comerciales más importantes en Europa (38.7 por ciento), Asia (16.8 por ciento) y América (4.9 por ciento). Los países receptores de mayor peso en estas zonas geográficas, fueron Alemania (10.8 por ciento), China (6.6 por ciento) y Estados Unidos de América (4.9 por ciento).

GRÁFICA 5
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y SALDO DE BALANZA COMERCIAL
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos del autor con base en los datos del Banco Central de Rusia (www.cbr.ru).

* Datos anualizados del mes de julio.

En este mismo año (2001), el 56.5 por ciento de las importaciones –excepto las de CEI– provinieron de parte de nueve países-socios comerciales más importantes en Europa (33.7 por ciento), en Asia (12.3 por ciento), y América (10.5 por ciento). Los principales países proveedores también fueron: Alemania (18.9 por ciento), China (5.3 por ciento) y Estados Unidos de América (10.5 por ciento). Estos tres países recibieron en 2001 22.3 por ciento de las exportaciones y proporcionaron 34.7

² Cálculos de autor con base en los datos del Banco Central de Rusia (www.cbr.ru).

por ciento de las importaciones que Rusia realizó al margen del espacio de la ex Unión Soviética.

En lo que se refiere al comercio exterior de Rusia con los países de la Comunidad de Estados Independientes, en el año 2001 fue igual a 28.4 mmd; es decir, el 15.4 por ciento del volumen total del comercio exterior del país (15.3 mmd, las exportaciones y 13.1 mmd, las importaciones).

Cabe mencionar, que el 91.7 por ciento de las exportaciones y el 87.7 por ciento de las importaciones de Rusia en el marco de la CEI, se realizaron sólo en tres países: Bielorrusia, Ucrania y Kazajstán. En el periodo de 1995-2001 el volumen del comercio exterior de Rusia con los países del espacio de la ex Unión Soviética se redujo en 19.8 por ciento (“Rossia v cifraj”, 2002: 360).

La falta de industrialización que acompañaba a las reformas de mercado en Rusia, así como la crisis de 1998 y la posterior elevación de precios del petróleo, alimentaron la tendencia negativa hacia el aumento de la parte de exportaciones que correspondían a las materias primas, principalmente al petróleo y gas. Durante los años de 1998-2001 el peso de productos minerales (incluyendo energéticos) en las exportaciones aumentó de 40.2 a 56.7 por ciento, mientras que la parte correspondiente a maquinaria y medios de transporte estuvo prácticamente sin cambio y en el 2001, resultó igual a sólo el 8.6 por ciento (véase cuadro 1).

En cuanto a la estructura mercantil de las importaciones, ésta se caracterizó por el papel importante de maquinaria y medios de transporte (37.2 por ciento), productos de alimentación, materias primas agrícolas (23.6 por ciento) e industria química (19.9 por ciento) (“Rossia v cifraj”, 2002: 167).

Aunque en el periodo 1998-2001 el peso en las importaciones de estos productos –excepto la industria química– disminuyó unos dos o tres puntos porcentuales debido a los efectos proteccionistas de la devaluación del rublo, esto no modificó el contenido dominante del comercio exterior de Rusia actual, en cuanto al cambio de productos minerales por maquinaria y alimentos (véase cuadro 2).

A partir del 2001, se hacía cada vez más evidente el carácter coyuntural del crecimiento económico que comenzó después del año de 1998. Superficialmente esto se manifestó en el comportamiento de tasas de

CUADRO 1
 ESTRUCTURA MERCANTIL DE LAS EXPORTACIONES DE RUSIA
 (Excepto los países de la CEI) (%), 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001-1995
Productos de alimentación y materias primas agrícolas	1.5	1.7	1.5	1.5	0.8	1.0	1.1	-0.4
Productos minerales incluyendo energéticos	40.5	47.0	47.1	40.2	43.5	54.5	56.7	16.2
Productos de industria química	9.9	8.5	8.2	8.5	8.2	6.7	6.8	-3.1
Pieles y productos de pieles	0.5	0.5	0.5	0.6	0.3	0.3	0.2	-0.3
Madera y productos de madera	6.1	4.4	4.7	5.5	5.5	4.5	5.0	-1.1
Textil, productos de textil, calzado	1.2	0.9	0.9	1.0	1.0	0.6	0.5	-0.7
Metales, piedras preciosas y productos	30.8	27.4	28.0	32.0	29.2	23.5	20.1	-10.7
Maquinaria y medios de transporte	8.3	8.1	8.3	10.0	9.6	7.5	8.6	0.3
Otros productos	1.2	1.5	0.8	0.7	1.9	1.4	1.0	-0.2
Total de exportaciones	100	100	100	100	100	100	100	0

Fuente: "Rusia v cifraj", *Goskomstat Rosii*, Moscú, 2002, p. 167.

incremento anual del PIB que en 1999, por primera vez, después de seis años de la caída permanente, fueron positivas (6.4 por ciento).

En el año 2000 lograron su máximo (9.8 por ciento), pero en 2001 y 2002 descendieron hasta los niveles de 5.6 por ciento, y 4.0 por ciento respectivamente. La evolución del desempleo, que descendió en el 2001 y creció en 2002 (1.7 por ciento) y en 2003 (6.1 por ciento), el estancamiento de exportaciones, el crecimiento de importaciones y la disminución del superávit de balanza comercial en el transcurso de 2000 y 2001, fueron tendencias interrumpidas en 2003 gracias a un crecimiento espectacular de los precios internacionales de petróleo.³

³ *Idem.*

CUADRO 2
ESTRUCTURA MERCANTIL DE LAS IMPORTACIONES DE RUSIA
(Excepto los países de CEI) (%), 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001-1995
Productos de alimentación y materias primas agrícolas	29.3	24.4	26.0	26.8	28.8	23.9	23.6	-5.7
Productos minerales incluyendo energéticos	3.0	3.1	2.8	2.5	2.0	1.7	1.4	-1.6
Productos de industria química	11.4	15.4	15.7	15.6	16.8	20.7	19.9	8.5
Pielés y productos de pieles	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4	0.6	0.3
Madera y productos de madera	3.0	4.4	4.3	4.5	3.9	4.5	4.4	1.4
Textil, productos de textil, calzado	4.8	4.4	3.3	2.9	3.2	3.8	4.0	-0.8
Metales, piedras preciosas y productos	5.1	6.3	4.5	4.6	5.3	4.9	4.7	-0.4
Maquinaria y medios de transporte	38.6	37.6	39.0	39.3	36.2	36.3	37.2	-1.4
Otros productos	4.5	4.1	4.1	3.5	3.6	5.8	4.2	-0.3
Total de importaciones	100	100	100	100	100	100	100	0

Fuente: "Rusia v cifraj", *Goskomstat Rosii*, Moscú, 2002, p. 167.

El trasfondo de esta inflexión lo constituyen serios procesos negativos, tales como el envejecimiento significativo del capital fijo; atraso tecnológico en la mayoría de los sectores productivos, el uso relativamente alto de energía, materias primas y materiales en la fabricación de unidades de productos, la ausencia en el transcurso de los últimos 10 años de programas de inversión a gran escala y el peso importante de productos con un porcentaje bajo de valor agregado. Debido a tal situación, es muy probable que la corta fase del auge pueda fácilmente dejar el paso a una larga crisis sistémica.

En este contexto económico general, el gobierno de Rusia decidió acelerar el proceso negociador para ingresar de la manera más rápida posible a la Organización Mundial de Comercio.

**Objetivos pragmáticos de afiliación
a la OMC declarados por el gobierno ruso
y las circunstancias que la dificultan**

Rusia presentó la solicitud de incorporación a la OMC en 1993, pero las negociaciones al respecto se intensificaron sólo en el año 2000, luego de la elección de V. Putin como presidente, quien declaró la afiliación a esta institución internacional como una tarea clave para que el país se integrara a la economía mundial.

Los objetivos pragmáticos de la incorporación a la OMC, declarados por el gobierno de Rusia, son los siguientes: mejores condiciones (no discriminatorias) del acceso de los productos rusos a los mercados externos; el acceso al mecanismo internacional de la solución de conflictos comerciales; un clima más agradable para las inversiones extranjeras que debe surgir como resultado de adaptación del sistema legislativo existente a las normas de la OMC; mejores posibilidades para los inversionistas de Rusia en los países-miembros de la OMC, en particular, en el sector bancario; elevación de calidad y de competitividad de los productos internos (como efectos del crecimiento del flujo de mercancías, servicios e inversiones extranjeras al mercado de Rusia); participación en la elaboración de las reglas del comercio internacional, tomando en consideración los intereses nacionales del país; mejoramiento de la imagen de la patria como un participante del comercio internacional en los marcos de la OMC (Rossia y WTO, 2003: 1).

La intensificación de las negociaciones sobre la incorporación de Rusia a la OMC iba acompañada por una serie de medidas gubernamentales encaminadas al acercamiento de las condiciones de actividades económicas en el país a las exigencias y normas de la Organización Mundial del Comercio. Entre estas medidas se pueden mencionar las siguientes:

1. Disminución –en 1999– del nivel promedio ponderado de aranceles de importación del 16 al 10 por ciento (Timchenko, 2002: 3).⁴

⁴ Hay razones para suponer que esta medida fue aplicada no sólo en el contexto de la futura incorporación del país a la OMC, sino también para recuperar las importaciones de productos necesarios en condiciones de su drástica caída como resultado de la devaluación del rublo durante la crisis financiera de 1998.

2. Flexibilización de las reglas del uso por parte de las empresas de las divisas extranjeras.

En octubre de 2002, el gobierno anunció que el porcentaje de la venta obligatoria al banco central de los ingresos empresariales en divisas extranjeras iba a reducirse en la primera etapa del 50 al 30 por ciento y, después, al 0 por ciento. A cambio, iba a introducirse el control computacional por parte del Ministerio de Finanzas sobre todas las operaciones con divisas, mayores a 20,000 dólares.

3. Aprobación por el parlamento de la Ley Sobre la Regulación y el Control de las Operaciones con Divisas que contiene medidas enfocadas a la liberalización de las operaciones con el capital a partir del 2007 (Vedomosti, 2003: 7).⁵

4. Introducción al Código Aduanero de las correcciones que están encaminadas a la liberalización y desburocratización del régimen de aduanas. Nueva redacción del documento que reduce las incumbencias de aduanas, determina claramente la relación y el contenido de los trámites de exportación e importación, haciendo el régimen aduanero más transparente y previsible.

5. Aprobación de la ley sobre la regulación técnica, según la cual, los ministerios están obligados a elaborar hasta 2005 la mayor parte de los reglamentos técnicos como base para evaluar la calidad de productos y servicios; al mismo tiempo, las normas sanitarias y fitosanitarias internas deberán ajustarse a sus análogos internacionales (Vedomosti, 2003: 9).

La relación de problemas que tiene Rusia para incorporarse a la OMC incluye los siguientes elementos: nivel relativamente bajo de competitividad de gran parte de las empresas, dependencia excesiva del país de las exportaciones de energéticos, alto nivel de monopolización y de regulación estatal en la extracción del petróleo y gas, y en las transportaciones ferroviarias; grandes desigualdades territoriales.

⁵ La ley entró en vigor a partir del 1o. de enero de 2004. Este documento establece la repatriación obligatoria de 100 por ciento del ingreso, obtenido en el exterior del país; permite al banco central exigir en los casos de las operaciones con el capital la reservación de hasta 20 por ciento del valor de operación por el periodo de un año (en el caso de la entrada de divisas); y de hasta 100 por ciento por el periodo de dos meses (en el caso de la salida de divisas). Además, tal reservación llega a 50 por ciento y por el periodo de dos años, si un residente aplaza a un no residente sus pagos por el concepto de las compras por el periodo mayor de 180 días. Se aplica el periodo de reservación de tres años en el caso de aplazamiento de los pagos por las ventas de maquinaria, medios de transporte y armas; dicho periodo sube hasta cinco años en el caso de aplazamiento de los pagos por los trabajos de construcción, realizados por los residentes en el exterior. Todas estas restricciones dejarán de aplicarse a partir del 1o. de enero de 2007, excepto la exigencia sobre la repatriación de 100 por ciento del ingreso obtenido en el exterior del país.

En cuanto a la estructura y el nivel del desarrollo de la producción, se destacan: una economía informal de dimensiones relativas que sobrepasan en varias veces los límites tolerables en Europa; existencia de sectores (agricultura, producción de aviones, automóviles, muebles, así como servicios financieros, entre otros) que en el caso de la incorporación a la OMC necesitarán un periodo prolongado de protección y de adaptación; grado elevado de regulación de las operaciones con el capital, relacionado entre otras cosas con una significativa fuga de capitales y ausencia en el gobierno de una clara estrategia del desarrollo económico y social del país, sin la cual las negociaciones con la OMC no tienen mucho sentido.

Evolución, estado actual de las negociaciones y componente político del proceso

Las negociaciones sobre la incorporación de Rusia a la OMC se realizan en los marcos del “Grupo de trabajo”, cuya función es analizar la petición de Rusia y presentar al Consejo General de la institución las recomendaciones que pueden incluir el proyecto de protocolo sobre la incorporación. Este grupo está integrado de 67 países, miembros de la OMC, de los cuales 48 participan en las negociaciones arancelarias. El grupo entre otros países, incluye a Estados Unidos de América, Unión Europea, Japón, Canadá, China, Brasil, México, India, Hong Kong, Singapur, Tailandia, Turquía, República de África del Sur. Está integrado también por 16 países de América Latina y de 17 países y repúblicas ex socialistas.

La primera reunión del grupo tuvo lugar en Ginebra en julio de 1995. A partir de esta fecha –y hasta el abril de 2003– se han efectuado 19 reuniones. En la última confluencia (10 de abril de 2003) fue concluida la discusión sobre la segunda versión de la integración de Rusia a la OMC y se tomó la decisión de preparar la tercera presentación de este proceso.⁶

Los temas que pedían y que algunos siguen exigiendo mayor esfuerzo de parte de los participantes de negociaciones, son los siguientes: modificación de los términos arancelarios del intercambio; liberalización de los precios internos de energéticos y su elevación hasta el nivel promedio mundial; desintegración de Gasprom, empresa productora de gas

⁶ Véase más detalles en www.wto.ru/russia.asp?f=wrkgrp&ct=11; www.wto.ru/russia.asp?f=etapas&ct=10

y el monopolio natural más grande de Rusia (28 por ciento de la extracción mundial); condiciones de acceso de los no residentes al mercado de servicios financieros, de seguros, telecomunicaciones, computación, transportaciones aéreas y marítimas; liberalización de las operaciones con el capital; formas de protección a los sectores que producen aviones, automóviles y muebles; elevados –según europeos– planes de apoyo a la agricultura. Tomando en consideración los límites de un artículo, presentaremos los comentarios sólo de algunos de estos temas, que nos parecen más relevantes.

Términos arancelarios del intercambio

Según lo acordado hasta agosto de 2003, del cuadro general resulta lo siguiente: el arancel promedio ponderado para todos los productos negociados, en el momento de entrada a la OMC, subirá de 10.92 hasta 19.18 por ciento y bajará al final del periodo de transición (6-8 años) hasta 12.82 por ciento (o sea, con la elevación del nivel arancelario inicial en 17.3 por ciento); en el caso de los productos de agricultura el arancel promedio ponderado aumentará de 14.7 por ciento vigentes (enero de 2001) hasta 34.71 por ciento en el momento de la entrada a la OMC, y bajará al final del periodo de transición hasta 25.11 por ciento, para los productos de industria transformadora la elevación inicial será de 9.73 a 14.32 por ciento y, después del periodo de transición, el nivel de los aranceles bajará hasta 9.84 por ciento, lo que representará sólo 101.1 por ciento respecto de su nivel actualmente vigente.

La información más detallada que incluye 11 sectores desagregados, muestra que sólo en tres sitios el nivel de aranceles finales respecto al que actualmente está vigente, subirá (productos de alimentación y materias primas agrícolas, textil y calzado, metales y productos de metales). En dos sectores los aranceles finales serán iguales a sus niveles actuales (productos minerales incluyendo energéticos, piedras y metales preciosos); y en cinco sectores los aranceles finales serán menores que sus análogos actuales (productos de industria química, madera y sus derivados, maquinaria y medios de transporte, cristal, yeso y cerámica, productos de pieles, relojes e instrumentos musicales).

Llama la atención el hecho de que la industria transformadora (el único sector donde los cambios positivos son capaces de mejorar la calidad

de incorporación de Rusia a la economía mundial con nivel pactado de aranceles) quedará –después del periodo de gracia– poco protegido frente a la competencia internacional (véase cuadro 3).

CUADRO 3
ARANCELES DE IMPORTACIÓN EN RUSIA
VIGENTES Y ACORDADAS EN LAS NEGOCIACIONES CON LA OMC
(Por grupos de productos, promedios ponderados, %)

	<i>Aranceles vigentes (enero 2001)</i>	<i>Aranceles de entrada a la OMC</i>	<i>Aranceles después del periodo de transición (6-8 años)</i>	<i>Aranceles de entrada/ aranceles vigentes (%)</i>	<i>Aranceles finales/ aranceles vigentes (%)</i>
Productos de alimentación y materias primas agrícolas	14.77	34.86	25.16	236.0	170.3
Productos minerales incluyendo energéticos	5.43	11.06	5.43	203.7	100.0
Productos de la industria química	8.48	10.22	6.09	120.5	0.72
Madera y derivados	8.73	14.62	7.85	167.5	0.9
Textil y calzado	11.69	18.31	12.37	156.6	105.8
Piedras y metales preciosos	20	25	20	125.0	100.0
Metales y productos de metales	11.35	19.29	11.70	169.9	103.1
Maquinaria y medios de transporte	9.48	14.83	8.75	156.4	0.92
Cristal, yeso y cerámica	15.51	20.18	14.39	130.1	0.93
Pieles y productos de pieles	14.94	21.13	13.25	141.4	0.88
Relojes e instrumentos musicales	18.04	20.20	16.43	119.7	0.91
Promedio no ponderado	12.58	19.06	12.86	151.5	102.2

Fuente: Cálculos del autor con base en los datos de la página de Internet "Rusia y la OMC", www.wto.RU/documents.asp?f=stats1&t=16

Liberalización de los precios Internos de energéticos y su elevación hasta el nivel promedio mundial

Esta exigencia proviene de parte de la Unión Europea, cuya delegación supone que la situación actual significa la existencia de subsidios ocultos a la economía.

Las últimas expresiones de las autoridades rusas (julio-agosto de 2003) muestran que Rusia considera imposible cumplir actualmente este requerimiento, argumentando que tal medida, en primer lugar, eliminaría la ventaja natural que tiene el país en la extracción de energéticos; en segundo lugar, reduciría significativamente las capacidades competitivas de las empresas nacionales en la mayoría de los sectores económicos debido a la elevación de los costos de producción.

En cuanto a los precios del gas natural, en la Estrategia Energética de Rusia está fijado que el país podrá alcanzar el nivel de los precios internos que exige la delegación europea sólo en 2010 (Komersant, 2003: 10).

Aunque formalmente los precios internos de un país se encuentran al margen de la incumbencia de la OMC, la delegación de la Unión Europea en las negociaciones le da mucha importancia a este punto.

Rusia es proveedora número uno de energéticos a Europa. La Unión Europea está interesada (en particular, tomando en consideración la casi aprobada incorporación a la Unión a partir del 1o. de enero de 2004 de los 10 países nuevos) en el crecimiento de sus exportaciones. La elevación de los precios internos de energéticos en Rusia reduciría notablemente su consumo interno, y elevaría sus exportaciones. Pero esto podría suceder sólo a expensas del desarrollo económico nacional de Rusia.

Abolición de los impuestos de exportación en el caso de petróleo y gas natural

Esta exigencia persigue el mismo objetivo que la anterior; es decir, el incremento de las exportaciones de energéticos de parte de Rusia.

Mientras permanecen las diferencias entre los precios internos y los de exportación de estos productos, el gobierno de Rusia quisiera conservar la posibilidad de regular los niveles de oferta de los energéticos en el mercado interno por medio de impuestos de exportación y, en el caso de una importante elevación de los precios internacionales, no permitir el vaciamiento de su mercado (para que no se repita la crisis energética provocada en Rusia por esta razón en 1995).

*Desintegración de Gasprom,
el monopolio natural más grande de Rusia*

La posición dominante de la delegación rusa parte de que en su estado actual Gasprom es comparable (por yacimientos y volumen de extracción) con las grandes empresas mundiales de gas y tiene, en relación con esto, las posiciones adecuadas en las negociaciones y la competitividad. Si llegara a desintegrarse, seguramente el resultado será la retirada de esta empresa a los mercados mundiales de energéticos con ciertos impactos negativos a la posición geopolítica del país. Sin embargo, en las negociaciones del problema de precios de exportación de gas a Europa, las partes llegaron a analizar una opción de compromiso que consiste en una posible aplicación de la fórmula “una empresa, dos personas morales”. Esta fórmula permitiría contabilizar por separado los costos de extracción de gas y los costos de su transportación, introduciendo así mayor claridad al problema de costos reales de producción de gas y, probablemente haría avanzar las negociaciones sobre el precio de su exportación a Europa.

*Condiciones de acceso de los no residentes
al mercado de servicios financieros y de seguros,
así como la liberalización de operaciones
con divisas extranjeras*

En esencia estas dos cuestiones están bien relacionadas hasta tal grado que representan, prácticamente, distintas formas de expresar un solo problema, a saber: permitir o no el desarrollo de servicios financieros “transfrontera”.

En las negociaciones sobre la incorporación a la OMC Rusia está presionada para que estas operaciones “transfrontera” sean oficialmente permitidas y liberalizadas. Esta presión se da por dos vías; la primera exige que el país permita la apertura en su territorio de las filiales de los bancos extranjeros, y la segunda reclama que Rusia modifique la ley Sobre la Regulación y el Control de las Operaciones con Divisas (véase p. 212) en la dirección de liberalización del control sobre las operaciones con divisas. Cabe subrayar que los bancos extranjeros ya están operando

en Rusia casi desde el inicio de las reformas de mercado, y actualmente su parte en el valor de los activos bancarios alcanza 5 por ciento, aunque la legislación permite hasta 12 por ciento de tal participación.

La razón por la cual la presencia extranjera en el capital bancario no aumente más, radica en el hecho de que este aspecto se autoriza sólo con la condición de que la entidad bancaria extranjera sea registrada como una persona moral rusa. Pero con tal registro queda sometida a un conjunto de condiciones desfavorables en que operan los bancos rusos.⁷ Para no estar sometidos a estas condiciones los bancos extranjeros exigen la posibilidad de abrir en Rusia sus filiales y que éstas no sean registradas como personas morales rusas, sino que operen como parte integrante del banco extranjero matriz, supeditándose exclusivamente a sus reglas.⁸

La reacción del Banco Central de Rusia sobre esta exigencia es negativa, debido a que éste considera que tal paso sería riesgoso y prefiere que los bancos extranjeros inviertan directamente en los bancos rusos.

La Asociación de los Bancos Rusos (ABR) y Asociación de los Bancos Regionales de Rusia (ABRR) están apoyando esta posición del Banco Central. Sin embargo, no todos los miembros de la comunidad bancaria y del gobierno comparten esta posición en su totalidad.

Durante la discusión, fueron expresadas las siguientes consideraciones: la prohibición de establecimiento en el territorio del país de las filiales de bancos extranjeros pierde sentido, si la regulación y el control sobre las operaciones con divisas extranjeras serán verdaderamente liberalizados; en este contexto, las filiales pueden ser permitidas con un periodo de transición y con ciertas limitaciones que los acerquen a los establecimientos de no residentes que trabajan como personas morales rusas.

En los países de Europa oriental el establecimiento de las filiales de los bancos extranjeros fue permitido, pero después, mediante la aproba-

⁷Entre otras cosas se trata de: alto porcentaje de reservas que los bancos deben mantener en sus cuentas en el banco central; gran presión de los impuestos, así como el hecho de que los intereses pasivos y activos, también están sujetas a la imposición tributaria. Según la opinión del director de "Sberbank", el banco más grande de ahorro de la población, "estas condiciones son peores inclusivamente respecto de las que tienen los bancos en los países de Europa Oriental" (Vedomosti, 2003: 32).

⁸En agosto de 2003 la carta con tal petición fue enviada al Banco Central de Rusia de parte del "Grupo de trabajo de los líderes financieros" (Financial Leaders Working Group) y de parte de la Asociación de los Bancos de Alemania (Bundesverband deutscher Banken). En la carta la solución de este problema se relaciona con la cuestión de la incorporación de Rusia a la OMC. Las copias fueron enviadas a Canadá, Unión Europea, Japón, Estados Unidos y Suecia, países que participan en las negociaciones con Rusia en los marcos del Grupo de Trabajo de la OMC (Vasilleva, 2003: 15).

ción de distintas normas, su posición real se acercó a la de las entidades extranjeras de la personalidad moral nacional.

Componente político de las negociaciones

Los intereses políticos constantemente impactan al proceso de negociaciones. En primer lugar, se trata de las ambiciones de la élite gobernante rusa, que busca la justificación de sus políticas en el argumento de “reconocimiento internacional al país”. (El gobierno anterior de Yeltsin buscaba tal reconocimiento tocando la puerta del grupo de los siete países industrializados y lo obtuvo en forma humillante de un miembro sin derecho a votar.)

Una oportunidad en el sentido mencionado, vino después de los acontecimientos del 11 de septiembre, cuando los Estados Unidos urgentemente necesitaban para sus operaciones militares en Afganistán la experiencia militar de Rusia en este país, así como la información de sus servicios secretos. En aquel entonces *International Herald Tribune* escribió:

Para demostrar que su ayuda a Occidente en la lucha contra el terrorismo tiene resultados el Sr. Putin (durante su encuentro con el presidente G. Bush que tuvo lugar en noviembre de 2001, A.T.) pidió y recibió la ayuda para lograr tres metas económicas vinculadas, a saber: membresía en la OMC; abolición de la enmienda de Jackson-Vanik (que fue aprobada en 1974 y vinculaba el comercio de los Estados Unidos con la política migratoria de la ex URSS); reconocimiento a Rusia como un país con una economía de mercado (Dale, 2001: 3).

La guerra de los Estados Unidos en Iraq, al contrario, no trajo a Rusia dividendos políticos. Su votación en el Consejo de Seguridad de la ONU en contra de la intervención a este país, así como la “inoportuna” defensa de sus intereses económicos en Iraq (convenios económicos por el monto de 40 mmd y la deuda de Iraq a Rusia equivalente a 8 mmd), fueron castigadas.

En mayo de 2003, el Congreso estadounidense postergó la abolición de la enmienda de Jackson-Vanik (sin ésta, la delegación de los Estados Unidos en la OMC no tiene derecho de votar por la incorporación de Rusia a dicha institución).

Rusia no fue incorporada a la OCDE en el encuentro de ministros de Comercio de los países miembros de esta institución, que tuvo lugar en París el 30 de marzo de 2003 (como se había planeado antes);⁹ en este mismo mes la Unión Europea, en las negociaciones sobre el ingreso de Rusia a la OMC, agregó dos nuevas exigencias (la de abolición de los impuestos de exportación en el caso de energéticos, y la desintegración de la empresa de gas Gasprom), lo que no dio la posibilidad de terminar la parte técnica de negociaciones y incorporarse a la OMC durante la conferencia ministerial en Cancún, tal como fue prometido al país anteriormente; en lugar de Rusia fueron admitidos Nepal y Camboya.

Las perspectivas de llegar a un consenso

A la posibilidad de lograr un acuerdo, directamente influyen por lo menos tres variables: intención de la élite gobernante rusa de fortalecer sus posiciones políticas con el argumento de “prestigio de la membresía en la OMC” y el grado de su disposición de sacrificar los intereses de distintos sectores del país para alcanzar este objetivo; el propósito de los países industrializados de exprimir de esta intención las mayores ventajas posibles, proponiendo la llamada “solución política del problema”, o sea, la experiencia de la entrada a la OMC de China, que en la parte final de las negociaciones, renunció a muchas de sus posiciones iniciales;¹⁰ revisión interna de las reglas en el sentido de su “endurecimiento”, proceso que inició en la OMC a partir de enero de 2004, y que está introduciendo cambios en las posiciones de ambas partes en las negociaciones.

Recientemente la posición del gobierno de Rusia no ha cambiado. El presidente V. Putin sigue expresándose en el sentido de que la incorporación del país a la OMC es una tarea actual importante. German Greff, ministro de Economía, en julio de 2003 opinó que Rusia concluyera las

⁹El director general de la OCDE dijo al representante de Rusia: “Es difícil fijar la fecha de incorporación de su país, porque la decisión tiene carácter político y no depende sólo de nosotros”, véase Komersant (2003, núm. 5: 37).

¹⁰En una entrevista Kare Briun, presidente del Grupo de Trabajo de la OMC, que está llevando las negociaciones con Rusia, dijo: “Pienso que sobre tales problemas como energética, servicios, agricultura, nosotros reanudaremos en el otoño los encuentros multilaterales, que mostraron su eficiencia. Pero, tal vez, la solución puede ser encontrada solamente por vía las negociaciones políticas, tal como sucedía durante la incorporación a la OMC de otras grandes potencias, por ejemplo, de China”. Véase Briun (2003: 2).

negociaciones con la OMC en 2004. De las personas responsables del proceso de parte de Rusia, la posición más proteccionista tiene Maksim Medvedkov, coordinador de la delegación del país en las negociaciones sobre su incorporación a la OMC, sin embargo, la última palabra en la determinación de la opción final de esta posición la tiene el gobierno.

Es más probable que los márgenes del escenario de proceso en el futuro de corto y mediano plazo se determinen por las circunstancias siguientes:

En primer lugar, técnicamente es muy difícil concluir las negociaciones durante 2004, orientándose a un consenso, esto debido a que las discrepancias son grandes y serias y se puede lograr tal objetivo sólo cediendo las posiciones clave que hasta ahora defendía la delegación de Rusia en las negociaciones. Pero tal paso políticamente sería bastante riesgoso para la élite gobernante.

En segundo lugar, después de las elecciones presidenciales la presión política interna al proceso negociador ha bajado, dándole a la delegación del país más libertad para defender los objetivos del consenso. Estas circunstancias pueden postergar la incorporación de Rusia a la OMC, como mínimo hasta la cumbre ministerial de esta institución internacional en 2007.

En tercer lugar, la revisión de las reglas internas de la OMC puede cambiar los términos de las negociaciones y exigir más tiempo para su terminación. En la misma dirección puede influenciar el proceso un probable empeoramiento de la situación económica en Rusia bajo el impacto de los problemas sistémicos agravados –en el peor de los casos– por una caída de los precios de los energéticos.

La membresía en la OMC y el problema del desarrollo sostenido en el caso de Rusia

La intensificación de las negociaciones a partir del año 2000 sobre la incorporación de Rusia a la OMC, ha desatado una amplia discusión al respecto en sus círculos gubernamentales, empresariales y académicos. Durante los tres años transcurridos después, el objeto de la discusión ha cambiado. Si inicialmente se debatía “ingresar o no ingresar a la OMC”, actualmente se discute el problema “cómo ingresar, es decir, durante qué periodo y bajo qué condiciones”.

Los argumentos a favor de una incorporación rápida del país a esta organización internacional están claramente expresados en los objetivos pragmáticos de tal paso formulados por el gobierno de Rusia.

Estos argumentos concretizan bien la tesis central de esta corriente, que puede ser expresada en términos de la carta de los dirigentes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, difundida el 20 de noviembre del año en curso en Miami, Florida, entre los participantes de la conferencia ministerial destinada a promover un amplio Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este documento se dice que “la reducción de las barreras mercantiles es el arma más poderosa que las naciones pueden desplegar juntas para reducir la pobreza y aumentar los niveles de vida. La liberación multilateral ofrece el mejor medio de mantener e incluso de acelerar el crecimiento, mientras que los acuerdos bilaterales y regionales no pueden constituir sustitutos” (*El Financiero*, 2003, 21 de noviembre, p. 13).

Sin poner en duda la certeza de esta tesis en un caso de largo plazo histórico, escuchemos los argumentos de quienes tratan de pronosticar los probables resultados inmediatos y de mediano plazo de aplicarse esta estrategia en la situación concreta de Rusia. Estructuremos la exposición en forma de análisis de los argumentos anunciados por el gobierno de Rusia.

1. El crecimiento de las inversiones extranjeras como resultado de un clima más favorable que surge gracias a la adaptación de la legislación nacional a las normas de la OMC. La práctica muestra que el crecimiento de las inversiones extranjeras en gran medida depende de la situación política y económica general en un país, así como de unas transparentes políticas industrial, fiscal y monetario-crediticia.

Es importante también, la presencia de los proyectos nacionales de inversión de largo plazo. En este sentido, el cambio de la legislación en los marcos de la incorporación a la OMC es significativo, pero de por sí no puede solucionar el problema del aumento de las inversiones extranjeras directas, si no se aplica como parte de un programa más amplio. China, por ejemplo, logró liderar la captación de la inversión extranjera (41-44 mmd anuales en 1997-2000), sin ser miembro todavía de la OMC. En contraste, Rusia en el mismo periodo atraía sólo 2.7-6.6 mmd de la inversión extranjera directa (Griaznova, 2002: 3).

Para Rusia, las condiciones generales de las actividades económicas como factor de la atracción de las inversiones, tienen un significado especial. Durante los años de las reformas, la fuga acumulada de capitales del país –según distintas estimaciones– resultó importante. Actualmente, gracias a la estabilidad política, estos capitales comienzan a regresar al país. Por ahora se trata de las inversiones financieras, su volumen general ya alcanzó 5 por ciento del PIB. La fuga de capitales también se ha reducido hasta 10 mmd al año. En 2002, por primera vez, después de 10 años, el monto del dinero que entró al país superó el volumen del dinero que salió (Rhul, 2003: 1).

Rusia enfrenta el gran problema de atraer este dinero y canalizarlo a la inversión en capital fijo. En el caso del capital egresado, para tal objetivo, son importantes las condiciones legislativas equivalentes a las de otros países, como por ejemplo, las garantías de los resultados de la privatización del patrimonio nacional. Si se lograra crear las condiciones adecuadas, teóricamente el país podría recibir entre 20 y 40 mmd anuales durante 6-13 años, tomando como base de cálculo la cifra inferior de las estimaciones de la fuga acumulada de capitales de Rusia.

2. Elevación de la competitividad de los productos nacionales como resultado del crecimiento de flujo de mercancías, servicios e inversiones extranjeras al mercado de Rusia. La competitividad de los productos nacionales es un factor de primera importancia que determina la dinámica de la producción, niveles de ocupación y de ingresos reales de la población, así como el volumen y la estructura de las exportaciones e importaciones, y, finalmente, el lugar de un país en la economía mundial. Sin embargo, la opinión de que la competitividad nacional aumente solamente “como resultado del crecimiento de flujo de mercancías, servicios e inversiones extranjeras al mercado de Rusia” debe calificarse como demasiado simplista y separada de las investigaciones destacadas al respecto, que muestran la complejidad del fenómeno de competitividad y su dependencia de un número mucho mayor de factores.

Por ejemplo, M. Porter insiste en la importancia para la competitividad de una nación de los determinantes siguientes: calidad de principales factores de producción (recursos naturales, laborales, tecnológicos, de inversión y de infraestructura); dinámica y estructura de la demanda; existencia de ramas semejantes y de apoyo, competitivos en el mercado inter-

nacional; estrategias de las firmas y sus estructuras; características de la concurrencia en el mercado interno (Porter, 1993: 92).

El análisis muestra que, en las determinantes mencionadas de la competitividad internacional, Rusia se atrasa respecto de los países más industrializados y tiene que solucionar urgentemente muchas tareas en este ámbito (Obolensky, 2002: 39).

En la elevación de la competitividad internacional un rol especial le pertenece al Estado. En los últimos dos decenios la participación del Estado en los países industrializados en el apoyo a la competitividad de los productos nacionales ha crecido notoriamente. Sus gobiernos diseñan y realizan los programas especiales de fortalecimiento de la competitividad; se responsabilizan por el financiamiento y abaratamiento de la infraestructura necesaria para esto. Nos referimos a la ciencia, educación, sistemas de comunicación y reproducción de la información, modificación de las reglas tributarias, etcétera; en general, se trata de la creación de un ambiente económico especial, orientado al apoyo de las firmas en su lucha por la competitividad internacional.

Nada parecido existe en Rusia actual: la política macroeconómica en los noventa perseguía la estabilización financiera con las consecuencias negativas para el sector real de economía; los gastos del presupuesto público en el desarrollo de las ciencias fundamentales y aplicables son iguales actualmente al 1 por ciento del PIB, lo que según volúmenes absolutos se asemeja a la situación en los años sesenta.

Lo específico de esta situación consiste, también, en un gran envejecimiento del aparato productivo, de tal suerte que con él ya es imposible fabricar productos internacionalmente competitivos. La sustitución completa o parcial de este acervo del capital fijo requiere de grandes recursos y es imposible sin la ayuda del Estado. Según las estimaciones existentes, durante los próximos 20 años el país debe movilizar las inversiones de todas las fuentes equivalentes a 2 trillones de dólares. Tomando en consideración las proyecciones de las tendencias recientes, 1.2 trillones podrían tener como fuente ganancias y amortizaciones de las empresas, 0.4 trillones estarían cubiertos vía los créditos bancarios e inversiones extranjeras; pero 0.2 trillones, es decir, 200,000 millones de dólares, deberían aportarse a partir de los presupuestos públicos de los niveles federal, regional y local (Investment Climate in Russia, 1999: 6).

Pero en el caso de la incorporación del país a la OMC, las posibilidades del Estado ruso de maniobrar con los recursos, se restringirán considerablemente.

Otro ámbito clave para la elevación de la competitividad y para el crecimiento económico, en donde el Estado cumple también un papel importante, es la regulación de las relaciones económicas con el exterior. Después de la crisis de 1998, las exportaciones dieron en Rusia 87 por ciento del incremento de la producción en 1999 y 66 por ciento, en el 2000; en 2001 las exportaciones trajeron a las empresas 80 por ciento del ingreso bruto en la metalurgia, y 62 por ciento en la extracción de gas y de petróleo (Vedomosti, 2001: 6).

Es poco probable que se lograra eliminar rápidamente la dependencia del país de las exportaciones de energéticos y de otras materias primas. Siendo realistas, debemos reconocer que en el mediano plazo la estrategia del país en materia de su incorporación a la economía mundial debe consistir en la orientación a una especialización internacional bipolar, o sea, basada en el uso de los recursos naturales, y del potencial técnico y científico.

Es razonable suponer que en los marcos de tal estrategia las tareas más cercanas deben ser las siguientes: en el ámbito de los precios no permitir las pérdidas de la capacidad competitiva de las exportaciones y de la producción que compite con las importaciones; estimular las exportaciones, particularmente de productos creados con base en altas tecnologías, proteger a los sectores que se encuentran en el proceso de modernización y que son potencialmente competitivos en el mercado interno y externo.

Uno de los mecanismos importantes para mantener la competitividad de las exportaciones es la regulación de los precios de los monopolios naturales (gas, petróleo y sus derivados, energía eléctrica, transportaciones ferroviarias). Del nivel de los precios de sus productos y servicios depende en gran medida el costo de producción en todas las ramas de economía. Por ejemplo, la parte que corresponde a la energía eléctrica en los gastos productivos de la economía de Rusia es igual a 8 por ciento. En el caso de la industria este indicador es igual a 10.4 por ciento (Obolensky, 2002: 45). La regulación de los precios de los monopolios naturales en las condiciones de la inflación no puede identificarse con su

congelamiento, pero tampoco es permisible cuando las tasas del crecimiento de estos precios sean superiores a la tasa de inflación.

En este contexto está claro que la exigencia de la Unión Europea en las negociaciones sobre la incorporación de Rusia a la OMC –de elevar los precios internos de los energéticos hasta sus niveles de los de exportación– contradice la lógica de la estrategia mencionada y conducirá, en caso de su realización, a grandes pérdidas en términos de la competitividad de los productores nacionales.

Otro mecanismo eficaz para mantener la competitividad de los productores nacionales lo constituye la regulación del tipo de cambio. Para Rusia, que todavía padece de fuga de capitales y tiene periódicamente problemas para pagar la deuda externa, por ahora de poco sirve la política de fortalecimiento de la moneda nacional.

La aplicación de una banda de flotación en 1995-1998 condujo a una crisis cambiaria y financiera. Lo que se requiere en la situación actual es un flujo constante de divisas del exterior y, como consecuencia, una superación de las exportaciones sobre las importaciones. En 1999-2001 la aplicación del tipo de cambio flotante en la práctica condujo al encarecimiento del rublo respecto al dólar en 11 por ciento en 2000 y en 11.6 en 2001. Como resultado, según los cálculos del Banco Central de Rusia, se dio una disminución de la eficiencia de las exportaciones. En el segundo semestre de 2000, por ejemplo, ésta bajó de 55 a 35 por ciento (Moshaykov, 2001: 21).

Es evidente que dicho mecanismo de apoyo a la competitividad no puede tener una importancia estratégica; al contrario, su papel va a disminuir en la medida de la reducción de la brecha en la productividad del trabajo y calidad de productos que existe actualmente entre Rusia y los países más industrializados.

3. Mejores condiciones de acceso de los productos rusos a los mercados de los países miembros de la OMC, así como las posibilidades más amplias en estos mercados para los inversionistas de Rusia, en particular, del sector bancario. Hay varias razones para no esperar una ampliación significativa de las ventas de Rusia en los mercados exteriores en el caso de su incorporación a la OMC. En primer lugar, actualmente Rusia ya está comercializando sus productos en muchos países con base en los acuerdos bilaterales, teniendo el régimen de un país más favorecido. En segundo lugar, en la estructura

de las exportaciones de Rusia prevalecen materias primas y energéticos, que en el extranjero enfrentan una protección arancelaria significativa.

En tercer lugar –como ya fue mencionado–, tratando de facilitar las negociaciones sobre el ingreso a la OMC, el gobierno del país redujo (al margen de estas negociaciones) un nivel promedio ponderado de sus aranceles hasta 10.92 por ciento (estableciendo la magnitud máxima posible de aranceles para algunos casos excepcionales igual a sólo 30 por ciento), y con esto, debilitó su posición en las negociaciones y disminuyó las posibilidades para la defensa estratégica y el desarrollo de algunos sectores prioritarios.

En cuarto lugar, el gobierno relaciona sus esperanzas, entre otras cosas, con las ventajas de la supuesta solución más eficaz de las investigaciones *antidumping*, que actualmente se aplican contra algunas de las exportaciones de Rusia. Según German Gref, ministro de Economía, el ingreso adicional relacionado con esto puede ser igual a 18 mmd al año. Pero existen, también, otras estimaciones. Por ejemplo, M. Deliagin, director del Instituto Ruso de los Problemas de Globalización, considera que tal ingreso será igual sólo a 2 mmd (Timchenco, 2002: 3).

Es cierto que las investigaciones *antidumping* constituyen la mayor parte (59 por ciento) de las medidas defensivas que se aplican contra los exportadores de Rusia. Pero debe tomarse en cuenta que 65 por ciento de estas investigaciones se inician en relación con los productos de sólo un sector, metalúrgico; además, para defender eficazmente sus intereses en estas investigaciones, las empresas exportadoras necesitarán muchos cuadros altamente calificados, quienes, por ahora, están en gran déficit tanto en las empresas como en la administración pública. Pero lo más importante consiste en que la aplicación de esta clase de defensa depende no de la membresía de un país en la OMC, sino de otorgamiento a este país del estatuto de una economía de mercado (Griaznova, 2002: 2).

En quinto lugar, no se debe hacer caso omiso a las experiencias existentes. China, por ejemplo, entró a la OMC con una economía en crecimiento importante y mejor preparada para la expansión internacional en comparación con la de Rusia. Sin embargo, la primera reacción de su economía a la entrada a la OMC fue el crecimiento más rápido de importaciones en relación con exportaciones y como resultado una drástica disminución del superávit de la balanza comercial. Según las apreciaciones

nes del Ministerio de Comercio de China, durante los ocho meses de 2003 este superávit bajó hasta 8.86 mmd. o, sea, en 50.4 por ciento en relación con el periodo análogo de 2002.¹¹

Como otra experiencia puede mencionarse México. Los 11 tratados de libre comercio que este país acumuló en más de una década con 32 naciones del mundo, no lograron terminar con su balanza comercial deficitaria (*El Financiero*, 21 de noviembre de 2003, p. 16).

Finalmente, en agosto del 2003 el FMI publicó el informe donde realizó una evaluación independiente de la eficiencia de la Organización Mundial de Comercio. Una de las conclusiones del documento es la siguiente:

El cumplimiento de las reglas del comercio libre influye positivamente sólo a las economías que tienen los niveles comparables del desarrollo. La membresía en la OMC tiene las consecuencias distintas para los países desarrollados y en crecimiento. Las exportaciones de los países en crecimiento están basadas primordialmente en materias primas, mientras que sus importaciones, como regla, se centran en los productos de altas tecnologías. La eliminación de las barreras arancelarias estimula, sin duda, el intercambio mercantil, pero este crecimiento sólo profundiza las diferencias entre los países industrializados y en desarrollo (Jmelev, 2003: 1).

En cuanto a “las posibilidades más amplias en el exterior para los inversionistas de Rusia, en particular, del sector bancario”, entonces, tomando una posición realista, se debe reconocer que estas posibilidades durante un periodo bastante largo serán más abstractas que reales, porque su realización depende en primer término de competitividad tecnológica, y sólo en segundo término, de las condiciones del intercambio internacional.

La mayor parte de las compañías de los sectores reales y bancarios, relacionan la probable entrada a la OMC no con las posibilidades de expansión, sino con las necesidades de protección y sobrevivencia en el mercado interno. La banca rusa, por ejemplo, es muy pequeña en comparación con el capital bancario exterior y difícilmente puede competir por los clientes importantes no sólo en otros países, sino también en el mercado

¹¹ Véase Profitzit torgovogo balanza Kitaia cnizitsia v etom godu na 2/3, www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=41856

interno. Esto se entiende de la comparación siguiente: si, por ejemplo, el volumen de todos activos de la Banca de Rusia en 2001 era igual a 37 por ciento del PIB del país, entonces, el mismo indicador era igual en España, a 679 por ciento; en Alemania, a 681 por ciento; en Francia, a 975 por ciento; en Gran Bretaña, a 1085 por ciento; y en los Estados Unidos, a 7,997 por ciento (Sarkisyants, 2003: 92).

La banca de China es más firme que la de Rusia; sin embargo, después de la entrada del país a la OMC, se halla al borde de una crisis ante la competencia foránea. La crisis podría obligar a las autoridades a destinar más de 500,000 millones de dólares, equivalentes a 40 por ciento del PIB del país para ayudarle a resolver su grave problema de cartera vencida. Para Li Yining, un prestigioso economista chino, “el mayor desafío para el sector financiero doméstico no es el capital extranjero, sino precisamente los servicios financieros más avanzados que ofrecen los bancos foráneos, que además de mayor capital y activos, tienen la ventaja de no estar sujetos a la interferencia de los gobiernos locales” (Moncada, 2003: 59).

4. *Acceso al mecanismo internacional de solución de los conflictos comerciales, así como la participación en la elaboración de las reglas del comercio internacional, tomando en consideración los intereses nacionales del país.* Es cierto que los miembros de la OMC para solucionar los conflictos comerciales tienen derecho de acudir al especial arbitraje interno de la institución, precisamente en los marcos de Roster se puede reclamar los procedimientos contra *dumping*. Pero, en primer lugar, como ya fue mencionado, las aplicaciones de las investigaciones contra *dumping* están relacionadas no con la membresía de un país en la OMC, sino con el otorgamiento a este país del estatuto de una economía de mercado, cuestión que se encuentra en un ámbito de complejas relaciones políticas entre Rusia y las grandes potencias, en primer lugar, los Estados Unidos. En segundo lugar, la entrada a la OMC de China, sin contar con un reconocimiento de una economía de mercado, condujo a la aplicación a este país de 200 condicionamientos, uno de los cuales consiste en que China no podrá utilizar los servicios de Roster durante los 15 años a partir del momento de su entrada a la OMC (Simonov, 2001: 34). Tal situación ha creado para Rusia un precedente peligroso en el sentido de probables intenciones de imponer al país las condiciones semejantes de la incorporación a dicha institución internacional.

En lo que se refiere a la “participación en la elaboración de las reglas del comercio internacional, tomando en consideración los intereses nacionales del país”, la Conferencia Ministerial en Cancún confirmó claramente que el principio de igualdad de derechos en la OMC no se cumple. Los países en desarrollo no pueden lograr la eliminación de la práctica de inmensos subsidios a la agricultura en los países industrializados, lo que puso a esta organización internacional al borde de una crisis. En este sentido el informe del FMI –arriba mencionado– es bastante significativo.

Sería ingenuo creer que con este documento el FMI tiene la intención de restablecer la justicia en los marcos de la OMC; hay más razones para considerar que es una señal de que las élites gobernantes de los G-7 no están satisfechas con el grado de apertura de las fronteras nacionales, que se logró conquistar por medio de la OMC. Al mismo tiempo, es un mal presagio para los países en desarrollo, porque nos da la idea de qué dirección van a rectificarse las reglas internas de la OMC durante el proceso de revisión que comienza a partir del 1o. de enero de 2004: las reglas se van a recrudescer.

En este ámbito general, las esperanzas del gobierno de Rusia de participar en la elaboración de las reglas del comercio internacional, “tomando en consideración los intereses nacionales del país”, pueden calificarse como algo parecido a un romanticismo económico y político internacional.¹²

Al margen del análisis de los argumentos del gobierno a favor de una rápida incorporación del país a la OMC es importante tomar en consideración dos elementos más del problema, como son: las desigualdades en el desarrollo de distintas regiones de Rusia y el proceso integrador que está tomando fuerza a través de los convenios comerciales regionales en los macros de la Comunidad de Estados Independientes.

Las consecuencias más sensibles de la entrada de Rusia a la OMC, se pueden esperar en la industria transformadora, en particular, en la química, petroquímica, así como en la construcción de máquinas. Pero la estruc-

¹²K. Remchukov, diputado del Parlamento de Rusia y coordinador del Consejo Social creado para investigar de manera independiente el problema de incorporación de Rusia a la OMC, en una conversación con Pascal Lamy, comisario de la Unión Europea que atiende los asuntos de la OMC, llamó su atención sobre las condiciones muy desiguales que existen en los países miembros de esta institución internacional en el ámbito de agricultura. Respondiendo, el señor Lamy recalzó que la OMC “no es un club del comercio libre, sino un club que en cada etapa concreta decide qué corresponde y qué no corresponde a sus intereses” (Artiuchin, 2001: 2).

tura de producción industrial en varias regiones de Rusia está poco diversificada. Por ejemplo, en las provincias Nischegorodskaya y Samarskaya la construcción de máquinas constituye 47 y 56.5 por ciento de la producción industrial de estas entidades administrativas, de tal manera, que están aportando anualmente 19 y 34 por ciento del total de impuestos recaudados en estas regiones respectivamente.

Un cuadro análogo se observa, también, en muchas otras regiones. Un deterioro en dichos sectores puede golpear severamente a las regiones “monorramales” en los ámbitos de nivel de la producción, del empleo y del presupuesto. Al mismo tiempo es poco probable que estas pérdidas puedan compensarse a cuenta del surgimiento de otras producciones, digamos, a expensas de las inversiones extranjeras; es que éstas, según la práctica de los últimos años, se concentran en la capital (Moscú) y en la provincia de Moscú. En 2002, por ejemplo, en esta zona se colocó 50 por ciento de las inversiones extranjeras directas que vinieron en este año al país (Griaznova, 2002: 5).

Así que las políticas de diversificación de las industrias deben ser tareas importantes en el proceso de preparación al país para su incorporación a la OMC.

En cuanto al segundo problema mencionado, o sea, el proceso integrador en los macros de la Comunidad de Estados Independientes, entonces, en este ámbito el impacto de una entrada apresurada del país a la OMC puede tener en el largo plazo consecuencias más serias que las de un conjunto de efectos económicos inmediatos, porque se trata del destino de la integración en el espacio ex soviético, que ocupa una sexta parte del territorio del globo terrestre.

Me permito sólo indicar algunos elementos de este problema:

A pesar de que el comercio de Rusia con los países de la CEI constituye sólo 15.4 por ciento del volumen total de su comercio exterior (2001), la integración con estos países cumple un papel importante para el desarrollo de la economía de Rusia, especialmente desde la perspectiva de largo plazo.

Tal situación en parte se debe al alto grado de la división del trabajo e interdependencia entre Rusia y estos países, que se ha creado en los marcos de la URSS. Rusia de manera estable tiene el liderazgo en comercio con los países de la CEI. Ucrania, Kazajstán y Bielorrusia, por ejemplo, importan de Rusia de 42 a 64 por ciento del volumen total de sus exportaciones;

y los países como Tadjikistán, Moldavia y Bielorrusia exportan a Rusia de 33 a 51 por ciento de todas sus mercancías (véanse cuadros 4 y 5). Rusia está subsidiando a las economías de la CEI vía los precios inferiores de energéticos respecto de su nivel internacional, por el valor anual aproximado a 5 mmd.

CUADRO 4
PAÍSES IMPORTADORES MÁS IMPORTANTES
DE LOS PRODUCTOS DE RUSIA EN LOS MARCOS DE LA CEI
(Miles de millones de dólares, 2001)

<i>Total de exportaciones de Rusia a la CEI</i>	14,440	100%
1. Ucrania	5,269	36.5
2. Bielorrusia	5,249	36.4
3. Kazajstán	2,720	18.8
Subtotal	13,238	91.7

Fuente: "Rusia v cifraj", Goskomstat Rosii, Moscú, 2002, p. 167.

CUADRO 5
PAÍSES EXPORTADORES MÁS IMPORTANTES
A RUSIA EN LOS MARCOS DE LA CEI
(Miles de millones de dólares, 2001)

<i>Total de importaciones de Rusia de la CEI</i>	11,116	100%
1. Bielorrusia	3,941	35.5
2. Ucrania	3,820	34.4
3. Kazajstán	1,985	17.9
Subtotal	9,746	87.7

Fuente: "Rusia v cifraj", Goskomstat Rosii, Moscú, 2002, p. 167.

Las economías de la CEI, en particular Bielorrusia, Ucrania y Kazajstán, son necesarias a Rusia como los mercados para la realización de la producción del alto grado de elaboración, así como un mecanismo para promover estos productos en terceros países.

Productos de este tipo ocupan 21 por ciento de las exportaciones rusas a la CEI, mientras que su peso en las exportaciones al margen de la CEI es igual sólo a 8.6 por ciento. Por otro lado, la calidad de la produc-

ción de Rusia en metalurgia y en la construcción de maquinaria es altamente dependiente de la importación de los países de la CEI de una serie de productos minerales (véanse cuadros 6 y 7).

CUADRO 6
ESTRUCTURA MERCANTIL DE LAS EXPORTACIONES DE RUSIA
A LOS PAÍSES DE CEI (%), 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001-1995
Productos de alimentación y materias primas agrícolas	2.8	3.2	3.6	4.3	4.3	5.2	5.8	3.0
Productos minerales incluyendo energéticos	51.4	52.8	53.7	53.0	52.5	49.2	43.8	-7.6
Productos de industria química	10.8	9.5	9.1	9.2	10.1	10.2	10.7	-0.1
Pieles y productos de pieles	0.1	0.1	0.2	0.2	9.2	0.3	0.4	0.3
Madera y productos de madera	3.3	3.3	2.5	2.9	2.7	3.0	3.1	-0.2
Textil, productos de textil, calzado	2.3	1.8	1.9	1.8	1.8	2.1	2.1	-0.2
Metales, piedras preciosas y productos	9.5	9.2	7.8	9.4	8.3	10.2	10.9	1.3
Maquinaria y medios de transporte	18.3	18.5	19.5	17.7	18.6	18.0	21.0	2.7
Otros productos	1.5	1.6	1.7	1.5	1.5	1.8	2.2	0.7
Total de exportaciones	100	100	100	100	100	100	100	0

Fuente: "Rusia v cifraj", Goskomtat Rosii, Moscú, 2002, p. 167.

Finalmente, la cooperación con los países de la CEI en una medida considerable depende la competitividad del sector de la construcción de maquinaria y su penetración a los mercados mundiales. Las ramas, donde tal efecto es más significativo son: construcción de aviones y automóviles; producción de armamentos; producción de aparatos eléctricos y electrónicos.

En el caso de incorporación a la OMC, las relaciones existentes en los marcos de la CEI, comenzarán a transformarse, porque los convenios bilaterales que se utilizan en la CEI, no se reconocen en la OMC en calidad de una base para las relaciones comerciales preferenciales. Las posibles consecuencias de tal paso de Rusia, pueden ser una caída de la competitivi-

dad de los productos en el comercio “interno”, así como una disminución del comercio regional.

CUADRO 7
ESTRUCTURA MERCANTIL DE LAS IMPORTACIONES DE RUSIA
A LOS PAÍSES DE CEI (%), 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001-1995
Productos de alimentación y materias primas agrícolas	25.3	26.1	22.6	19.2	21.0	17.8	17.4	-7.9
Productos minerales incluyendo energéticos	15.0	14.5	14.0	13.2	9.2	15.2	11.3	-3.7
Productos de industria química	9.6	11.4	10.6	13.6	14.2	12.6	13.5	3.9
Piel y productos de pieles	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.1
Madera y productos de madera	0.8	1.1	1.5	2.1	2.6	2.5	3.1	2.3
Textil, productos de textil, calzado	7.8	5.8	8.1	7.6	10.6	9.8	9.5	1.7
Metales, piedras preciosas y productos	16.5	17.9	14.2	14.4	12.9	15.4	15.0	-1.5
Maquinaria y medios de transporte	21.9	19.8	24.7	25.1	25.5	22.1	25.4	3.5
Otros productos	2.8	3.1	4.0	4.4	3.6	4.2	4.4	1.6
Total de importaciones	100	100	100	100	100	100	100	0

Fuente: “Rusia v cifraj”, *Goskomtat Rosii*, Moscú, 2002, p. 167.

Un estudio más profundo de la relación entre la membresía en la OMC y la integración regional en el caso de Rusia, tiene una importancia especial. Esto es debido a que el día 19 de septiembre de 2003 en la ciudad de Yalta los presidentes de los cuatro países (Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Kazajstán) firmaron un convenio sobre la creación durante 5-7 años de un Espacio Económico Unido. Se pretende preparar las condiciones para los traslados no obstaculizados de mercancías, servicios, fuerza de trabajo y capitales.

Para avanzar se aplicará la fórmula europea de una integración de distintos niveles y velocidades para diferentes países, sectores y direcciones de integración. Los participantes esperan utilizar de manera creativa

la experiencia de la convivencia de los países participantes durante los 70 años en el marco de la URSS; de su convivencia durante 10 años en el ámbito de la CEI, y de los 30 años del proceso integrador en Europa. En relación con esto surge una pregunta: ¿no sería más eficaz para Rusia y otros países mencionados negociar las condiciones de integración a la OMC no por separado, sino desde las posiciones unidas, tal como lo hace actualmente la Unión Europea?

A manera de conclusión

Por las razones expuestas la atención en las negociaciones de Rusia con la OMC, se debe concentrar no en las fechas de la incorporación a esta organización internacional, sino en sus condiciones. Como hemos visto, hay muchos argumentos a favor de que en esta incorporación no existe urgencia económica; al contrario, el país necesita más tiempo para prepararse mejor ante tal paso. Una incorporación no supeditada a los intereses de la elevación de competitividad del país y de su desarrollo conducirá a un choque comparable con el de 1992. Probablemente, entre las dos integraciones (a través de la OMC a la economía mundial y por medio del Espacio Económico Unido a la economía regional) la prioridad debe darse a la segunda, como una etapa lógica para integrarse a la economía mundial. En el sentido más aterrizado, uno de los problemas a resolver urgentemente consiste en la necesidad vital de superar el conflicto entre los intereses comunes del desarrollo sostenible, y los intereses políticos corporativos de la élite gobernante del país.

Bibliografía

- ARTIUCHIN, Aleksey (2001), “WTO ne yavlyayetca samotzeliu dlia Rossiii”, *Nezavimimaya gazeta*, Rusia, 26 de diciembre.
- BRIUN, Kare (2003), “La solución será encontrada sólo por medio de las negociaciones políticas” (www.opec.ru/news_doc.csp?tmpl=news_docprint&id_no=40441).
- DALE, Robert (2001), “The particular way of Rusia to get to WTO”, *International Herald Tribune*, USA, 20 de noviembre.
- FEDORENKO, Nikolay y Sergey Shagalov (2002), “Efficiency of Russia’s Involving into International Division of Labor”, *Voprosi Ekonomiki*, núm. 7, Rusia, pp. 83-94.

- GORBAN, Mijail y Serguey Guriev (2002), "Russia in WTO: Myths and Reality", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 2, Rusia, pp. 61-83.
- GRIAZNOVA, Antonina (2002), "Problemas actuales de incorporación de Rusia a la OMC", Informe del Instituto de las Investigaciones Estratégicas, Rusia, noviembre.
- Investment Climate in Russia (the Report of the Expert Institute) (1999), *Voprosi Ekonomiki*, núm. 12, Rusia.
- JMELEV, Mijail (2003), FMI considera que la OMC está dejando de cumplir sus funciones, *Finansovie izvestia*, 20 de agosto, Rusia. www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=41393
- "KOMERSANT" (2003), núm. 4, Rusia, www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=40255
- KRYLATYJ, Elvira y Olga Stroková (2002), "Agrarniy sektor ctran s perejodnoi ekonomikoy y BTO", *Mirovaia Ekonomika y Meschdunarodnie Otnoschenia*, núm. 5, Rusia, pp. 59-65.
- KUDROV, Vladimir (2003), "Contemporary World Economy and Russia", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 3, Rusia, pp. 45-61.
- LIVENTZEV, Nikolay y Yaroslav Lisovolik (2003), "Regionalnie aspekty prisoedinenia Rossii k BTO", *Mirovaia Ekonomika y Meschdunarodnie Otnoschenia*, núm. 5, Rusia pp. 49-58.
- MAU, Vladimir (2003), "Economic and Political Results of 2002 and the Problems of Economic Policy at the Election Year", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 2, Rusia, pp. 4-26.
- MONCADA, Jorge (2003), "La banca china sucumbe ante la competencia foránea", *Vértigo*, núm. 124, México, 3 de agosto.
- MOSHAYSKOV, Oleg (2001), "Kursovaia política Banka Rossii: kriterii realisma", *Dengi y kredit*, núm. 1, Rusia.
- OBOLENSKY, Valentin (2002), "Russian and WTO: Opportunities for Upgrading Competitiveness of Local Produce", *Mirovaia ekonomika y meshdunarodnie otnoshenia*, núm. 5, Rusia, pp. 38-42.
- "(2003) Persiste el déficit comercial a pesar de 11 TLC", *El Financiero*, 21 de noviembre, p. 16.
- PORTER, Michael (1993), *Meshdunarodnaia konkurentzia*, Moscú, Rusia.
- ROSSIA v cifraj (2002), *Goskomstat Rossii*, Moskva, Rusia.
- ROSSIA y BTO (2003) (página de internet), www.wto.ru/russia.asp?f=target&t=9
- RHUL, Christopher (2003), "Rusia puede caer como víctima de su propio éxito" (www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=39299).
- SIMONOV, Konstantin (2001), "La incorporación de China a la OMC", *Komersant*, 16 de noviembre (www.wto.ru/ru/press.asp?msg_id=358).

- SHCHEBAROVA, Natalia (2003), "Russia's Foreign Trade Policy", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 1, Rusia, pp. 154-158.
- SARKISYANTS, Anatoliy (2003), "The Role of Banks in the Economy", *Voprosi Ekonomiki*, 2003, núm. 3, p. 92.
- TIMCHENCO, Dmitriy (2002), "K chemu privediot vstuplenie v WTO", en <http://supol.narod.ru/archive/2002/SU0013A.HTM>
- VALENTEI, Serge, y Leonid Nesterov (2002), "Russia in a Changing World: External and Internal Challenges", *Voprosi Ekonomiki*, núm. 3, Rusia pp. 51-65.
- VASILLEVA, Valentina (2003), Los bancos extranjeros encontraron nuevo pretexto para la expansión a Rusia: su incorporación a la OMC", *Komersant*, núm. 9, Rusia.
- www.opec.ru/news_doc.asp?tmpl=news_doc_print&d_no=41092).
- VEDOMOSTI, 26 de marzo de 2003, Rusia.
- _____, 4 de abril de 2000 y 21 de septiembre de 2001, Rusia.
- _____, 2003, núm. 4, Rusia.

CUARTA PARTE

Japón y su política para el Pacífico

Japón en disyuntiva: fuerzas de pacificación o guerra preventiva

Alfredo Román Zavala*

Introducción

AL TÉRMINO de la Segunda Guerra Mundial, el Tratado de Paz firmado entre los Estados Unidos y Japón formó parte del sistema de seguridad mundial encabezado por Estados Unidos. Esta potencia americana consideró a Japón como uno de sus aliados incondicionales en el este de Asia para luchar en contra de los nacionalismos comunistas en China, Corea del Norte, Filipinas e Indonesia. El instrumento general de ese sistema fue el Tratado de San Francisco firmado el 8 de septiembre de 1951 y tanto el Tratado de Paz mencionado así como el Tratado de Seguridad y Asistencia Mutua, firmado algunas horas más tarde en el presidio de Alcatraz en San Francisco, California, forjaron lo que sería la relación de Japón con los Estados Unidos en la posguerra.

El entonces primer ministro japonés, Shigeru Yoshida, estuvo de acuerdo con los planteamientos originales del Tratado de Seguridad, ya que contemplaba eliminar los conflictos y la inestabilidad política de Japón. En su sentido original, dicho tratado dio a Estados Unidos la autoridad para impedir la influencia de cualquier otra potencia dentro de Japón,¹ y no fue sino hasta 1960 cuando las cláusulas más ominosas del tratado fueron eliminadas en un intento por cambiar la sustancia de la relación.

* Candidato a doctor en ciencia política y relaciones internacionales por la Australian National University. Actualmente es profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México. Correo electrónico: azavala@colmex.mx

¹ El artículo 6o. estipuló el retiro de todas las fuerzas de ocupación de las potencias aliadas después de la implementación del Tratado de Paz, pero dejó la puerta abierta a la “permanencia de fuerzas armadas extranjeras en territorio japonés bajo, o a consecuencia, de cualquier acuerdo bi o multilateral que hubiera sido o pudiera ser hecho entre una o más de las potencias aliadas y Japón”. Eso significaba que la mayoría de las fuerzas de ocupación podría permanecer en Japón como fuerzas de seguridad de los Estados Unidos en una virtual continuidad de la ocupación norteamericana.

El Tratado de Paz también le permitió a Estados Unidos apropiarse de Okinawa como una colonia adicional y el destino de esa apropiación sólo fue alterado 20 años después cuando se devolvió a la soberanía japonesa. La subordinación japonesa hacia Estados Unidos persistió a lo largo de los 50 años posteriores y contrastó con la creencia del primer ministro japonés, Yoshida, para quien el tratado sería un asunto meramente transitorio.

El Tratado de San Francisco, en ese sentido, fue el resultado de una convergencia de los intereses nacionales de ambos países. La aceptación del sistema de San Francisco significó, efectivamente, que Japón entrara de lleno a la comunidad internacional con dos características importantes: primero, el compromiso por compartir los valores fundamentales de los países occidentales así como sus estructuras políticas y económicas. Eso significó, en términos generales, la adopción de los principios democráticos y económicos basados en el libre mercado.

En segundo lugar, Japón se orientó a seguir un desarrollo económico con un mínimo de poder militar bajo la protección que le proporcionaba la alianza con Estados Unidos a través del Tratado de Seguridad. A esto se le denominó posteriormente “doctrina Yoshida”. Esta política fue adoptada debido a la necesidad de reconstruir la economía del país y pronto fue ganando terreno y apoyos –tanto interna como externamente– pues evitaba que Japón prosiguiera una vía militar.

No obstante, la resurrección de la economía japonesa, al igual que sus valores democráticos, comenzó a mostrar flancos débiles que impidieron el pleno desarrollo del potencial que representaba la alianza con Estados Unidos. La política de abandonar toda la responsabilidad sobre la seguridad nacional a Estados Unidos generó un sentimiento de “pacifismo aislacionista” en el pueblo japonés, e impidió cualquier participación o responsabilidad en el mantenimiento de la paz mundial. Esta mentalidad fue criticada por la comunidad internacional en repetidas ocasiones pero, sobre todo, a raíz de la guerra del Golfo Pérsico de 1991.

Aun así, de una forma u otra, Japón se vio involucrado en tres guerras en Asia y el Medio Oriente después del fin de la Segunda Guerra Mundial. En primer lugar la guerra de Corea de 1950, que aceleró los avances hacia el establecimiento de relaciones amistosas con sus antiguos enemigos regionales. La misma guerra propició un mayor estímulo y recupe-

ración de la economía japonesa ante la enorme demanda para la asistencia de las tropas estadounidenses en Corea.

Durante la guerra de Vietnam, en las décadas de los sesenta y setenta, Japón proveyó de materiales y servicios de reparación a los submarinos nucleares norteamericanos y a las tareas logísticas de apoyo de sus transportes aéreos. Los emplazamientos militares estadounidenses en las bases japonesas de Okinawa, Yokota e Iwakuni fueron fundamentales para esas incursiones militares en Vietnam. Huelga señalar que el incremento en la demanda para proveer los avances militares tuvo un efecto importante en algunos sectores de la economía japonesa que aceleraron su crecimiento de manera espectacular.

Sin embargo, a pesar de los legados negativos, los compromisos japoneses con los principios democráticos, con los valores del libre mercado en economía y con la no militarización contenidas en el sistema y en el Tratado de San Francisco, sirvieron para fundar el patrón de desarrollo económico político y social de Japón más allá de la Guerra Fría. Esos compromisos también contribuyeron a la estabilidad económica de la región del Asia Pacífico.

El panorama fue distinto durante la tercera participación japonesa en una guerra, la llamada guerra del golfo en 1990-1991, en donde Japón desempeñó un papel más activo en materia de cooperación de asistencia financiera a las incursiones militares de entonces. En esa ocasión, la diferencia fundamental consistió en saber qué tipo de cooperación podía proporcionar una superpotencia económica como Japón ante situaciones de crisis política que amenazaran a la comunidad internacional y la paz mundial.

La participación japonesa en la primera guerra del golfo confrontó a su “aislacionismo pacífico” con las exigencias de las nuevas realidades internacionales. Después de esta guerra, el papel y la tarea de Japón en el escenario internacional pareció llegar a un punto en el cual el aporte militar japonés se manifestó con ímpetus más destacados tanto al exterior como al interior del país (Purrington, 1992: 162).

Así, aunque se dieron intentos importantes para redefinir y reconfirmar la alianza bilateral, principalmente después de la visita a Japón del presidente estadounidense William Clinton, en 1996, los obstáculos continuaron presentándose para ese propósito. Tal vez el obstáculo más

importante consistió en la paulatina pérdida de influencia estratégica de Japón en la región, esto debido al estancamiento de su economía y a la consiguiente inestabilidad política. Un segundo obstáculo lo representó el unilateralismo en el que cayó la política estadounidense, abocada más a la protección de sus propios intereses nacionales que a la conformación de un nuevo orden internacional basado en reglas acordadas internacionalmente.

Con los incidentes del 11 de septiembre, y con el gobierno de la administración del presidente Bush vigilando la manera en que Japón contribuiría a la lucha en contra del terrorismo internacional, particularmente en contra del denominado “eje del mal” (Irán, Iraq y, en el este de Asia, Corea del Norte), se aplicó estrictamente el tratado y se buscó darle una validez más concreta en materia de amenazas externas.

La invasión norteamericana a Iraq –un ataque preventivo instrumentado por los Estados Unidos como parte de su lucha en contra del “terrorismo internacional”– arrastró por igual tanto a Gran Bretaña como a un puñado de países europeos, asiáticos y americanos, para legitimar una invasión que ultrajó los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas.

En ese sentido, Japón comenzó también a enfrentar el pago de la factura contenida en el Tratado de San Francisco y se dispuso a delinear una política exterior que respondiera a las necesidades de una nueva estrategia de seguridad internacional con los Estados Unidos a la cabeza. La disyuntiva entre acogerse a los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas –a los tibios aportes proporcionados a las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz– o cumplir los compromisos contraídos con los Estados Unidos en materia de seguridad como parte del Tratado de Seguridad y Asistencia de 1951, fue resuelta en supeditada obediencia a los intereses estadounidenses y en atención a la imposibilidad constitucional para tomar iniciativas de tipo militar ante la potencial amenaza que, de acuerdo con los servicios de inteligencia estadounidense, representaba Corea del Norte.

Por ello conviene, a continuación, hacer algunas acotaciones sobre el proceso histórico contemporáneo que derivó en esa aparente disyuntiva para la política exterior japonesa y de qué manera fue afectando a su política interna. En el estudio que sigue se podrán encontrar algunos

de los elementos que han pesado entre los líderes políticos japoneses en la búsqueda por encontrar los caminos más idóneos para mantener firme el respeto a los preceptos constitucionales y responder, simultáneamente, a las transformaciones y las presiones externas (sobre todo provenientes de Estados Unidos) que buscaban, paradójicamente, lo contrario.

La estructura del capítulo comprende, a grandes rasgos, las transformaciones internacionales en materia de seguridad a raíz del colapso del bloque socialista y la manera en que la Organización de las Naciones Unidas ha, literalmente, “combatido” el surgimiento de las disputas nacionales mediante el establecimiento de una seguridad real y el apoyo de la estabilidad de las economías. El estudio se orienta también a explicar las circunstancias históricas internas que condujeron a que los líderes políticos japoneses se plantearan la necesidad de reformar la Constitución y a que el país asumiera compromisos mayores en el escenario internacional.

El análisis aborda las repercusiones en la política interna japonesa de los acontecimientos del 11 de septiembre en la ciudad de Nueva York que se reflejaron en la revisión de las estrategias de seguridad nacional para combatir el terrorismo internacional en función de la defensa de los intereses norteamericanos.

El estudio señala, finalmente, que la respuesta japonesa se da también en función del peligro, real o ficticio, que representa la amenaza nuclear norcoreana en las cercanías geográficas del archipiélago japonés y las restricciones que lo atan constitucionalmente para prevenir ataques armados. Se hace una particular alusión a los 10 minutos que atan a Japón a los Estados Unidos en materia de defensa ante un ataque nuclear.

Los nuevos esquemas de seguridad después de la Guerra Fría

La finalización de la Guerra Fría, el desmembramiento del bloque socialista y el consecuente colapso del sistema bipolar, dieron paso a un nuevo esquema de seguridad internacional configurado sobre la base del liderazgo único de los Estados Unidos y legitimado a través de la participación de la Organización de las Naciones Unidas fundamentalmente mediante las denominadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (PKO, por sus siglas en inglés).

Si bien el argumento acerca de la contribución internacional para el mantenimiento de la paz mundial surgió con renovados bríos a raíz de la crisis del golfo de los años noventa –en ocasión de la participación conjunta para someter los intentos expansionistas iraquíes sobre Kuwait– existieron otros antecedentes de mayor peso acerca de cómo enfrentar multilateralmente un nuevo orden internacional que diera soluciones al colapso de la estructura socialista y a las disputas nacionales.

La Conferencia o Foro de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), por ejemplo, tuvo su primer encuentro en 1975 en Helsinki, Finlandia, con una participación total de 35 países (33 países europeos más la inclusión de los Estados Unidos y Canadá). A propósito de la Declaración de Helsinki, surgida de esa primera reunión internacional, vale mencionar los puntos que destacaron en ella y que simbolizaron la *détente* del momento: el respeto de la soberanía del Estado, el abandono del uso de la fuerza armada, la no agresión de otros territorios, la solución pacífica de las disputas, el respeto de los derechos humanos y la autodeterminación de los pueblos, entre otros. Uno de los puntos importantes en esa reunión, por cierto, consistió en fortalecer las funciones orientadas al mantenimiento de la paz que combinaran el establecimiento de una seguridad real con el apoyo de una estabilidad de las economías de los países que acudieron a ella.

Para el otoño de 1990, los líderes de los países mencionados anteriormente –incorporando a la Alemania unificada y a otras nuevas naciones democráticas– adoptaron en París, el Acuerdo de París cuyo espíritu consideró a la democracia y a la economía de mercado como un conjunto de valores asociados entre sí. En ese espíritu el esquema de seguridad tuvo una nueva visión y se transformó, de la antigua coexistencia, en una suerte de coordinación o integración de un mecanismo conjunto para la seguridad internacional. La carta de presentación del foro tuvo la peculiar característica de fungir como cuerpo de coalición de tipo norte-norte y, en cierto sentido, habida cuenta del “rescate democrático” de muchos de los países del ex bloque soviético, de tipo este-oeste.

Después de la conferencia de París, en Viena, los esfuerzos por interceder en la consecución de mecanismos pacificadores no mostraron muchos progresos. El Centro para la Prevención de Disputas, por ejemplo, establecido *ex profeso* para la toma de medidas concretas, efectivas y viables, no tuvo una trascendencia relevante como instancia mediadora para la cooperación de la paz en las nuevas fronteras europeas.

Esto trajo como resultado que en la Nueva Declaración de Helsinki, efectuada en la primera mitad de 1992, se reconociera que, a pesar del establecimiento de un nuevo orden europeo, el Foro de Seguridad y Cooperación en Europa había funcionado de manera poco eficiente frente a la nueva amenaza que representaban las luchas internas (étnicas, religiosas, políticas y económicas) en muchos países y que los peligros resultaban ser mayores que las posibilidades de coexistir.

Las cifras que la Organización de las Naciones Unidas proporcionó en torno al surgimiento de los conflictos dentro de los estados mismos fueron más que elocuentes en ese sentido. En 1988, de las cinco Operaciones para el Mantenimiento de Paz que se habían llevado a efecto, cuatro correspondieron a guerras entre estados y solamente una a conflictos internos. Sin embargo, a partir de esas fechas, y hasta 1994, de 21 operaciones para la paz, sólo ocho correspondieron a guerras entre estados y 13 a conflictos internos, es decir, un 62 por ciento del total de conflictos mundiales se daban en el interior de los estados (Boutros-Ghali, 1995: 9). De ahí que la Declaración de París le otorgara una mayor importancia a la distribución de las responsabilidades entre naciones y al establecimiento de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de tipo regional y de conformidad con la propia Carta de las Naciones Unidas.

El fin de la Guerra Fría y sus repercusiones en Japón

Sobre este aspecto en particular es importante mencionar que la influencia japonesa en el campo de la política mundial, y en la toma de decisiones, se ha incrementado paulatinamente con el paso del tiempo y con ella han aparecido, en el interior del país, algunos elementos controvertidos, sobre todo en lo referente a la modificación de la Constitución, concretamente su artículo 9o. A pesar de que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial Japón quiso distanciarse de las disputas políticas internacionales –lo cual le valió el mote de “gigante económico-enano político”²– las realidades cambiantes de la política internacional empezaron

²Para abundar sobre el papel político en el ámbito internacional del Japón de la posguerra, consúltese a Inoguchi (1986: 95 y ss.).

a presionarlo para replantear esa postura. La Declaración de Helsinki que se mencionó líneas arriba, así como el retiro de una parte de las fuerzas de ocupación estadounidense de la región asiática, fueron dos de los elementos que formaron parte del nuevo esquema internacional al que Japón se empezó a adaptar.

Japón, no hay que olvidar, contribuye con cerca del 16 por ciento del producto nacional bruto mundial y se coloca en el segundo lugar, después de los Estados Unidos. De igual manera, en lo que se refiere a la tasa de inversión participativa en el Fondo Monetario Internacional, alcanza el segundo lugar, después de la Alemania unificada.

Todo el éxito de la economía japonesa y su “milagro” se consolidó en función del principio básico de mantenerse alejado de las distracciones de la política internacional contenido en su precepto constitucional que consiste en “renunciar para siempre a la guerra”. La discusión a ese respecto se centra en el artículo 9o. de la Constitución de 1947 en donde se establece con claridad dicha renuncia, como puede leerse en el párrafo siguiente:

Artículo 9o. Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o uso de la fuerza como medio para solucionar las disputas internacionales.

2. A fin de cumplir el propósito del párrafo anterior, las fuerzas aérea, marítima y terrestre así como otro potencial de guerra nunca serán mantenidas. El derecho del Estado a la beligerancia no será reconocido.

No obstante, con los Tratados de Paz de San Francisco de 1951 se dieron los movimientos encaminados a armar la defensa de Japón, aun a costa de complicar las vías legales que le imponía la Constitución. Los tratados estipularon específicamente que las fuerzas aliadas reconocían a Japón como una nación soberana y con el derecho inherente de poseer fuerzas de autodefensa individual.

En ese sentido, el Tratado de Seguridad mostró un compromiso manifiesto con la Carta de las Naciones Unidas y, en su preámbulo, se enfatizó el peligro que enfrentaba un país como Japón, insuficiente o nulamente armado, y que por ello se deseaba concluir un tratado de seguridad con Estados Unidos simultáneamente al Tratado de Paz. El

mantenimiento de las fuerzas armadas en Japón se justificó legalmente por el derecho japonés para establecer acuerdos de seguridad colectiva y por el principio de la Carta de la ONU de que todas las naciones poseen el derecho inherente de autodefensa colectiva e individual. Esa provisión sirvió de fundamento para que, en 1954, la dieta aprobara la ley que creó las Fuerzas de Autodefensa (FAD).

Las FAD, compuestas por fuerzas de defensa de tierra, mar y aire, tuvieron un carácter legal estrictamente apegado a la defensa del país y guardaron rigor respecto de la ley que les dio vida. Sin embargo, tanto la cuestión de la inviolabilidad del artículo 9o. como el desarrollo de las FAD estuvieron sujetas a discusiones internas sumamente controvertidas. Por un lado, el argumento de la constitucionalidad del artículo 9o. fue un elemento que caminó a la par de la política económica promovida desde el momento mismo del establecimiento del Partido Liberal Demócrata (PLD) en 1955. Esa fue la fórmula que le permitió a Japón concentrarse en su desarrollo económico mientras delegaba los asuntos de seguridad nacional y de defensa militar al Tratado de Seguridad y Asistencia Mutua con los Estados Unidos.

El gobierno japonés, a través de la participación de la Suprema Corte de Justicia, supo sortear las críticas y los llamados a las posibles violaciones al artículo 9o. escudándose bajo el amparo del consenso nacional orientado a la recuperación económica. Sin embargo, no sucedió lo mismo con la constitucionalidad de las FAD ni con las bases militares de los Estados Unidos que fueron entonces el motivo de los debates por cuanto, presuntamente, representaban lo que constitucionalmente se reconoce como un “potencial de guerra”. Al menos tres episodios de la historia contemporánea de Japón se centran en la discusión en ese sentido y muestran con claridad hasta qué punto la relación con los Estados Unidos superaba lo establecido por la letra constitucional.

En efecto, en el mes de julio de 1957, en el pueblo de Sunagawa en la prefectura de Tokio, más de 1,000 opositores japoneses a la presencia militar de los Estados Unidos, protestaron por la concesión gubernamental de tierras agrícolas para ampliar las instalaciones de la base aérea de Tachikawa. En el incidente, siete manifestantes saltaron la cerca protectora de la base aérea estadounidense y penetraron en ella, por lo que fueron acusados de violar una ley especial referente al acuerdo entre los

dos países. Este acontecimiento trajo a la luz el debate acerca de la condición legal de las bases norteamericanas estacionadas en Japón y su relación con el artículo 9o. de la propia Constitución.

En esa ocasión, la decisión de la Corte de Distrito de Tokio fue que la permanencia misma de las bases americanas violaba el espíritu del artículo 9o. que prohíbe el “potencial de guerra”, incluso si se trataba de una defensa propia y que, si bien Japón tenía ese derecho inalienable, la autodefensa sólo podía ser ejercida bajo la anuencia de la Organización de las Naciones Unidas.

El núcleo de la cuestión consistió en que el tratado podría arrastrar a Japón a una guerra que no le correspondía y que, por tanto, contravenía al pacifismo plasmado en la Constitución japonesa. Bajo esas bases, la Corte de Distrito declaró inconstitucionales las bases militares norteamericanas en el país y eximió de cualquier responsabilidad penal a los manifestantes acusados de penetrar en el territorio vedado.

En sus inicios, la decisión fue tomada como una victoria por los partidos políticos opositores al Partido Liberal Demócrata, establecido hacía dos años, habida cuenta que, en dicho momento, el ambiente político nacional, en el marco de la revisión del Tratado de Seguridad, se caracterizaba por un rechazo casi unánime de los partidos opositores y por su posición orientada al neutralismo o al no alineamiento en el nivel internacional.

La respuesta de gobierno –con el Partido Liberal Demócrata a la cabeza– ya por presiones del gobierno norteamericano (la República Popular China y la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas habían apoyado la decisión de la Corte), o por el hecho de consolidar la alianza política iniciada tres años atrás para enfrentar el bloque compuesto por los partidos socialistas opositores, apeló a la Suprema Corte para iniciar una revisión judicial de la decisión de una Corte de Distrito. En diciembre de 1959, la Suprema Corte de la Nación revocó la decisión de la Corte de Distrito y promovió un nuevo juicio entre cuyos resultados se privilegió la interpretación del artículo 9o. con fundamento en las condiciones internacionales prevalecientes en el momento de la propia interpretación.

De esa manera, la decisión de la Suprema Corte consideró que, si bien en el artículo 9o. se renuncia a la guerra y se prohíbe el manteni-

miento de un “potencial de guerra”, de ninguna manera le negaba al país el derecho de autodefensa que una nación soberana debe poseer. Asimismo, establecía que Japón tenía el derecho a establecer sus propios métodos de defensa y de seguridad y seleccionar los métodos más adecuados sin limitarse exclusivamente al apoyo que pudiera ofrecer, en un momento dado, la Organización de las Naciones Unidas.

La distinción hecha entre una “guerra de agresión” y el mantenimiento del “potencial de guerra”, así como el control sobre ese particular aspecto por parte de Japón, fue la característica más sutil que la Corte determinó acerca de la prohibición contenida en el artículo 9o. Esa prohibición, de acuerdo con el fallo de la Corte, no era aplicable a la permanencia de las tropas norteamericanas en el país, puesto que la anuencia para retenerlas no hacía, en sí misma, a Japón poseedor de un “potencial de guerra” propiamente japonés.

La marcha atrás dada por la Suprema Corte del Japón en la decisión de una Corte de Distrito, no sólo privó de banderas a los opositores de la alianza Japón-Estados Unidos en materia de asistencia militar sino que sentó precedentes que condujeron a resultados similares³ y a la modificación del tratado un año después.⁴

Por otra parte, en 1973, la Corte de Distrito de Sapporo, en la isla norteña de Hokkaido, declaró también inconstitucionales las Fuerzas de Autodefensa con el argumento de que violaban el artículo 9o. de la Constitución. Tres años después, la Suprema Corte de Sapporo revocó tal decisión bajo el principio de que ese problema era un “asunto puramente político” que debía resolver la nación entera y que, por lo tanto, no era materia de tipo judicial. En fechas más recientes, ese criterio se aplicó, por tercera vez, de manera invariable.

³Había ya otro precedente. En 1952, Mosaburo Suzuki, presidente de la facción izquierdista del Partido Socialista del Japón denunció la inconstitucionalidad de la Policía Nacional de Reserva establecida en 1950. El debate se centró en que ese agrupamiento constituía un “potencial de guerra” en Japón. La Suprema Corte respondió que el asunto rebasaba sus atribuciones legales y declinó emitir juicio alguno, con lo que dejaba abierto el conflicto entre el artículo 9o. y la presencia de instrumentos susceptibles de ser considerados como “potencial de guerra”.

⁴En 1958, se propuso la liberalización del tratado. Japón había alcanzado otros niveles de recuperación económica y había sido admitido en la ONU. Se despertó el orgullo nacional y Estados Unidos reconoció la necesidad de darle al tratado una dimensión más equitativa y recíproca y concluyó un nuevo Tratado de Cooperación y Seguridad firmado el 19 de enero de 1960 (en vigor desde el 23 de junio de 1960).

Así, el 8 de septiembre de 1996, un referéndum en Okinawa decidió la reducción de las bases militares asentadas en esa prefectura, con dos consideraciones básicas: la revisión del acuerdo acerca de las fuerzas americanas estacionadas en ese lugar y la consolidación y reducción de las bases norteamericanas en esa prefectura. Por vez primera, la población de Okinawa expresó, con el referéndum, su deseo de ver reducida la presencia militar americana en la prefectura y de revisar el Acuerdo de las Fuerzas Militares Estados Unidos-Japón.

Cabe mencionar que, años antes, en el periodo de la devolución de Okinawa a Japón, en 1972, la dieta había adoptado una resolución según la cual el número de bases militares en Okinawa debería de ser reducido, repartiendo la cantidad de bases entre el resto de los gobiernos prefecturales. La resolución nunca tuvo aplicación debido a la decisión política de que, por el “bien de la nación”, las bases tenían que ser ubicadas en lugares estratégicos para proteger la paz y la seguridad del país.

El referéndum del 8 de septiembre de 1996, permitió también que el gobernador de Okinawa incrementara sus esfuerzos legales para impedir que se renovara la concesión de la tierra para uso militar a los Estados Unidos en la lógica de que la cesión de tierra a las bases era anticonstitucional e iba en contra del interés público.

Entre las respuestas dadas por el gobierno central a la “rebelión” del gobernador, destacó la demanda legal por parte del entonces primer ministro y otrora recalcitrante opositor al Tratado de Seguridad, el socialista Tomiichi Murayama, en contra del gobernador de Okinawa para forzarlo a firmar la concesión. Ante la insistente negativa, la Suprema Corte de Justicia falló en contra del gobernador en el entendido de que, al negarse éste a firmar la concesión, minaba el interés nacional en aras de proteger a una minoría de propietarios.

La decisión de la Suprema Corte, dada el 28 de agosto de 1996, subrayó el hecho de que la aceptación de los tratados internacionales, como el ratificado por Japón y Estados Unidos referente a la defensa y seguridad nacional, prevalecía sobre las leyes locales internas. En ese fallo la Suprema Corte le confirió al primer ministro japonés el poder para ordenar la firma de la concesión de tierras aun sin el consentimiento del gobernador.

El debate para reformar la Constitución

Curiosamente, de los diversos llamados hacia la reforma de la Constitución japonesa, el más discutido en los círculos políticos japoneses fue el del secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali –durante su visita a Japón en febrero de 1992–, quien sugirió la participación japonesa en las Fuerzas de Pacificación de la ONU.

En ese entonces, el secretario general de la ONU, en su Programa para la Paz, subrayó el mejoramiento de la efectividad de las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz como el instrumento más efectivo para la solución de los conflictos internos y como parte de una responsabilidad internacional conjunta (Boutros-Ghali, 1995: 17). Ya se ha explicado en líneas anteriores cómo los países miembros de la organización, Japón entre ellos, apoyaron fortalecer la orientación y función fundamental de la ONU lo cual implicó una mayor clarificación de las responsabilidades internas al igual que un proceso de reformas en sus estructuras legales.

Conviene recordar, no obstante, que desde la segunda mitad de la década de los cincuenta, y en especial a raíz del establecimiento del PLD, se dieron los primeros intentos por solucionar el “síndrome Potsdam”⁵ y revisar la Constitución. Uno de esos intentos fue la creación de la “Comisión para reformar la Constitución” que se encargó de estudiar los asuntos concernientes a la misma, eventualmente reemplazarla y otorgarle una visión “puramente japonesa” (*Far Eastern Economic Review*, 1993: 20). Durante los tres años subsecuentes, las investigaciones llevadas a cabo por esa comisión recolectaron las posiciones de aquellos que estaban a favor o en contra de las modificaciones.

De las conclusiones emitidas por la comisión, se desprendieron tres asuntos fundamentales: el primero, que la Constitución no presentaba en realidad defectos jurídicos graves y que funcionaba aceptablemente en cuanto a ley básica de un sistema democrático y político; el segundo, que la Constitución gozaba de una aceptación popular y, el tercero, que cualquier intento por modificar la Constitución desembocaría en una desunión política y sería una fuente inagotable de conflictos internos. El reporte

⁵ El “síndrome potsdam” se refiere a que la Constitución japonesa fue hecha en franca violación de la legislación internacional, puesto que Japón no era soberano cuando ésta se le impuso en 1946. Los revisionistas subrayaron la necesidad de reformarla a la luz de nuevos conceptos y realidades que deben quedar estipulados en la ley suprema.

de la comisión no fue turnado a la dieta para su discusión y eventual dictamen, sobre todo a causa de que la estabilidad política era aun considerada como el punto primordial para la recuperación de la economía. De esta manera, los intentos reformistas fueron convenientemente bloqueados por el entonces primer ministro Shigeru Yoshida.

Lo cierto es que sobre la base de esa percepción, los debates públicos acerca de la revisión constitucional llegaron prácticamente a convertirse en lugares comunes, ya que la nota consensual continuaba remitiéndose a la continuidad de la estabilidad política. Sin embargo, en ocasión de las presiones externas iniciadas a mediados de los setenta, y que encontraron su clímax en el parteaguas que significó la guerra del golfo de 1991, el momento político empezó a transformarse. Por otra parte, para los políticos japoneses, la revisión de la Constitución se había convertido en un vehículo que permitía ver representados sus intereses, reflejaba la necesidad de un realineamiento político interno y daba un fuerte impulso a los cambios políticos que exigía la sociedad japonesa.

En noviembre de 1991, en medio de la crisis del golfo, por ejemplo, se presentó a la consideración de la dieta, la Ley para la Cooperación y la Paz de las Naciones Unidas (Kokuren Heiwa Kyoryoku Hoan) que, si hubiera sido aprobada, habría permitido el envío al exterior de las Fuerzas de Autodefensa. No obstante, esa propuesta fue incapaz de obtener un consenso entre los partidos opositores al PLD, notablemente del Partido del Gobierno Limpio, Komeito, y del Partido Democrático Socialista, y, por ende, fracasó en su propósito.

Uno de los argumentos para ser rechazada estribaba en el impacto político, a escala internacional, de esa medida. Favorecer la promoción de la Ley para la Cooperación y la Paz, significaba, según el Komeito, criticar el clima político interno distinguido por la vocación de Estado pacifista del Japón de la posguerra. En el Partido Liberal Demócrata se justificaba la participación aduciendo que el país se liberaría del estigma que había cargado desde 1947 y de su “diplomacia de chequera”. Por el contrario, los partidos opositores de la Ley de Paz adoptaron la posición de resistir hasta lo último bajo el principio de que la aprobación sabotearía la Constitución y conduciría a Japón por senderos ya andados a lo largo de su historia y en los cuales se habían experimentado amargas lecciones (*Tokio Shimbun*, 1992: 4).

Asimismo, a raíz de estos cuestionamientos, comenzó a sugerirse la pertinencia de promulgar una Ley de Paz con alcances constitucionales muy específicos que dejara intacto el artículo 9o., concretamente su párrafo segundo. La propuesta reorganizaría y restringiría el propósito de las Fuerzas de Autodefensa a la autodefensa del territorio, establecería un contingente para participar en las operaciones de la ONU y respetaría los tres mandamientos nucleares contenidos en la Constitución japonesa (no producir, no poseer y no introducir material nuclear a territorio japonés).

Por otro lado, la ley propuesta poseía ciertas imprecisiones en lo referente a participar en una guerra orientada a mantener el cese al fuego en un conflicto regional. En ese esquema, la promulgación de la ley afectaría la relación de Japón con los vecinos de la región toda vez que sería visto como un ejército imperial con una bandera de las Naciones Unidas.

El de 1990 no fue ni el primer ni el último intento por dar un nuevo giro al artículo 9o. Cuando las fuerzas de las Naciones Unidas abrieron el fuego en Kuwait, en enero de 1991, la interpretación del envío de las FAD japonesas tomó la forma de “rescate de los refugiados de guerra” lo que requirió definir las bases legales para su envío (Yamaguchi, 1992: 167). Nuevamente los partidos opositores, en especial el Partido Socialista, se resistieron a aprobar la propuesta bajo las bases de que sólo abriría la puerta para movilizar las FAD al exterior. Aun así, con base en la Ley de Autodefensa, el gobierno promulgó una provisión que hacía posible el transporte de personal para fines distintos a los de autodefensa y permitía el traslado de refugiados como un caso especial de entre sus tareas. A pesar de todo, la ley no alcanzó a entrar en efecto debido a la rapidez con que se desarrolló la guerra del golfo.

Conviene mencionar que el debate sobre las reformas a la Constitución japonesa, después de la guerra del golfo, fue informalmente propuesto por la facción Takeshita del PLD liderada por el mayor promotor de las reformas constitucionales en el Japón moderno –autor del libro *Borrador para un Nuevo Japón*– Ichiro Ozawa. Esta propuesta se discutió bajo las atribuciones del entonces primer ministro Toshiki Kaifu. De las modificaciones constitucionales mencionadas por Ozawa, destacaba la argumentación de que el papel internacional de Japón estaba atado a una interpretación demasiado convencional del artículo 9o. cuyo contenido impedía al Japón recurrir al uso de la fuerza militar como un medio para resolver las disputas internacionales.

En el documento preparado para ello se estipuló la necesidad de cooperar con las fuerzas de pacificación de la ONU como parte de las acciones acordadas por la comunidad de naciones. La propuesta era relevante: el debate en torno al envío al exterior de las FAD –por primera vez desde el final de la Segunda Guerra Mundial– en apoyo a las fuerzas de las Naciones Unidas de acuerdo con las decisiones tomadas por su Consejo de Seguridad. Diez años después, en el 2001, en ocasión de la potencial amenaza que representaba Corea del Norte, esa propuesta de obediencia a las decisiones del Consejo de Seguridad sería desdeñada debido a su precaria o nula contribución a la seguridad japonesa y a la alianza con los Estados Unidos.

En el análisis acerca de la revisión de la Constitución no hay que olvidar tampoco la influencia de los medios de comunicación; un ejemplo relevante que da cuenta de esta influencia lo constituye, y no de manera gratuita, una fuente no japonesa, el *The New York Times* que, en su editorial del 14 de febrero de 1993, titulado “Hay que dejar que Japón escoja la paz”, señalaba que “si bien Japón ha construido una nueva fuerza militar, su lenguaje constitucional ha mantenido bajo control la ideología militarista y hecho posible una de las eras más prósperas y democráticas de la historia del Japón... los electores japoneses tienen la entera libertad de cambiar su Constitución” (*The New York Times*, 1993).

En ese sentido, en la medida en que los conflictos regionales exigieron una mayor participación de las fuerzas de las Naciones Unidas de pacificación, las presiones en Japón, internas y externas, fueron en aumento. En Camboya, la presencia de una estructura de paz bajo la figura jurídica acordada en los Acuerdos de París y el apoyo de la ONU, se hizo indispensable para dar al país las posibilidades de lograr una reconstrucción nacional después de la guerra civil.

El 15 de junio de 1992, la Propuesta de Ley de Cooperación en las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, fue finalmente aprobada y legislada en la Cámara de Diputados. Los cinco principios que la rigieron y que constituyeron un “freno” para evitar suspicacias tanto internas como entre los países de la región fueron:

1. Las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz del Japón serían enviadas después de que se acordara el “cese al fuego” en el país receptor.
2. Los contingentes japoneses no podrían tomar la iniciativa.

3. Los contingentes japoneses observarían una neutralidad inquebrantable.
4. Cuando no pudieran cumplir los puntos 2 y 3, los contingentes serían retirados del lugar.
5. Se usaría un armamento mínimo (*Nihon Keizai Shimbun*, 1992: 4).

Las tareas básicas que cumplirían los contingentes japoneses serían meramente las del desmantelamiento de las fuerzas beligerantes, el monitoreo del cese al fuego y el desarme. No obstante, un freno adicional se estipulaba para el envío de las fuerzas: el establecimiento de una ley aprobada por la dieta que considerara una cláusula revisora cada tres años a partir de su promulgación.

De manera simultánea a esa propuesta, y en respuesta a la aprobación de la Propuesta de Ley, la Agencia Nacional de Policía empezó a seleccionar y a capacitar personal para estructurar un equipo de individuos a fin de cumplir con las estipulaciones de la ley. El perfil de las tareas a desempeñar por los integrantes incluía, entre otras, fuerza física, espíritu cooperativo, disposición, consentimiento, el obligatorio dominio del idioma inglés y, para el caso particular de Camboya, habilidades suficientes en el manejo del idioma *khmer*. Se constituyó una unidad especializada de 1,200 personas, 16 observadores militares, 75 civiles y 41 funcionarios. Además, se proporcionó apoyo material para la unidad de construcción, vehículos de transporte aéreo y terrestre.

Así, con la promulgación de la ley, la política japonesa, en sus dos esferas, interna y externa, entró en una nueva fase que posibilitaba en los hechos una mayor participación de Japón en el escenario internacional en materia militar. Las facciones liberales en el interior del Partido Liberal Demócrata propugnaron insistentemente en que el papel que Japón desempeñara en el ámbito internacional fuera el punto de partida de cualquier intento para reformar la Constitución (Tanaka, 1992). El argumento, sin embargo, señaló que Japón no debería aspirar a formar parte permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y que incluso debería rechazar cualquier ofrecimiento al respecto, toda vez que la noción de qué hacer y qué caminos tomar como miembro permanente del Consejo de Seguridad era imprecisa.

El foco de atención, en cambio, debería de dirigirse hacia renovar la misma ONU para enfrentar los imperativos de alcanzar un verdadero

desarme mundial, una resolución del problema ambiental, el aseguramiento de los derechos humanos y una rectificación de la disparidad entre el norte y el sur. Esa nueva forma de concebir la tarea de la ONU atendía, entre otros elementos, a la manera en que el Consejo de Seguridad debía conducirse y la viabilidad de conformación de un consenso internacional para la utilización de las fuerzas de pacificación.

A pesar de ese aparente autodistanciamiento para participar en la toma de decisiones en el ámbito internacional, el gobierno japonés no cesó en sus intentos por promover su candidatura como miembro del Consejo de Seguridad de la organización y participar en las decisiones políticas a escala global. En este aspecto baste recordar que, en 1996, Japón ganó por octava ocasión el asiento de miembro no permanente (1997-1998) en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que, de acuerdo con el Ministerio del Exterior, ese sería el preámbulo para la obtención de un asiento permanente en el propio consejo. Con esa victoria, Japón fue el primer país en participar, con un mayor número de veces, en el consejo, aparte de los cinco miembros permanentes.

En su búsqueda por ganar la membresía de miembro no permanente, el gobierno japonés estableció toda una estrategia de convencimiento por diversos países de América Latina y de Asia con el propósito de ganar apoyos a cambio de fortalecer los programas de la Asistencia Oficial al Desarrollo (Official Development Assistance, ODA) en los países visitados.⁶ La victoria obtenida por Japón en la votación de la ONU fue una consecuencia esperada después de años de estrategia diplomática de persuasión y convencimiento entre los países miembros de la ONU. Con ese triunfo quedaba abierta la puerta de entrada para que Japón se adhiriera al exclusivo club de potencias económicas con influencia y decisión políticas en un mundo plagado de incertidumbres políticas.

Japón después del 11 de septiembre de 2001

El año 2001 marcó un punto de inflexión en la política de defensa de Japón y, en general, en sus relaciones geopolíticas con el exterior. Los

⁶ El viaje del primer ministro japonés Ryutaro Hashimoto por distintos países de América Latina, por ejemplo, tuvo como propósito, entre otros, incrementar su perfil diplomático en la región hasta alcanzar el nivel de su presencia económica. Con la visita se promovió el proyecto global del propio Hashimoto denominado Asociación para una Nueva Era por medio del cual Japón expandiría su

incidentes del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, y el posterior bombardeo a Afganistán, fueron los componentes necesarios para que Japón fuera arrastrado por los acontecimientos y desempeñara un papel más activo en la seguridad internacional. El 8 de septiembre, tres días antes de los incidentes en la ciudad de Nueva York, se conmemoró también –vale mencionarlo– el 50 aniversario de la firma de Tratado de Paz entre Japón y los Estados Unidos que oficialmente puso fin a la Segunda Guerra Mundial y restauró la independencia japonesa.

El 11 de septiembre provocó que muchas naciones, además de los Estados Unidos, se vieran forzadas a revisar las estrategias de seguridad nacional para combatir el terrorismo internacional, Japón no fue la excepción. Extrañamente, la reacción inicial de Tokio ante los atentados en Nueva York fue mucho más lenta de lo que se pensaba. El primer ministro, Junichiro Koizumi, dio una conferencia de prensa un día y medio después de los ataques a las torres gemelas, en contraste con otros líderes mundiales, quienes respondieron incondicional e inmediatamente al llamado estadounidense para luchar contra el terrorismo.

Una década antes –como se apuntó anteriormente– la respuesta de Japón a la guerra del golfo Pérsico le había acarreado severas críticas internacionales; entonces, el gobierno japonés había participado con apenas una contribución monetaria (13,000 millones de dólares) y un discreto aporte a las Fuerzas de Pacificación de las Naciones Unidas con dos dragaminas enviados al océano Índico.

En ocasión de la política japonesa posterior al 11 de septiembre, el gobierno japonés fue mucho más expedito en sus acciones de apoyo a Estados Unidos para permitir que las Fuerzas de Autodefensa (FAD) apoyaran a ese país en su campaña invasora. Para ese propósito, la dieta japonesa sólo se tomó tres semanas en aprobar la Ley Especial Antiterrorista y enmendar la Ley de las Fuerzas de Autodefensa (sólo 62 horas de debate en ambas cámaras).

En octubre de 2001, la dieta aprobó la ley antiterrorista que permitió el envío de soldados, marinos y pilotos japoneses a combatir en el

“solidaridad y cooperación” en América Latina. El punto esencial de la visita tuvo como fin el respaldo de esos países para la votación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Román, 1999).

exterior. La ley incluyó, entre otros aspectos, el transporte de municiones y el otorgamiento de servicios médicos en los hospitales de batalla, así como la ejecución de actividades de rescate para el personal militar en caso de necesidad. Si bien la ley anterior, aprobada en 1999, permitía a las FAD proporcionar apoyo logístico de emergencia a Estados Unidos en las “áreas circundantes de Japón”,⁷ la nueva ley de octubre de 2001 dio a las FAD un alcance global a su participación, de manera que pudieran operar en cualquier parte del mundo. A sus integrantes también se les permitió el uso de armas para su autodefensa y para la protección de aquéllos a su resguardo. Al mismo tiempo, la Cámara Alta aprobó la ley que permitía a las FAD proteger a las bases estadounidenses estacionadas en Japón y aprobó que la propia guardia disparara a aquellos buques que invadieran las aguas territoriales japonesas.

De esta forma, si se compararan los lapsos para que la dieta aprobara la participación de las Fuerzas de Autodefensa en los últimos años, se advierte que las deliberaciones sobre la ley para tomar parte en las fuerzas de pacificación de la ONU, en junio de 1991, tomaron aproximadamente nueve meses (193 horas de debate en tres sesiones de la dieta). Posteriormente, en 1999, las deliberaciones tomaron cerca de un año (160 horas también en tres sesiones de la dieta) para promulgar las tres leyes de defensa que permitieran a las FAD proporcionar el apoyo logístico a las fuerzas estadounidenses, en casos de emergencia, en las “áreas circundantes a Japón”. También en diciembre de 1999, la dieta aprobó una enmienda a la ley de funcionamiento de las fuerzas de pacificación de 1992 que otorgaba mayores poderes a las FAD para participar en la pacificación de la ONU y permitía el uso de armas para la protección de los miembros pacificadores de otras naciones.

⁷Los lineamientos sobre defensa fueron sometidos a la aprobación de la dieta japonesa en septiembre de 1997 y reemplazaron a los establecidos en 1978, que tenían como fundamento la manera en que Japón habría de ser protegido por los Estados Unidos ante un eventual ataque armado. Las propuestas para los lineamientos de cooperación sobre defensa abarcaron tres distintos puntos de colaboración conjunta: la cooperación en circunstancias normales, la cooperación en respuesta a un ataque armado en contra de Japón y la cooperación en situaciones problemáticas en áreas cercanas a Japón. El objetivo principal, sin embargo, consistió en establecer nuevas formas mediante las cuales Japón colaboraría con los Estados Unidos en situaciones de extrema gravedad. La propuesta de los nuevos lineamientos fue, en realidad, una actualización del tratado de seguridad entre ambos países y representó también un nuevo esquema de relaciones entre el gobierno central japonés y sus prefecturas, habida cuenta que la utilización de las instalaciones civiles, requeridas en los lineamientos, obligaba a la reformulación y adaptación de las leyes locales de cada prefectura para satisfacer las nece-

Los 10 minutos que atan a Japón con los Estados Unidos

El 24 de febrero de 2003 Corea del Norte lanzó dos misiles Gusano de Seda (basados en la tecnología rusa del misil Samlet SSC2) con una capacidad para alcanzar los 85 kilómetros de distancia máxima. La agencia de defensa japonesa estuvo al tanto de estos experimentos y, en colaboración con los servicios de inteligencia norteamericanos, anticipó que el gobierno de Corea del Norte probaría su misil balístico intercontinental, Tepodong 2, con la capacidad de alcanzar la costa occidental de los Estados Unidos. Conviene recordar que Corea del Norte ha estado experimentando nuevos misiles cada cinco años y que ya ha desarrollado las capacidades tecnológicas para experimentar el nuevo Tepodong 2.

El Tepodong 1, su antecesor, es un cohete de dos volúmenes. En 1998 se experimentó proveerlo de un satélite pero fracasó en su intento por ponerlo en órbita, ya que el satélite no pudo separarse del resto del cohete por diversas disposiciones técnicas, con la consiguiente explosión del cohete. Los análisis de los expertos japoneses señalaron que la explosión cubrió un área aproximada de 5,500 kilómetros. En la actualidad, Corea del Norte ha finalizado su programa para la producción del Tepodong 2 que alcanza una distancia de 6,000 kilómetros y puede alcanzar las costas estadounidenses en Alaska. Además de dicho misil, Corea del Norte tiene la capacidad para producir el misil Nodong que alcanza una distancia de 1,300 kilómetros. Corea del Norte ya no necesita la asistencia de China y aunque su misil Gusano de Seda no puede alcanzar las costas japonesas, el Nodong y ambos Tepodong sí lo pueden hacer.

sidades de situaciones de emergencia. Cabe recordar también que, en ese mismo año, el Departamento de Defensa de Estados Unidos publicó, en su *Revista Cuatrianual sobre Defensa*, la estrategia del Pentágono con miras hacia el siglo XXI. En ese número se destacó el papel clave que Estados Unidos había desempeñado en las crisis globales, en la guerra del golfo de 1991 y en la guerra civil en la antigua Yugoslavia. Aunque la revista cubrió una amplia gama de asuntos concernientes a la defensa y a la seguridad de Estados Unidos, destacaron dos puntos de especial interés para Japón. El primero de ellos mencionaba la necesidad de que Estados Unidos tuviera la suficiente capacidad para enfrentar dos guerras simultáneas en frentes distintos para lo cual resultaba indispensable mantener un número aproximado de 100,000 soldados tanto en Europa como en el este asiático. El segundo punto consistió en que, para el efecto de mantener un número determinado de soldados concretamente en la región del Asia Pacífico, era absolutamente necesaria la permanencia de las tropas estadounidenses en Japón, aun a pesar del aumento de las protestas en los gobiernos locales.

En ese sentido, los avances norcoreanos en materia bélica constituyen una seria amenaza para la seguridad nacional japonesa, sobre todo si se considera que ese país posee una gran variedad de misiles que pueden transportar cabezas nucleares,⁸ o armas bioquímicas.⁹ Asimismo, según fuentes oficiales estadounidenses, existen aproximadamente 200 misiles del tipo Nodong que apuntan a Japón y que pueden alcanzar las costas japonesas en 10 minutos. Corea del Norte dispone también de misiles estratégicos tales como el Flog 5 y el Flog 7 que se insertan en la categoría de los misiles tierra-tierra; el SA2 de origen ruso; el HQ1 (con tecnología china) dentro de la categoría tierra-aire, además de poseer una gran cantidad de misiles aire-aire.

En pocas palabras, el gobierno norcoreano parece haber desarrollado más de 20 tipos de misiles estratégicos y, por si no fuera suficiente, el gobierno coreano mantiene cerca de 1'100,000 efectivos en el ejército popular norcoreano, cerca de 4'700,000 como personal de las reservas del ejército, tres millones y medio de soldados de las reservas campesinas "rojas" y 190,000 guardias nacionales. El total de estos soldados es equivalente a la mitad de la población total.

La amenaza que Corea del Norte representa para Japón no es, por lo tanto, desconocida y, sin embargo, el gobierno japonés se encuentra imposibilitado constitucionalmente para prevenir potenciales ataques. La Constitución japonesa, como ya se ha visto, hace a Japón depender de sus capacidades internas, que alcanzan apenas para disminuir daños, y de la limitada seguridad que le pueden proporcionar sus Fuerzas de Autodefensa.

Eso significa que Japón sólo puede responder a un eventual ataque norcoreano prácticamente después de que el ataque haya concluido; en cuyo caso depende, también, de las mayores garantías de defensa que le proporciona el Tratado de Seguridad y Asistencia Mutua firmado con los Estados Unidos para identificar el tipo de ataque, interceptar su destino y destruirlo antes de que llegue al blanco final. Un hipotético ataque a

⁸ Fuentes norteamericanas y japonesas estiman que el gobierno norcoreano ha producido una o dos cabezas nucleares "o tal vez más" que permanecen escondidas en túneles subterráneos cerca de la frontera con China (*The New York Times*, 2003).

⁹ Corea del Norte no tiene firmada ninguna convención internacional sobre la prohibición de desarrollo, producción, almacenamiento y uso de armas químicas y el grado de desarrollo de su industria bioquímica ha sido mantenido en secreto.

Japón involucra directamente al Tratado de Seguridad y, por tanto, es un asunto que afecta a los Estados Unidos.

En tal sentido, la diplomacia desplegada por el gobierno japonés después del 11 de septiembre, ya por el temor a un ataque proveniente de Corea del Norte, por el cumplimiento del Tratado de Seguridad para asistir a un aliado agredido (por terroristas afganos o iraquíes), por la incapacidad de las Naciones Unidas para disuadir a Corea del Norte¹⁰ o por las tres cosas juntas, se ha apegado rigurosamente a las estrategias estadounidenses en su lucha por consolidar su predominio en el ámbito mundial y combatir al terrorismo. Todo ello sin contar con la necesidad del gobierno japonés de mantener estables los flujos de abastecimiento petrolero proveniente del Medio Oriente y del cual depende casi en su totalidad. Un cese en esos abastecimientos o una disminución en los mismos pondría en riesgo la recuperación de su desfalleciente economía y ocasionaría una crisis mayor en su sistema político.

Por ello, el gobierno japonés ha ido más allá de su tradicional alejamiento de la política internacional a pesar de que ese activismo haya ido en contra de los preceptos constitucionales. Por ejemplo, el hecho de enviar un destructor tipo Aegis para apoyar el ataque estadounidense en Iraq y “apoyar la lucha contra el terrorismo” despertó todo tipo de controversias en cuanto a la aplicación de la Constitución japonesa, habida cuenta de que un buque de ese tipo tiene una capacidad reforzada para descubrir aviones, proyectiles y naves, al mismo tiempo que evalúa la información y ataca.

Un buque del tipo Aegis puede rastrear aviones y proyectiles dentro de un rango de 500 kilómetros de radio –cinco veces el rango convencional–; puede rastrear sincrónicamente más de 200 objetos aerotransportados y es capaz de enfrentar, simultáneamente, más de 10 blancos. De hecho, la información compartida entre las Fuerzas de Autodefensa Marítima (FADM) japonesa y los buques de Estados Unidos, durante la invasión a Iraq, oficializó una “red militar conjunta” que ha sido interpretada como el uso de la defensa colectiva que, si bien forma parte del contenido del Tratado de Seguridad entre ambos países, lo prohíbe la Constitución japonesa (cfr. Román, 2003).

¹⁰La ONU no es efectiva en esos asuntos (la crisis iraquí) y Japón no puede confiarle su seguridad nacional (*The Japan Times*, 2003).

La disyuntiva a la que se enfrentó el gobierno japonés después de los incidentes del 11 de septiembre en la ciudad de Nueva York quedó resuelta, sin mayores contratiempos dentro de la dieta, en función de los compromisos contraídos en materia de seguridad con los Estados Unidos. Por otro lado, la precariedad de las negociaciones diplomáticas y la insolencia de la Organización de las Naciones Unidas para disuadir a Corea del Norte para dismantelar sus instalaciones nucleares y experimentar con armas de ese tipo, terminaron por situar a Japón en una posición de respaldo incondicional a los Estados Unidos. Resuelta la disyuntiva, queda por disipar, en el futuro inmediato, la manera en que Japón accederá al escenario político internacional una vez que los obstáculos impuestos a ese país (el artículo 9o. constitucional) queden superados con la modificación de la Constitución.

Conclusiones

Las respuestas dadas por el gobierno japonés a los problemas de la seguridad internacional se han transformado, en general, con el paso del tiempo y, más concretamente, desde la primera guerra del Golfo. Esas transformaciones se han manifestado, sobre todo, en tres escenarios diferentes.

El primero de ellos se refiere a su participación en los acuerdos de seguridad internacional a través de la promulgación de la Ley de Cooperación en Actividades para el Mantenimiento de la Paz de la ONU. A pesar de que dos ciudadanos japoneses (un oficial de la policía civil y un voluntario) murieron en sus actividades como miembros de las Operaciones de Pacificación en Camboya en 1992, la participación en esas evoluciones sirvió para modular la opinión pública y para ir dirimiendo la lucha partidista al interior de la dieta. Esas experiencias sentaron precedentes importantes y facilitaron los debates posteriores para el envío de otras empresas pacificadoras de las Fuerzas de Autodefensa al amparo de las Naciones Unidas aunque, cabe reconocer, no los ha resuelto del todo.

Por ejemplo, el envío de contingentes armados a Iraq a principios del 2004 buscó, con el poder de la chequera, aplacar anticipadamente cualquier crítica interna ante la peligrosidad y peculiaridad de la aventura japonesa. En diciembre de 2003, Abudol Amir Rikaabi, el líder de la tribu Rikaabi, una de las tribus antiSaddam Hussein en Iraq, visitó Japón

para acordar con el primer ministro japonés Junichiro Koizumi el pago de una cantidad determinada de dólares a cambio de protección armada a favor de las Fuerzas de Autodefensa japonesas. En esa ocasión también, Koizumi anunció que el envío del contingente de las FAD estaba basado en el deber de Japón para ejercer su derecho a la defensa colectiva contenida en el Tratado de Seguridad firmado con Estados Unidos.

Así, el 19 de enero del 2004, el primer contingente de las FAD (de un total de 520) llegó a Samawah para apoyar en la “reconstrucción” y, al igual que la protección otorgada por las tribus de la zona, las Fuerzas de Autodefensa japonesas fueron resguardadas por el ejército holandés.¹¹ Por extraño que pudiera parecer, la insignia de las fuerzas protectoras rezaba de la manera siguiente: “soldados voluntarios que resguardan a las FAD de Japón en Samawah”.

El gobierno japonés asignó cerca de 25,000 millones de yenes (aproximadamente 237 millones de dólares) para el envío y aseguramiento de las vidas de sus tropas y, en ese sentido, continuó ejerciendo activamente su “diplomacia de chequera” en pleno combate.

El segundo escenario en el que se manifiesta un cambio un poco más sensible en la diplomacia japonesa atañe a la relación con los Estados Unidos. En ese aspecto, el fortalecimiento de la relación es evidente y tangible. Japón ha reconocido con mayor claridad que sólo Estados Unidos es capaz de mantener el orden mundial y, por ahora y hasta que se eliminen las trabas constitucionales internas que le impiden mayores libertades militares, el único país que puede defenderlo de las amenazas cercanas y lejanas, verdaderas o inventadas. La evolución histórica del Tratado de Seguridad y Asistencia Mutua firmado entre ambos países ha sido una prueba de la dependencia en materia de defensa y del grado de obediencia del gobierno japonés hacia los intereses norteamericanos en el este asiático.

Un tercer escenario muestra a Japón ya como miembro activo de la –ironías aparte– “comunidad de países civilizados y libres” que comienza a superar el “síndrome de Potsdam”, que participa en las decisiones de política internacional –con los riesgos que conllevan dichas decisiones– y que transita hacia estadios por ahora inciertos pero que pueden

¹¹ *Yomiuri Shimbun*, 5 de enero de 2004.

ser fuente de diversos infortunios. Muchos gabinetes y muchas disoluciones de la dieta japonesa habrán de darse —en poco tiempo— que contribuyan a dar un panorama menos incierto en lo que toca a las relaciones internacionales de Japón con la región del este de Asia, con las Naciones Unidas y con el particular vínculo que lo ata a la mayor potencia bélica del mundo, Estados Unidos.

Bibliografía

- BOUTROS-GHALI, Boutros (1995), *Un Programa de Paz*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- Far Eastern Economic Review* (1993), 20, 28 de enero.
- INOBUCHI, Takashi (1986), “Japan’s Images and Options: Not a Challenger, but a Supporter”, *The Journal of Japanese Studies*, 12 (1), Society for Japanese Studies.
- Nihon Keizai Shimbun* (1992), 4, 16 de junio.
- PURRINGTON, Courtney (1992), “Tokyo’s Policy responses during the Gulf War and the impact of the «Iraqi Shock», in Japan”, *Pacific Affairs*, 2 (65).
- ROMÁN, Alfredo (1999), “Japón 1998”, *Anuario Asia Pacífico 1999*, México, El Colegio de México.
- (2003), “Japón 2002”, *Anuario Asia Pacífico 2003*, México, El Colegio de México.
- TANAKA, Hidemasa (1992), “Reestructurando las Naciones Unidas”, *Sekai*, 25 de marzo.
- The New York Times* (1993), 14 de febrero.
- (2003), 14 de octubre.
- The Japan Times* (2003), 9 de marzo.
- Tokyo Shimbun* (1992), 16 de junio: 4.
- YAMAGUCHI, Jiro (1992), “The Gulf War and the Transformation of Japanese Constitutional Politics”, *The Journal of Japanese Studies*, 18 (3).

Japón: recesión prolongada e inestabilidad política

J. Daniel Toledo B.*

Introducción

AMPARADO en la clásica e indisoluble correlación entre economía y política, en el presente trabajo abordamos uno de los factores que indiscutiblemente han influido, junto con otros, en la prolongada recesión económica que aqueja al Japón por ya largos 12 años: la inestabilidad política, o mejor dicho la falta de continuidad de los gobiernos japoneses, cuyo promedio de permanencia en el ejercicio del poder ha sido de escasos 1.1 años de duración, entre 1990 y 2001.** Con este promedio de duración poco han podido hacer para garantizar la efectividad de los numerosos programas de rescate y salvamento económico-financiero que se han puesto en práctica y mucho menos para captar la confianza y respaldo de la ciudadanía a sus intentos por superar la crisis y sacar al Japón de la ya prolongadísima espiral deflacionaria, que ha paralizado a la otrora locomotora económica asiática.

No obstante lo anterior, la llegada al poder del primer ministro Junichiro Koizumi, en abril de 2001, el noveno primer ministro en 10 años, parece querer revertir la tendencia de la discontinuidad, inestabilidad y falta de respaldo ciudadano para las gestiones gubernamentales. En efecto, dotado de un gran carisma y congruencia personal, llega al poder con un inusual apoyo del 80 por ciento de la opinión pública que,

* Maestro en Estudios de Asia y África por El Colegio de México. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Correo electrónico: dato@xanum.uam.mx

** En el Japón se consideraba que dos años de duración era un periodo adecuado para un primer ministro; no obstante la gran rapidez con que se han sucedido en los últimos 10 años parece excesivo, aun para los japoneses. Inclusive Uno Sosuke, sólo duró dos meses, todo un récord, incluso para Japón.

inclusive, trasciende a su propio partido, el Liberal Democrático (PLD) y con una oferta política de un programa de reformas estructurales, estimado como drástico y radical, hasta por miembros de su propio partido, pero que Koizumi insiste en impulsar con y aun por sobre el PLD, como única manera de sacar a Japón del marasmo económico-financiero en que ha estado sumido. En este sentido, y como se ha dicho, el funcionamiento de la economía no se puede entender cabalmente si no se cuidan y observan los aspectos políticos, sobre todo si se sabe que en periodos de transición y de grandes mutaciones como las que confronta el Japón actualmente, es la variable política la que pasa a ser la clave de todo el proceso, particularmente si se piensa en la continuidad, estabilidad, eficacia y liderazgo de un gobierno en tiempos de crisis.

Finalmente, y en términos coyunturales, al parecer los avatares políticos internos del Japón, y en particular cuando la posición política y continuidad del primer ministro japonés confrontaban riesgos electorales, no fueron bien procesados por la delegación mexicana, con su Presidente a la cabeza, quienes por aquellos días trataron de apresurar la firma de un tratado de libre comercio entre México y el Japón que, pese al optimismo del presidente Fox, no pudo concretarse, dadas las referidas circunstancias políticas internas del Japón. He ahí la importancia, una vez más, del factor político.

La impronta económica y política de la posguerra

Pocos países como el Japón de la posguerra pueden exhibir tanto éxito y espectacularidad en su desempeño económico. En efecto, después de una severa destrucción a causa de su incursión en la Segunda Guerra Mundial, en el lapso de 10 años (1945-1955) el Japón no sólo se reconstruyó totalmente de las devastaciones de la guerra, sino que en los siguientes 15 años (1956-1971) alcanzó una tasa promedio de crecimiento económico acumulado superior al 10 por ciento anual, todo un récord para la época (Toledo, 1996: 356), al punto de que muchos analistas han bautizado aquella época como la del “milagro económico japonés” para referirse a aquella etapa de rápido y alto grado de crecimiento económico, que colocó al Japón en el concierto de las naciones más industrializa-

das y económicamente más avanzadas del planeta. No obstante el éxito, la era del milagro llegó a su fin, la estrategia del rápido crecimiento se agotó y el encargado de echarle el cerrojo fue el embargo petrolero de 1973, reconocido en Japón como *oil shock* por la magnitud de su impacto en la estrategia o modelo de desarrollo.

Luego de confrontar el impacto del *oil shock*, entre 1973-1974, de la reestructuración productiva que le siguió (1975-1978) y de la nueva crisis petrolera de 1979, Japón se recuperó antes que nadie de la esfera capitalista, para iniciar la era del llamado crecimiento económico estabilizado (1980-1990), que por largos 10 años acreditó un crecimiento económico a tasas fluctuantes entre el 4 y 5 por ciento promedio anual que, aunque inferiores a la era del “milagro”, no dejaron de representar una alta tasa de crecimiento en el concierto de los países industrializados, que marcó de manera definitiva la internacionalización de la economía japonesa.

Es más, una vez reestructurado el antiguo modelo de desarrollo sustentado en la industria pesada, en el alto consumo de energéticos y en el uso intensivo de mano de obra que caracterizó la llamada “era del milagro”, Japón de los ochenta se encarriló en un modelo que priorizaba mucho más una economía sustentada en los servicios que en la industria manufacturera, en el uso intensivo de conocimientos científico-tecnológicos que en la industria extractiva y de la transformación y apostó definitivamente por la internacionalización de su poderío industrial-comercial-financiero, mismo que se vio inducido y/o favorecido por la reevaluación del yen. Por esta vía, el país ya no fue tan vulnerable a las crisis petroleras y el crecimiento económico fue mucho más sólido y estable, situándose en alrededor del 5 por ciento como promedio anual, 5.1 por ciento en 1989 y levemente inferior a 5 por ciento en 1990, para ser más concretos. La inflación llegó al 2.8 por ciento y el superávit de la balanza comercial fue cercano a los 60,000 millones de dólares para finales de 1990, por sólo referirse a otros dos indicadores importantes (Toledo, 1991: 371). Por si esto fuera poco, en diciembre de 1990, Japón completó 50 meses de crecimiento económico ininterrumpido, el “boom de expansión económica” más largo de toda la posguerra. Pero todo esto se interrumpió abruptamente a principios de la década de los noventa cuando empezó la era de la recesión económica prolongada, que llega has-

ta nuestros días. La dinámica del “círculo virtuoso de la economía” se detuvo y empezó la del “círculo tortuoso de la recesión”.

Como se ha dicho, el éxito económico no se explica sólo por las características y el funcionamiento específico del modelo económico, tiene que ver también la variable política. Y en el caso de Japón de la posguerra, esto fue fundamental y se debe, en buena medida, a la naturaleza y profundidad de las reformas emprendidas inicialmente por la ocupación norteamericana del Japón en la inmediata posguerra, que no sólo aspiraban a la desmilitarización, sino también a la democratización de Japón. En efecto, después de una serie de reformas y ensayos políticos que llevó, incluso, a la inédita e inesperada elección de un primer ministro socialista, Katayama Tetsu, al gobierno de Japón en abril de 1947, el advenimiento de la Guerra Fría detuvo los experimentos políticos propios del mesianismo estadounidense por la construcción de la democracia ideal y la aterrizó en el llamado sistema japonés de posguerra cuyos componentes políticos básicos son la democracia representativa al estilo occidental, sustentada en el parlamentarismo y en el multipartidismo, cuya forma de gobierno es una monarquía constitucional hereditaria que consagra la división de poderes, pero estipula la supremacía de la dieta o parlamento, al cual le corresponde la elección del primer ministro, que es quien gobierna. Se trata pues, de un sistema liberal democrata, al estilo norteamericano que, por un lado, provee a los japoneses de un sistema político democrático estable y controlado y, por el otro, transforma a Japón en un aliado confiable y seguro para los intereses geopolíticos de los Estados Unidos en el Asia oriental.

Ahora bien, la operatividad de este sistema japonés de posguerra se basaba “en el consenso nacido de la llamada doctrina Yoshida”, que priorizaba “el desarrollo económico en un contexto político conservador y anticomunista; al amparo del paraguas defensivo norteamericano”, cuyo gestor y protagonista principal ha sido el llamado “triángulo de hierro”, o la “gran combinación” de la que nos hablaba William Lockwood, para referirse a esa red de políticos, burócratas y grandes empresarios que “ha impuesto su voluntad y sus valores a la sociedad japonesa y le ha forzado –eso sí utilizando medios sutiles– a conformarse con el modelo que mejor responde a sus intereses” (Barcia, 1998: 24-25). Esta alianza y fuerte solidaridad entre los componentes del “triángulo de

hierro” se concreta definitivamente en noviembre de 1955, cuando nace el Jiminto, Partido Liberal Democrático (PLD), como resultado de la fusión del Partido Liberal y del Partido Democrático, que comandará el escenario político japonés hasta 1993.

Aunque en las formas se trata de un gobierno de partido único, con una oposición que no tiene opciones reales de acceder al poder dada la hegemonía electoral del PLD, en la práctica la oposición del Shakaito, o Partido Socialista Japonés (PSJ) tiene influencia en ciertos aspectos de la política japonesa, que se constituye en una suerte de contrapeso al partido gobernante, particularmente en las relaciones con los Estados Unidos y en las políticas laborales, al punto de que algunos analistas hablan, y con cierta razón, de “un gobierno de un partido y medio”. En otras palabras, se ha tratado de una especie de bipartidismo japonés de posguerra, aunque sin alternancia en el poder.

Bajo estas condiciones, desde 1955 en adelante Japón ha sido gobernado siempre por una derecha conservadora, cuyos gobiernos se suceden en el poder con bastante frecuencia pero sin modificar su línea política, ni alterar mayormente su base electoral, constituyéndose en un caso notable de continuidad histórica y la subsecuente estabilidad política. Ésta sólo se vino a romper en agosto de 1993, cuando el PLD perdió la mayoría en la dieta y hubo de iniciar los gobiernos de coalición, comenzando con ello la era de la inestabilidad política, que ya se prolonga por más de una década. Después de casi 40 años de gobierno de partido único, de continuidad y estabilidad, los cambios en la economía, en la sociedad y en el contexto internacional, están obligando a los políticos a revisar sus estrategias históricas y a contender de otra manera con los nuevos tiempos.

Como se puede advertir, hay una coincidencia, de ninguna manera fortuita, en el agotamiento del modelo económico del crecimiento estabilizador y el fin de los gobiernos de partido único a principios de la década de los noventa, precisamente la fecha en que inicia el proceso recesivo, situación en la que ha estado inmerso Japón en estos últimos 12 años. En este sentido es que sostenemos que uno de los factores de la crisis –no el único, habría que enfatizarlo– ha sido la gran dificultad para operar y adaptarse a los gobiernos de coalición en las relaciones y/o interacciones políticas internas por parte de la clase dirigente japonesa que, después de 40 años, encuentra hoy serios problemas para contender con la inesta-

bilidad política que deriva de las negociaciones, acuerdos y concesiones para construir gobiernos que sean capaces, tengan la credibilidad y el respaldo para llevar adelante las reformas y acciones que se requieran para superar la crisis.

Otras de las tareas políticas mayores ha sido la desestructuración del “triángulo de acero”, según la expresión política popular, que no sólo se ha constituido en el núcleo duro de la corrupción japonesa, sino también en una estructura viciosa y perniciosa, muy poco permeable a los cambios, particularmente en la esfera económica –financiera, que son los cambios importantes que Japón necesita para salir del bache. En definitiva, la crisis recesiva japonesa tiene que ver, por una parte, con el agotamiento de un modelo, de una estrategia y de una manera de hacer negocios y, por la otra, tiene que ver con la disolución de aquella asociación tan estrecha entre gobiernos y empresas, sobre todo bancarias, que han entremezclado ventajosamente política y negocios, que la falta de un sistema genuinamente democrático ha impedido controlar.

Los signos de la inestabilidad

En agosto de 1993 ocurrió algo hasta ese momento inimaginable en la política japonesa de la posguerra: la ruptura y división del PLD, fractura que condujo a otro hecho, también inédito en el escenario político de la posguerra: la elección de un primer ministro, Hosokawa Morihiro, que no proviene directamente de las filas del PLD y que es, por el contrario, fundador y presidente de otro partido, el Nihon Shinto o Nuevo Partido de Japón que, aunque debe reconocer cierta paternidad histórico-ideológica del PLD, se trata de un partido diferente. Pero, lo que se vislumbraba como el advenimiento de una nueva era para Japón, terminó abruptamente en el ya lugar común de la política japonesa de la época: el aristocrático y elegante Hosokawa debió dimitir a causa de un viejo escándalo de corrupción. Le sucede entonces Hata Tsutomu, antiguo “barón” de la facción Tanaka, que recupera el liderazgo para el PLD, aunque no la hegemonía como partido único gobernante.

Con Hata Tsutomu empieza una suerte de tómbola política que tiene otro vuelco inesperado en junio de 1994: la elección como primer ministro de Japón de Murayama Tomiichi, presidente del PSJ, con el sorprendente apoyo del PLD, su tradicional y eterno enemigo. Algo increíble

si se piensa por ejemplo en aquellas casi épicas confrontaciones entre el PLD y PSJ con motivo de la revisión del Tratado de Seguridad con Estados Unidos en 1960. Pero ahora son otros tiempos y es otro el contexto para el cabal funcionamiento del “sistema de 1955”; son épocas de los escándalos interrumpidos por la corrupción de la clase política y empresarial, que han ido minando tanto la confianza en los liderazgos políticos, como los apoyos y respaldos electorales. Para muchos, el hecho de que los eternos rivales, PLD y PSJ, sean ahora aliados y socios gubernamentales, no representa otra cosa que un desesperado intento por evitar el derrumbe del “sistema 1955” y recuperar el equilibrio político vigente en los últimos 40 años que esta nueva época de fragmentación, divisiones políticas, aparición de nuevos partidos, sucesión, conformación y desmoronamiento de coaliciones, etcétera, han puesto en serios y severos cuestionamientos. Los protagonistas políticos principales tampoco son los mismos: un PLD severamente debilitado, en tanto partido propio de la Guerra Fría, carece hoy de una base ideológica consistente, restando sólo los intereses individuales y facciosos; con apoyo electoral decreciente y prácticas electorales corruptas, que el sempiterno habatsu no hace más que agravar, etcétera, poco puede hacer para recuperar su antigua hegemonía. Por el lado del PSJ se puede decir que, con dicha coalición, no sólo ha hipotecado su esencia como partido de oposición, sino que ha iniciado un irreversible camino hacia su desaparición.

Dentro de los intentos más serios por revertir las tendencias hacia la inestabilidad política, modernizar el sistema electoral acorde con los nuevos tiempos, evitar la corrupción y procurar el retorno hegemónico del PLD, está la reforma electoral propuesta por el efímero Hosokawa, en enero de 1994. Dicha reforma pretendía desaparecer la lucha entre las facciones del PLD, evitar la corrupción generada por los cuantiosos fondos electorales requeridos para contender en campañas excesivamente costosas y evitar las redes locales caciquiles a través de la implantación de un nuevo sistema que sustituyera al tradicional sistema electoral de escaños múltiples por uno basado en las circunscripciones electorales, que combina dos fórmulas de elección: la directa, que elige 300 escaños de representación uninominal, y la de representación proporcional por circunscripción electoral, que elige los otros 200 escaños del total de 500 de la Cámara de Diputados. Estimada como la reforma política

más importante desde 1947, generó grandes expectativas en el escenario político japonés, mismas que se pusieron a prueba en las elecciones de octubre de 1996.

No obstante, los resultados indicaron otra cosa: si bien el PLD recuperó su predominio como partido político, no logró la tan esperada mayoría absoluta por 11 escaños, ni mucho menos los resultados espectaculares que se esperaban, por lo que tuvo que regresar a los gobiernos de coalición, iniciados en 1993, frustrando así las expectativas de un sistema electoral que se estimaba como revolucionario para un Japón del siglo XXI. Adicionalmente, los referidos resultados castigaron duramente al PSJ, ahora denominado Shaminren, o Partido Social Democrático, reduciendo a la mitad su representación camaral (ya próxima a la extinción); es decir, sólo 15 diputados, mientras que el Nihon Kyosanto, o Partido Comunista del Japón, el único partido libre de corrupción, pero tradicionalmente marginado de las instancias gubernamentales, supo capitalizar a muchos electores insatisfechos con las ofertas de otros partidos y prácticamente duplicó el número de sus diputados, de 15 a 26 (Román, 1997: 316-319).

Otro efecto de la elección de 1996 fue la confirmación de Hashimoto Ryutaro, otro antiguo “barón” de la facción Tanaka, como primer ministro y con él el regreso a las prácticas del “antiguo régimen del PLD”; es decir, las facciones partidarias recuperan su papel tradicional y sus parcelas de poder, tal como se puede apreciar en la repartición de cargos en el gabinete de Hashimoto: la facción Obuchi obtuvo seis puestos, la de Miyasawa cinco; la facción Mitsuzuka obtuvo cuatro, al igual que la de Watanabe, mientras que la facción de Komoto obtuvo sólo uno. El tradicional esquema del Habatsu, como en sus mejores tiempos: la vieja guardia del PLD recupera posiciones y regresa por sus fueros.

Otro rasgo que puso en evidencia la elección de octubre de 1996 fue la gran fragmentación político-partidista que, si bien diversificó la oferta electoral, no logró captar el interés de los sufragantes ya que más del 40 por ciento de los japoneses se abstuvo de votar, lo que constituye una de las cifras más altas de toda la historia electoral de la posguerra.

En cuanto a la fragmentación político-partidista hay que apuntar que, aparte del PLD, contienden en la elección de 1996, las siguientes agrupaciones políticas: el Nihon Shinto, o Nuevo Partido de Japón, formado

por Hosokawa; el Minshuto, o Partido Demócrata de Japón; el Shinsinto, o Partido de la Nueva Frontera formado por Ozawa Ichiro; el Sakigake, o Partido Precursor; es decir, el voto propiamente conservador, dividido en cinco partidos, incluyendo al PLD, con casi ninguna diferencia ideológica y con programas prácticamente idénticos, pero con intereses faccionales diferentes. A este espectro partidista conservador hay que agregar al Shaminren, o Partido Social Democrático, antiguo Partido Socialista de Japón (Nihon Shakaito), cada vez más conservador que socialista; el Partido Komeito, de origen confesional budista y el Nihon Kyosanto, o Partido Budista Comunista de Japón. En definitiva, ocho partidos conteniendo por el poder, panorama político que ubica al país muy lejos de aquellos tiempos de la continuidad del dominio unipartidista del PLD, que consagraba el “sistema de 1955”; que muestra un creciente desencanto por la política patentizada por la altísima abstención de la ciudadanía japonesa y que muestra también una preocupante frustración por la búsqueda, hasta ahora inútil de recuperar la estabilidad política perdida en tres años consecutivos de coaliciones (1993-1996) sin ideales ni propósitos comunes y de una parálisis del sistema político que se hace ya congénita y cada vez más ineficaz en la solución de la crisis por la que atraviesa Japón. No obstante todo lo anterior, la elección de 1996 significó, tal como se ha señalado anteriormente, un mediano triunfo para el PLD, que no sólo le permitió, como también se ha dicho, el retorno de las viejas prácticas de partido único, sino sobre todo la responsabilidad de encarar la cada vez más acuciante recesión económica.

En cuanto a la superación de la crisis económica, si bien Hashimoto ofreció un gobierno de “reformas y creación” y se comprometió a impulsar la reestructuración económica a través de una reforma, tanto administrativa como del sistema financiero; a emprender una reestructuración fiscal y mejorar las políticas de bienestar, iniciativas que obtuvieron un gran consenso político, nombró como ministro de Economía y Hacienda a Mitsuzuka, de 69 años de edad, un representante genuino de la vieja guardia, jefe de su facción política, pero que muy poco podía hacer para doblarle la mano a esa barrera de acero que es la burocracia japonesa. En efecto, pocos políticos, y aun los del PLD, han tenido la capacidad para imponerse y reducir el poder de esa élite burocrática que, a través de un muy bien articulado proceso de gestión y operación político-administra-

tivo, es la que propone iniciativas, redacta los proyectos y aun los defiende en el parlamento, lo que ha conferido un enorme poder decisorio sobre la economía y la política, y una gran capacidad discrecional para operar a todo nivel dentro de la amplia red de la burocracia administrativa japonesa. Por lo demás, los políticos pasan, vienen y se van, la burocracia japonesa siempre se queda, permanece y decide. Las cosas han llegado al punto de que cualquier propuesta de reformas que se estime seria y comprometida pasa necesariamente por la reducción del poder del lado burocrático del “triángulo de acero”.

Lo anterior también se refleja por el lado empresarial del referido “triángulo”, representado principalmente por la banca y los keiretsu. Los obstáculos para desregular la economía y reformar el sistema financiero, sin duda la tarea más importante de los gobiernos japoneses de la década de los noventa, no sólo porque fue el sector que más resintió los efectos de la ruptura de la “economía de burbuja” entre 1990-1991, sino porque es el que más impacta el comportamiento de la Bolsa de Tokio y las finanzas internacionales, topan también contra esa pared casi infranqueable de la burocracia. No hay que olvidar que a finales de la década de los ochenta se pronosticaba que Tokio sería, indiscutiblemente, si no el primero, el segundo centro financiero internacional, toda vez que en esa época concentraba el 32.6 por ciento de la capitalización mundial contra el 37 por ciento de Estados Unidos, sólo a 4.4 puntos de diferencia de la primera potencia económico-financiera mundial (Toledo, 1996: 359). Sin embargo, junto a esa notable expansión de las empresas japonesas en el transcurso de la segunda mitad de los ochenta y la también inevitable internacionalización de la economía japonesa, empezaron a evidenciarse rigideces y obstáculos impuestos por los controles internos a través de las regulaciones de los ministerios de finanzas y de comercio internacional (MITI), controlados a su vez, y muy celosamente, por la burocracia japonesa.

Respecto de la crisis económica y su control, ésta se ha tornado cada vez más profunda y duradera y cada vez menos manejable. A la letal combinación del exceso de la capacidad productiva, caída de la demanda interna, cadena interminable de quiebras y bancarrotas bancarias y empresariales, incremento del desempleo y apreciación del yen, por sólo nombrar algunos de los indicadores económico-sociales más importantes, habrá que agregar los efectos y presiones de la competencia mundial, la

verdadera competencia dirán algunos, que no sólo detiene y disminuye dramáticamente la tasa de crecimiento de la hasta hace poco “locomotora económica asiática”, sino que expone severamente el agotamiento del modelo japonés de desarrollo económico y su incapacidad para responder a la nueva realidad, tanto nacional como mundial.

Una crisis dentro de la crisis se presentó en la coyuntura temporal 1997-1998 cuando el llamado “efecto dragón” golpeó a buena parte de los países de este y sureste de Asia, provocando un desplome generalizado de las bolsas de valores, acompañados de procesos devaluatorios severos, que elevaron la deuda externa de dichos países a dimensiones siderales e inmanejables por sí mismos, generando, a su vez, toda suerte de colapsos económico-financieros, con sus consecuentes costos sociales. Dicha crisis estalló en Tailandia, en julio de 1997, y luego, transformada en una especie de tsunami monetario-financiero, siguió por Malasia, Indonesia y Filipinas; provocó pánico financiero en Hong-Kong, en octubre de 1997, golpeó con inusitada fuerza a la de por sí “sobrecalentada” economía de Corea del Sur, para arribar y afectar Japón a finales de 1997, la otrora economía más sólida, dominante y a prueba de crisis de la región. Hasta aquí pareciera que el origen de la crisis, que estalló en la periferia regional de Japón, poco tiene que ver con este país, pero las cosas no son tan así. Japón tiene que ver, al menos en términos de corresponsabilidad, no sólo en el origen, sino también en la persistencia y agravamiento de la crisis asiática: en primer lugar porque es el país creador del llamado “milagro económico asiático” o el constructor del paradigma de los “gansos voladores asiáticos”; es decir, el diseñador del modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y de la estrategia de crecer a toda velocidad y a cualquier costo, que hoy día hace crisis; en segundo lugar, porque siendo el principal inversionista en la región asiática del Pacífico, Japón, a partir del estallamiento de la burbuja especulativa en la segunda mitad de 1991, poco ha hecho o ha podido hacer para reactivar seriamente la economía regional y, por añadidura, revitalizar las industrias, el comercio y las finanzas desde Corea del Sur hasta Indonesia, a todo lo largo y ancho del Pacífico asiático, su esfera natural de hegemonía económica.

En definitiva, la crisis económica que sacude uno tras otro a los países asiáticos con Japón a la cabeza, va mucho más allá de las insolvencias monetario-financieras, de los procesos devaluatorios, de los déficit de

cuenta corriente, de los préstamos internos impagables, de los rescates bancarios inefectivos, etcétera; tiene que ver, como ya se ha dicho, con el agotamiento mismo de un modelo, de una estrategia y de una manera de producir, entremezclando corrupta y ventajosamente política y negocios. Y en el caso específico de Japón habría que añadir que los tres grandes gestores del referido modelo; es decir, los políticos, los empresarios y los burócratas están, desde hace ya un buen tiempo, sumergidos en el caos y en la parálisis: los primeros, temerosos de que afectar algunos cotos de poder o implementar un cabal y decidido saneamiento bancario, etcétera, les aleje la clientela política, no actúan y retardan la toma de decisiones; los empresarios, ante el derrumbe de su estilo de hacer negocios, no sólo están en bancarrota financiera, sino también en crisis de liderazgo, que inhibe sus capacidades de reacción oportuna. En cuanto al tercer componente gestor, la burocracia –la “esclerótica burocracia” como la llamaría recientemente un analista (Luiselli, 1998: 69-73)– retardan las medidas administrativas y de desregulación que el sistema económico-financiero requiere con urgencia, temerosos de perder sus privilegios y cotos de poder, tal como ya ha quedado establecido.

En definitiva, si hablamos de una recesión prolongada en el campo de la economía, también tendremos que hablar de una prolongada inestabilidad política, situación que ha minado la confianza y debilitado las lealdades básicas que aseguraban la continuidad y la estabilidad política de los gobiernos japoneses, lo cual se traduce en una creciente divergencia entre los intereses públicos y privados (empresariales) y su consecuente dificultad para articularlos como se hacía en el pasado. El PLD había ejercido ese control durante mucho tiempo, pero después del gobierno de Yasuhiro Nakasone (1982-1987), lo fue perdiendo irreversiblemente.

Todo lo anterior se ve plenamente reflejado en el destino político del propio P.M. Ryutaro Hashimoto quien, a pesar de haber tenido la valentía de admitir que Japón se encontraba en recesión económica y que la crisis que afrontaba era la peor en los últimos 50 años, hubo de renunciar, siendo sustituido por Keizo Obuchi, un graduado en ciencias políticas y literatura inglesa que, aunque de inmediato anunció ambiciosos planes de recuperación económica a través de un paquete de estímulos por unos 112,000 millones de dólares, poco pudo hacer para sacar a Japón de la crisis, muriendo literalmente en el intento al fallecer sorpresivamente en

abril de 2000, siendo sustituido por Yoshiro Mori, tras un proceso político tortuoso y al más puro estilo de la vieja tradición del PLD. Tras un gris e inefectivo desempeño, no duró más de un año en el cargo y fue reemplazado, también un tanto sorpresivamente, en abril de 2001, por Junichiro Koizumi, pero esta vez las condiciones y propuestas para el acceso al poder fueron muy diferentes.

La emergencia de Junichiro Koizumi:
¿un nuevo líder para un nuevo Japón?

El 24 de abril de 2001 el periódico matutino *Asahi Shimbun* difundía la siguiente información: en las elecciones primarias prefecturales del PLD para ocupar la presidencia de dicho partido, resultó sorpresivamente electo Junichiro Koizumi, quien no se encontraba entre los favoritos, quedando automáticamente habilitado para ocupar el cargo de primer ministro de Japón. Lo sorprendente no consistió sólo en su apabullante triunfo electoral sino también la imposición-aceptación de un nuevo tipo de liderazgo y oferta política: obtuvo el 87 por ciento de los votos de las bases del partido, lo apoyaron 41 de las 47 prefecturas y ganó 123 de los 141 votos posibles de la representación prefectural. Y por si algo faltara, en Tokio Koizumi obtuvo 39,178 votos contra 17,068 de Ryutaro Hashimoto; logrando más del doble de la votación de un ex primer ministro, su ex jefe y líder de la facción política más importante del PLD (*Shimbun*, 2001). La otra parte de la sorpresa reside en la personalidad y en la oferta política del nuevo primer ministro.

En primer lugar hay que decir que Junichiro Koizumi no es del todo desconocido. Nieto e hijo de parlamentarios, empieza a incursionar en los terrenos políticos a partir de 1972, por lo que es ubicado entre los llamados políticos de “tercera generación” dentro del PLD, posición desde la cual ha servido un par de veces como ministro de Salud y ministro del Servicio Postal y también, a partir de 1995, ha competido un par de veces por la presidencia del PLD, aunque sin gran éxito, ni mucho menos apoyo de las bases de su partido. ¿En dónde radica entonces la fortaleza de su oferta política que inopinadamente lo ha convertido en primer ministro de Japón? Aquí cobran importancia una serie de rasgos personales y algunas circunstancias propias del momento que viven los japoneses que, en conjunto, catapultan la carrera política de Koizumi.

Sin un orden muy estricto de precedencia, lo primero que habría que decir es que Koizumi empieza a ser reconocido dentro de las facciones y círculos del PLD, como un político con métodos poco ortodoxos, no sólo en cuanto su retórica, sino sobre todo en cuanto su oferta política, consistente en un “programa de reformas estructurales”, que promete llevar adelante contra viento y marea, con o sin el PLD, lo que es extremadamente osado e irreverente tratándose de su propio partido, pero es –según él– la única vía para sacar a Japón del marasmo económico en el que se encuentra por más de una década.

Luego está una serie de atributos personales y carismáticos que lo han convertido en todo un personaje y en una *rara avis*, no sólo en el escenario político japonés, sino también en las páginas de sociales. En efecto,

su apariencia y comportamiento personal atrae a mucha gente y la mayoría de los medios de comunicación lo han calificado como un *teenmager* para el promedio de los políticos japoneses. Su altura, delgadez, corte de cabello a lo “Beethoven”; gusto por la música clásica, pero también por el rock pesado; su condición de divorciado y su apariencia juvenil, pese a sus 50 años, lo hacen atractivo para las mujeres, muchas de las cuales lo consideran, inclusive, *sexy*. Aún más, Koizumi habla un inglés bastante fluido, cosa rara entre los políticos japoneses, tan raro como un presidente estadounidense hablando japonés (Toledo, 2002: 179-188).

A lo cual habríamos de agregar el ejercicio retórico, ya reconocido como “estilo Koizumi”, paradójicamente muy poco japonés: claro, directo y muy franco, particularmente cuando explica aspectos controversiales de su programa de reformas, o cuando se refiere o descalifica a “las vacas sagradas del PLD” que dificultan u obstruyen sus propuestas de reformas.

Pero lo que aquí me interesa enfatizar, como elemento sustantivo de la emergencia política de Koizumi, es el contenido de su oferta política, los destinatarios de los mismos y las circunstancias que les rodean que, en última instancia, favorecen su receptividad. Al respecto, sabemos que la década de los noventa, que ya es identificada como la “década perdida” para los japoneses, impuso el tema de la crisis económica como el centro de convergencia de las preocupaciones de la sociedad nipona, pero han sido los temas políticos los que han estado en la cresta de la ola de la opi-

nión pública y los que han estado en la base de la movilización política nacional, aunque como sabemos, el mar de fondo sigue siendo el crítico estado de la economía japonesa. Y no puede ser de otra manera: la lucha por el poder político sigue siendo la disputa por el control del poder económico, en donde el imperativo del momento ha sido encontrar al líder que, desde el cargo de primer ministro, sea capaz de lograr, no sólo la recuperación económica, sino recuperar el liderazgo y confianza que los agentes políticos y económicos japoneses requieren con urgencia y que también la comunidad internacional demanda. En esta circunstancia concreta, la aparición de Junichiro Koizumi en el escenario político japonés, ha venido a llenar estas expectativas y a recuperar la confianza perdida.

La oferta política de Koizumi se resume muy bien en su lema: “¡Cambiar al PLD! ¡Cambiar al Japón!”, en donde lo uno no es posible sin lo otro. Significa dejar atrás a las “vacas sagradas” del partido e inaugurar una nueva forma de hacer política que permita ¡por fin! resolver el problema básico del país, que es la crisis económica; definición y resolución que puede ser extremadamente drástica y costosa en términos políticos, pero los cambios deben empezar por casa. En este sentido, el partido que propone superar Koizumi es un partido agotado, anclado en los patrones y prácticas de la Guerra Fría, carente de base y cohesión ideológica, excepto su antisocialismo, que reproduce *ad infinitum* el “estilo Tanaka” y la práctica del habatsu, que busca más bien acomodar, compensar y cooptar intereses de las distintas facciones del PLD que crear e impulsar políticas, ya no sólo para superar la crisis, sino sobre todo para contender con los desafíos que plantea el nuevo Japón, el Japón del siglo XXI. Todo esto ha venido configurando un escenario político adverso al PLD, que se ha traducido en el decremento de su respaldo electoral y en su incremento del descontento público, agravado por los reiterados casos de corrupción.

De allí que Koizumi reitere que en su programa de reformas no hay lugar para “las vacas sagradas del PLD” y que “si el PLD trata de obstruir mis reformas, yo destruiré al PLD”. Aún más, advierte a la sociedad y al electorado japonés que lo ha elegido que, aunque el rescate de la economía significará “sangre, sudor y lágrimas” para la mayoría de los japoneses, él no flaqueará ni cesará en el intento. Pero no se trata sólo de una retórica

reformista-progresista, hasta radical, en el sentido de que no dará un paso atrás en la realización de su oferta política, sino que se trata, sobre todo, de un programa de reformas estimado como el más radical de todo el periodo de la posguerra, no sólo porque propone recortar el gasto público y evitar la dilapidación de recursos; reducir las dimensiones del aparato gubernamental, particularmente el peso de la burocracia; disminuir drásticamente la deuda pública y privada; privatizar los servicios públicos y financieros, particularmente el sistema de ahorro postal, el más importante intermediario financiero de Japón, sino también por proponer reformar la Constitución japonesa para elegir directamente al primer ministro o para reformar el famoso artículo 9o., que prohíbe a Japón tener oficialmente fuerzas armadas.

Que su convocatoria política ha logrado romper con la apatía y el desencanto del electorado japonés, ni duda cabe. Los apabullantes resultados con que accedió al poder, el respaldo que le brindó la opinión pública durante el primer año de su administración, que evolucionó de un 7 a un 80 por ciento de apoyo, es una demostración inédita de popularidad que trasciende al PLD. Y si nos remitimos a su primera prueba de fuego para dicha popularidad representada por la elección en la Cámara de Senadores del 29 de junio de 2001, debemos concluir que ésta fue superada con éxito al asegurar, en alianza con el Komeito y el Nihon Shinto, una contundente mayoría absoluta, en una victoria electoral del PLD que no se obtenía desde 1992. Hay que reconocer también que en la obtención de estos resultados mucho ha ayudado la carrera política de Koizumi, una trayectoria limpia, carente de escándalos, chismes o controversias personales importantes, y también su oferta política y liderazgo, que ha sabido interpretar el deseo de cambio de buena parte de la sociedad japonesa que ya está harta de crisis y líderes tradicionales y corruptos.

No obstante estas grandes expectativas y movilizaciones que ha provocado este nuevo liderazgo de Koizumi y su oferta de construir un nuevo Japón para el siglo XXI, está todavía por verse. Exceptuando su base y respaldo político, los resultados de algunas de sus acciones y reformas económico-financieras todavía son magros, ya sea porque se trata de reformas estructurales graduales cuyos resultados se darán en el más largo plazo, ya porque afectan verdaderos cotos de poder de burócratas

y políticos tradicionales, particularmente del PLD, quienes de manera soterrada, obstruyen o retardan dichas reformas, especialmente en el campo de la banca, la construcción y la agricultura japonesa. Todo esto sin contar con el hecho adicional de que algunas de las reformas propuestas son verdaderamente controversiales, como lo es el propio Koizumi en esos terrenos: por ejemplo, la abrogación del multicitado artículo 9o., que abrirá las puertas al armamentismo japonés; su negativa a discutir los contenidos del libro de texto que ignoran las atrocidades japonesas en la Segunda Guerra Mundial y su visita a templos shintoístas tradicionales que honran como héroes japoneses a criminales de guerra, reflejan el ejercicio de un nacionalismo bastante estrecho y trasnochado, frente a una época de integración regional y apertura global.

El TLC con México: ¿la historia de un fracaso o las modalidades de un éxito?

Al menos, dos imperativos básicos han acelerado la apertura japonesa a la celebración de Acuerdos o Tratados de Libre Comercio (TLC) con países que ven en el libre comercio la mejor opción para el desarrollo de la economía mundial en los albores del nuevo milenio: en primer lugar, el fracaso de las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 1999 en Seattle, Washington, que no sólo dejó en suspenso las reglas para normar el comercio para el siglo XXI, sino que abrió las puertas para la reaparición del proteccionismo y, en segundo lugar, la urgente necesidad de superar la crisis por la que atraviesa el país desde hace algunos años y lograr la reactivación de la economía por la vía de una estrategia hasta ese momento prácticamente inédita en Japón, los TLC.

Ahora bien, y siempre desde la perspectiva japonesa, la selección de la opción mexicana responde a varios factores que, por restricciones de tiempo y espacio, sólo podemos enunciar aquí: se trata de la novena o décima economía mundial, es una puerta de entrada a la economía estadounidense, que sigue siendo el principal mercado mundial para los productos y capitales japoneses; pero que, además, representa un puente, o acceso expedito, a los mercados europeos y latinoamericanos con los cuales México ha establecido convenios de libre mercado. Por lo demás, México,

como país en vías de desarrollo y gran impulsor de la liberación del comercio desde hace ya algunos años, ha sido un importante receptor de la inversión japonesa, en donde las empresas japonesas, especialmente la industria maquiladora nipona, se muestran particularmente favorables a la firma de un acuerdo de libre comercio, toda vez que el TLC de México con Estados Unidos y Canadá, ha significado que dichas industrias han enfrentado problemas relativos a tarifas de importación para sus insumos, partes y/o componentes indispensables. Por último, y si algo quedara por mencionar, hay que recordar que México es un país petrolero, lo que también tiene importancia para Japón.

Desde la perspectiva mexicana, un TLC con Japón representa una consolidación de lo que se ha concebido como esa “red mexicana de libre comercio global” con un país y una región particularmente estratégica como lo es el Asia Pacífico, que no sólo representa la opción de diversificar mercados y dependencias, sino mayor inversión directa, creación y aumento en las fuentes de trabajo y un incremento en las exportaciones, especialmente en productos en que México es competitivo.

Como se puede observar, hay un conjunto de factores o imperativos básicos, más bien vinculados con el ámbito externo que han estado demandando, hasta presionando, para que Japón resuelva pronto su crisis y asuma con mayor energía sus compromisos con la economía regional y mundial, cosa que quedó de manifiesto en las cumbres de Okinawa, en julio de 2000; de Génova, en julio de 2001, y las Cumbres de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) del 2001 y 2002. Por lo demás, las transformaciones en el contexto económico internacional, proceso del cual no han estado ajenas las corporaciones transnacionales japonesas desde hace ya buen tiempo, han terminado por imponer su lógica de apertura a los mercados internacionales, frente a la política de restricción del mercado nacional sostenida por una administración estatal obsoleta y por sectores productivos anacrónicos y protegidos, como el agrícola, contradicción que nos remite a un último imperativo básico, que se agrega a los enunciados más arriba, y que tienen que ver con la viabilidad de las reformas internas relativas a la erradicación de políticas paternalistas y eliminación de subsidios fiscales a sectores tradicionalmente protegidos por su peso electoral, como el ya mencionado sector agropecuario.

Esta controversia entre los intereses de la administración estatal, determinada por el mercado nacional, y los de las grandes corporaciones cuyos intereses están cada vez más determinados por los mercados internacionales, tiene su correlato político al interior de Japón, que se emblematisa en torno al concepto de defensa de la “soberanía y seguridad alimentaria” por parte de sectores políticos conservadores, mismos que dan prioridad al mantenimiento de las relaciones con su clientela política, en desmedro de la apertura comercial. De esta manera, la defensa oficial irrestricta del mercado del arroz y de los productos agropecuarios, no es tanto para preservar la “autonomía alimentaria”, sino para mantener las bases electorales proclives al PLD, que suelen ser claves para las aspiraciones de triunfo de dicho partido.

Las restricciones señaladas anteriormente son claras, pero también es muy clara la decisión del gobierno japonés de sumarse a la tendencia mundial de los TLC, de allí que la posibilidad de la firma de un TLC con México, en el transcurso del 2003, fuera considerada como un hecho de gran trascendencia, tanto por el gobierno como por la comunidad de negocios japonesa, no sólo por tratarse de un acuerdo con una suerte de “campeón mundial de los TLC” pues, a la fecha, había firmado 12 acuerdos, con 33 países de América, Europa y Asia, acreditando una gran experiencia negociadora, sino sobre todo porque un acuerdo con México podrá servir como marco de referencia para la concreción de otros acuerdos (Corea del Sur, Tailandia, Taiwán, China), particularmente por el volumen significativo de productos agropecuarios que debería aceptar Japón desde México. De allí su gran valor referencial. A propósito, no hay que olvidar que por razones de índole geoclimática, la producción agrícola mexicana es más complementaria que competitiva para la agricultura japonesa.

No obstante estas certezas y conveniencias para las partes, la firma del referido TLC entre Japón y México, prevista dentro del marco de la visita del presidente Vicente Fox a Japón, entre el 13 y 18 de octubre de 2003, no pudo llevarse a cabo, pese a los esfuerzos y, aun flexibilidades, de ambos equipos negociadores.

Por supuesto que desde la perspectiva mexicana el fracaso de la firma del TLC era imputable a la cerrazón e inflexibilidad de la contraparte japonesa, mientras que los nipones reclamaban un excesivo e innecesario apresuramiento en materias difíciles de resolver a su contraparte mexicana.

Como sea, lo que sí quedó en franca evidencia fue el excesivo voluntarismo del equipo foxista producto, en buena medida, del desconocimiento de las circunstancias políticas por las que cruzaba Japón en esos días, en donde la firma de dicho tratado representaba un problema político interno de la mayor importancia para la continuidad del proyecto del gobierno japonés, hecho que no fue evaluado suficientemente por los negociadores mexicanos, que se suponen más experimentados en dicha materia que su contraparte japonesa.

La coyuntura política era muy clara: el 10 de octubre el primer ministro Koizumi disolvió la Cámara de Diputados, encargada precisamente de sancionar los convenios y tratados internacionales, convocando a elecciones generales para renovarla para el día 9 de noviembre, exactamente un mes después. La visita oficial del presidente Fox a Japón, cuyo objetivo central era la firma de un TLC, se produce a mediados de octubre, cuando la prioridad del gobierno japonés estaba focalizada en ganar dicha elección, considerada vital, no sólo para garantizar la continuidad del gobierno de Koizumi, sino también para la viabilidad de su programa de “reformas estructurales”, meta que pasa por la necesaria cooptación del apoyo político-electoral estimado como clave para asegurar el triunfo electoral de los sectores agropecuarios, extremadamente sensibles a la firma de un TLC con México y con cualquier otro que amenace sus intereses y privilegios.

En otras palabras, se trataba de un fin de año eminentemente electoral para los japoneses y crucial para las expectativas de Koizumi, que confrontaba a una oposición unificada y revitalizada de un nuevo PDJ, liderado por Naoto Kan; oposición que debatía efectivamente sobre el sistema público de pensiones y los alcances de ciertas reformas educativas, discutía la naturaleza de las relaciones con los Estados Unidos, particularmente el controversial envío de las fuerzas de autodefensa japonesa (FAJ) a Iraq, proponía reformas a la Constitución en asuntos tan importantes como la seguridad nacional, y que aspiraba, en fin, a un “cambio del gobierno”, aprovechando los puntos débiles del primer ministro. Ante esta eventualidad, era claro que el gobierno de Koizumi no daría paso alguno, ni tomaría decisiones que pusieran en riesgo, TLC incluido, la continuidad de su gobierno. No eran, pues, los mejores tiempos para ejercer presión sobre el panorama político nipón. No cabía duda que el TLC con México se firmaría, pero esto habría de ser bajo los tiempos y modalidades japonesas.

En efecto, los tiempos y las circunstancias favorables a la culminación de la firma de un TLC Japón-México empezaron a fluir a partir de la mañana del 10 de noviembre de 2003, cuando los medios orales y escritos confirman los resultados de la elección general del 9 de noviembre de 2003: el PLD obtenía 237 asientos y el PDJ 177, y aunque el partido gobernante perdió 10 asientos con respecto a la elección anterior y ya no pudo conservar la mayoría simple que poseía previamente, su coalición con el partido Komeito le permitió acceder a 275 asientos frente a los 192 que totalizó la oposición, con lo cual mantiene todavía una cómoda mayoría en la Cámara Baja. Consecuentemente la prensa tituló: “La coalición mantiene una estable mayoría. Koizumi permanece en el poder” (*The Japan Times-Daily Yomiuri*,. 15-2003).

Sorteado el difícil escollo de la elección general de noviembre, el gobierno de Koizumi reasumió con energía, no exenta de preocupación, su programa de reformas y aplicación de medidas conducentes a la solución de la prolongada recesión económica por la que ha transitado el país en los últimos 12 años, entre las cuales se encuentra la celebración del acuerdo de libre comercio con México, tarea a la que se abocaron ambos países en el transcurso de la primera mitad del 2004. Dichas negociaciones comerciales culminaron exitosamente y el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) México-Japón fue firmado por el presidente Vicente Fox y el primer ministro Junichiro Koizumi, en visita oficial a México, el 17 de septiembre en la ciudad de México, esta vez en tiempo y circunstancia. Dicho AAE fue validado por la Cámara de Representantes y de Consejeros de la dieta japonesa el 1o. y 9o. de noviembre respectivamente y ratificado por unanimidad por el Senado de la República de México el 11 de noviembre de 2004. Para Japón es el segundo país con el que firma un acuerdo comercial de tal naturaleza, para México es el número 42. La entrada en vigor del AAE está prevista para el 1o. de abril de 2005.

Bibliografía

- Asahi Shimbun* (2001), Tokio, Japón, 24 de abril.
 BARCIA, Camilo (1998), “El Japón contemporáneo”, en *La nueva escena política japonesa. ¿Gran cambio o limitada modificación?*, España, Universidad Salamanca, pp. 24-25.

LUISELLI F., Casio (1998), “Tristes tigres asiáticos”, *Nexos*, núm. 248, México, agosto, pp. 69-73.

ROMÁN, Alfredo (1997), *Japón en Asia Pacífico*, México, Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, pp. 316-319.

The Atlantic Online (2001), *F National Journal*, 8 de agosto.

TOLEDO, Daniel (1991), “Los cambios y ajustes experimentados por el sistema japonés de relaciones industriales en los últimos 15 años: 1975-1990”, *Signos. Anuario de Humanidades*, año v, t. II.

——— (1996), “Asia y África en la historia”, en *El mito y la realidad del milagro japonés. Las bases del crecimiento económico*, México, Departamento de Filosofía, División de CSH, UAM-Iztapalapa.

——— (2002), “El Japón del siglo XXI: las múltiples dimensiones de la recesión prolongada”, en *Anuario Asia Pacífico 2002*, México, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, pp. 179-188.

El acuerdo comercial México-Japón: oportunidades y límites

José Luis Estrada*
Juan José Santibáñez**

Introducción

EN EL presente capítulo nos proponemos analizar el marco de oportunidades abierto con la firma de la Asociación Comercial de México y Japón. Esta asociación encierra ya las opciones de comercio que las tres grandes áreas mundiales han modelado como estrategias de expansión de sus propias economías nacionales. La región de América del Norte, en la que naturalmente se encuentra México, la de la Unión Europea y la Asiática, de la que la economía líder es precisamente Japón.

El solo logro de acuerdos comerciales con las tres grandes regiones ha enorgullecido a los tres últimos gobiernos de México. No es, en realidad, poca cosa. Mucho menos si se recuerda que México ha tomado una gran cantidad de riesgo al negociar de modo acelerado un repentino proceso de apertura de sus fronteras al comercio internacional. Los debates al respecto siguen evaluando este punto de acuerdo como el TLCAN.

El tiempo de negociación con Japón, en cambio, llevó notoriamente más tiempo y fue menos estridente el rubro de organizaciones empresariales. No es necesario detallar el intenso proceso de negociación que hubo de seguir México con Japón. Los cálculos más optimistas habían supuesto que el gobierno de Ernesto Zedillo conseguiría la mencionada firma. No habiendo sido así, el beneficio se ha heredado al gobierno de Vicente Fox

– * Doctor en economía por The New School of Social Research, Nueva York. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, y coordinador del Seminario de Estudios sobre el Pacífico. Correo electrónico: jestrada10@hotmail.com

** Candidato a doctor en sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Actualmente es profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Correo electrónico: barbara2000@att.net.mx

que, a pesar de su orientación local frente al modelo priísta, conserva el amplio interés en subrayar la necesidad de orientar la economía nacional hacia el mercado internacional. En el terreno de las declaraciones gubernamentales podemos encontrar, desde luego, el pronunciamiento del presidente Vicente Fox en favor del fortalecimiento del mercado interno, pero el peso de las estimaciones esperadas sobre el crecimiento nacional sigue ponderando de manera privilegiada la capacidad que México pueda tener para atraer inversión extranjera y competir con el exterior en un marco de relaciones acordadas con las grandes regiones de comercio.

En nuestro trabajo analizamos esta diáda de oportunidades mostrando el tamaño del probable espacio abierto a la participación mexicana y vinculando esas oportunidades a los extraordinarios retos que esto representa para nuestra nación. A lo largo de esta presentación se expone el argumento de que la extraordinaria complejidad de los procesos de formación, funcionamiento y agilidad para establecer relaciones comerciales entre bloques y de alguna parte de ellos con otras naciones, inducen limitaciones que, para el caso de las naciones líderes en cada bloque comercial, les permiten sacar las mejores ventajas para seguir compitiendo o preservarse en el terreno del comercio internacional a pesar de relativas debilidades competitivas.

En el primer apartado de este capítulo se describe en forma breve la estrategia de acuerdos comerciales seguida por México durante la década de los noventa y el cambio que ha realizado Japón al dejar su estrategia comercial multilateral e incorporarse a la práctica cada vez más atendida de negociaciones bilaterales. En el siguiente apartado se aborda la situación de la inversión extranjera directa de las compañías japonesas en México y se caracterizan los flujos comerciales entre los dos países. En el tercer apartado se revisan algunos aspectos de las negociaciones y en el último apartado se analiza, con base en las características propias de la sociedad japonesa, las oportunidades y dificultades en materia de comercio agropecuario para México con el nuevo acuerdo comercial.

Antecedentes

Como parte de la expansión mundial de las potencias europeas, Japón enfrentó, a mediados del siglo XIX, en 1853, la presencia amenazante de

la flota estadounidense (comodore Mathew Perry), que presionaba por el establecimiento de relaciones comerciales. Cinco años después, todavía bajo el régimen Tokugawa, se firma un Tratado Comercial con Estados Unidos y de manera similar se pacta con las potencias restantes. Observando la experiencia de las intervenciones extranjeras en China, el nuevo imperio Meiji se enfrenta a su propia realidad de impotencia frente al poderío militar y tecnológico externo. Como lo ha enfatizado Morishima, a partir de entonces se empieza a conformar en Japón una pieza fundamental de su estrategia de largo plazo: fortalecer a la nación mediante la asimilación de la tecnología occidental, reformando su sistema sociopolítico a la vez que recupera su propia tradición cultural (Morishima, 1988).

En forma sorprendente, las reformas económicas y jurídicas de Japón aceleran ciertos procesos de cambio que ya se venían operando e induce otros en la dirección de la modernización acorde con los estándares occidentales (Toledo, 1997). El resultado fue un enorme desarrollo de las fuerzas productivas bajo la modalidad especial de organización capitalista que llevará al país, primero a la experiencia expansionista en la región asiática, a su catastrófica derrota frente a los aliados en 1945, y finalmente a la ocupación y gobierno del país por las fuerzas americanas. El gobierno de ocupación a cargo del general MacArthur va a encargarse de desmantelar el sistema militarista que se había establecido a la muerte del emperador Meiji –manteniendo y aprovechando la figura del emperador– y de llevar a cabo una serie de reformas económicas y políticas, dentro de un contexto en el que Japón se convierte en aliado clave de los Estados Unidos frente a la expansión comunista en Asia. Así se constituye la base a partir de la cual el país logra el despegue final hacia una economía moderna, altamente industrializada y con un alto potencial económico. Sin lugar a dudas, se cumplió el objetivo estratégico de fortalecer a la nación mediante la asimilación de las formas occidentales de producción y comercio.

México ofrece una perspectiva diferente a la japonesa tanto en el aspecto económico como en el sociocultural. Si bien es importante no olvidar que la economía mexicana tuvo también un buen desempeño durante más de dos décadas (1954-1975), posteriormente cayó en un largo periodo de estancamiento y crisis que todavía en la actualidad no se le ve fin, y en el que se han combinado diversos males económicos. Se

inició con los efectos altamente desestabilizadores de la política seguida durante el *boom* petrolero, el fin del modelo mixto de economía, la crisis de la deuda y sus secuelas inflacionarias y recesivas durante los ochenta. El cambio de estrategia a partir de la segunda mitad de los ochenta y las radicales reformas en materia de gobierno, regulación económica, apertura externa y acuerdos comerciales, no ha traído el bienestar ni el crecimiento económico esperado. En consecuencia se tiene a dos países altamente dispares como se puede constatar con las cifras que sobre estos dos países y Estados Unidos se presentan (véase cuadro 1).

En cuanto a tamaño económico, las disparidades entre las economías que aquí se consideran son marcadas. Para 2002, de acuerdo con el indicador del PIB a precios de mercado, la economía mexicana apenas representa algo más del 6 por ciento de la economía estadounidense, representando Japón el 38 por ciento. Para corregir los errores en que se incurre al hacer la comparación con base en el tipo de cambio corriente, se hace la corrección por el método de la paridad del poder adquisitivo de la moneda (PPA). Bajo este procedimiento el tamaño relativo de la economía mexicana se eleva a casi 9 por ciento, mientras que la japonesa queda en una tercera parte de la americana. Estas diferencias surgen de las correspondientes diferencias en tamaños poblacionales y de los productos per cápita correspondientes. El PIB per cápita de México, de acuerdo con el método de la PPA, es una cuarta parte del estadounidense y una tercera parte del japonés.¹ Con todos los métodos se encuentra que tanto el PIB como el PIB per cápita de la economía mexicana son inferiores en el último año en comparación con 1980.

Los indicadores sociales seleccionados son congruentes con el deterioro de la situación económica. Aunque la tasa de mortalidad infantil² ha disminuido considerablemente, sigue siendo muy alta en comparación con Japón. Esto parece concordar con las marcadas disparidades en las condiciones de inequidad entre los países. En el cuadro se ha calculado un sencillo indicador de desigualdad a partir de la información que ofrece el Banco Mundial sobre la participación del ingreso por quintiles

¹Nótese que otros métodos de estimación arrojan resultados muy diferentes. De acuerdo con el método Atlas que implementa el Banco Mundial para calcular el ingreso nacional bruto per cápita el nivel de México es alrededor de una sexta parte respecto al de Estados Unidos y de Japón.

²Número de fallecimientos de niños menores de cinco años de edad en proporción de la población infantil correspondiente.

CUADRO I
 INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS, 1998-2002

	<i>México</i>			<i>Japón</i>			<i>Estados Unidos</i>		
	2002	1990	1980	2002	1990	1980	2002	1990	1980
PIB en dólares al tipo de cambio de mercado (miles de millones de dólares)	637	263	194	3,979	3,052	1,073	10,417	5,751	2,772
(% respecto a Estados Unidos)	6.12	4.57	7.01	38.20	53.07	38.71	100.00	100.00	100.00
PIB ajustado según la paridad del poder adquisitivo (miles de millones de dólares)	905	507	279	3,425	2,325	1,031	10,308	5,770	2,779
(% respecto a Estados Unidos)	8.78	8.79	10.05	33.23	40.29	37.12	100.00	100.00	100.00
PIB en miles de millones de dólares de 1995	375	265	222	5,725	4,925	3,298	9,196	6,521	4,772
(% respecto a Estados Unidos)	4.07	4.07	4.65	62.26	75.53	69.11	100.00	100.00	100.00
PIB per cápita según paridad del poder adquisitivo	8,970	6,090	4,130	26,940	18,820	8,830	35,750	23,130	12,230
(% respecto a Estados Unidos)	25.09	26.33	33.77	75.36	81.37	72.20	100.00	100.00	100.00
Ingreso nacional bruto per cápita (método Atlas del Banco Mundial)	5,910	2,830	2,540	33,550	27,100	10,530	35,060	23,440	13,020
(% respecto a Estados Unidos)	16.86	12.07	19.51	95.69	115.61	80.88	100.00	100.00	100.00
Tasa de mortalidad infantil (< de 5 años)	29	46	74	5	6	11	8	10	15
Participación en el ingreso del 20 por ciento más bajo ^a	3.06				10.58		5.44		
Participación en el ingreso del 20 por ciento más alto ^a	59.12				35.65		45.82		
Grado de desigualdad del ingreso (20 por ciento más alto/20 por ciento más bajo)	19				3		8		
Participación porcentual en nivel terciario de educación ^b	20.47	14.50	14.25	47.70	29.61	30.51	70.67	75.22	55.50
Investigadores en R&D por millón de personas ^c			226	5,321			4,099		2,899

^a 2000 para México, 1993 para Japón y 2000 para Estados Unidos.

^b Información para el año 2000 en el lugar de 2002.

^c Para México, 1999 en año 2002; Japón, 2001; Estados Unidos, 1997 en año 2002.

Fuente: procesado a partir de Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Económico.

para los países considerados. Para los años que se indican en el cuadro, se tiene que mientras en Japón el 20 por ciento de las familias más pobres reciben algo más del 10 por ciento del ingreso nacional, en México dicho segmento apenas recibe 3 por ciento. Como contraparte se observa que el 20 por ciento de las familias más ricas en México se apropian de casi 60 por ciento del ingreso, siendo que en aquel país sólo lo hacen en 35 por ciento. Mediante un sencillo cociente esto da una medida de 20 veces entre las participaciones relativas de ambos grupos de familias, contrastando con tres veces en Japón y ocho en Estados Unidos.³ De manera concomitante se encuentra que para un sector tan importante en el periodo actual de globalización, como lo es el educativo, México sigue rezagado, ya que la participación en el nivel terciario de educación es 20 por ciento, teniendo Japón una participación de más del doble y Estados Unidos de 3.5 veces. Finalmente también es destacado el considerable retraso en capacidades tecnológicas; si se mide por el número de investigadores dedicados a la investigación y el desarrollo, se tiene que en 1980, México apenas registraba 226 investigadores por millón de personas, en contraste con Estados Unidos que tenía cerca de 3,000, y para 2002 en Japón con más de 5,000.

La disposición de investigadores por país reproduce las mismas diferencias que se han documentado. Pero indica también una de las claves de la fuerza de Japón. Es notoria la disposición de productores de conocimiento en número y calidad suficiente. Ello es directamente política educativa. Lo es también como indicador indirecto, como un rastro de la desigualdad que existe entre México y Japón. La disposición de conocimiento avanza más en términos de conocimientos integrados a la producción y en capacidad cognoscitiva de los agentes sociales para realizar actos de mercado donde la disposición de conocimiento o información se acerca lo más posible a la idea del mercado transparente. No es ya en presencia de la función selectiva del conocimiento como la capacitación de los más aptos para conseguir y preservar ventajas competitivas. Para los japoneses ha sido también de orden prioritario atender a la totalidad de la población.

³ Aun cuando la comparación que aquí se lleva a cabo se basa en años distintos para Japón y México, se considera válida ya que estas características de distribución del ingreso cambian muy lentamente en el tiempo.

Naturalmente esto acarrea problemas de manejo de un sistema tan complicado de atención educativa a la población. Por el momento no nos detendremos en esta contradicción del modelo japonés. Importa aquí señalar el sentido de esa diferencia. A cambio de las diferencias que en educación podemos encontrar, se ha concertado una relación con México, que sitúa a ambos países en una condición más competitiva. El conocimiento que Japón tiene del mercado mexicano es aún incipiente y casi comparable con el que se tiene en México de su contraparte. Pero la relativa simetría puede durar poco. Japón tiene un grupo de investigadores latinoamericanistas de amplia cobertura institucional. En una gran cantidad de universidades podemos hallar desde clases de español hasta investigaciones más o menos desarrolladas sobre países determinados de América Latina. México tiene algunos centros especializados en el Pacífico. Pero en ambos casos esos grupos están poco articulados a las decisiones gubernamentales de sus respectivos países.

Sólo en el caso de Japón se puede hallar un testimonio del activo papel que desempeñaron los intelectuales para reponer las negociaciones suspendidas en el 2003. Lo más significativo, en las negociaciones previas entre ambos países, es exactamente el aislamiento de esos grupos entre sí y, en especial, de los productores mexicanos con los analistas. No se tiene esa costumbre en México. Poco falta para que las empresas japonesas avancen en esta dirección.

Acuerdos de libre comercio

En la economía mundial, la década de los noventa se ve marcada por dos tendencias contrapuestas en materia de comercio e inversión. Por un lado se acentúa la liberalización de los flujos comerciales y de capital, teniendo como uno de los acontecimientos más recientes la admisión de China a la OMC. Por otro lado prosiguió la tendencia a la regionalización mediante la proliferación de acuerdos comerciales, siendo los más destacados el referente de la Unión Europea con el establecimiento del euro como moneda común y la extensión a otros países de Europa central y del este; por otra parte, el TLCAN constituye uno de los principales acuerdos regionales con fuerte impacto en las relaciones comerciales, y su propuesta de extensión a una área de libre comercio de las Américas para 2005.

Por el contrario, la región del noreste asiático (Japón, Corea del Sur y China)⁴ no ha participado en esta tendencia a la institucionalización de áreas de libre comercio. Visto de otra manera, la integración comercial en esta región se ha venido dando de manera peculiar. El liderazgo económico indiscutible de Japón durante el último medio siglo le ha permitido conformar el patrón de desarrollo de la región asiática mediante su control sobre el financiamiento, el comercio de bienes intermedios y de difusión tecnológica. Se tiene entonces una división del trabajo muy jerarquizada en la región dentro de la cual el país mantiene la posición en los sectores de alta tecnología, mientras que otras economías se especializan en eslabones distintos de las cadenas de producción. Algunos estudios señalan que inclusive ha promovido el comercio interindustrial y desestimado el de tipo intraindustrial, que es más típico de economías similares. Aunque se ha explorado la posibilidad de la formación de un área de libre comercio entre estos países, y ha habido estudios para estimar su impacto, no se ha concretado ningún acuerdo. La importancia de este potencial acuerdo se expresa en que conjuntamente alcanzan casi 20 por ciento del PIB mundial, 24 por ciento de la población mundial y 12 por ciento de las exportaciones.

El acuerdo comercial entre México y Japón es el más reciente de una larga lista de compromisos establecidos por México dentro de su estrategia de negociaciones bilaterales entre países, al margen de las negociaciones multilaterales que promueven dentro de la OMC.⁵ Este acuerdo por el contrario es apenas el segundo para Japón, posterior al firmado con Singapur recientemente. A pesar del número, el TLCAN es, por mucho, el acuerdo que ha tenido y sigue teniendo las implicaciones más profundas en México en los ámbitos políticos y económicos. El tratado ha implicado restricciones a la soberanía, en tanto que elimina o restringe la posibilidad del país para implementar un cierto rango de políticas; a

⁴Nótese que China, Japón y Corea han estado participando en el proceso denominado ASEAN+3 con miras a institucionalizar un proceso de integración propiamente asiático.

⁵México firmó su primer acuerdo de libre comercio con Chile en 1992, seguido por el más importante de todos, el TLCAN con Estados Unidos y Canadá en 1994. En 1995 se firmaron tres acuerdos, con Costa Rica; con Colombia y Venezuela; y Bolivia. Tres años después se firmó un solo tratado, esta vez con Nicaragua; en 2000 se concretaron tres acuerdos más, con la Unión Europea, Israel, y la Asociación de Libre Comercio Europea; volviendo a América Latina, en 2001 se firmaron dos tratados, uno en la región centroamericana, con Honduras, Guatemala y El Salvador y el otro con Uruguay.

10 años de distancia ha venido provocando cambios sustanciales en la estructura sectorial de su economía y, desde luego en el espectro de propiedad económica entre extranjera y nacional.

De acuerdo con Peter Smith, el TLCAN fue el resultado de la combinación de intereses de parte de Estados Unidos y México. Por parte de Washington se percibió la oportunidad de fortalecer la posición de Estados Unidos frente a Europa y Japón mediante la formación de un bloque económico con un país rico en recursos naturales, mano de obra barata y con quien se tienen intereses fundamentales por la larga frontera que se comparte. Para el gobierno mexicano, el acuerdo representó una opción para mantener la estrategia de reforma y con ello la permanencia del grupo en el poder. Aunque reconoce que Carlos Salinas no parecía haber tenido esta estrategia como primera opción, la realidad mundial después de la desintegración del bloque soviético, y la consecuente vuelta de la atención de Europa hacia el este, lo indujo a aceptar la opción de mayor integración a Estados Unidos (Smith, 1999: 11). Como es bien conocido, NAFTA (denominación en inglés del TLCAN) fue visto por Washington como el inicio de una estrategia de libre comercio y de libre flujo de capitales para todo el continente americano, que tiene como meta la formación de ALCA para el 2005.

El TLCAN se puede ver como el establecimiento de la agenda comercial que Estados Unidos propugnaba en las negociaciones multilaterales –y que había enfrentado serios obstáculos para ser aprobada en la Ronda Uruguay– en el ámbito particular de la región de América del Norte. Así en el TLCAN se establece no sólo una zona de libre comercio sino, tal vez de mayor importancia, una zona para el libre flujo de capitales (tanto productivos como financieros) al pactar el compromiso de dar el mejor trato posible a las inversiones extranjeras y abrir a la licitación internacional (de las empresas pertenecientes a las naciones signatarias del tratado), las compras de gobierno y de empresas públicas. También se establece el acuerdo sobre propiedad intelectual en los términos planteados por Estados Unidos, pero desconociendo los plazos y las modalidades diferenciadas que se habían establecido dentro del marco de la OMC, para países considerados industrializados, en desarrollo y los menos desarrollados. Como todo acuerdo comercial, se incorporan una serie de mecanismos para definir la categoría de bienes originarios, la solución de controversias y otras medidas que se consideren pertinentes.

Como era de esperar y fue notado inmediatamente por los exportadores asiáticos, el acuerdo comercial constituía una medida discriminatoria en contra de los no participantes en el acuerdo, especialmente Japón, Corea del Sur, Taiwán y otras naciones del sudeste asiático. Efectivamente, a los pocos años de vigencia del tratado, México desplaza a Japón como segundo proveedor de bienes en el mercado estadounidense. Por la parte mexicana, los negociadores veían precisamente en este aspecto del tratado la ganancia de competitividad del país, es decir, la relocalización de plantas a México por parte de corporaciones americanas permitiría el aumento sostenido de las exportaciones a Estados Unidos. Había, desde luego, otras ventajas que podrían aprovechar los productores nacionales, como la importación de insumos de calidad y precio internacional para establecer producción competitiva tanto para el mercado nacional como en el exterior.

El acuerdo es por su naturaleza discriminatorio en otros aspectos económicos fundamentales y que afectan particularmente a Japón. En el capítulo de la inversión extranjera se establecen las condiciones más favorables para las empresas residentes de los países participantes, en detrimento de las empresas que no tengan acuerdos comerciales bilaterales con alguno de los países participantes.⁶ Nótese que este trato también discrimina a un gran número de empresas mexicanas que se encuentran en desventaja frente a las corporaciones multinacionales, de manera destacada en el acceso al crédito en condiciones competitivas internacionales. En el caso de las negociaciones con México, la parte japonesa insistió en la posición desventajosa en la que quedaron sus compañías —excepto las que tienen subsidiarias en Estados Unidos y Canadá— por las preferencias otorgadas por México a las partes del TLCAN. Esta situación se haría extensiva a los países de la Unión Europea tras la firma del TLCUE.

La discriminación también se extiende al apartado de las compras que realizan el gobierno y las empresas estatales.⁷ Las observaciones del

⁶“Cada una de las Partes otorgará a las inversiones de inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones de inversionistas de cualquier otra Parte o de un país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de inversiones” (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

⁷Artículo 1003: Trato nacional y no discriminación.

1. Cada una de las Partes otorgará a los bienes de otra Parte, a los proveedores de dichos bienes y a los proveedores de servicios de otra Parte, un trato no menos favorable que el más favorable otorgado: *a*) a sus propios bienes y proveedores; y *b*) a los bienes y proveedores de otra Parte.

párrafo anterior se aplican de igual manera a este compromiso internacional asumido por México. Hay que agregar la renuncia que hicieron los gobernantes promotores del acuerdo con la posibilidad de utilizar el instrumento de compras de gobierno para la promoción industrial selectiva a favor de ciertos segmentos de proveedores de bienes industriales y de servicios en el país, a la vez que favoreció el desmantelamiento de un gran número de cadenas que ya existían antes de la firma del tratado. Con la firma del acuerdo con Japón, se extiende la preferencia para concursar en las licitaciones del gobierno y empresas estatales mexicanas a las empresas japonesas proveedoras de bienes y servicios, dificultando algo más las opciones de empresas mexicanas, pero aumentando la competencia entre proveedores.

La inversión extranjera y el comercio exterior de Japón

A diferencia de hace casi dos siglos, tiempo en que David Ricardo formuló su principio de la ventaja comparativa, y los flujos comerciales dominaban a los flujos de inversión, en la actualidad la situación se ha revertido. El actual contexto de globalización se sustenta en la expansión de las corporaciones en el plano mundial, y los flujos de IED⁸ dan forma a gran parte del comercio internacional. Como tal es el caso también para gran parte del comercio entre Japón y México, procedemos a analizar los patrones relevantes de la inversión japonesa en México.

La relación entre comercio e IED es compleja y cambiante, dependiendo del tipo de relaciones internacionales que caractericen al mundo capitalista. Aquí basta señalar dos puntos. Dentro del enfoque convencional del comercio, se acostumbra ver a los movimientos internacionales de

2. Respecto a las medidas comprendidas en este capítulo, ninguna de las Partes podrá: *a*) dar a un proveedor establecido localmente un trato menos favorable que el otorgado a otro proveedor establecido localmente, en razón del grado de afiliación o de propiedad extranjeras; o *b*) discriminar contra un proveedor establecido localmente en razón de que los bienes o servicios ofrecidos por ese proveedor para una compra particular, sean bienes o servicios de otra Parte.”

⁸La inversión extranjera directa (IED) comprende tres diferentes categorías de inversión que conviene distinguir. La primera y la segunda consisten en la construcción de nuevas plantas con financiamiento de capital accionario de la casa matriz o con reinversión de ganancias de la propia subsidiaria respectivamente. En América Latina durante las privatizaciones de los noventa tuvo gran importancia la tercera forma de IED, mediante la cual el capital extranjero adquirió compañías privatizadas, además de las fusiones que se han dado entre capital extranjero y nacional.

factores y bienes como corrientes sustitutas; el intercambio de bienes es entonces interpretado como un intercambio indirecto de factores (estos materializados en los bienes), y cuando la IED se orienta a producir bienes para el mercado interno –como sucedió en el periodo de alto proteccionismo– el movimiento de capital tenderá a acompañarse de la reducción de los flujos de bienes correspondientes, aunque frecuentemente se acompañe de aumentos en bienes intermedios y de capital. En el contexto actual, de alto grado de liberalización comercial de bienes industriales, y donde predomina la racionalidad de la corporación multinacional, el comercio de bienes se vuelve altamente complementario al movimiento de capitales.

A pesar de la rica variedad de teorías del comercio internacional que se encuentran en la literatura económica, éste responde en buena medida a consideraciones sencillas, como es el tamaño de mercado y la configuración geográfica de los países. Así se constata el papel que el enorme mercado de los Estados Unidos ha jugado, y sigue jugando, en el crecimiento exportador de las economías asiáticas, y más recientemente de la mexicana también. En particular se puede observar un esquema triangular en el que Japón comercia directamente con Estados Unidos, pero también empresas japonesas que se localizan en México con miras a exportar al mercado de aquel país –maquiladoras y no maquiladoras– aunque sin descartar el nada despreciable mercado interno del país anfitrión.

A diferencia de otras economías avanzadas, especialmente la de Estados Unidos, Japón ha fortalecido su posición acreedora en la economía mundial. Sistemáticamente ha mantenido considerables excedentes comerciales y en su cuenta corriente, aun en la pasada década en la que su economía ha permanecido estancada. Ya para finales de la década de los ochenta, las corporaciones japonesas habían convertido a su país en el principal proveedor de IED, alcanzando un flujo de casi 45,000 millones de dólares. En el cuadro 2 se presenta información sobre la IED de Japón en el exterior. Se aprecia que el principal destino de sus inversiones fue Estados Unidos, con participaciones superiores a 40 por ciento en los bienios de 1989 a 1996. De ahí en adelante los flujos de capital hacia Europa se incrementaron a niveles superiores a los de Estados Unidos (38.7 por ciento, para 1999). Respecto a la relación con Asia, los flujos crecieron considerablemente hacia la región del este de Asia (principalmente el sudeste asiático), llegando en el bienio 1995-1996 a casi una cuarta parte del total, aunque con la crisis del contagio asiático hubo retracción en los siguientes años.

CUADRO 2

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE JAPÓN EN EL EXTERIOR POR REGIONES Y PAÍSES (% 1989-1998)

	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999
América del Norte	49.14	44.22	42.83	46.62	34.00	37.14
Estados Unidos	47.22	42.17	41.45	44.99	32.68	33.43
Canadá	1.93	2.05	1.38	1.63	1.32	3.71
América Latina	7.06	7.98	11.13	8.44	13.56	11.15
México	0.17	0.34	0.84	0.32	0.42	2.22
Brasil	0.78	0.83	2.13	1.23	1.73	0.98
Argentina	0.18	0.08	0.07	0.12	0.20	0.01
Chile	0.06	0.14	0.02	0.13	0.04	0.02
Venezuela	0.12	0.17	0.03	0.09	0.06	0.10
Centros Offshore	5.66	6.39	7.92	6.50	11.05	7.71
Otros	0.10	0.04	0.11	0.05	0.06	0.11
Asia	12.28	16.23	21.06	24.12	19.68	10.74
Central	0.07	1.01	0.66	0.40	0.65	0.17
Europa	23.41	21.75	18.65	16.00	26.76	38.69
África	0.97	1.31	1.18	0.82	0.82	0.77
Oceanía	7.06	7.51	4.49	3.60	4.53	1.34
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
(unidad: miles de millones de yenes)	17,386.6	10,117.5	8,432.2	10,366.2	11,839.8	7,439

Fuente: Ministerio de Finanzas de Japón, varios años.

Dada la gran importancia que ha revestido para México la firma del TLCAN, conviene preguntarnos por los efectos sobre los flujos de IED de Japón a México durante los noventa. En el mismo cuadro se observa que la inversión japonesa en México representa una baja proporción, inferior a 0.5 por ciento, del total de la inversión japonesa en el exterior, aunque registra un repunte al subir a .84 por ciento en el bienio 1993-1994 –a partir del .34 por ciento registrado en el bienio anterior.⁹ Como resultado del establecimiento de reglas de origen dentro del TLCAN las subsidiarias japonesas en México, tradicionalmente exportadoras de productos automotrices hacia el mercado americano, parecen haber ajustado sus contenidos a las nuevas disposiciones.

No parece que esto haya significado un cambio considerable en la tendencia puesto que en los años siguientes regresa a niveles previos. Cabe señalar, sin embargo, que como consecuencia del tratado aumenta la inversión en el sector maquilador, con participación de las subsidiarias japonesas en Estados Unidos, por lo que su registro aparece como inversión proveniente de este último país y no de Japón.

Con base en las estadísticas mexicanas se obtienen resultados similares. Del total acumulado de IED durante el periodo 1994-2003, la participación de la inversión proveniente de Japón es inferior a 5 por ciento, con una tendencia declinante (véase cuadro 3). De un total, para este periodo, de 114,000 millones de dólares invertidos en México, la japonesa participa con algo más de 3,000 millones (2.9 por ciento). Dentro de esto las manufacturas concentran casi 95 por ciento de la inversión realizada entre 1999 y 2003, siendo los sectores automotriz, eléctrico y electrónico los principales receptores.¹⁰

En cuanto al destino sectorial, la inversión japonesa en el mundo destaca su variedad tanto en sectores manufactureros (con la mitad de la inversión acumulada en la década de los noventa), como no manufactureros con otra mitad. Dentro de las manufacturas la inversión está muy concentrada en las industrias eléctrica, de alimentos y equipo de trans-

⁹ Destaca 1999 por ser un año excepcional en que se registra un valor muy alto para la IED, superior a los 1,200 millones de dólares (véase cuadro 2).

¹⁰ Es caso de Nissan en México. Como consecuencia de la inversión de Nissan y otras corporaciones japonesas en el sector automotriz en Estados Unidos, y el establecimiento de reglas de origen dentro del TLCAN, esta compañía importa la mayor parte de sus insumos de Estados Unidos (más de 75 por ciento), y una proporción menor de Japón. Por este motivo, aunque el tratado comercial beneficiaría a Nissan al eliminar o reducir aranceles que tiene México para partes automotrices que Nissan importa de Japón no es tan importante.

CUADRO 3
 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE JAPÓN EN MÉXICO Y TOTAL
 (Millones de dólares y participación porcentual)

	<i>Flujo anual</i>			<i>Acumulado</i>		
	<i>Japón</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Japón</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
1994	631.0	10,640.2	5.9	631.0	10,640.2	5.9
1995	155.8	8,326.3	1.9	786.8	18,966.5	4.1
1996	143.9	7,712.2	1.9	930.6	26,678.7	3.5
1997	353.0	12,141.9	2.9	1,283.6	38,820.6	3.3
1998	100.0	8,205.3	1.2	1,383.6	47,025.9	2.9
1999	1,238.5	13,054.7	9.5	2,622.1	60,080.6	4.4
2000	424.8	16,075.3	2.6	3,046.9	76,155.9	4.0
2001	168.0	26,109.0	0.6	3,214.9	102,264.9	3.1
2002	97.5	10,496.0	0.9	3,312.4	112,760.9	2.9

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

porte. La primera localizada en su mayor parte en América del Norte (44 por ciento del total de la inversión japonesa en esta región); alimentos localizada de manera destacada en Europa (28 por ciento) y la última en América del Norte y América Latina. De manera notable se observa la casi nula actividad inversora de las compañías japonesas en las ramas textil, de la construcción, agropecuaria y pesca (véase cuadro 4).

Japón es la segunda economía con mayor dinámica exportadora, después de los Estados Unidos, claramente asociada a su alto nivel de industrialización, de la fuerte posición que mantienen sus compañías transnacionales en el exterior y su ubicación geográfica en el Pacífico asiático. Como se puede observar en el cuadro 5, en 2002 el valor de sus exportaciones rebasó los 400,000 millones de dólares, muy por arriba de sus importaciones, con lo que se mantuvo la tendencia comercial superavitaria en casi 80,000 millones. Dejando de lado a Estados Unidos, país cuyo mercado ha sido vital para el crecimiento japonés en la posguerra, los lazos comerciales más estrechos se han establecido con las economías de la región de Asia del este¹¹ con una participación ligeramente superior a 41 por ciento y con un comercio favorable a Japón. Dentro de esta región, destaca la relación comercial con las nuevas economías industrializadas (o tigres asiáticos), hacia los cuales se dirige cerca de una cuarta parte de las exportaciones japonesas, mientras que Japón importa considerablemente menos (10.5 por ciento), con lo que se configura un patrón comercial deficitario para estas cuatro economías. Gran parte de este déficit se debe al papel que sigue jugando la región china de Hong Kong, que como centro comercial recibe considerables flujos de mercancías japonesas para comercializarlas en el mundo. Sin embargo, las tres economías restantes mantienen un déficit comercial con Japón, aunque de menor envergadura que lo que las cifras agregadas sugieren.

Lo contrario sucede en la relación comercial de Japón con las economías integradas en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), con las cuales mantiene un comercio deficitario. Este déficit comercial se explica en gran medida por la dependencia de importaciones de petróleo de Indonesia con la cual el déficit comercial es alto, mientras que con Tailandia, Malasia y Filipinas el saldo fue cercano al

¹¹ Asia del este comprende a cuatro economías que se les conoce como las nuevas economías industrializadas o tigres, Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur; la República Popular China; las economías del sudeste asiático entre las que se distingue a ASEAN4 (Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas) y las restantes Brunci, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

CUADRO 4
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE JAPÓN POR INDUSTRIA Y REGIÓN

<i>Industria</i>	<i>América del Norte 1998-1999</i>	<i>América Latina 1998-1999</i>	<i>Asia y Oceanía 1998-1999</i>	<i>Medio Oriente 1998-1999</i>	<i>Europa 1998-1999</i>	<i>África 1998-1999</i>	<i>Total 1998-1999</i>
Manufacturas	65.90	18.39	53.77	10.54	45.29	30.36	49.68
Eléctrica	43.55	2.78	9.46	1.92	4.50	0.00	17.87
Alimentos	7.93	1.64	7.47	0.00	27.90	12.07	14.42
Equipo de transporte	2.57	10.39	8.73	0.00	5.73	14.09	5.84
Química	3.34	2.07	7.46	0.32	3.25	0.44	3.77
Metálica	2.66	0.58	7.77	6.71	0.81	1.92	2.52
Maquinaria	2.24	0.31	3.62	0.00	0.87	0.44	1.68
Textil	0.19	0.22	2.66	1.28	0.15	0.00	0.57
Madera	1.52	0.00	1.18	0.00	0.27	0.00	0.79
Otras	1.90	0.41	5.41	0.00	1.82	1.31	2.22
Sectores no manufactureros	34.09	81.48	44.97	10.86	54.35	69.64	49.77
Finanzas	8.60	54.78	7.00	0.00	38.35	0.00	25.28
Servicios	8.03	1.94	4.57	0.96	6.10	0.00	5.88
Comercio	8.20	3.18	12.81	1.92	5.58	1.57	7.24
Transporte	1.01	19.20	3.99	0.00	0.95	58.88	4.36
Bienes raíces	6.81	0.66	9.74	0.00	2.23	0.00	4.71
Minería	0.67	1.33	5.30	8.31	1.10	3.15	1.70
Construcción	0.75	0.19	1.12	0.00	0.02	0.00	0.46
Agropecuario	0.03	0.10	0.20	0.00	0.00	5.51	0.10
Pesca	0.00	0.11	0.15	0.00	0.00	0.44	0.04
Otros	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.01
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Finanzas de Japón, varios años.

CUADRO 5
COMERCIO EXTERIOR DE JAPÓN POR REGIÓN Y PAÍS, 2002

<i>Región y país</i>	<i>Millones de dólares, EE.UU.</i>			<i>Participación (%)</i>	
	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldo</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>
Total	415,856	336,444	79,412	100	100
Asia	179,342	146,351	32,991	43.1	43.5
Asia del este	173,024	139,323	33,701	41.6	41.4
ASEAN	55,644	51,491	4,154	13.4	15.3
4 tigres asiáticos (Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur)	94,314	35,383	58,931	22.7	10.5
ASEAN4 (Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas)	38,844	42,269	-3,426	9.3	12.6
China	39,867	61,671	-21,804	9.6	18.3
Hong Kong	25,379	1,416	23,963	6.1	0.4
Taiwán	26,229	13,516	12,714	6.3	4
Corea del Sur	28,555	15,463	13,092	6.9	4.6
Singapur	14,151	4,989	9,162	3.4	1.5

Tailandia	13,190	10,481	2,709	3.2	3.1
Malasia	10,994	11,157	-164	2.6	3.3
Indonesia	6,220	14,148	-7,928	1.5	4.2
Filipinas	8,439	6,483	1,956	2	1.9
Vietnam	2,130	2,526	-396	0.5	0.8
India	1,865	2,085	-220	0.5	0.6
Oceanía	10,205	16,502	-6,296	2.5	4.9
América del Norte	125,786	64,681	61,105	30.3	19.2
Estados Unidos	118,471	57,482	60,989	28.5	17.1
Canadá	7,315	7,138	177	1.8	2.1
TLCAN	130,974	67,357	63,617	31.5	20
Centro y Sudamérica	16,247	9,527	6,719	3.9	2.8
Mercosur ⁴	2,051	3,179	-1,128	0.5	0.9
México	3,758	1,787	1,971	0.9	0.5
Chile	494	2,125	-1,631	0.1	0.6
Brasil	1,811	2,660	-849	0.4	0.8
Argentina	188	443	-255	0.1	0.1
Europa	66,788	49,420	17,368	16.1	14.7
Unión Europea	61,047	43,709	17,338	14.7	13
Medio Oriente	11,418	40,662	-29,244	2.8	12.1
África	4,909	5,672	-763	1.2	1.7
Sudáfrica	1,551	2,884	-1,332	0.4	0.9
APEC	316,512	231,717	84,795	76.1	68.9

Fuente: Ministerio de Finanzas de Japón.

equilibrio para el año que se considera. El caso de China es especial por el alto volumen comercial y el considerable déficit (21,000 millones) en que incurre Japón al importar alrededor de 50 por ciento más de lo que exporta. Para 2002 este déficit sólo fue superado por el correspondiente que mantiene Japón con las naciones exportadoras de petróleo del Medio Oriente.

En su comercio con el continente americano, sobresalen los flujos con América del norte, por mucho con Estados Unidos con quien el superávit sobrepasó los 60,000 millones. Por el contrario, el comercio con México –y en general con los países de América Latina– ha sido modesto y tradicionalmente favorable a Japón. Del mismo cuadro cabe destacar la mayor actividad exportadora que despliega Chile –una economía de menor tamaño que México– hacia Japón, superada sólo por Brasil en América Latina. Finalmente no es ocioso observar el papel aún menor de África en su comercio con Japón.

En el cuadro 6 se presenta información sobre la composición del comercio exterior de Japón para los años 2000-2002. Se constata que, dada la particular dotación de recursos de este país, su patrón de especialización es muy definido, según el criterio de la ventaja comparativa ricardiana: Se especializa y exporta bienes manufacturados e importa productos del sector primario, productos agrícolas y de las industrias extractivas. Efectivamente, del total de sus exportaciones, 93.2 por ciento corresponden a productos manufacturados y del total de sus importaciones 43.3 por ciento corresponden a bienes primarios y el restante 56.7 por ciento a manufacturas. Dentro de los bienes primarios que importa Japón, el mayor peso (20 por ciento) corresponde a los combustibles: se constata la fuerte dependencia de combustibles, por lo cual el país pagó más de 70,000 millones de dólares, en promedio entre 2000 y 2002.

A su vez, dentro de las manufacturas, sobresalen las exportaciones de productos altamente intensivos en capital y de alta tecnología como los automóviles, equipo de oficina y telecomunicaciones y maquinaria no eléctrica; por el lado de las importaciones sobresalen, en orden de importancia, también los equipos de oficina y telecomunicaciones, productos químicos, prendas de vestir y maquinaria y aparatos eléctricos. Aunque se puede apreciar un efecto de la dotación factorial sobre este patrón, especialmente por la importación de bienes intensivos en trabajo como las prendas de vestir, este patrón parece más bien responder a las nuevas modalidades de comercio intrafirma y/o intraindustrial.

CUADRO 6
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE JAPÓN, 2000-2002

<i>Categoría de productos</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>
	<i>Miles de millones de dólares</i>		<i>Participación porcentual</i>	
Productos agrícolas	4.67	58.11	1.09	16.34
Productos alimenticios	2.48	46.32	0.58	13.03
Materias primas	2.19	11.79	0.51	3.32
Productos de las industrias extractivas	7.08	89.31	1.66	25.12
Minas y otros minerales	1.21	9.50	0.28	2.67
Combustibles	1.48	71.14	0.35	20.01
Metales no ferrosos	4.39	8.66	1.03	2.44
Manufacturas	398.20	201.44	93.16	56.66
Hierro y acero	14.64	2.96	3.42	0.83
Productos químicos	33.03	25.59	7.73	7.20
Otras semimanufacturas	18.32	14.84	4.29	4.17
Maquinaria y equipo de transporte	287.99	98.51	67.37	27.71
Maquinaria generadora de energía	6.37	4.66	1.49	1.31
Otras máquinas no eléctricas	52.37	11.11	12.25	3.13
Equipo de oficina y de telecomunicaciones	90.72	54.25	21.22	15.26
Maquinaria eléctrica y aparatos	32.42	13.94	7.58	3.92
Productos de la industria del automóvil	86.97	9.70	20.35	2.73
Otros equipos de transporte	19.14	4.85	4.48	1.36
Textiles	6.42	4.74	1.50	1.33
Prendas de vestir	0.49	18.83	0.11	5.30
Otros bienes de consumo	37.31	35.96	8.73	10.12
Total de mercancías	427.45	355.52	100.00	100.00

CUADRO 7

COMERCIO EXTERIOR DE JAPÓN POR CATEGORÍA
DE PRODUCTO, REGIÓN Y PAÍS (%)

	<i>América del Norte</i>		<i>América Latina</i>		<i>Europa occidental</i>	
	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>
Productos agrícolas	13.86	36.26	1.05	7.05	9.37	11.51
Productos alimenticios	18.30	35.94	0.65	7.13	4.54	11.95
Materias primas	8.84	37.52	1.50	6.70	14.84	9.81
Productos de las						
industrias extractivas	12.17	3.68	0.92	3.78	6.15	1.47
Menas y otros minerales	3.93	10.65	0.04	23.55	6.30	2.97
Combustibles	19.85	2.06	2.71	0.41	3.57	0.18
Metales no ferrosos	11.85	9.38	0.55	9.79	6.98	10.40
Manufacturas	32.45	23.19	2.89	0.94	17.26	20.35
Hierro y acero	9.86	5.24	4.15	4.97	4.30	7.46
Productos químicos	20.62	29.59	1.47	1.23	16.13	43.19
Otras semimanufacturas	26.86	18.41	3.48	0.61	15.01	16.83
Maquinaria y equipo de transporte	36.16	26.87	3.14	1.11	18.24	16.54
Maquinaria generadora de energía	35.76	60.68	7.08	0.30	14.68	13.99
Otras máquinas no eléctricas	25.46	31.42	2.57	0.41	16.71	32.58
Equipo de oficina y de telecomunicaciones	29.79	21.98	1.71	1.25	21.02	7.15
Maquinaria eléctrica y aparatos	21.96	22.52	3.19	0.47	15.93	12.01
Productos de la industria del automóvil	54.08	21.95	4.28	2.73	15.54	58.51
Otros equipos de transporte	38.43	60.91	4.92	0.53	26.55	16.26
Textiles	8.42	6.61	0.78	0.64	9.15	14.93
Prendas de vestir	17.91	2.05	0.22	0.32	19.28	8.10
Otros bienes de consumo	30.16	25.25	1.80	0.47	18.29	24.20
Total de mercancías	31.87	20.51	2.76	2.66	16.99	14.04

<i>Estados bálticos, CEI</i>		<i>África</i>		<i>Oriente Medio</i>		<i>Asia</i>		<i>Total</i>	
<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>
0.47	3.25	1.32	2.29	1.17	0.17	72.76	39.47	100	100
0.54	2.69	0.71	2.12	1.11	0.18	74.16	39.99	100	100
0.40	5.44	2.01	2.99	1.24	0.15	71.17	37.39	100	100
0.44	2.44	0.18	3.33	0.95	48.67	79.19	36.63	100	100
0.05	0.72	0.12	4.46	0.14	0.84	89.41	56.82	100	100
0.54	0.50	0.14	1.46	0.29	60.68	72.90	34.71	100	100
0.52	20.23	0.21	17.45	1.39	2.57	78.50	30.18	100	100
0.63	0.49	0.96	0.35	2.54	0.57	43.27	54.10	100	100
0.48	5.29	1.55	8.53	4.29	0.12	75.38	68.39	100	100
0.23	0.54	0.42	0.18	0.64	1.81	60.49	23.46	100	100
0.91	0.52	1.75	0.23	3.47	2.10	48.53	61.29	100	100
0.71	0.46	1.01	0.32	2.75	0.20	37.98	54.50	100	100
0.51	0.12	1.49	0.01	2.46	0.05	38.03	24.86	100	100
0.77	0.23	0.90	0.11	2.17	0.30	51.42	34.94	100	100
0.42	0.36	0.20	0.02	0.60	0.21	46.25	69.02	100	100
1.27	0.41	0.42	0.01	1.52	0.30	55.71	64.28	100	100
0.82	1.74	2.05	3.01	6.06	0.01	17.18	12.04	100	100
0.59	0.06	1.32	0.05	1.64	0.01	26.55	22.18	100	100
0.28	0.34	0.54	0.21	4.13	0.65	76.69	76.62	100	100
0.12	0.22	0.24	0.12	0.82	0.03	61.41	89.15	100	100
0.38	0.26	0.45	0.08	1.23	0.40	47.70	49.34	100	100
0.61	1.45	0.93	1.42	2.47	12.59	44.37	47.33	100	100

CUADRO 7 (Continuación)

	<i>Estados Unidos</i>		<i>Unión Europea</i>		<i>China</i>	
	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>
Productos agrícolas	7.63	18.22	5.26	6.35	9.25	7.70
Productos alimenticios	10.06	19.11	2.59	6.26	3.83	8.12
Materias primas	4.92	14.29	8.24	6.76	15.29	5.83
Productos de las						
industrias extractivas	6.68	2.03	3.25	1.07	11.16	3.05
Menas y otros minerales	2.02	5.58	3.05	2.18	19.63	4.00
Combustibles	11.04	1.16	1.98	0.11	9.44	2.70
Metales no ferrosos	6.57	4.66	3.76	6.86	9.19	4.66
Manufacturas	17.56	12.51	9.30	10.45	4.38	13.34
Hierro y acero	5.43	2.87	1.96	3.88	10.20	9.70
Productos químicos	11.20	15.62	8.35	21.45	7.22	3.61
Otras semimanufacturas	15.04	9.79	8.37	9.84	5.21	12.76
Maquinaria y equipo						
de transporte	19.55	14.83	9.86	9.06	3.44	9.09
Maquinaria generadora						
de energía	20.10	31.66	8.12	6.68	3.90	7.38
Otras máquinas						
no eléctricas	14.03	16.65	9.20	15.92	5.99	6.71
Equipo de oficina y de						
telecomunicaciones	16.31	12.58	11.75	4.15	3.71	9.27
Maquinaria eléctrica						
y aparatos	12.09	12.50	8.81	6.42	6.06	17.91
Productos de la industria						
del automóvil	29.64	11.13	8.32	31.55	1.21	1.30
Otros equipos						
de transporte	18.03	30.21	11.53	8.31	0.94	5.88
Textiles	4.44	3.63	4.83	7.81	21.83	25.10
Prendas de vestir	8.91	1.01	9.71	4.12	4.48	40.11
Otros bienes de consumo	16.01	13.39	9.69	10.86	3.54	15.77
Total de mercancías	17.28	11.65	9.13	8.07	4.52	10.43

Fuente: Procesado a partir de la información sobre comercio de la Organización Mundial de Comercio.

<i>Corea del Sur</i>		<i>Taiwán</i>		<i>Hong Kong (China)</i>		<i>Resto del Mundo</i>		<i>Total</i>	
<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>
6.19	1.85	6.27	1.29	6.16	0.05	59.25	64.56	100.00	100.00
6.38	2.02	8.30	1.29	9.18	0.06	59.66	63.15	100.00	100.00
5.97	1.09	4.01	1.27	2.79	0.01	58.78	70.75	100.00	100.00
10.76	3.15	7.92	0.27	3.71	0.03	56.53	90.40	100.00	100.00
15.26	0.81	6.65	1.04	0.78	0.15	52.62	86.23	100.00	100.00
14.57	3.72	2.67	0.07	4.28	0.00	56.03	92.24	100.00	100.00
8.07	1.41	10.12	0.92	4.41	0.10	57.88	81.38	100.00	100.00
3.63	3.52	3.75	3.68	3.32	0.34	58.05	56.17	100.00	100.00
11.05	18.85	5.13	6.58	3.43	0.01	62.81	58.12	100.00	100.00
6.92	2.41	7.14	1.82	3.56	0.03	55.62	55.05	100.00	100.00
3.73	3.84	4.08	2.36	3.89	0.59	59.68	60.82	100.00	100.00
2.76	4.21	2.96	5.44	2.95	0.36	58.46	57.01	100.00	100.00
3.54	0.87	3.17	0.67	1.69	0.06	59.47	52.68	100.00	100.00
4.55	3.45	5.64	2.71	2.67	0.15	57.92	54.41	100.00	100.00
3.48	6.05	3.28	8.31	4.72	0.48	56.76	59.16	100.00	100.00
5.01	2.85	4.86	3.02	5.47	0.49	57.68	56.80	100.00	100.00
0.49	0.99	0.71	1.06	0.57	0.01	59.07	53.97	100.00	100.00
0.79	0.78	1.15	2.50	2.08	0.21	65.47	52.10	100.00	100.00
3.37	3.97	2.26	2.89	6.92	0.16	56.35	56.44	100.00	100.00
5.16	1.92	9.94	0.24	9.61	0.22	52.17	52.39	100.00	100.00
4.63	1.98	6.15	2.60	4.84	0.50	55.14	54.88	100.00	100.00
3.78	3.17	3.86	2.73	3.39	0.27	58.04	63.68	100.00	100.00

En el cuadro 7 se ofrece información adicional que permite profundizar en el análisis de las relaciones comerciales de Japón. Las importaciones tanto de productos alimenticios como de materias primas se originan en las regiones de Norteamérica y Asia; de los países que se incluyen en el cuadro, destaca la contribución de Estados Unidos y, en menor medida, de China. En cuanto a las importaciones de energéticos, Japón depende en gran medida de la producción de las naciones del Medio Oriente y de Asia, principalmente de Indonesia. La región latinoamericana apenas contribuye con 7.05 por ciento de productos agrícolas y 3.78 por ciento de las industrias extractivas (en valor asciende a 7,400 millones de dólares). A este nivel de agregación se puede inferir que los países de América Latina, especialmente México, tienen oportunidad de incrementar sus exportaciones de productos primarios a Japón, siempre que los productores locales puedan ajustar sus programas a los requerimientos de esta nación, como se describe abajo.

El comercio exterior entre México y Japón sigue un patrón que se deriva en mayor medida de los patrones de IED. Las plantas automotrices japonesas establecidas en México exportan al mercado estadounidense, utilizando ya sea componentes de origen japonés o de subsidiarias japonesas en Estados Unidos. De ahí que la balanza comercial entre los dos países sea altamente deficitaria para México. Efectivamente, en 2002, Japón exportó a México productos por un valor de 3,800 millones de dólares e importó por un valor de 1,800, con un saldo deficitario de 2,000 millones.

El acuerdo comercial México-Japón

Continuando con la estrategia mexicana de promoción de acuerdos de libre comercio, a mediados de 2001 dieron inicio las negociaciones sobre un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Japón. El mecanismo utilizado consistió en la formación de un grupo de estudio con el propósito de “analizar la manera de fortalecer la relación económica bilateral entre México y Japón, incluyendo la conveniencia de negociar un TLC” (Secretaría de Economía, 2004: 5). Este grupo de estudio tuvo como una de sus características novedosas que incluyó a participantes tanto del sector público como del privado y del sector académico de los dos países. Como conclusión de su trabajo se presentó un informe final que sirvió

de base para las negociaciones que llevaron a principios de 2004 a la conclusión exitosa de las mismas.

El documento final del grupo de estudio asume la perspectiva de que las economías de México y Japón son altamente complementarias en los aspectos de dotación de recursos –recursos naturales y mano de obra en el caso de la primera y sobre todo conocimientos en la segunda–, grado de desarrollo económico y posición geográfica. En especial destaca el papel de México como ruta de entrada a otros mercados, principalmente el estadounidense, y el papel de Japón como proveedor de capital y tecnología para la economía mexicana.

Retomando lo señalado en el apartado anterior, hay que recalcar que con la formación del TLCAN se acentuó el comercio al interior del bloque en detrimento del comercio con el resto del mundo, de manera particular entre México y Japón. Como consecuencia de las barreras comerciales diferenciadas, los cambios han sido muy significativos: la participación de Japón en el valor de las importaciones de mercancías de México bajó de 6.1 por ciento en 1994 a 4.8 por ciento en 2001; la caída en las exportaciones de México a Japón fue aún más marcada, de 1.6 a 0.3 por ciento para los años correspondientes (Grupo de Estudio México-Japón sobre el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas Bilaterales, 2002: 13). Estas cifras porcentuales expresan en gran medida el creciente dinamismo comercial de México con Estados Unidos, por lo que es necesario analizar las cifras absolutas. Con base en éstas se observa un robusto crecimiento del valor de las importaciones mexicanas provenientes de Japón, de 4,000 millones de dólares en 1993 a 7,300 millones en 2001 y, por el contrario, un estancamiento en las exportaciones mexicanas, muy por debajo de la línea del millar de millones de dólares.¹² Esto ha dado lugar a un sistemático déficit comercial de México con Japón, el cual ha venido aumentando, de –3,200 millones de dólares en 1993 a –6,700 millones en 2001. Se puede conjeturar que gran parte de estas exportaciones están asociadas a las crecientes exportaciones que las plantas japonesas realizan hacia el mercado norteamericano, desde México para aprovechar la eliminación arancelaria dentro del TLCAN.

¹² 1996 y 1997 fueron años excepcionales en el comercio con Japón, ya que México exportó mercancías por valores cercanos a los 1,400 y 1,200 millones de dólares, respectivamente.

Como el TLCAN implicó una serie de medidas arancelarias pero también otras en materia de trato nacional, inversión extranjera, compras de gobierno y protección intelectual, la parte japonesa en el grupo hizo notar la posición desventajosa en la que habían quedado sus empresas como consecuencia de este trato diferenciado. Así pues, uno de los intereses principales en el establecimiento del acuerdo es el de restablecer las condiciones de igualdad para el acceso de sus bienes y empresas al mercado mexicano.

No se olvidó, sin embargo, hacer notar la necesidad de tomar en cuenta “los intereses y sensibilidades nacionales de cada uno (de los dos países)” (p. 15) Dentro de los sectores “sensitivos” se mencionó el agrícola, en el cual la parte japonesa insistió sobre las dificultades para liberalizar el sector. La parte mexicana enfatizó, por el contrario, que el acceso al mercado de productos agropecuarios era uno de los principales intereses de México, agregando que las exportaciones mexicanas no constituirían una amenaza al sector japonés. El tema agropecuario, que será objeto de un tratamiento detallado en el último apartado, fue por mucho el que más problemas generó en las negociaciones e hizo que se pospusiera la fecha originalmente establecida para la firma protocolar del acuerdo en Tokio en noviembre de 2003.

Entre otros temas se abordó el de la compras de gobierno. Se recuerda que la OMC tiene un Acuerdo sobre Compras de Gobierno, del cual Japón es signatario, pero México no. También que son 28 países y regiones las que participan en este acuerdo, y que México, a través de sus acuerdos de libre comercio, ha establecido la condición de trato nacional con casi todos ellos excepto Japón, la República de Corea, Singapur y la región china de Hong Kong. De acuerdo con las reglas de origen se trata de que sólo los bienes con alto contenido nacional (Japón y México) sean sujetos de la eliminación o reducción arancelaria, lo que puede motivar a que productores extranjeros en México aumenten la proporción de contenido producido en México para tener la oportunidad de exportar a Japón.

Para México este acuerdo es de considerablemente menor importancia que los firmados con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) hace ya 10 años y aun con el firmado recientemente con la Unión Europea (TLCUE). Las negociaciones con este país del lejano oriente tienen, sin embargo, su

importancia porque la presencia de las compañías japonesas está bien establecida en México, y los intercambios comerciales pueden ayudar a diversificar las relaciones económicas de México y a disminuir la dependencia que padece la economía mexicana respecto a los Estados Unidos.

Para Japón, que tradicionalmente ha venido siguiendo una política internacional de corte multilateral en materia comercial, esta opción representa una oportunidad para acercarse a la tendencia dominante de establecimiento de acuerdos bilaterales entre países o grupos de países. Japón, de hecho, ya inició con un acuerdo comercial con la economía de Singapur, y México ofrece la opción de dar un segundo paso en la nueva visión internacional, con una economía considerablemente más compleja que la de Singapur.

Aspectos agropecuarios

Casi una década después de iniciado el TLC entre México y Estados Unidos y tras 11 acuerdos comerciales con otros países, México consiguió la firma de su acuerdo, llamado Asociación Comercial México-Japón. Aunque no se consiguieron los mismos consensos que rodearon al TLC, especialmente por las cámaras industriales y del sector agropecuario, también es cierto que no se vinculó ese acuerdo a cláusulas de orden político como la que condicionó el arreglo alcanzado con la Unión Europea. La ruta comercial ha quedado pactada y esto representa una oportunidad adicional a los sectores exportadores de México. Consideremos el caso del sector rural que nos ilustra una de las caras de esas oportunidades y sus limitaciones.

Las principales limitaciones provienen del alcance que los arreglos representan para el sector exportador mexicano en un marco de acuerdos globales que se sobreponen a los aspectos particulares de la asociación México-Japón. Pero esos arreglos se complican aún más si se toma en cuenta la distancia que se acentúa en relación con la fuerza de la representación de los grupos sociales en cada país. Nos referiremos brevemente a esos temas para tratar de resaltar el campo de posibilidades que podría aprovechar México si explora de mejor manera esa asociación con Japón.

Como se puso de manifiesto en las negociaciones realizadas en relación con México y Japón en el 2003, el tono del acuerdo tuvo que reducir

expectativas a los cítricos, la carne de cerdo y compras de gobierno. Para el caso de cítricos y carne, la situación del sector rural norteamericano es decisiva. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos ha proyectado, al menos desde mediados de la década de los noventa, que el sector de exportación de naranja y limón, tenga como un socio consumidor a Japón. El acuerdo se alcanzó entre Estados Unidos y Japón en 1997 y fue ratificado el año siguiente. El mismo plan de Estados Unidos concibe todo el comercio mundial de productos agropecuarios en donde el peso que ha venido teniendo China está incorporado en la agenda de negociaciones de la agricultura mundial.

En efecto. La meta buscada hacia el 2008 en términos de la reducción de subsidios a la agricultura mundial se propone liberalizar el comercio de granos, en especial, llevando los subsidios a montos lo más cercanos posible a menos del 30 por ciento de los niveles observados al menos hacia finales del siglo pasado. Con recortes menores se trata el caso de la carne y, menos aún, en el caso de los lácteos. El cálculo de Estados Unidos es que los precios de los granos podrían recuperar su dinamismo hacia el 2008 y brindarles a sus exportadores mejores condiciones de competitividad frente al sector rural europeo y, en el caso de Asia, frente al arroz chino.

De esa manera Estados Unidos se propone mantener la compra de productos rurales provenientes de China en alrededor de 150,000 millones de dólares, mientras espera venderles cerca de 170,000 millones de dólares. De manera simple esto arroja un superávit de alrededor de 20,000 millones de dólares. En síntesis el comercio con Asia se incrementaría en el caso de cítricos. México se mantendría con una función complementaria a las necesidades estacionales de frutas o verduras (USDA, 1999).

El tema de los acuerdos comerciales en su parte agropecuaria está, en buena medida, sujeto a este marco de referencia. El rubro de granos, sometido a presiones de reducción de subsidios, se comporta de manera bastante incierta, mientras que del tema de frutas, como cítricos, o vegetales, depende de los intereses de los grandes bloques comerciales o, de modo más específico, de los grupos de interés de cada nación. En efecto, las estructuras locales de negociación enfrentan sociedades que construyeron estados de bienestar campesino con modelos de representación

que incluyen expresiones directas de los sectores rurales. Estados Unidos tiene un sistema político bipartidista con un régimen presidencialista sumamente contrabalanceado por el federalismo que le dio origen nacional. Este federalismo permite a los grupos regionales un notable poder de negociación que ayuda a entender rápidamente el cuidado, e incluso las preferencias, que tiene esa sociedad en la búsqueda de acuerdos ventajosos para sus grupos regionales.

Europa tiene un sistema de representación en el que dominan los parlamentos que expresan la gran tradición de los sistemas descentralizados en donde la fuerza política de los productores rurales directamente se exhibe en los parlamentos. Japón comparte los rasgos de las sociedades europeas. Mantiene un sistema parlamentario con un alto peso en las formas descentralizadas de tomas de decisión y con evidente sobrepeso de los agricultores que, frente a la pérdida de su peso demográfico, mantienen un alto poder de negociación. Las negociaciones entre esos países agrupados por bloques comerciales han tenido el serio obstáculo de los grupos de agricultores que, en una perspectiva de conjunto, se mueven a contracorriente de las tendencias a la liberalización y a despecho de la pérdida del peso demográfico en sus respectivos países.

En síntesis, el comercio de Japón es altamente significativo al respecto. Como corresponde a su acelerado desarrollo, los costos de retención de una parte de su población en la agricultura le ha llevado a ofrecer compensaciones suficientemente atractivas a la agricultura para que, en un territorio cada vez más urbanizado, se preserve la agricultura de alimentos tan básicos como el arroz o tan comerciales como las hortalizas.

La agricultura de fomento sirvió como base de aseguramiento de las identidades nacionales de países como Japón que se propusieron, tras la experiencia de la crisis de 1929, mantener la autosuficiencia alimentaria. Para Japón esta política fue adoptada de manera cuidadosa debido a la profundidad del valor cultural que en la práctica tiene la producción del arroz. Este producto tiene peculiaridades de sabor, textura y apariencia, que no son fáciles de hallar ni en el arroz asiático ni en los arroces americanos o europeos. En Japón el arroz tiene un mayor tamaño que el promedio hallado en otros mercados, es de apariencia más blanco y tiene una cierta suavidad y contenido que permitá que con la cocción sea pegajoso pero lo suficientemente suave y dulce como para gustar al

paladar japonés. El arroz chino, tailandés, vietnamita, o americano, tiende a ser más duro pues se produce para ser ingerido después de freírse y tras pasar a la cocción. Los japoneses sólo lo cuecen.

La denominada cultura del arroz se alimenta de este producto, pero también confeccionó su ropa, calzado, sombreros, casas, hilos, etcétera. Consumen exhaustivamente todos los derivados del arrozal. La defensa de su sector de granos básicos, más allá de tradicionalismos o modernismos, representa una postura frente a buena parte de su forma de vida. La bebida del pueblo japonés no es sólo el sake; también se producen cerveza de arroz y otras formas de bebidas del mismo producto. La promoción de esa agricultura, su defensa y crecimiento, se enlazó a la expansión de cultivos comerciales que crecieron de modo acelerado después de la Segunda Guerra Mundial, cuando repuntó el crecimiento económico de esa nación.

Mientras en el periodo de posguerra la dieta del japonés se nutría en cerca de un 70 por ciento de granos duros y pescado, al llegar la década de los sesenta la dieta se componía cada vez más de verduras y frutas. Poco a poco se suma el consumo de carne de res, de leche y derivados. A esto se agrega el consumo de carne de puerco, pollo, pescado, etcétera. Una vez más se compuso una dieta peculiar. La población japonesa formó su dieta diaria de una gran variedad de productos. No se trata de una población que consume un cierto tipo de productos en un día, dos o durante una semana, para cambiar su dieta la semana siguiente. Cada persona come el mismo día una gran variedad de productos de distinta índole aunque lo hace en pequeñas raciones.

La variedad en la dieta per cápita hace que la demanda nacional de esa misma variedad de productos no exprese, al menos de manera significativa, una demanda especial de un grupo o segmento social; expresa casi directamente las necesidades de la gran mayoría de su población. Para satisfacer la demanda nacional, aunque puede estar sujeta a una decisión de mercado, puede producir inmediatamente una inseguridad social en torno a su alimentación cualesquiera que fuere el precio que se debiera pagar por ella.

El Estado japonés asumió el aseguramiento de esa dieta por encima de la distinción que se podía hallar en agriculturas más especializadas como la de las naciones europeas. Por lo tanto la intervención sobre la agricul-

tura comercial se convirtió en una decisión agronómica de fomento de la biodiversidad en buena parte del territorio de Japón. El fomento de áreas de agricultura para el consumo nacional puede especializar zonas como las de la Prefectura de Nigata, pero es de gran importancia el fomento de zonas en el centro de Japón e incluso en la agricultura periurbana de Tokio, en las que se fomenta el cultivo de frutas y hortalizas en pequeños espacios. Ahí se encuentra una agricultura de muy pequeña escala pero con un patrón de cultivo de gran biodiversidad. Sin embargo, las tendencias económicas no permiten el equilibrio deseado entre agricultura, industria y abasto nacional. No importa aquí considerar si tendrán o no recursos para pagar sus alimentos, los tendrían que adquirir fuera de sus fronteras con independencia de sus deseos.

Como se puede recordar por nuestra propia experiencia nacional, la producción de granos básicos, y con ello los modelos de autosuficiencia alimentaria, se encontraron en franca crisis prácticamente desde mediados de los sesenta. La zozobra de los años siguientes se caracterizó por un mercado internacional cuyo rasgo principal fue la inestabilidad. Por eso se dirigieron innumerables esfuerzos por liberalizar la producción agrícola del mundo tratando de buscar una relativa estabilidad de producción, precios, etcétera. Es ampliamente conocido, desde entonces, el espinoso tema de eliminación de subsidios agrícolas.

Los países asiáticos se movieron en dos esferas, relacionadas pero con políticas propias, que separaron el destino de las decisiones sobre el proteccionismo o intervención estatal en la producción de granos frente a un decidido esfuerzo por diversificar la estructura de la producción agrícola. Los resultados fueron sumamente interesantes para países como Bangladesh, Sri Lanka, Corea, Tailandia, Vietnam, etcétera. Para ellos el contexto de depresión de los precios de los granos no significó directamente la ruina de su agricultura, pues fueron abriendo opciones que enlazaron rápidamente la demanda de los países asiáticos con aceleradas tasas de desarrollo y consecuentemente con mejorías en su capacidad de consumo.

Japón fue un vértice de ese enlazamiento. Significativas exportaciones de los países del sudeste asiático se dirigieron a Japón y recibieron también inversiones de esa nación. Los modelos de desarrollo pueden tomar claramente esa difusión para ilustrar ese contagio entre un sector atrasado

y uno moderno en un espacio determinado. La diversificación no considera sólo el hecho simplificado de la oferta de varios productos, distintos, sino la innovación de productos que hasta determinado momento no se consideraban productos de exportación. Es el caso de los frutos raros de China o de Corea, de Vietnam o de Tailandia, etcétera.

La mayor parte de esos países basaron su rápido crecimiento en políticas de decidido apoyo al sector exportador pero siempre sujeto a evaluaciones de calidad. La mayor vigilancia viene de los propios países consumidores, cuya finura de selección les obliga a evitar productos de mala calidad. Un caso digno de anotar: la amplitud de la demanda cotidiana de los consumidores japoneses hace que, para que se coman muchos productos en tres comidas diarias, éstas deberán contener bajos porcentajes de grasas y cada uno de esos productos deben ser pequeños: piñas pequeñas, pepinillos, zanahorias, pequeñísimas sandías y de poca cáscara, etcétera.

La amplitud del comercio internacional de Japón tiene, por esta razón, una doble función: abastecer al mercado interno japonés y, de modo igualmente relevante, arrastrar la economía regional induciendo señales de orientación del mercado de productos que afectan tanto el tipo de producto que se debe sembrar en otro país cuando las prácticas de cultivo como selección de semillas, hábitos de fertilización y fumigación, de alimentación del ganado, de densidad de siembra de ciertos cultivos, etcétera. No son prácticas, evidentemente, que provengan de una misma cultura universal. Las del agricultor occidental difieren notablemente de estos casos que mencionamos de modo ejemplar.

Para algunos países el comercio con Japón, en el caso agrícola, se incluyó el arroz que, generalmente, podía ser usado como medio de pago de deuda nacional contraída por esos países para alcanzar mejores niveles de desarrollo. Esto es algo poco usual en occidente o, especialmente, en América. No es fácil calcular que, en algún momento, pudiésemos cubrir alguna proporción de algún monto de la deuda contraída con Estados Unidos y que esa deuda la cubramos con maíz.

Las importaciones, así enlazadas en toda la región, fueron incluyendo áreas no asiáticas como Estados Unidos y Nueva Zelanda. La carne de res de Norteamérica, lo mismo que algunos insumos como la alfalfa, destinada al forraje, se importan desde Estados Unidos. Recientemente

la carne de res está siendo importada por Japón desde Nueva Zelanda debido precisamente a los requisitos de calidad que se refieren a contenido de grasas y hormonas.

Las cifras de FAO reportan casi un millón de toneladas de carne de bovinos importada para el año 2000 por Japón. Cerca de 600,000 toneladas de hortalizas congeladas y unas 250,000 toneladas de hortalizas en conserva. Para el café se reportan cifras semejantes y, para 1995 y 1997, se alcanzó el umbral del millón de toneladas de este producto. El promedio de consumo de estos productos por persona al día es ya bastante significativo. Podemos decir que no menos de cinco gramos diarios de café, carne de res, de cerdo, de hortalizas frescas, son consumidos por los japoneses. O que su dieta no deja de consumir menos de 100 gramos diarios de productos alimenticios de origen externo a las tierras japonesas.

Probablemente derivado de la fragilidad de su capacidad de abasto interno, por las razones que indicamos, la sociedad japonesa también actúa como una malla frente al intercambio de productos tratando de disminuir al máximo la incertidumbre del abasto de sus productos alimenticios. Para los japoneses es importantísimo asegurar que sus proveedores les cumplan el compromiso de abasto y exigen que ese abasto se ajuste a sus requerimientos. Por eso no pueden aceptar un trato, social o económico, si no se cumple la condición de la confianza que deriva del conocimiento interpersonal de largo plazo y del conocimiento de la manera de cómo se asegura el mismo producto que su actividad establece o puede resolver los problemas de inestabilidad inherentes a su condición de oferente. No siendo menor el asunto del precio, éste se puede ajustar con cálculos mucho más objetivos.

El asunto de la confianza no se refiere a un punto sujeto a la arbitrariedad o estado de ánimo del comprador. Se refleja en la fijación de normas estrictas de control de la calidad de los productos que ingresan al país y tejen una maraña de condiciones fitosanitarias de estricta vigilancia.¹³ Son ampliamente conocidos los modelos de control de calidad de

¹³Exportan a Japón cerdos "aristócratas". "Son cerdos privilegiados, por la alimentación que reciben, los cuidados y las condiciones en que son mantenidos, y hasta los vehículos en que los trasladan luego de ser sacrificados para exportar su carne, son asépticos. Criados expresamente para el mercado oriental, son tratados a "cuerpo de rey" para cumplir las condiciones de calidad que exigen los japoneses a sus exportadores de carne porcina. En una peculiar granja ubicada en Hermosillo, Sonora, desde lechones permanecen en ambientes con temperatura ideal para desarrollar un buen tono muscular y evitar la obesidad" (*Reforma*, 22 de abril de 2004).

los japoneses, entre ellos se ha destacado el papel de la capacitación del *learning by doing*. Pues este es un hábito generalizado.

Proyectándolo al caso de las transacciones agrícolas forma la costumbre y exigencia de que los compradores japoneses suelen esperar a conocer con suficiencia las áreas de producción y estimar que la escala con la que ellos demandaran el producto, la calidad y peculiaridades de esa mercancía, etcétera, se cumplirán a largo plazo. Lograda la confianza, seguramente la relación será muy duradera y, por encima de los problemas productivos, los compradores estarán siempre dispuestos a salvar con su abastecedor, esos problemas de índole productiva para salvar la relación de confianza: la relación de mercado es, entonces, una relación de honor.

Una hebra más de estas transacciones es la escala misma en que se realizan las operaciones. Para los japoneses esa escala no es sólo el tamaño pues, tanto como aquél, está el tema del *just in time*. Los costos de almacenamiento son altísimos por lo que hay que poner en acción logísticas sumamente eficientes para acopiar, distribuir y reproducir los ciclos de comercialización agrícola.

Por eso también las grandes comercializadoras son manejadas por japoneses. Combinan razones de corte económico y aspectos de confianza propios de esa cultura. Negociar con estas comercializadoras es, quizá, la principal deficiencia de nuestro fallido acuerdo. No el hecho grueso de la bandera o ideología proteccionista de los básicos japoneses.

Las necesidades de largo plazo forman un marco de toma de decisiones de por sí complejo. Asegurar el abasto a una población muy exigente con una fuerte dependencia del comercio exterior y, en ese mismo largo plazo, con una cierta probabilidad de desaceleramiento del crecimiento agrícola de los socios del sudeste asiático y una creciente ampliación de la competencia de otras áreas comerciales. Lo que se decida sobre el tema comercial afecta esas dimensiones de manera muy compleja. La confianza entre autoridades nacionales de ambos países no se correspondió con la confianza lograda entre productores, consumidores y comercializadores de esos países.

No es fácil, especialmente para los agricultores mexicanos manejar un nuevo modelo de comercialización agropecuaria con un país como Japón. Es necesario acostumbrarse a nuevas pautas de producción de los

sistemas de cultivo, cualidades fitosanitarias del producto, logísticas para su comercialización, e incluso formas de cálculo de los costos reales de la producción por parcela. La mayor dificultad descansa en la menor capacidad de expresión política que tienen los agricultores frente al gobierno mexicano y sus equipos de negociación. Aunque en México hemos observado grandes movilizaciones rurales, sigue siendo cierto que no tenemos una política pública comparable con la política pública japonesa.

En efecto, no hay duda de que se hallan extremas diferencias entre dos países como Japón y México. Pero siendo, como lo son, tan grandes esas diferencias, la mejor lección que podemos sacar de este hecho es que quienes se asocian con Japón, bien pueden prepararse para sacar los mejores resultados de una asociación de cualquier modo ya establecida.

Para propósitos de este trabajo nos concentramos especialmente en el análisis de algunos antecedentes de las relaciones comerciales de Japón y América. Exploramos su situación en el terreno de la inversión extranjera de Japón y señalamos algunas de las fuertes opciones y limitaciones que se ofrecen a México en la relación entre ambos países. La conclusión a la que arribamos sugiere de modo preliminar que nuestra sociedad depende de su propio fortalecimiento para sacar mejor provecho de esa relación. Exactamente como lo hizo el propio Japón. Si en cambio se avanza en la transnacionalidad de nuestros mercados, es evidente que la asociación deteriorará nuestras débiles fuerzas productivas.

Conclusiones

Las conclusiones que aparecen como evidentes cuando se mira el tema de la inversión japonesa o su funcionamiento financiero en el mercado internacional, se compensan con la esperanza de aprovechar el alto valor que representa un mercado tan dinámico como el japonés. Les podemos vender mucho y a muy buen precio.

Esa es la primera falsedad que debemos desechar. Ni una ni otra afirmación puede ser tan certera. Es más notoria la utilidad de identificar más precisamente cómo se constituyeron algunas de las principales ventajas sociales de una nación que como Japón, inició relaciones comerciales con América bajo una presión de orden político-militar a la que no estuvo dispuesto a enfrentar. La experiencia histórica demostraría que el enfrentamiento con América del Norte no era el camino más rentable.

Detrás de esa línea de relaciones con América, constantemente encontraremos la evidencia del desempeño de una nación que se prepara para sostener esas relaciones con el exterior fortaleciendo, o habiendo fortalecido, la formación de sus relaciones internas. El cuidado sobre los acuerdos que puede sostener. Cómo los enfrenta y qué soportes sociales le induce, es una lección asimilable para nuestro país.

Mientras el caso de la inversión extranjera japonesa nos permite identificar el peso que ella tiene en todo el mundo, el caso de la agricultura parece sugerir una debilidad de su capacidad de autosostenimiento alimenticio. Aquí hemos indicado dos grandes matices a esta aparente debilidad. El primer aspecto se refiere a la diversificación que tiene la inversión extranjera dentro de ramas de producción como la de alimentos que ha avanzado precisamente en la Unión Europea. La segunda tiene que ver con una política preferencial establecida con sus tradicionales y grandes socios comerciales; Estados Unidos y los países asiáticos.

La gran protección que consigue Japón se deriva especialmente de la integración de sus ramas de producción, servicios y comercio. Son las propias compañías japonesas las que comercializan o controlan el movimiento de actividades más industrializadas de alimentos. Japón ha adoptado decisiones de planeación directamente vinculadas a los acuerdos comerciales establecidos desde el momento mismo de su apertura. Decisiones sobre la promoción de la educación en sectores de la producción específicos, producción de conocimientos tecnológicos, financiamiento de sus agentes nacionales con propósitos de desarrollo local, fortalecimiento de sus formas de identidad nacional en relación con el exterior, etcétera; por somero que sea el examen que se haga de esas dimensiones, es notable el grado de orquestación que se consigue en el caso de Japón.

Si el marco de opciones, tan deslumbrantes, es también demasiado estrecho, en cambio es sumamente alentador que México está en una situación de urgencia sobre decisiones de corte interno que permitan aprovechar precisamente lo estrecho de las oportunidades. Si esto fuera posible en la realidad inmediata, ello depende de que el gobierno mexicano, pero especialmente su sociedad, no trate de maximizar las oportunidades de lucro fácil en el corto plazo. Los grandes negocios que favorecen a pocos, también duran poco. El cálculo más prudente tampoco puede ser tan optimista y esperar demasiado en el propio corto plazo.

En realidad corresponde a los propios actores sociales calcular y realizar la mejor combinación de las opciones en el corto y largo plazo con las tareas que hay que iniciar en el más corto y difícil de los tiempos. En esa misma dirección algo aleccionador ha de quedar si nos acercamos más aún a la experiencia de Japón. La asociación comercial es un acuerdo sobre el destino mercantil de los recursos de México y Japón. México puede prepararse para el manejo de esa puesta en el mercado de sus propios recursos. Si no lo hace el país, la contraparte tendrá que hacerlo, se quiera o no.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2004), *Indicadores del Desarrollo Económico* (base de datos en línea).
- CÁMARA JAPONESA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MÉXICO, A.C. (1997), Sección de Empresas Comerciales, *Sogo Shosha*, mayo.
- CRAWCOR, E. Sydney (1997), "Economic Change in the Nineteenth Century", en Kozo Yamamura (ed.), *The Economic Emergence of Modern Japan*, Cambridge University Press, pp. 1-49.
- MORISHIMA, Michio (1988), *Por qué ha triunfado el Japón. Tecnología occidental y mentalidad japonesa*, México, Grijalbo.
- OCDE (2000), *Agricultural Policies Emerging and Transition Economies*, París, OCDE.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.
- (2004), *Informe final del Grupo de Estudio México-Japón sobre el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas Bilaterales*, en sitio de Secretaría de Economía.
- SHIGETO, Tsuru (1993), *Japan's Capitalism: Creative defeat and beyond*, Cambridge University Press.
- SMITH, Peter H. (2001), "Strategic Options for Latin America", en J.S. Tulchin y R. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Colo., Lynne Rienner, pp. 35-72.
- TOLEDO BELTRÁN, Daniel (1998), "Ética, ideología y misión nacional en el sistema japonés de relaciones industriales", en J.L. Estrada, A. Escobar y O. Perea (coords.), *Ética y economía. Desafíos del mundo contemporáneo*, México, Centro de Estudios Antonio Gramsci, UAM y Plaza y Valdés, pp. 257-280.
- USDA (1999), *Agricultural Trade, Baseline Projections*, febrero, Washington, D.C.

QUINTA PARTE

**La península coreana y Taiwán:
actores clave del desarrollo económico
y la seguridad en el Pacífico**

De las pasiones a los intereses. Corea del Norte y las potencias regionales en el este asiático

José Luis León*

Introducción

LA CRISIS nuclear en la península coreana ofrece una interesante ocasión para analizar la dinámica de la seguridad regional en el noreste asiático. Aunque las dimensiones más urgentes del problema suelen referirse a las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Norte, ningún análisis serio puede soslayar que la península coreana tradicionalmente ha sido –como lo señalan los propios coreanos– “un camarón entre las ballenas”. En efecto, la península coreana es una pequeña franja de 220,000 kilómetros cuadrados que se ubica en el cruce geográfico entre las grandes potencias de Asia. En un radio de 1,500 kilómetros alrededor de la zona desmilitarizada que divide a Corea del Norte y a Corea del Sur, se estructura una delicada configuración geopolítica y geoeconómica que incluye a Rusia, Japón y China, además de las dos Coreas, Taiwán y aun Alaska.

Existe un consenso en el sentido de que el principal desafío para la seguridad en el noreste asiático deriva de la muy probable posesión de armas atómicas por parte de Corea del Norte, la posibilidad consecuente de una carrera armamentista nuclear en la región, y el temor de una nueva guerra en la península. Resulta necesario analizar la posición de China, Japón y Rusia frente al conflicto norcoreano. La tesis central de las siguientes líneas es que las actitudes de estos países frente al desafío de Corea del Norte son incomprensibles si el problema se aborda desde las coordenadas ideológicas. En realidad, son los propios intereses de China,

* Doctor en ciencia política por Columbia University, Nueva York. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, y coordinador del Seminario de Estudios sobre el Pacífico. Correo electrónico: joseluisleonm@hotmail.com

Japón y Rusia, en tanto que potencias en transición (las dos primeras de potencias regionales a mundiales, y la tercera en el sentido contrario), los que mejor explican sus posiciones e iniciativas ante el conflicto. En efecto, estas tres potencias ejercen un “nacionalismo pragmático” tanto en la península coreana como en el noreste asiático.

Para demostrar las anteriores tesis, el presente texto se divide en cuatro apartados. Al considerar que el pragmatismo y la preeminencia de las relaciones bilaterales son las características centrales de la política de seguridad de las potencias en el noreste asiático, el primer apartado analiza el contexto internacional de la Posguerra Fría y sus impactos regionales. El segundo apartado revisa la posición de Rusia frente a Corea del Norte, argumentando que ese país ha utilizado el tema norcoreano para enviar a occidente un mensaje de independencia; se estima, sin embargo, que esta posición tiene como límite concreto las penurias económicas de Moscú. El tercer apartado estudia a China, cuya relación con Norcorea está llena de matices: si bien Beijing es el principal aliado político y económico de Pyongyang, la beligerancia del régimen de Kim Jong-il y su escasa disposición a seguir la ruta china de reformas económicas introducen elementos de tensión en las relaciones bilaterales. El caso japonés es objeto de análisis en el cuarto apartado; directamente amenazado por un posible ataque nuclear norcoreano, Tokio intenta crear un espacio de negociación multilateral, al tiempo que busca marcar cierta distancia frente a Estados Unidos. En ocasiones, sin embargo, Tokio se inclina más por un enfoque bilateral –ya sea cooperativo o confrontativo– en su relación con Pyongyang. En buena medida, los ritmos de esta estrategia están marcados por demandas de la opinión pública japonesa.

La seguridad en el noreste asiático tras el fin de la Guerra Fría

El fin de la Guerra Fría condujo, en los años noventa, a una reestructuración del sistema de poder en el noreste de Asia. El triángulo Estados Unidos-Unión Soviética-China, que era el núcleo alrededor del cual se agrupaban las agendas de seguridad en la región, dio paso a una nueva configuración en la que fueron cobrando mayor importancia las potencias regionales. Es cierto que Estados Unidos continuó siendo el poder con

mayor influencia no sólo en esa zona (donde aún concentra 100,000 efectivos de manera permanente), sino en el mundo entero; esa fortaleza, sin embargo, no impide a algunos analistas pensar que el poder y el prestigio estadounidense en el noreste asiático podrían estar disminuyendo (Struck, 2003). Tal percepción no es del todo errónea, y no es ajena al hecho de que, en los años noventa, Washington contrajo su presencia militar regional y global: el gasto militar estadounidense pasó de 6.1 por ciento del PIB en 1985 a 5.2 por ciento en 1990 y a 3.0 por ciento en 2000. Las secuelas de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el proyecto expansionista de la administración Bush han puesto de nuevo al alza el gasto bélico de estados Unidos, que en 2003 habría alcanzado el 3.3 por ciento del PIB de la hiperpotencia (SIPRI, 2002).

A lo largo de los noventa, Washington retiró a 5,000 de los 43,000 efectivos estacionados en Corea del Sur, al tiempo que cerraba sus bases militares de Clark Air Force y Subic Bay en Filipinas. En parte para cubrir ese vacío, las potencias regionales en el noreste asiático comenzaron a jugar un papel más protagónico, y crearon un escenario de multipolaridad regional: Japón, China, y en menor medida Rusia, se posicionaron como actores clave en esta nueva configuración de poder. En respuesta, los países pequeños y medianos del área, como Corea del Sur y Taiwán, han mostrado una mayor preocupación por las cuestiones de seguridad, temiendo que el vacío de poder originado por la menor presencia de Estados Unidos pueda ser llenado por Tokio y Beijing (Zhao, 1997). A causa de lo anterior, los gastos militares en los países el conjunto del este asiático crecieron en términos relativos y absolutos a lo largo de la década de los noventa. En 1993 el gasto militar mundial llegaba a 762,000 millones de dólares anuales, de los cuales 100,000 millones se generaban en el este asiático; para 2002 el gasto militar global había ascendido a 784,000 millones de dólares, de los cuales la región erogó 122,000 millones de dólares cada año (SIPRI, 2003).

La dinámica de las alianzas de poder en el noreste asiático puede atribuirse a lo que Suisheng Zhao (1997) ha llamado “nacionalismo pragmático”. En la nueva configuración regional de poder, las identidades ideológicas, que en algún momento fueron muy importantes, cada vez explican menos el comportamiento de los distintos actores. El crecimiento económico del noreste asiático parecería ser la principal raíz de

este pragmatismo. En la actualidad los países de la región parecen coincidir en que la mejor forma de defender sus intereses nacionales reside en fomentar los lazos económicos y conquistar nuevos mercados.

Gracias a este enfoque ha sido posible la estructuración de espacios multilaterales que incluyen a países con distintas ideologías y sistemas socio-políticos. En el caso del sureste asiático, tal es el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), fundada en 1967. Aun cuando originalmente la ASEAN se fundó como una iniciativa destinada a “contener al comunismo”, actualmente su membresía incluye a Vietnam. Sobre esta base institucional se han construido espacios como el Foro Regional de la ASEAN (ARF), una instancia de diálogo y consulta que convoca a todos los países de Asia Pacífico, y las negociaciones de ASEAN+3, que buscan crear un bloque económico que sume a la propia ASEAN con China, Japón y Corea del Sur. La cooperación ha rebasado incluso los ámbitos estatal y formal, y se ha construido a partir de iniciativas informales y espontáneas de ciertos actores sociales. Los llamados “territorios económicos naturales” constituyen, en efecto, integraciones *de facto* que se establecen entre subregiones de ciertos estados, y que ilustran la predilección asiática por acuerdos informales, más que por complejos acuerdos legales (Cossa y Khanna, 1997).

Sin embargo, la cooperación multilateral no ha sido tan exitosa, especialmente en lo que se refiere a la creación de instituciones en materia de seguridad en el noreste asiático. Si bien la región no ha sido escenario de un enfrentamiento armado de gran envergadura desde el fin de la guerra de Corea, aun gravitan conflictos como las disputas territoriales entre China y Rusia, China y Japón, Japón y Corea del Sur, y Rusia y Japón, y las crecientes tensiones entre Beijing y Taipei por las demandas de los grupos independentistas en Taiwán. La histórica animadversión de China y Corea frente a Japón, la permanencia de un gran contingente de tropas estadounidenses en la zona, el hecho de que Rusia, China y Estados Unidos continúen desplegando –por tierra y mar– armas nucleares en el área y las continuas tensiones en la península coreana, no contribuyen a generar las condiciones necesarias para la cooperación en el ámbito de la seguridad.

No obstante, la viabilidad del multilateralismo queda de manifiesto en instancias como el Comité de Cooperación en Seguridad de Asia Pací-

fico (CSCAP), la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO),¹ y las seis rondas de pláticas cuatripartitas sobre Corea del Norte (1997-1999) que sostuvieron en Ginebra las dos Coreas, China y Estados Unidos. Por desgracia, el tiempo para iniciativas multilaterales más generalizadas y orgánicas no parece haber llegado al noreste asiático. En un escenario favorable, las pláticas hexapartitas para la península coreana podrían sentar las bases para una institución multilateral de seguridad. A decir de Chung Ok-nim (2000: 1), “el manejo la transición en la Península Coreana posee el potencial de crear nuevos patrones de cooperación, que establecerían los fundamentos para la arquitectura de seguridad del siglo XXI en el Noreste Asiático”. Sin embargo, nada asegura *a priori* tal resultado.

En realidad, el grueso de las relaciones internacionales en el noreste asiático ocurre en el ámbito bilateral (Oh, 2003). En ese sentido, el análisis de la dinámica regional perdería toda su riqueza si no incluye la correlación de poder y los cálculos geopolíticos de potencias como Rusia, China y Japón. Los tres países tienen un innegable peso regional en el noreste asiático, pero sus trayectorias son diferentes. Rusia fue una de las dos superpotencias en la Guerra Fría, pero desde el fin de ésta ha experimentado una trayectoria declinante. Tras el inicio de la administración de Vladimir Putin, en 2000, el país ha buscado detener la caída libre que experimentó en los años noventa, y reinsertarse con éxito en un sistema internacional que es mucho menos generoso de lo que pensaban Mijail Gorbachov y Boris Yeltsin. Moscú busca convertirse en un eslabón importante de las distintas alianzas internacionales y utilizar las negociaciones de seguridad en el este asiático para proyectar su poderío en la región y más allá de ésta.

Al contrario de Rusia, China mantiene una trayectoria ascendente. Desde la Guerra Fría ya se le reconocía esta relevancia, pero distintos analistas piensan que en los años noventa habría rebasado a Japón como la principal potencia política del este asiático, y comenzado a proyectarse

¹La KEDO es un mecanismo quasigubernamental fundado en 1995, a raíz del Acuerdo Marco entre Washington y Pyongyang. Su objetivo principal es proveer de petróleo a Corea del Norte, mientras se construyen dos reactores de agua ligera que reducirían la escasez energética en ese país. En KEDO participan Corea del Sur, Estados Unidos y Japón como miembros fundadores. En el camino se han incorporado la Unión Europea, Japón, Australia, Canadá y otros siete países. Cabe señalar que Rusia y China se han mantenido al margen de esta instancia multilateral de cooperación.

con toda claridad a las ligas mundiales. Frente a Estados Unidos, China se ha convertido en un crucigrama: las valoraciones que la academia y los tomadores de decisiones en Estados Unidos realizan sobre ella fluctúan entre considerarla rival o aliada, aunque en ningún caso se regatea su carácter estratégico. A pesar de que China parece haber optado por la opción de construir primero su fortaleza económica y después la militar, y no obstante que sus arsenales nucleares permanecen obsoletos, en los últimos años sus gastos en este último renglón han aumentado en porcentajes de dos dígitos.

Japón es, al igual que China, una potencia ascendente, aunque el estancamiento económico que vivió en los noventa ha puesto en tela de juicio su proyección como poder mundial. Pero Japón es todavía la segunda economía del mundo, así como el indudable líder en riqueza y poderío tecnológico en el este asiático. Sobre la base de esas fortalezas, Tokio busca –así sea gradualmente–, construir una política exterior más activa en los planos regional y mundial. Con una redoblada atención a cuestiones de seguridad y la demanda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el país intenta traducir su poderío económico en una mayor presencia política. Aun cuando en apariencia Japón es un país pacifista, dedica una parte importante de sus ingresos al gasto en armas. De hecho, en términos absolutos Japón ya ocupa el segundo lugar mundial en presupuesto militar, después de Estados Unidos. En 2002, Tokio erogó por este concepto 46,700 millones de dólares, cantidad mayor al gasto militar de China y Rusia juntos (SIPRI, 2003).

Frente a la península coreana, los tres países parecen compartir dos objetivos estratégicos: evitar cambios súbitos en el *statu quo* (vale decir, una guerra o una unificación abrupta) e impedir que cualquier potencia logre, por sí misma, el dominio pleno de dicho territorio. Estos imperativos geopolíticos conducen a una compleja trama de alianzas y contrapesos diplomáticos, que podría constituir un laboratorio para el orden mundial del siglo XXI. Vale la pena recordar que, con motivo de la guerra de Iraq en 2003, dos de los países que opusieron mayor resistencia a la intervención estadounidense en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU fueron China y Rusia. Ambas potencias, además, han experimentado un visible acercamiento mutuo en los últimos años, buscando contener el

unilateralismo de Washington y así construir un mundo multipolar hacia el futuro. Como se revisará en los siguientes párrafos, las posiciones de Rusia, China y Japón con respecto a la península coreana ilustran claramente el pragmatismo que subyace a sus respectivas estrategias diplomáticas y económicas.

Rusia: Corea del Norte como una palanca de negociación con occidente

El involucramiento de Rusia en la dinámica de la península coreana dista de ser reciente. Durante el periodo soviético, la URSS mostraba una fuerte simpatía hacia Corea del Norte y el régimen de Kim Il-sung. Esta simpatía era natural, tomando en cuenta las grandes similitudes de la organización económica y política soviética con Norcorea. Las economías centralmente planificadas, los procesos de industrialización acelerada basados en el uso intensivo de los recursos naturales y la mano de obra, y los regímenes autoritarios con fuerte culto a la personalidad de los gobernantes eran elementos de coincidencia entre ambos países. Pese a ello, y en seguimiento de la idea Juche, Corea del Norte defendía una posición de autonomía extrema, en razón de la cual rehusó convertirse en miembro de cualquier bloque económico o militar. Así, Pyongyang nunca se sumó al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), encabezado por Moscú. En cambio, aprovechando la fractura sino-soviética coqueteó muy hábilmente con los dos gigantes del socialismo, de los cuales logró extraer abundantes recursos para apuntalar su proyecto de desarrollo nacional (Harada, 1997).

Para finales de los ochenta, la Unión Soviética había canalizado más de 2,000 millones de dólares en ayuda económica y créditos a Corea del Norte, y tres quintas partes del comercio de este país tenían lugar con la vecina superpotencia. Sin embargo, desde el inicio de la época de Mijail Gorbachov (1985-1991), la Unión Soviética se fue alejando de su aliado norcoreano. Presionado por imperativos de carácter económico, en 1988 Moscú inició un proceso diplomático destinado a entablar relaciones con Corea del Sur, que se inaugurarían de manera oficial en 1990. En el punto álgido de la Guerra Fría este acercamiento hubiese sido impensable, en vista de la cercanía de Seúl con Washington y de Pyongyang

con Moscú. La iniciativa de Gorbachov generó una fuerte reacción de Corea del Norte, que acusó a Moscú, por medio del oficialista diario *Rodong Singmun*, de “comprar y vender relaciones diplomáticas con dólares” (Oberdorfer, 2001: 217).

Las tensiones entre ambos países fueron haciéndose cada vez mayores, a causa de la renuencia del régimen de Kim Il-sung para emprender reformas políticas y económicas como las que en ese momento tenían lugar en Rusia. Kim Il-sung consideraba a Gorbachov un revisionista, mientras que el líder soviético veía a Kim como un anacronismo y un obstáculo para el cambio. La brecha se ahondó aún más cuando Gorbachov rechazó una invitación para visitar Pyongyang en 1989 y unos meses más tarde viajó a San Francisco para reunirse con el Presidente de Corea del Sur, Roh Tae-woo. Roh y Gorbachov se encontrarían dos veces más: una en Moscú, en diciembre de 1990, y la otra en la isla de Cheju, Corea del Sur, en abril de 1991. El interés de Gorbachov por Corea del Sur no tenía nada que ver con la ideología; más bien, Moscú buscaba –y en muchos casos logró– obtener préstamos y ayuda de Seúl para mantener a flote la deteriorada economía soviética (Oberdorfer, 2001).

En 1991, cuando la URSS había entrado en una crisis terminal, comenzó a exigir el pago en dólares de las facturas norcoreanas. Este hecho contribuyó a agravar los problemas económicos que Corea del Norte venía arrastrando desde los años ochenta, cuando el país ya había declarado la suspensión de pagos de su deuda externa. Como resultado de la nueva actitud de la URSS, las importaciones norcoreanas de energía proveniente de ese país cayeron 75 por ciento con respecto al año anterior. Si bien una parte de esos flujos de petróleo logró compensarse por importaciones provenientes de China, el consumo total de crudo en Corea del Norte disminuyó en casi un tercio en 1992.

El sentimiento de abandono del régimen norcoreano fue creciendo a medida que aumentaba el desdén soviético, caían algunos líderes comunistas del este de Europa con los que Pyongyang mantenía relaciones cercanas (especialmente Erich Honecker en la República Democrática Alemana y Nicolae Ceausescu en Rumania) y China se acercaba a Seúl. En un encuentro con el líder chino Deng Xiaoping celebrado en 1990, el presidente Kim Il-sung se preguntaba por cuánto tiempo más seguiría ondeando la bandera roja del comunismo (Oberdorfer, 2001). Aunque

hoy el pendón del socialismo real sigue agitándose en ambos países asiáticos, su desaparición en la URSS era inminente. En 1991 ese país se desintegró y Rusia, como Estado heredero, mantuvo y acrecentó su política de “sana distancia” frente a Pyongyang.

Boris Yeltsin, sucesor de Gorbachov y Presidente de una Rusia en declive, concentró todos sus esfuerzos en conseguir un apoyo occidental que –dicho sea de paso– nunca llegó plenamente. Para ello disminuyó de manera sustancial la presencia política de Rusia en el mundo. En el caso específico de la península coreana, Yeltsin ahondó más la brecha que Gorbachov había comenzado a construir con el régimen de Kim Il-sung. En 1992, el mandatario ruso anunció que el Tratado de Amistad y Asistencia Mutua, firmado en 1961, sería abolido o bien objeto de una revisión sustancial. Dos años después, en una visita de Kim Il-sung a Moscú, el propio Yeltsin anunció que la principal modificación se referiría al artículo 1o. del tratado. Dicha sección estipulaba que, en caso de que un tercer país invadiese Corea del Norte, Rusia ingresaría en el conflicto para defender a su aliado. Ante el abandono de Moscú, la animadversión de Corea del Norte frente a su vecino fue *in crescendo*.

En contraste, Yeltsin apostó a fortalecer la ya cercana relación con Seúl. La apuesta era que Corea del Sur y sus conglomerados industriales podrían proveer los recursos económicos necesarios para el desarrollo del noreste ruso. Las expectativas de la dirigencia rusa en este sentido eran altas: durante la visita de Yeltsin a Seúl en 1994, ambos gobiernos discutieron proyectos que, de haber cristalizado, hubiesen alcanzado entre 20,000 y 30,000 millones de dólares. No obstante los buenos deseos de ambas partes, ni los créditos ni la inversión surcoreanos llegaron de forma masiva a Siberia. Hacia 1995, las firmas surcoreanas sólo habían canalizado al lejano oriente ruso 2 millones de dólares, cifra que representaba únicamente el 2 por ciento de la inversión extranjera directa en esa zona (Harada, 1997: 66). Mientras esperaba en vano a los grandes capitales provenientes de Corea del Sur, Rusia perdió un importante espacio diplomático como participante en el diálogo entre Estados Unidos y Norcorea en 1994-1995. En esa ocasión, la propuesta rusa de efectuar negociaciones a ocho bandas (es decir, las dos Coreas, Estados Unidos, China, Japón, la ONU, la Agencia Internacional de Energía Atómica –AIEA– y la

propia Rusia) fue completamente ignorada por los principales actores del conflicto.

Rusia volteó de nuevo la cara hacia el norte de la península a mediados de los años noventa, cuando constató que los frutos de su política de acercamiento con Corea del Sur eran más bien escasos. Si bien no ha abandonado su cordial relación con Seúl, Moscú se ha reinventado como uno de los principales (y escasos) aliados de Pyongyang. En 1997 se iniciaron las renegociaciones del tratado de 1961, del cual ya se hizo mención. Este hecho, sumado a la asunción de Vladimir Putin como presidente interino (1999), electo (2000) y reelecto (2004), ha oxigenado la relación bilateral. A causa de las penurias financieras de Rusia, la renovada amistad no se ha traducido en un fuerte apoyo económico para Corea del Norte; no obstante, el flanco político ha registrado una gran actividad. Entre 2000 y 2002, Putin y Kim Jong-il se entrevistaron tres veces, en Pyongyang, Moscú y Vladivostok. De hecho Rusia se convirtió en uno de los dos países que han sido visitados por el mandatario norcoreano —el otro es, significativamente, China. Como tributo a la anécdota, cabe recordar que, debido a la aversión de Kim Jong-il por los viajes aéreos, sus periplos a Rusia se han efectuado a bordo de un tren de 21 vagones blindados, que demora al menos dos semanas en arribar a su destino y regresar de éste.²

La actual posición de Rusia ante Corea del Norte se caracteriza por su ambivalencia. Ésta se sustenta, a su vez, en un evidente pragmatismo. En ocasiones, Moscú asume el papel de sólido aliado de Pyongyang, tanto en la relación bilateral como en el ámbito de los organismos multilaterales. Por ejemplo, Rusia se ha abstenido de suscribir las censuras de la Junta Directiva de la AIEA al programa nuclear de Corea del Norte y se ha negado sistemáticamente a discutir este tema en el Consejo de Segu-

²Los viajes de Kim a Rusia han dado paso a una serie de libros que relatan los gustos enológicos y culinarios del líder norcoreano durante sus estancias en el tren blindado. Además, estas visitas han provocado, según la prensa norcoreana, una serie de maravillas naturales que auguran el éxito de la diplomacia norcoreana. Según la oficial agencia de noticias KCNA, durante el viaje del mandatario a Moscú en 2001, habrían sucedido apariciones espontáneas de arco iris dobles en distintos puntos del país, e inexplicables emisiones de chorros de agua de 20 metros de alto y 40 de ancho en algunos lagos norcoreanos. La visita de Kim también habría generado auspiciosos fenómenos meteorológicos en varias localidades de Rusia. A decir de KCNA la lluvia, que había persistido por 10 días continuos, se detenía ante el paso del tren que transportaba al líder norcoreano. Ante ello, los rusos apreciaron a Kim “como un gran hombre legendario, capaz de controlar a la naturaleza” (KCNA, 2001).

ridad de la ONU. Moscú argumenta que ésta sería una acción innecesariamente provocadora y suele suscribir la idea de que el desarrollo nuclear en Norcorea está motivado por la necesidad de desarrollar fuentes de energía eléctrica. Sin embargo, la llamada “diplomacia suave” de Rusia dista de simpatizar con el proyecto bélico de Pyongyang. Como se señala más adelante, la posibilidad de una carrera armamentista nuclear en el noreste asiático en la que Japón llegase a fabricar armamento atómico como respuesta al desafío norcoreano, inquieta sobremanera a Moscú.

Otras veces, el gobierno de Putin ha saltado a la palestra como mediador. En este papel, Moscú ha participado activamente en las rondas de negociaciones a seis bandas celebradas en Beijing de agosto de 2003 y febrero de 2004. Además, mostró su preocupación por el retiro de Pyongyang del Tratado de No Proliferación (TNP) en enero de 2003, a pesar de que, al interior del Estado ruso, el Ministerio de Energía Atómica busca vender tecnología nuclear a Pyongyang (Chuen, 2003). En el conflicto Estados Unidos-Corea del Norte, la diplomacia rusa ha propuesto una “solución en paquete” que busca garantizar la seguridad de la Corea del Norte, mantener el estatus de la península coreana como zona libre de armas nucleares, construir las condiciones para una estricta observancia del TNP, continuar los programas de asistencia humanitaria y económica a Corea del Norte, y cumplir exhaustivamente el Acuerdo Marco que Pyongyang negoció con Washington en 1994. En junio de 2003, en el marco del encuentro de San Petersburgo entre Vladimir Putin y George Bush, el mandatario ruso exhortó a Pyongyang a abandonar su programa de construcción de armas de destrucción masiva.

En el plano económico es importante señalar que en estos momentos Rusia prefiere una unificación gradual de Corea del Norte. A diferencia de la que podría haber sido su posición en los años cincuenta, Rusia ya no puede apostarle a anexión del sur capitalista por el norte comunista. Más bien –y al igual que China, Japón y Corea del Sur– Moscú persigue una unificación que no genere demasiados conflictos en el entorno regional del noreste asiático. Rusia preferiría mantener lejos a los refugiados que previsiblemente ingresarían al lejano oriente ruso en caso de un colapso de la economía y el sistema político norcoreano (Foster-Carter, 2003a). Asimismo, la posición euroasiática de Rusia –puente natural entre ambos continentes– es considerada como uno de los más importantes

activos estratégicos del país. En relación con la península coreana, Moscú busca maximizar esa posición geográfica, convirtiendo al lejano oriente en un corredor de transporte para personas, mercancías y energéticos entre el este asiático y Europa.

Pero, aunque Pyongyang comparte en principio el interés por la construcción de oleoductos y vías férreas, ha ejercido magistralmente el viejo recurso de dividir a chinos y rusos en su propio interés. En el caso específico del ferrocarril, se han planteado dos rutas. Una, que recorrería la costa occidental de Corea y continuaría por China, requeriría de una inversión relativamente pequeña y fortalecería al ferrocarril Bei-xin, la competencia china del transiberiano. La otra posibilidad, que beneficiaría a un lejano oriente ruso caracterizado por la escasez de capital y recursos humanos, sería la ampliación del ferrocarril Transiberiano desde Vladivostok hasta la frontera con Corea del Norte (Bandman, 2001; Alekseyev, 2002; Wolff, 2003). En esa perspectiva, una de las tácticas de la política exterior de Putin consiste en cortejar a Pyongyang y, sobre todo, a Seúl para asegurar que el ferrocarril transite por el lejano oriente ruso, sin que Moscú se vea obligado a aportar los 3,000 millones de dólares que costaría la obra. Otro tema de interés económico para Rusia son los acuerdos para que miles de trabajadores norcoreanos refuercen, como ya lo han hecho anteriormente, la escasa fuerza laboral en los aserraderos, pesquerías y proyectos de construcción en el este asiático (Miyazaki, 2004).

A pesar de las anteriores consideraciones, es importante subrayar que el renovado interés de Rusia por Corea del Norte no se explica únicamente sobre la base de cuestiones económicas. Menos aún se fundamenta en una amistad histórica o en la improbable nostalgia que Valdimir Putin pudiese sentir por el pasado comunista de su país. Desde el punto de vista de la *realpolitik*, los motivos de Moscú son mucho más nítidos: en última instancia, Rusia busca utilizar el desafío norcoreano como un ámbito para mostrarse como una potencia mundial firme, seria y responsable, al tiempo que afianza su presencia en la geopolítica regional del noreste asiático. A pesar de este deseo, la capacidad política y económica de Moscú es insuficiente para asegurarse que Pyongyang asuma como propias sus posturas. En este sentido es previsible que Rusia con-

tinuará pugnando por una negociación regional “en paquete”, evitando ejercer presiones demasiado directas sobre Corea del Norte.

China y Corea del Norte:

¿amistad incondicional o alianza incómoda?

A primera vista podría pensarse que, en razón de los vínculos culturales, históricos y políticos entre China y Corea del Norte, Beijing apoyaría a toda costa a Pyongyang en su diferendo con Washington. Después de todo, la amistad entre ambos países ha sido más que retórica: los partidos comunistas de ambos países mantienen, desde hace décadas, relaciones muy estrechas, y el propio Kim Il-sung realizó estudios en China, donde se convirtió en miembro del PCC. En la guerra de Corea (1950-1953), China salvó de una derrota a Corea del Norte al enviar tropas al campo de batalla y perder a casi un millón de soldados. Al terminar la guerra, efectivos chinos permanecerían varios años más en suelo norcoreano para evitar un posible ataque estadounidense, mientras que Beijing proveía de generosos fondos para la reconstrucción de su aliado comunista. Con justa razón, en la época en que convivieron los presidentes Mao Zedong y Kim Il-sung, se decía que la alianza entre China y Corea del Norte estaba “sellada con sangre”. La estrecha relación desembocó en la firma de un Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua en 1961. Pyongyang y Beijing, se argumentaba, eran “tan cercanos como los dientes y la boca” (Shambaugh, 2003).

En los sesenta, las relaciones se enfriaron debido a algunas disputas territoriales, así como a las críticas de Pyongyang a la revolución cultural y a su cercanía con Moscú. Los vínculos volvieron a tomar fuerza tras la visita a Norcorea de Zhou Enlai, en 1970. El inicio de reformas de mercado en China a finales de los setenta y el acercamiento de ese país con Corea del Sur a finales de los ochenta molestaría a Kim Il-sung, pero no alteraría de manera radical el signo positivo de la relación entre los dos países (Choo, 2003). En la Posguerra Fría, China ha llenado, con respecto a Corea del Norte, el vacío que dejó la URSS al agotarse como gran potencia.

Desde 1994, Beijing efectúa gran parte de las provisiones de petróleo, alimentos y ayuda económica a Pyongyang. China aporta a su vecino del norte alrededor de un millón de toneladas de trigo y arroz, y medio

millón de toneladas de energéticos por año. Estas cifras representan entre 70 y 100 por ciento de las importaciones de combustible y un tercio de las importaciones de granos. Además, China es el principal socio comercial de Corea del Norte y representa una cuarta parte del comercio total de ese país. El subsidio chino a Pyongyang podría estar sumando un monto de 500 millones de dólares por año (Shambaugh, 2003). A la luz de estas cifras resulta claro que, en la Posguerra Fría, el principal sostén de la declinante economía norcoreana ha sido Beijing. Durante la nueva ronda de tensiones en la península coreana, China –al igual que Rusia– ha bloqueado toda iniciativa para tratar el asunto de la nuclearización en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Lo anterior no significa que China defienda incondicionalmente a su vecino, ni que la ideología socialista sea el *leitmotiv* de su política norcoreana. Más bien, y en contraste con lo que argumentan algunos análisis simplistas que han aparecido en la prensa occidental, Corea del Norte se ha convertido en una piedra en el zapato chino. La incomodidad de Beijing se entiende mejor si se considera que el cambio de modelo económico, iniciado en 1978, también propició transformaciones en los planteamientos de política internacional del Estado chino. Así, la diplomacia de ese país pasó de la defensa retórica de ciertos lineamientos de política exterior, a un pragmatismo que hace énfasis en la defensa del interés nacional, más allá de cualquier consideración ideológica. Para llevar adelante su proyecto de crecimiento económico, China necesita un entorno regional estable, que le permita expandir su comercio y atraer mayores flujos de inversión extranjera y transferencia de tecnología. En este sentido, la agresividad de la política exterior de Corea del Norte puede afectar el interés nacional de China, quien no desea dificultades frontales con Estados Unidos ni grandes transformaciones en el *statu quo* de la península coreana.

China buscó acercarse a Corea del Sur desde principios de los noventa, aunque sin abandonar por completo al régimen de Pyongyang. El entonces presidente surcoreano, Roh Tae-woo, había buscado desde 1988 establecer relaciones con China. Pieza central de su *Nordpolitik*, este acercamiento con Beijing tenía el doble objetivo de abrir un espacio económico y establecer un diálogo político en torno a Corea del Norte. Por su parte, China calculaba con razón que, al establecer relaciones con

Seúl, éste rompería con Taiwán, contribuyendo al aislamiento internacional de Taipei (Cossa y Khanna, 1997; Oberdorfer, 2001). A raíz de los acercamientos iniciales, Roh cabildeó ante Washington para que éste restringiera sus sanciones a China a raíz de los sucesos de Tiananmen.

En 1990, ambos países establecieron oficinas comerciales con funciones consulares; en 1991 signaron un acuerdo comercial, y en 1992 iniciaron relaciones diplomáticas formales. Estas iniciativas diplomáticas de China no causaron a Corea del Norte un enojo tan grande como el que había experimentado a raíz del acercamiento de Rusia con Corea del Sur unos meses antes. La dirigencia norcoreana, contagiada por el pragmatismo dominante en Asia Pacífico, consideró que una relación más fluida entre Beijing y Seúl le permitiría acercarse con mayor libertad a Estados Unidos, Japón y la propia Corea del Sur. Una vez más, las infidelidades ideológicas y el nacionalismo pragmático jugaban un papel central en el noreste asiático.

Para China, la península coreana constituye su esfera natural de influencia. A su vez, desde la Guerra Fría Corea del Norte ha sido una especie de colchón (*buffer*), necesario para evitar un contacto directo con occidente. A la luz de esta visión, China busca evitar un colapso político y económico de Corea del Norte. Una reunificación de la península bajo la égida de Seúl colocaría a China en vecindad directa de un país estratégicamente identificado con los intereses de las potencias occidentales. Por muy buena que sea la relación económica que en los últimos años se ha establecido entre China y Corea del Sur, el escenario de tropas estadounidenses acantonadas en su frontera no es precisamente el sueño más agradable de la élite china. La RPCH también busca el mantenimiento del *statu quo* en la península coreana, pues al igual que Rusia teme una posible nuclearización de Japón, Corea del Sur y Taiwán, que podría ocurrir si Corea del Norte persiste en su intención de construir un arsenal nuclear. Incluso –aunque esta es una posibilidad más que remota– Beijing se encuentra a una distancia tal que podría ser blanco de un ataque nuclear proveniente de Pyongyang (Segal, 1994; Hayes, 2003).

Hay, en ese imaginario, otras pesadillas chinas relacionadas con su *bette noire*: una caída súbita del régimen de Pyongyang acarrearía, como una de las consecuencias inmediatas, el aumento de la migración norcoreana a China. Actualmente se calcula que habitan unos 2 millones de

coreanos étnicos en las provincias de Lianoning, Jilin y Heilongyang, y en la Prefectura Autónoma de Yanbian, a los cuales se suman entre 30,000 y 300,000 inmigrantes norcoreanos que han buscado residir en China por motivos políticos y económicos (EIU, 2002; Culver, 2003; Malena, 2003). Para China, los refugiados se han convertido en un asunto muy delicado, pues colocan al gobierno en un serio dilema: si acepta la migración sin restricciones, puede provocar un éxodo masivo de norcoreanos, así como serias fricciones con Pyongyang. Si China mantiene su política, consistente en restringir la migración y deportar a miles de inmigrantes norcoreanos, es objeto de fuertes críticas de los organismos defensores de derechos humanos, ya que los repatriados suelen ser encarcelados, torturados o ejecutados en Corea del Norte. Es previsible que un colapso económico en este último país o una guerra en la península coreana pudieran contribuir a aumentar sensiblemente este flujo migratorio, en perjuicio de la capacidad china para enfrentar con éxito tal desafío.

En el plano económico, existe una incomodidad de China por lo que se percibe como una ausencia (o, en el mejor de los casos, una insuficiencia) de reformas de mercado en Corea del Norte. El gobierno de Pyongyang le reprocha a Beijing que haya llevado tan lejos los cambios económicos, mientras que China ve con exasperación la lentitud de Corea del Norte para establecer las bases de un "socialismo de mercado". Desde 2000, Kim Jong-il ha efectuado por lo menos tres visitas a China (en tren, naturalmente), y una parte sustancial de sus itinerarios ha consistido en visitas a zonas económicas como la de Shenzhen. En seguimiento del ejemplo chino, Corea del Norte ha establecido, cerca de la frontera entre ambos países, un enclave exportador conocido como región administrativa especial de Sinuiju. Para China, sin embargo, estas acciones son sólo gestos simbólicos de Kim Jong-il. Los estrategas chinos desean que Pyongyang ponga en marcha una batería de reformas que abarquen a la totalidad de la estructura económica, y no sólo a algunos de sus sectores. Desde luego, puesta ante el dilema de una Corea del Norte que se colapsa o el mantenimiento de un sistema económico que Pyongyang rehúsa cambiar, China prefiere la segunda opción. Pero no tan en el fondo, el corazón de Beijing apostaría por una reforma gradual.

Finalmente, la cercana relación económica con Corea del Sur ha adquirido un enorme peso en las decisiones de los estrategas chinos con

respecto al noreste asiático. La relación entre China y el sur de la península coreana se ha convertido en uno de los vínculos económicos más sólidos en Asia Pacífico. China es el principal socio comercial de Surcorea, mientras que ésta constituye el tercer destino para las importaciones y exportaciones chinas; sólo en 2002, el comercio entre ambas naciones ascendió a 55,000 millones de dólares. Asimismo, las decisiones de unas 8,000 empresas surcoreanas han hecho que su país se convierta en uno de los principales proveedores de inversión extranjera directa en China, con montos del orden de 1,000 millones de dólares anuales desde el año 2000. Los intercambios políticos y societales también son relevantes: en tanto las cumbres presidenciales y las reuniones ministeriales se realizan con frecuencia, China recibe cada año a un millón de turistas de Corea del Sur, y envía unos 500,000 visitantes al “país de en medio” (Shambaugh, 2003: 49). Las implicaciones de esta fluida relación económica son evidentes para la diplomacia china: sin el apoyo de Seúl, los espacios de Beijing para promover una solución diplomática en la península se verían reducidos; la estrecha relación entre ambas partes contribuye a inhibir una eventual alianza entre Japón y Corea del Sur, y el estrecho contacto con Seúl permite un buen posicionamiento de China de cara a la posible reunificación de la península coreana. Además, en el escenario de una reunificación atropellada, una parte sustancial de los recursos surcoreanos que actualmente se invierten en China podría canalizarse a la reconstrucción del norte de la península, posibilidad que inquieta a la dirigencia económica del “país de en medio”.

A la vista de estos elementos es posible entender con mayor nitidez la posición de China ante el conflicto en la península coreana. Desde la crisis de 1994, Beijing ha buscado ejercer la mediación y los buenos oficios para facilitar las negociaciones entre Estados Unidos y Corea del Norte. Beijing se ha pronunciado por una península libre de armas nucleares y ha demandado el cumplimiento del Acuerdo Marco entre Estados Unidos y Corea del Norte de 1994. China considera que una negociación permitiría al gobierno norcoreano embarcarse con mayor tranquilidad en las reformas de mercado, facilitaría una integración gradual (*thonghe*) entre ambas Coreas, reduciría sustancialmente las tensiones en la península, y permitiría –en beneficio de la estabilidad regional en el noreste asiático– la normalización de las relaciones entre Washington y

Pyongyang. La continuidad de esta política se ha hecho manifiesta durante la crisis que inició en octubre de 2002. Beijing se ofreció, con éxito, como sede de las pláticas bilaterales entre las delegaciones de Estados Unidos y Corea del Norte que tuvieron lugar en abril de 2003. La capital china también fue sede de las conversaciones a seis bandas de agosto de 2003 y febrero de 2004, donde Beijing fungió como activo mediador.

No obstante su posición negociadora y su cercanía con Corea del Norte, el arsenal político-diplomático de Beijing no ha desterrado del todo las técnicas de presión para con su aliado, aunque tampoco ha abusado de ellas. En general, China considera que las presiones políticas y las sanciones económicas sólo contribuirían a aumentar la zozobra en el noreste asiático y no ayudarían a solucionar la crisis. Sin embargo, ante la renuencia de Pyongyang para iniciar pláticas bilaterales con Washington y el lanzamiento de un misil norcoreano en el mar de Japón, en marzo de 2003, el oleoducto proveniente de Liaoning, que surte de combustible a Norcorea, dejó de funcionar por tres días. China se apresuró a aclarar que la suspensión del fluido se debía a una falla técnica, pero una lectura entre líneas permite suponer que el cierre del oleoducto constituyó una medida de presión destinada a reinstalar a Pyongyang en la mesa de negociaciones. En septiembre del mismo año, China desplegó a unidades del Ejército Popular a lo largo de la frontera con Norcorea, en lugar de la Policía Armada Popular, que tradicionalmente vigila la zona. En octubre, después de expresar su renuencia, Norcorea aceptó celebrar una segunda ronda de negociaciones hexapartitas tras una visita a Pyongyang de Wu Bangguo, el número dos de la jerarquía política china (Watts, 2003; Malena, 2003; Tobbback, 2004b).

En suma, la política china frente a Corea del Norte emana de factores estructurales y subjetivos. Con respecto a los primeros, no cabe duda que China es una potencia ascendente, tanto en el este asiático como en el marco de la política mundial; este hecho, por sí mismo, le otorga un importante poder de negociación. En el plano subjetivo, es claro que Beijing intenta actuar con independencia de los Estados Unidos y proyectar la imagen de una potencia responsable y deseosa de negociar. El sustento de las iniciativas chinas frente a la crisis en la península coreana es un pragmatismo basado en la defensa del interés nacional; en este

esquema, la dimensión ideológica juega un papel francamente residual. Por fortuna para Beijing, existen coincidencias explícitas con el enfoque de Moscú sobre este mismo tema, lo que ha permitido que las posiciones de ambas potencias encuentren una mayor receptividad en el proceso de negociación. En este sentido, como se revisará en los siguientes párrafos, también se registran ciertas convergencias con la posición japonesa en torno a la península coreana.

Japón frente a Norcorea:
entre el multilateralismo y el enfoque bilateral

Algunos elementos harían pensar, a primera vista, que Japón es el menos independiente y asertivo de los tres poderes regionales que aquí se analizan. Después de todo, la alianza militar de Estados Unidos y Japón se ha mantenido incólume a través de los años, y ha experimentado menos tensiones que la de Washington con Seúl. Los grandes acuerdos de seguridad entre Estados Unidos y Japón se han ratificado, y Tokio continúa siendo altamente dependiente de la protección militar de Estados Unidos (Ramírez Bonilla y Delgado Grovas, 1999). Como consecuencia de tales pactos, Estados Unidos mantiene a casi 50,000 efectivos estacionados en el archipiélago japonés. Por su parte, Tokio tomó partido por Estados Unidos en la guerra de Iraq, como antes lo había hecho en Afganistán (Struck, 2003). Aparte de un inequívoco apoyo diplomático a lo largo de la guerra, en febrero de 2004 Japón inició el envío de unos 700 soldados e ingenieros de las Fuerzas de Autodefensa (FAD) para cooperar en la reconstrucción de la ciudad de Samawah en el sur de Iraq. A juzgar por estas actitudes, Japón aparecería como un *decision taker*, y no como un *decision maker* en la política regional y mundial.

Aunque esta perspectiva es cierta, también es incompleta: Japón ya no parece ser, como en décadas anteriores, un gigante que dudaba qué hacer consigo mismo. Gradual y silenciosamente, el país ha ido construyendo las bases de una política exterior que le permita empatar su fuerza política y diplomática con su poderío económico. Al menos desde la enunciación de la doctrina Fukuda en 1977, pero con mayor vigor desde el inicio de la Posguerra Fría, Japón ha avanzado una diplomacia que refrenda su tradicional cercanía con Washington, amplía sus vínculos

políticos y económicos con sus vecinos occidentales, y se proyecta gradualmente hacia el mundo (Kohno, 1999; León, 1999; Dueñas Pulido, 2003). En el plano regional del noreste asiático, desde los años noventa Japón ha buscado crear espacios de diálogo en instancias multilaterales como el Foro Regional de la ASEAN, la iniciativa de KEDO, el Foro Trilateral sobre Problemas de Seguridad en el Pacífico Norte (Japón, Estados Unidos y Rusia), y la Conferencia JAC, integrada por el propio Japón, China y Estados Unidos. En Asia Pacífico, Japón se ha integrado al proceso ASEAN+3, junto con Corea del Sur y China, sus rivales de antaño (Chung, 2000; Rozman, 2002).

Además de lo anterior, Japón mantiene la expectativa de que la apertura de canales multilaterales en el noreste asiático contribuirá a mejorar la difícil relación que mantiene con Corea del Norte. Las tensiones entre Tokio y Pyongyang son históricas, en vista del rencor por la colonización de Japón en la península coreana (1910-1945) y de su cercanía con Washington. Los estilos de negociación de Pyongyang no ayudan demasiado a la concordia. Para presionar a Tokio y recordarle que podría ser blanco de un ataque nuclear, Pyongyang suele disparar misiles al mar de Japón. Desde principios de los noventa, éste se ha vuelto uno de los deportes favoritos de Norcorea: cada vez que hay tensiones significativas en la región, los argumentos de la dirigencia norcoreana son lanzar misiles Nodong. Así sucedió en 1993 y 1998. En respuesta a un nuevo lanzamiento de proyectiles norcoreanos a sus inmediaciones marítimas en marzo de 2003, Tokio puso en órbita un satélite espía destinado a vigilar instalaciones militares de la RDPC.

Pese a todo, en los últimos años Japón ha buscado fortalecer su relación con Corea del Norte. Las razones de este acercamiento son principalmente político-militares y económicas. En el primer punto, a Tokio le interesa una península coreana pacífica y desnuclearizada, pues le resulta claro que, en caso de una guerra, sería uno de los primeros blancos potenciales para las armas nucleares de Pyongyang. Aun en el caso de que la guerra fuese convencional y no afectase su territorio, a Japón no le atrae la idea de ser testigo de un nuevo Iraq en las cercanías de sus fronteras.

En el ámbito económico, Japón mantiene un vínculo que pasa por el comercio, la inversión y la remisión de remesas de migrantes hacia Norcorea. Es cierto que para Japón el comercio con su vecino estalinista

es marginal; para éste, sin embargo, es estratégico: a pesar de la inexistencia de relaciones diplomáticas formales, Japón fue, hasta 2002, el segundo socio comercial de Norcorea. Al año siguiente pasó al tercer lugar, después de China y Corea del Sur, pero este hecho no impide que, de entre las principales contrapartes comerciales de Norcorea, Japón sea el único con el que se registra un superávit en cuenta corriente. Además, se estima que las remesas que envían unos 230,000 descendientes de coreanos residentes en suelo nipón que simpatizan con Corea del Norte –agrupados en una influyente organización denominada Chongryun– contribuyen notablemente a equilibrar la deteriorada balanza de pagos de ese país (Noland, 2000; Tobback, 2004a). A su vez, las empresas niponas buscan incrementar su presencia en Corea del Norte, posicionándose para aprovechar una posible –aunque poco probable– reforma económica, o bien para una eventual reunificación en el futuro. Al igual que los demás países con intereses en la península coreana, Japón apoya una unificación paulatina, que no genere un gran sufrimiento humano ni demandas económicas y sociales que los países vecinos no puedan enfrentar.

El paso más audaz en las relaciones Japón-Corea del Norte ha sido la inesperada visita a Pyongyang del primer ministro nipón, Junichiro Koizumi, en septiembre de 2002. En éste, que fue el primer viaje en la historia de un premier japonés a Norcorea, ocurrieron importantes avances en la agenda bilateral. Koizumi mostró su arrepentimiento por la colonización japonesa de la península coreana, al tiempo que solicitó a Pyongyang aceptar inspectores en sus instalaciones nucleares y decretar una moratoria en sus pruebas de misiles de largo alcance; a cambio, anunció la posibilidad de normalizar las relaciones con Corea del Norte. Por su parte, Kim Jong-il reconoció que en los años setenta y ochenta, el gobierno norcoreano secuestró a 13 ciudadanos japoneses para entrenar a sus servicios de inteligencia, y se disculpó públicamente ante su homólogo japonés. La trascendencia de la iniciativa diplomática de Koizumi es aún mayor a la luz del contexto internacional en que ocurrió la visita; sólo unos meses antes, George W. Bush había declarado que Corea del Norte integraba, junto con Irán e Iraq, un presunto “Eje del mal”. El gesto japonés, en consecuencia, no puede más que leerse como un despliegue de autonomía frente a Washington.

La cordialidad y el tono de franqueza de la cumbre Kim-Koizumi hacían presagiar nuevos avances diplomáticos, entre los cuales se barajaba una generosa indemnización por la ocupación colonial japonesa en la península. Algunos analistas consideraron que la visita de Koizumi a Pyongyang podría llegar a alcanzar tanta importancia para las relaciones internacionales en el noreste asiático como la del viaje del presidente estadounidense, Richard Nixon a China, en 1972. Los buenos augurios, sin embargo, no han sido tan acertados –al menos en el corto plazo. De hecho, muy poco tiempo después de la cumbre Koizumi-Kim las relaciones norcoreano-japonesas comenzaron a agriarse de nueva cuenta. El tema de los secuestros –de gran relevancia emocional para Japón, aunque de escaso impacto en las agendas de seguridad regional y mundial– ha inyectado nuevas tensiones a la relación entre Tokio y Pyongyang (Rozman, 2002).

Posteriormente al encuentro de septiembre de 2003, y ante la petición japonesa de devolver a los secuestrados, Pyongyang señaló que ocho de ellos ya habían muerto y permitió a los cinco restantes regresar a su país, aunque sin llevar consigo a sus familias. Insatisfecho con las explicaciones de Corea del Norte, Japón ha insistido en demandar el regreso de todas las víctimas –o al menos información fidedigna sobre el destino que han vivido– mientras que una clase política y una opinión pública indignadas le exigen al gobierno de Koizumi mayor firmeza ante el régimen de Kim Jong-il (Tatsumi, 2004). En febrero de 2004, unas semanas antes de la segunda ronda de negociaciones hexapartitas en Beijing, una delegación de altos funcionarios japoneses, encabezados por el viceministro de Asuntos Exteriores, viajó a Corea del Norte para buscar una salida bilateral al callejón sin salida de los secuestrados. Tokio habría propuesto la creación de una comisión conjunta para investigar la suerte de los secuestrados faltantes, mientras que Pyongyang habría mostrado una actitud reservada, pero positiva ante las propuestas japonesas (Hanson, 2004).

En febrero de 2004, y a sólo unos días de la segunda ronda de negociaciones a seis bandas, la dieta japonesa aprobó una enmienda a la Ley de Control Exterior de Comercio Exterior. La nueva legislación, aprobada por diputados de la coalición gobernante y la oposición, autoriza al gobierno a imponer sanciones económicas a cualquier país considerado

como una amenaza a la seguridad de Japón. En caso de llegarse a aplicar, la enmienda autorizaría al gobierno japonés para instrumentar un embargo comercial a Pyongyang, prohibir el envío de remesas por la comunidad pronorcoreana residente en Japón, e incluso suspender los viajes del ferry Mangyongbyon-92 que, al cubrir la ruta Niigata-Wonsan, es el principal vínculo directo entre ambos países. Previsiblemente, Pyongyang reaccionó con furia ante esta medida: además de señalar que la imposición de sanciones o el bloqueo económico serían considerados como una declaración de guerra, demandó, sin éxito a la postre, excluir a Japón de las pláticas multilaterales de Beijing (KCNA, 2004). Estas acciones de Tokio se alejan un tanto del anterior enfoque japonés, que se había concentrado en el uso de mecanismos de cooperación –sobre todo asistencia económica y alimenticia– frente a Pyongyang. También marca una distancia frente a las posturas de China y Rusia, quienes están en desacuerdo con respecto a la imposición de sanciones a Pyongyang, y revelan la intención japonesa de ejercer una mayor presión bilateral para un arreglo del desafío nuclear en la península coreana.

La diplomacia bilateral de Tokio corre en paralelo al expediente multilateral. En agosto de 2003, Japón se incorporó –al igual que Rusia– a las pláticas a seis bandas que se celebraron en Beijing. Para Tokio, ésta parecería una oportunidad de fortalecer su interlocución con los otros países participantes. Sin embargo, la insistencia en hacer del asunto de los secuestros un tema central en las negociaciones ha significado para el gobierno de Koizumi abrir una fisura no sólo con Corea del Norte, sino también con China, Rusia y Estados Unidos, cuyas prioridades diplomáticas son radicalmente distintas. Incluso Corea del Sur, que en los últimos 50 años ha sufrido unos 400 secuestros de ciudadanos por parte de Pyongyang (sin contar los 80,000 prisioneros que fueron llevados al norte durante la guerra de Corea), ha mantenido este tema en la periferia de las negociaciones hexapartitas, buscando así avanzar en los objetivos estratégicos de su política de “brillo de sol” (Foster-Carter, 2003b).

La clase dirigente de Japón parece privilegiar un enfoque multilateral para los problemas de seguridad en el noreste asiático. Mediante esta táctica Tokio busca estructurar una política más activa, al tiempo que intenta aminorar la desconfianza histórica de los países que le rodean.

No obstante, el expediente multilateral no parece ser suficiente para aliviar los temores de los vecinos, que ven con alarma cualquier signo que pudiese denotar un interés japonés por reeditar su política militarista y/o estructurar una nueva versión de la Gran Esfera de Coprosperidad del este asiático. Como se recordará, esta política derivó en la ocupación japonesa de China en los años treinta del siglo xx y posteriormente en la incorporación de Tokio a las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial (Zhao, 1997).

En este sentido, algunas acciones de política exterior de la administración Koizumi han provocado la preocupación e indignación de sus vecinos. A finales 2003, después de que Corea del Sur publicó una estampilla con la imagen de la isleta Tok, Japón reivindicó públicamente su soberanía sobre ese territorio. Unas semanas después, Koizumi visitó el santuario de Yasukuni, dedicado a los muertos en las contiendas bélicas que ha librado Japón. La visita no fue del todo inocente, pues el santuario también se considera como un sitio de homenaje a los criminales de guerra. Explicablemente, esta acción de inmediato levantó las protestas y resquemores de China y las dos Coreas.

Como ya se mencionó, para Beijing y Moscú (aunque también para Seúl), la no resolución del conflicto con Corea del Norte supone la inquietante posibilidad de que Japón pueda fabricar armas nucleares para disminuir su vulnerabilidad frente a Pyongyang. Es un hecho que Japón mantiene uno de los gastos militares más altos del mundo, una armada superior a la británica y una presencia regional en el este asiático que se inició en 1992 con el envío de tropas a Camboya, en una operación de mantenimiento de la paz auspiciada por la ONU. Además de lo anterior, la amenaza norcoreana ha resucitado un viejo debate en el seno de la sociedad japonesa sobre la conveniencia de fabricar armas nucleares de carácter defensivo. Siguiendo posiciones que ya se habían externado durante las administraciones de los primeros ministros Kishi (1957), Ohira (1979) y Nakasone (1984), en 2002 el jefe del gabinete de Junichiro Koizumi, Yasuo Fukuda, confió a un grupo de periodistas japoneses que “dependiendo de la situación mundial, las circunstancias y la opinión pública podrían demandar a Japón la posesión de armas nucleares”. Días más tarde, Shinzo Abe, el jefe adjunto del propio gabinete,

precisó que Japón podría desarrollar pequeñas armas nucleares tácticas (Plesch, 2003).

La capacidad técnica para construir armas de destrucción masiva no es un problema mayor para Tokio. Después de todo, Japón ya posee más de 20 toneladas de plutonio (procesado y sin procesar), cantidad suficiente para construir cientos de bombas atómicas. Además de una considerable flota de submarinos y aviones que podrían adaptarse para portar armas nucleares, ese país ha desarrollado el cohete HA-2, que podría ser prototipo para misiles de alcance intercontinental. Para el año 2004, la Agencia de Defensa solicitó un presupuesto de 1.2 mil millones de dólares destinados al desarrollo de misiles de defensa, y el parlamento aprobó una serie de leyes que definen un papel más activo de Japón en caso de un ataque real o potencial a su territorio. Por si fuera poco, las opiniones favorables hacia una posible nuclearización del país no sólo son privadas de un sector de la clase política, sino que también comienzan a abrirse paso entre la opinión pública (Erikson, 2003).

Conclusiones

Situada en un estratégico cruce de caminos donde confluyen los intereses de distintas potencias regionales y mundiales, la península coreana constituye un buen laboratorio para comprender el comportamiento y las motivaciones de la política exterior de dichas potencias. Hasta antes del final de la Guerra Fría, la variable ideológica resultaba útil para comprender las posiciones de países como Rusia, China y Japón en torno a la agenda de seguridad en el noreste asiático en general y en la península coreana en particular. Pero, a medida que se ingresa con plenitud al siglo XXI, es claro que ni las solidaridades ni las desavenencias ideológicas explican apropiadamente las actitudes de esos países en el noreste asiático. Más que ideológico, el juego en la región es el de un pragmatismo sin concesiones. Parafraseando a Albert Hirschman (1977), en la política actual de las potencias del este asiático hacia la península coreana predominan los intereses geopolíticos y económicos sobre las pasiones ideológicas.

Este pragmatismo ha generado una serie de convergencias en torno al tratamiento de la crisis norcoreana. La primera de ellas es que los cálculos económicos están presentes en todas las potencias en el este

asiático. Si bien en ninguno de los casos la economía es una motivación central, sí es una variable que debe tomarse en cuenta para entender el comportamiento de Moscú, Beijing y Tokio. En el caso de Rusia, los intereses económicos radican en la posibilidad de ser territorio de paso para el ferrocarril que uniría al noreste asiático con Europa, así como en la expectativa de recibir grandes flujos de capital que contribuyan a detonar el desarrollo económico en el lejano oriente. China, por su parte, busca mantener su cercana relación económica con Corea del Sur (fuente estratégica de comercio e inversiones), al tiempo que aspira a que su modelo de “socialismo de mercado” se reproduzca en una Corea del Norte muy reticente a instrumentar reformas económicas de cualquier índole. Japón, por último, busca mantener su dinámica relación económica con Seúl y considera a Pyongyang un potencial destino para sus inversiones y comercio.

Una segunda coincidencia entre Rusia, China y Japón es que, aunque con distintos matices, las tres potencias abogan por una reunificación paulatina de las dos Coreas. Ha quedado atrás el tiempo en el que se abrigaba la secreta esperanza de que una de las dos porciones de la península coreana absorbiera a la otra, demostrando así la superioridad de alguno de los dos sistemas sociales en pugna. Si alguna lección ha dejado el proceso de reunificación en Alemania ha sido que los costos económicos son enormes. Más lo serían en Corea, donde las disparidades actuales entre sur y norte superan con mucho a las que existían en el caso alemán. Ante la posibilidad de una reunificación abrupta vía un colapso del norte, los vecinos temen la generación de grandes flujos migratorios, que alterarían la configuración demográfica de los países receptores y constituirían un serio desafío para sus capacidades de proveer servicios sociales. Todos los actores parecen preferir, por tanto, una reunificación que disminuya gradualmente la brecha entre las dos Coreas, antes de proceder a una fusión de carácter más formal.

La tercera convergencia entre las tres potencias del área tiene que ver con el uso del multilateralismo como una estrategia clave de política exterior respecto a Corea del Norte. El ámbito multilateral ofrece a estos países la posibilidad de diluir el impacto directo de la relación con Estados Unidos, al tiempo que asumen una posición de mediadores. Ni China ni Rusia, que a primera vista parecerían los aliados más cercanos

de Pyongyang, han mostrado una abierta simpatía por las políticas de nuclearización de Corea del Norte. Aun cuando ambos han marcado distancias con la visión estadounidense de Pyongyang como un integrante del Eje del mal y han evitado que el programa nuclear de Norcorea se discuta en el pleno del Consejo de Seguridad de la ONU, tampoco están interesados en generar un enfrentamiento gratuito con Washington. Tokio también ha impulsado la vía multilateral para solucionar la crisis en la península, pero no descarta la vía bilateral. El efímero acercamiento con Norcorea en 2002 ayudó a Japón a desmarcarse de Estados Unidos, su aliado tradicional; a su vez, la promulgación de leyes que facilitarían un bloqueo económico a Corea del Norte revela el interés de Tokio por ejercer presiones directas que le permitan una mejor negociación con Pyongyang en el plano multilateral.

Las convergencias que se han descrito no suponen, para nada, que la cooperación absoluta sea el signo distintivo de la política exterior de las relaciones entre los tres países. Rusia, China y Japón también parecerían estar motivados por una actitud de desconfianza mutua, destinada a evitar que alguna de las potencias –incluyendo a Estados Unidos– adquiera un papel decisivo en la definición del futuro de la península coreana. La posible nuclearización de Japón como resultado de la amenaza norcoreana es un escenario que incomoda particularmente a las otras potencias en el noreste asiático. Esos países también contemplan con aprensión cualquier iniciativa de política exterior que fortalezca un mayor activismo internacional de Tokio. Es obvio que, para maximizar su posición en las negociaciones hexapartitas, Pyongyang juega y seguirá jugando a exacerbar los temores y las divisiones de las potencias vecinas, buscando extraer de ellas las mayores concesiones posibles.

Bibliografía

- ALEKSEYEV, Venjamin V. (2002), “From the Heart of Asia-to a Treshold of the European Arctic Region”, ponencia presentada en el II Foro de Investigación sobre el Norte, Rusia, Veliky Novgorod, 19 al 22 de septiembre.
- BANDMAN, M.K. (2001), “Transport Corridors and Formation of a New Economic Euro-Asian Belt within Russia”, *Journal Region: Economics and Sociology*, vol. 1, Instituto de Economía e Ingeniería, Sección Siberiana de la Academia Rusa de Ciencias.

- CHOO, Jaewoo (2003), "China's Role in the Korea Crisis", en *Asia Times Online*, 28 de febrero, sitio de internet: www.atimes.com/atimes/Korea/EB28Dg01.html
- CHUEN, Cristina (2003), *Russian Responses to the North Korean Crisis*, Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 24 de enero, sitio de internet: <http://cns.miiis.edu/research/korea/rusdprk.htm>
- CHUNG, Ok-nim (2000), "Solving the Security Puzzle in Northeast Asia: A Multilateral Security Regime", en *CNAPS Working Paper*, Center for North-east Asian Policy Studies, The Brookings Institution, septiembre.
- COSSA, Ralph A. y Jane Khanna (1997), "East Asia: Economic Interdependence and Regional Security", *International Affairs*, vol. 73, núm. 2, abril.
- CULVER, Ellsworth (2003), *Memorandum on North Korea: Migrants, Asylum Seekers and Human Rights*, The Nautilus Institute, 22 de mayo, sitio de internet: <http://nautilus.org.napsnet/sr/index.html>
- DUEÑAS PULIDO, Antonio (2003), "La evolución de las relaciones Rusia-Japón y la cuenca del Pacífico", *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 6, núm. 18, Departamento de Estudios del Pacífico, enero-abril.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2002), "North Korean Refugees: Fear of the Flood", *Business Asia*, 20 de mayo.
- ERIKSON, Marc (2003), "North Korea Becomes China's Bette Noire", *Asia Times Online*, 12 de septiembre, sitio de internet: www.atimes.com/atimes/China/EI12Ad05.html
- FOSTER-CARTER, Aidan (2003a), "Who Whom: a North Korean Hexagon", *Asia Times Online*, 26 de agosto, sitio de internet: www.atimes.com/atimes/Korea/EH26Dg05.html
- _____ (2003b), "Setting the North Korea Agenda", *Asia Times Online*, 27 de agosto, sitio de internet: www.atimes.com/atimes/Korea/EH27Dg05.html
- HANSON, Richard (2004), "Japan, North Korea Stumble over Abductions", *Asia Times Online*, 16 de febrero, sitio de internet: www.atimes.com/atimes/Korea/FB16Dh01.html
- HARADA, Chikahito (1997), "Russia and North-East Asia", *Adelphi Papers*, núm. 310.
- HAYES, Peter (2003), "Bush's Bipolar Disorder and the Looming Failure of Multilateral Talks with North Korea", *Arms Control Today*, vol. 33, núm. 8, octubre.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1977), *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

- KCNA (Korean Central News Agency) (2001), "Anecdotes about Kim Jong Il during his Russia Visit", 29 de agosto, sitio de internet: www.kcna.co.jp
- _____ (2004), "Request Made to Bar Japan from Participating in Six-way Talks", 10 de febrero, sitio de internet: www.kcna.co.jp
- KOHNO, Masaharu (1999), "In Search of Proactive Diplomacy: Increasing Japan's International Role in the 1990's", en *CNAPS Working Paper*, Center for Northeast Asian Policy Studies, The Brookings Institution, otoño.
- LEÓN, José Luis (1999), "Hacia un mundo tripolar: Estados Unidos, Japón y Alemania en el nuevo sistema internacional", en José Luis León (coord.), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica.
- MALENA, Jorge (2004), "Análisis del papel de la República Popular China en la controversia de la península Coreana", en Carolina Mera (coord.), *Corea y América Latina*, Buenos Aires, Editorial Al Margen de La Plata.
- MIYAZAKI, Jamie (2004), "Pyongyang Legitimate Export: Labor", *Asia Times Online*, 7 de enero, sitio de internet: www.atimes.com/atimes/Korea/FA07Dg03.html
- NOLAND, Marcus (2000), *Avoiding the Apocalypse. The Future of the Two Koreas*, Washinton, D.C., The Institute for International Economics.
- OBERDORFER, Don (2001), *The Two Koreas. A Contemporary History*, Nueva York, Basic Books.
- OH, Kongdan (2003), "Northeast Asia: Changes and the Potential for a Cooperative Future", en *NIRA Policy Research*, Center for Northeast Asian Policy Studies, The Brookings Institution, enero.
- PLESCH, Dan (2003), "Without the Un Safety Net, even Japan May Go Nuclear", *The Guardian*, 28 de abril.
- RAMÍREZ BONILLA, Juan José y Elizabeth Delgado Grovas (1999), "Japón y el síndrome de Sísifo a finales del siglo xx", en José Luis León (coord.), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica.
- ROZMAN, Gilbert (2002), "Japan's Relations with the U.S. and its North Korean Option", *Foreign Policy Research Institute E-notes*, diciembre, sitio de internet www.fpri.org
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (2002), *SIPRI Yearbook 2002*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2003), *SIPRI Yearbook 2003*, Oxford, Oxford University Press.
- SEGAL, Gerald (1994), "Nuclear Forces in Northeast Asia", documento preparado para el Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, Berkeley, California.

- SHAMBAUGH, David (2003), "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term", *The Washington Quarterly*, vol. 26, núm. 2, primavera.
- STRUCK, Dough (2003), "Pierde Estados Unidos influencia en Asia", *Reforma*, 25 de marzo.
- TATSUMI, Yuki (2004), "Japan's Policy Toward North Korea-How Effective are 'Sticks?'" , *PacNet Newsletter*, núm. 9C, Pacific Forum CSIS, 23 de febrero.
- TOBBACK, Tom (2004a), "North Korea: Japan Prepares Sanctions Noose", *Asia Times Online*, 6 de febrero, sitio de internet: <http://www.atimes.com/atimes/Korea/FB06Dg01.html>
- (2004b), "North Korea Balks, then Agrees to Talk. Why Now?" , *Asia Times Online*, 10 de febrero, sitio de internet: <http://www.atimes.com/atimes/Korea/FB10Dg02.html>
- WATTS, Jonathan (2003), "China Cuts Oil Supply to North Korea", *The Guardian*, 1o. de abril.
- WOLFF, David (2003), "A Role for Russia in Korean Settlement", en *Nautilus Forum Online*, Doc. PFO 03-29, 10 de abril, sitio de internet: www.nautilus.org/fora/security/Wolf.html
- ZHAO, Suisheng (1997), *Power Competition in East Asia. From the Old Chinese World Order to Post-Cold War Regional Multipolarity*, Nueva York, St.Martin's Press.

El Estado, agente promotor del desarrollo en Taiwán

Ernesto Turner*

Introducción

TAIWÁN es el nombre con el que se conoce a la llamada República de China, cuya extensión es de 36,000 kilómetros cuadrados. Dicha nación está formada por una isla principal, Formosa, algunas islas pequeñas y más de 80 islotes. Se encuentra a una distancia de 145 kilómetros de China y fue parte de dicha nación, desde principios del siglo XVII hasta 1895, cuando pasó a manos de Japón, como resultado de la invasión japonesa y la firma del Tratado de Paz de Shimonoseki.

El Presidente de China, en el poder desde 1927, Chiang Kai-Shek, consiguió su restitución a ese país en la conferencia del Cairo, como resultado de la derrota de Japón en 1945 pero, en 1949, como resultado de la victoria de Mao Tse Tung y de la revolución comunista que él encabezaba, esta isla tendría una vida independiente. Ello se debió a que Chiang Kai-Shek se refugió en la isla de Formosa, acompañado por los restos de su ejército y cientos de miles de civiles que huyeron del régimen comunista, fundando una nueva nación.

Las expectativas de desarrollo de Taiwán eran bastante pesimistas por la limitada extensión de su superficie que representa sólo cuatro milésimos del territorio chino, por su incipiente desarrollo industrial, porque, además, fue bombardeada durante la Segunda Guerra Mundial y porque padecería una constante amenaza de invasión por parte de China. De su superficie, sólo una tercera parte es cultivable, por lo que sus recur-

* Doctor en economía por la Universidad de París X,-Nanterre. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y coordinador del Seminario de Estudios sobre el Pacífico. Correo electrónico: eturner@dns.colef.mx

tos naturales parecían escasos para alimentar una población de 6 millones de habitantes que creció en más de un millón de personas en un año. A pesar de esas condiciones tan adversas, Taiwán logró superarlas.

En este capítulo nos interesa analizar cómo la gestión del Estado contribuyó a su desarrollo, ya que su política económica y la administración de sus finanzas públicas son un ejemplo a seguir para contribuir a estimular el desarrollo de nuestro país, sea en el ámbito nacional o en el regional, ya que la pequeñez de su territorio y las condiciones iniciales de su desarrollo evocan la situación que tienen actualmente una gran parte de los estados en México, por lo que en las conclusiones sacamos las lecciones más relevantes de su desarrollo las cuales son susceptibles de aplicarse en México.

Para analizar el desarrollo económico en Taiwán, el presente estudio se divide en tres apartados. En el primer apartado, “La etapa de despegue económico”, se analizan las principales medidas de política económica que adoptó Taiwán, en la década 1950-1960, etapa en que estableció las bases de su desarrollo económico. En el segundo apartado, se analizan las razones y las características del cambio del modelo. Como resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones Taiwán promovió “La adopción del modelo exportador”, que le permitió incrementar su productividad y lograr un progreso industrial sustantivo, dicha fase se extiende hasta finales de la década de los ochenta. En el mismo apartado se examina cómo el Estado contribuyó al sustento de ese modelo. Finalmente, en el tercer apartado, que comprende las dos últimas décadas del siglo xx y se extiende hasta nuestros días, se estudian las medidas de política económica que consolidan el avance logrado por Taiwán, el “Desarrollo tecnológico y democratización como base del crecimiento” y del éxito logrado en la tercera etapa.

La etapa de despegue económico

La reforma agraria

La ocupación japonesa de Formosa, durante la primera mitad del siglo xx, favoreció el desarrollo de la isla, su territorio representaba un poco menos de la décima parte del territorio de Japón, por lo que constituyó, además de una base estratégica, una fuente importante de alimentos y materias primas.

En ese periodo (1895-1945), también logró un cierto grado de desarrollo industrial que estuvo basado en pequeñas empresas locales y en las empresas estatales japonesas, de mayor tamaño, pero sin romper su carácter económico colonial. La repatriación de los japoneses, la caída de las exportaciones a ese país y la ruptura de las relaciones con China provocaron una crisis económica temporal muy severa en esa colonia que, sin haberse podido integrar a China, inició su vida como nación independiente.

Durante la primera etapa de despegue económico y consolidación política de la nación, su desarrollo se sostuvo sobre dos grandes pilares: el primero, de carácter interno, consistió en modernizar la estructura colonial y semifeudal de la isla, a través de la realización de una reforma agraria y de la promoción de la industria ligera por medio de la implantación del modelo de sustitución de importaciones. El otro, de carácter externo, estuvo dado por la ayuda externa, la protección militar y el apoyo que recibió Taiwán de los Estados Unidos, como parte de su lucha contra el comunismo. La reforma agraria sentó las bases de la modernización, liquidó las estructuras arcaicas anteriores y las bases de poder de los terratenientes. En su lugar, se aplicó una política agrícola destinada a aumentar la superficie cultivada y a elevar sus rendimientos.

Desde el punto de vista institucional la reforma agraria se apoyó en dos tipos de organismos, uno de carácter semipúblico, dirigido por cinco funcionarios: tres chinos y dos americanos, el JCRR, otro de carácter colectivo-privado, ya creado por los japoneses, las asociaciones de los agricultores, pero que transformaría su carácter y forma de operar. El primero era una institución financiada en su mayor parte por la ayuda americana, lo que le permitía actuar con independencia del gobierno, combinaba las funciones de planeación con las de extensión, investigación e irrigación. También se encargó de reorganizar a las asociaciones. Primero, éstas se fusionaron con las cooperativas de crédito y se delimitó su membresía buscando una mayor participación por parte de los agricultores. En 1953, se volvió a revisar la membresía y se establecieron dos disposiciones que dejaron fuera del control a los terratenientes, la primera consistió en permitir la elegibilidad de un representante, sólo a las familias cuyo ingreso proviniese en más del 50 por ciento de su actividad como agricultores. La segunda medida consistió en elegir a los directores

con base en la votación de los agricultores representantes. Además, se ampliaron las funciones realizadas por las asociaciones, que incluían provisión de servicios de extensión, capacitación técnica y educación; además, funcionaban como cooperativas de crédito y económicas.

En 1945, el número de arrendatarios de la tierra representaba el 70 por ciento de la población agrícola, siendo el 39 por ciento de ellos exclusivamente arrendatarios; el 31 por ciento restante eran parcialmente propietarios. Por ello, la competencia por la tierra era tan grande que su renta se elevaba en promedio al 50 por ciento de la cosecha y se pagaba por anticipado, llegando, en las tierras más fértiles, a representar hasta el 70 por ciento. Además, los contratos se llevaban a cabo anualmente, bajo palabra y a voluntad de los terratenientes. De manera que los agricultores estaban prácticamente desarmados, en caso de disputa.

Entre 1949 y 1953, el Estado realizó una profunda y vasta reforma de la tierra, encaminada a modernizar la agricultura reasignando la propiedad de la tierra a un gran número de pequeños agricultores que quedarían agrupados por medio de las asociaciones de agricultores, tanto para la obtención de servicios de extensión, de capacitación, de crédito y de comercialización, como para lograr una mayor racionalización y elevar su productividad.

La reforma de la tierra se realizó en tres etapas. La primera estuvo dirigida a anular la arbitrariedad de los contratos y reducir la renta de la tierra. Con este propósito se estableció la necesidad de celebrar contratos escritos con una duración entre tres y seis años, se fijó la renta de la tierra en una cantidad máxima de 37.5 por ciento de la cosecha, sin que fuese necesario el pago por adelantado y con la posibilidad de una ulterior reducción cuando las cosechas fracasaban, por otra parte, se dio a los arrendatarios el derecho de adquirir la tierra, en primera opción de compra.

La segunda etapa consistió en la venta de las tierras públicas a los agricultores. Con el propósito de incrementar el número y presencia de los agricultores en las asociaciones, el Estado decidió vender 160,000 hectáreas de tierras públicas que les fueron entregadas por los japoneses. El precio de las tierras fue fijado en el valor de dos cosechas y media anuales. Para el pago de la tierra se fijó un plazo de 10 años, sin intereses, pudiéndose pagar en especie en periodos que coincidían con las cosechas.

Por esta vía, entre 1951 y 1964, se realizaron seis ventas transfiriendo 111,000 hectáreas del Estado a propietarios privados y beneficiando a 243,000 familias.

La tercera etapa, conocida como “la tierra para el campesino”, se inició en 1953 y consistió en una venta obligada de las tierras que poseían los terratenientes (más allá de los límites fijados por la ley) al Estado, acompañada de una venta posterior del Estado a los campesinos. El precio de venta se fijó en el valor equivalente a dos cosechas anuales; las condiciones de pago a los terratenientes, se fijaron de la siguiente manera: 70 por ciento, en bonos de la tierra, que se pagarían en especie y el 30 por ciento restante, en acciones de las cuatro empresas públicas que los japoneses habían entregado al Estado. El precio de venta y las condiciones de pago para los agricultores fueron las mismas que en el caso de la venta de las tierras públicas. Con ello, se evitó la inflación y se promovió la conversión de algunos terratenientes-rentistas en empresarios.

Por medio de esta medida, adquirieron los agricultores 244,000 hectáreas de tierra, de mayo a diciembre de 1953. Dicha superficie representaba el 15 por ciento del territorio y la mitad de la tierra cultivable en Taiwán a finales de los cincuenta. De manera que Chiang Kai-Shek realizó en Taiwán una reforma siempre esperada y postergada en el continente, desde que el Kuomintang y Sun Yat-Sen tomaron el poder en China.

Como resultado de la reforma, la clase terrateniente desapareció casi en su totalidad, ya que muchos agricultores alcanzaron ingresos y un nivel de vida similares a los de los terratenientes que vendieron sus bonos y permanecieron en el campo. La reforma agraria afectó gravemente los intereses económicos de los terratenientes, ya que el precio comercial de la tierra en esa época, se situaba en un valor equivalente que variaba entre 4.5 y 8 cosechas anuales, por otra parte, los intereses pagados por los bonos fueron fijados a una tasa de 4 por ciento anual, inferior a la comercial.

La reforma fue posible por la asociación de los intereses del Estado con los de los agricultores, el apoyo recibido de los asesores americanos y por el poco peso político y número reducido de los terratenientes. Eran muy pocos los que tenían grandes extensiones de tierra; sólo 66 terratenientes, en toda la isla, el 0.01 por ciento de ellos, tenían granjas de más de 100 hectáreas. Los terratenientes con más de 10 hectáreas

eran sólo el 0.8 por ciento de los terratenientes y poseían sólo el 16 por ciento de la tierra cultivable. Por otra parte, conociendo cómo los comunistas purgaban a los terratenientes en China, éstos acabaron por conformarse a sí mismos y aceptaron la reforma de una manera sumisa.

Las finanzas públicas

En lo que se refiere a la política económica, la reforma agraria fue el pilar económico en el que se apoyó el Estado para poder atender las necesidades más urgentes, tanto económicas como políticas y también el motor sobre el que se sustentó la primera fase de desarrollo. Por ello, la eliminación de las rentas de los terratenientes constituyó un paso necesario en la redistribución del excedente agrícola que contribuyó a sustentar los ingresos del Estado y le permitió atender sus funciones. La política agrícola que desarrolló el Estado en los años cincuenta tuvo como objetivos principales, promover el desarrollo y alimentar los ingresos del Estado. Para alimentar sus ingresos el Estado adoptó diversas medidas que estuvieron dirigidas a extraer el excedente agrícola y asegurarse el control social. Cuatro fueron las más importantes: la aplicación de un impuesto a la tierra, la fijación de tasas de cambio oficiales, el sistema de trueque arroz-fertilizantes y el control de la oferta de arroz.

En lo que se refiere a los impuestos agrícolas se aplicó un impuesto a la tierra y un sobreimpuesto, de menor importancia. El impuesto fue el mismo que ya se venía aplicando a la tierra durante la ocupación japonesa, por lo que sólo se mantuvo. En lo que se refiere al sobreimpuesto, éste provino de la incapacidad que tenían los agricultores para convertir su cosecha en dinero. Como tenían que pagar los impuestos en efectivo, quedaron obligados a vender al Estado una cierta cantidad de arroz al precio oficial de compra que siempre estuvo por debajo del precio comercial, entre 25 y 30 por ciento. De esa manera, el Estado cobró un sobreimpuesto adicional oculto.

A través del sistema de trueque de los fertilizantes el Estado pudo aplicar otro impuesto adicional oculto a los agricultores. En efecto, durante los años cincuenta y sesenta, el Estado se convirtió en el único proveedor de fertilizantes químicos en el país, controlaba tanto la producción de fertilizantes como las importaciones y distribuía los fertilizantes, de

acuerdo al tipo de cultivos, apoyándose en dos tipos de instituciones. Los fertilizantes empleados en la producción de la caña de azúcar eran distribuidos por la empresa Corporación de Azúcar de Taiwán, que pertenecía al Estado, mientras que la distribución de fertilizantes para los demás cultivos se realizaba por medio de las asociaciones de agricultores. Sin embargo, la mayor parte de los fertilizantes distribuidos (entre el 70 y el 80 por ciento), se destinaban a la producción de arroz y se distribuían empleando el sistema de trueque arroz-fertilizantes, por medio del cual los agricultores obtenían fertilizantes a cambio de arroz, de acuerdo con las proporciones fijadas por la tasa oficial de cambio. La cantidad de arroz que obtuvo el Estado, a través de este sistema, fue muy considerable porque representaba aproximadamente la mitad del arroz colectado por el Estado.

El Estado aplicaba un impuesto más oculto a los agricultores por medio de este mecanismo, ya que el precio de los fertilizantes era sustancialmente más alto que en los países vecinos, el sobreprecio era entre 50 y 100 por ciento mayor. El Estado a través de estos mecanismos, incluyendo el pago de la tierra, logró controlar una cantidad equivalente a la mitad de las ventas de arroz y al 30 por ciento de su producción. Este control de la oferta de arroz, no sólo tuvo motivos económicos, sino también políticos, ya que facilitó la burocratización, la militarización y el sostenimiento del millón de emigrantes provenientes de China y la asistencia de los pobres y marginados, contribuyendo al control social y a crear la imagen del Estado benefactor.

Política fiscal y monetaria

Durante los años cincuenta los objetivos principales de las finanzas públicas y la política monetaria fueron reducir la inflación y estabilizar la economía. La creencia de que la hiperinflación y la desigualdad en la distribución de la tierra habían causado la caída del gobierno de Chiang-Kai-Shek en China, llevó a los responsables de la política económica a buscar que no pudiera repetirse una situación similar en Taiwán.

La situación era muy delicada porque, de hecho, la hiperinflación ya se había desatado, en el periodo 1946-1949, y porque como ya se señaló, existía una acusada concentración de la tierra. Las medidas adoptadas

para modificar la concentración de la tierra ya fueron expuestas; nos resta explicar las medidas conducentes a reducir la inflación y estabilizar la economía.

La medida más importante que adoptó el Estado con el fin de estabilizar la economía fue la reforma monetaria. Ella consistió en la creación de una nueva moneda, el nuevo dólar de Taiwán, que se adoptó el 15 de junio de 1949. Ella le permitió tener una economía independiente. Acompañaron a esta medida la devaluación de la moneda, la adopción de un sistema de reserva conservador y la limitación de la emisión monetaria.

Con ello, el Estado logró romper con la inflación galopante que en 1949, en China, alcanzó 3,000 por ciento, reduciéndola sólo a un tercio, en 1950, y haciéndola bajar aún más en 1951. A partir de 1952, el fenómeno fue controlado, por lo que la inflación promedio fue de 8.8 por ciento entre 1952 y 1960; posteriormente, bajó hasta 3 por ciento, a partir de 1961.

Entre las medidas importantes que contribuyeron a este resultado destaca la introducción desde marzo de 1950 de tasas preferenciales de depósito, que aseguraban a los ahorradores la obtención de una tasa real positiva. En 1951, la tasa de interés pagada fue de 60 por ciento (5 por ciento mensual), superior a la inflación que fue de 50 por ciento. Posteriormente, con la caída de la inflación, la tasa de interés bajó a un 20 por ciento anual. Esta medida se complementaba con la política monetaria antiinflacionaria que consistía en recoger todo exceso de liquidez y los capitales ociosos del mercado, ello les permitió a los bancos comerciales recibir dinero de los ahorros preferenciales.

Entre 1949 y 1961, Taiwán no tuvo, de manera formal, un banco central. Las funciones desarrolladas por el Banco Central de China quedaron suspendidas; mientras tanto, el Banco de Taiwán, que era el banco comercial más grande y pertenecía al Estado, realizó la mayor parte de sus funciones.

Los principales factores reales que condujeron a la reducción de la inflación fueron el incremento de la productividad, el aumento constante de la oferta agregada y el equilibrio de las finanzas públicas. Sin embargo, el equilibrio presupuestal sólo se logró gracias al apoyo de la ayuda americana, ya que el gobierno destinaba el 60 por ciento de su gasto a fines militares y no hubiera podido financiarlo, completamente, con impuestos.

<i>Año</i>	<i>1951</i>	<i>1956</i>	<i>1961</i>	<i>1963</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>
Ayuda externa del gobierno	32.5	20.8	25.2	7.6	1.8	3.7
Gasto gobierno/PIB	17.6	20.1	19.1	18.7	17.5	17.0

Fuente: Kuo, Ranis y Fei (1981: 67).

Una de las medidas de control directo de precios que el gobierno adoptó fue el control del precio del arroz; ello no presentó ninguna dificultad, ya que, como explicamos, al administrar la mitad de las ventas y la tercera parte de la producción, controlaba la oferta del arroz.

Política industrial

Las condiciones para impulsar el desarrollo industrial de Taiwán a través del modelo de sustitución de importaciones, se dieron desde finales de los años cuarenta, ya que el intercambio de productos agrícolas por industriales tanto con el Japón, como con China, había quedado interrumpido, de manera que un grupo de capitalistas industriales emergió en los años cincuenta impulsado por el Estado.

Bajo la ocupación japonesa, en la actividad industrial se habían desarrollado dos sectores: un sector industrial tradicional y un enclave moderno. El sector tradicional estaba formado por pequeños establecimientos manufactureros y por empresas artesanales que usaban técnicas atrasadas y poco capital, este sector era operado y administrado por gente de Taiwán, el enclave moderno estaba formado por empresas industriales públicas, empleaba técnicas de producción avanzadas y era operado y administrado por japoneses. A la salida de ellos, el Estado se dio a la tarea de crear una industria nacional, por lo que no sólo tuvo que llenar este vacío, sino que debía crear una burguesía nacional capaz y tenía que preparar nuevos técnicos y administradores que se hicieran cargo de las empresas. Ello lo logró, en la etapa inicial, sirviéndose, por un lado, de los técnicos y administradores que emigraron del continente y empleando, por el otro lado, a los empresarios locales más capaces.

El Estado mantuvo una estructura industrial similar a la heredada, formada por dos sectores, el estatal y el privado. Pertenecían al sector estatal las empresas más grandes, ellas producían azúcar, fertilizantes,

productos intermedios y energía eléctrica. Mientras que el sector privado se constituyó por empresas pequeñas y medianas que aprovecharon la carestía de los bienes importados provenientes de Japón y China y las medidas de promoción del Estado para fabricarlos localmente.

El proceso de industrialización se inició con el impulso que el Estado decidió dar a tres industrias clave: la energía eléctrica, los fertilizantes químicos y los textiles. La energía eléctrica porque era la fuente de suministro básica de todas las industrias, los fertilizantes porque eran un insumo fundamental para el impulso del desarrollo agrícola y los textiles debido a que el vestido constituía el principal producto importado en esa época. Las dos primeras industrias fueron desarrolladas por el sector público y los textiles por el sector privado.

Aunque para el desarrollo de la industria del vestido lo más fácil hubiera sido importar las telas, el Estado pensó en las ventajas comparativas que lograría Taiwán si importaba hilados, en vez de telas, y algodón, en vez de hilados, por lo que desde un principio buscó lograr la integración vertical de la industria, empleando el método de la integración hacia atrás. Con este fin organizó un grupo textil mixto que proporcionaba las materias primas básicas para la manufactura de hilados y telas y compraba, después, la producción final. Además, promulgó medidas restrictivas a la importación de hilados y telas de algodón.

Como resultado de estas medidas, en 1951 y 1952, los precios del vestido se incrementaron y la calidad bajó pero, posteriormente, la producción de los hilados y telas y sus precios empezaron a disminuir. Bajo este esquema y con la asistencia del Estado se fueron desarrollando algunas corporaciones, por lo que el sector logró un crecimiento muy dinámico. Una buena parte de los empresarios que se desarrollaron en este sector eran emigrantes de China provenientes de Shangai, que habían tenido una experiencia previa y buscaban reinstalar sus empresas en Taiwán; otros emigrantes aprovecharon sus buenas relaciones con el gobierno para desarrollar aptitudes empresariales.

El gobierno realizó, también, otros programas para impulsar el desarrollo de otras industrias nacionales: los plásticos, el vidrio, el cemento, los productos de hule, los productos de madera, el papel y la pulpa, los farmacéuticos, los productos químicos, las bicicletas, las máquinas de coser, los productos eléctricos para el hogar y otros más, logrando así

constituir una pequeña burguesía de fabricantes manufactureros que operaban en la industria ligera. Para el desarrollo de estas empresas el Estado no sólo otorgó apoyos financieros y dio préstamos preferenciales, sino que desarrolló los planes de inversión: realizó los estudios de factibilidad, proporcionó el soporte técnico y buscó a los empresarios interesados en iniciar los negocios, algunos de estos nuevos empresarios eran los antiguos grandes terratenientes que aprovecharon los bonos que recibieron por la venta de sus tierras a cambio de acciones de las cuatro grandes empresas japonesas. Éstas eran: la Corporación de Cemento de Taiwán, la Corporación de Pulpa y Papel de Taiwán, la Corporación Industrial y Minera de Taiwán y la Corporación de Desarrollo Agrícola y Forestal.

CUADRO 1
PROGRESOS EN LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES
PRODUCCIÓN DOMÉSTICA/OFERTA TOTAL

<i>Subsector manufacturero</i>	1937	1954	1961
Textil y confección de ropa	35.9	94.4	91.7
Productos de madera y muebles	42.9	92.7	100.0
Papel y pulpa	33.8	85.8	91.5
Cuero y sus manufacturas	37.4	73.3	95.3
Productos de hule	37.4	70.4	61.1
Fertilizantes químicos	37.4	59.0	80.8
Productos farmacéuticos	37.4	59.0	48.6
Plástico y sus productos	37.4	59.0	80.2
Productos químicos	37.4	59.0	63.0
Productos del petróleo	52.0	87.9	89.9
Cemento y sus productos	52.0	87.9	100.0
Productos de minerales no metálicos	52.0	87.9	94.3
Hierro y productos de acero	66.1	63.9	70.6
Aluminio y sus productos	66.1	63.9	99.1
Productos metálicos	66.1	63.9	49.9
Maquinaria	66.1	32.9	28.2
Productos eléctricos	66.1	41.8	42.5
Equipo de comunicaciones	66.1	41.8	42.5
Equipo y aparatos eléctricos	66.1	41.8	42.5
Equipo de transporte	66.1	55.7	68.0
Editorial e impresos	62.5	96.4	74.6
Otros productos manufactureros	26.9	66.4	-
Total	40.4	77.0	75.7

Fuente: Lin (1973: 66).

La ayuda americana también contribuyó al desarrollo industrial y empresarial a través del Fondo de Préstamos para la Pequeña Industria y del Programa de Fábricas Modelo. Dichos fondos suministraron una ayuda total, en préstamos, de 10 millones de dólares americanos y 401 millones de dólares de Taiwán, beneficiando, hasta 1964, a 896 empresas.

El cuadro 1 muestra el progreso de la sustitución de importaciones.

Política de comercio exterior

Al final de los años cuarenta Taiwán heredó el sistema tarifario de China, quien era un exportador de materias primas y un importador de bienes manufacturados, por lo que las tarifas eran frecuentemente más elevadas para las materias primas que para los bienes manufacturados, este sistema era obviamente incompatible con el programa que se había fijado el Estado de desarrollar la industria a través de la sustitución de importaciones.

El sistema se mantuvo hasta 1950, cuando el Estado se separó del GATT, ese año las tarifas se elevaron, en promedio, de un 20 a un 45 por ciento. Después de 1951 se adoptaron controles directos al clasificar los bienes en cuatro categorías: permitidos, controlados, suspendidos y prohibidos. Los bienes permitidos incluían bienes de capital esenciales, materias primas y bienes de consumo esenciales; todos ellos eran importados, de acuerdo con las cuotas prescritas. Los bienes controlados y suspendidos sólo podían ser importados en condiciones especiales y, en general, sólo por agencias del gobierno. La categoría de los bienes prohibidos incluía bienes considerados peligrosos y bienes de lujo. De cerca de 500 grupos clasificados a principios de los años cincuenta, el 55 por ciento quedaron en la categoría de bienes permitidos, 40 en las categorías de controlados y suspendidos, y sólo el 5 por ciento restante, en la categoría de bienes prohibidos.

A mediados de los cincuenta los controles se reforzaron con la apertura de las industrias infantiles; por ello, una amplia lista de bienes fueron trasladados de categoría. Así, pasaron de la lista de permisibles a la lista de controlados y suspendidos los siguientes productos: los hilados y telas de algodón y de lana y los fabricados a mano; el cuero y sus productos; los fertilizantes químicos, el sulfato de amonio y algunos productos

químicos; el jabón y los productos de limpieza; el hule y sus productos; el cemento; el aluminio y sus productos; el triplay y el papel; las máquinas de coser, las bicicletas y sus partes y algunos otros productos.

El Estado no sólo mantuvo la sobrevaluación del nuevo dólar de Taiwán sino que además estableció un sistema múltiple de cambios para regular tanto las importaciones como las exportaciones. De manera que sólo la mitad de las divisas eran intercambiadas por moneda local y pagadas en efectivo, a razón de cinco nuevos dólares de Taiwán por un dólar americano; la otra mitad de las divisas eran pagadas en Certificados de Ajuste del Intercambio (ESC), los cuales podían negociarse libremente en el mercado o venderse, a la tasa oficial, en el Banco de Taiwán. Para los importadores el intercambio de divisas era aprobado con bastante liberalidad, los ESC eran vendidos por importaciones de bienes permitidos a la tasa oficial. Sin embargo, como producto del déficit permanente de la balanza comercial y de la inflación, la demanda de divisas rebasaba continuamente a la oferta, por lo que la tasa de cambio de los ESC era devaluada con frecuencia.

El sistema múltiple de tasas de cambio comprendía tasas diferentes tanto para las importaciones y exportaciones como para cada producto, de manera que buscaba condicionar la decisión de compra del poseedor. Así las bajas tasas de cambio fijadas para las importaciones del sector público, para las de bienes de capital y de materias primas, favorecían su importación. Mientras que, por el lado de las exportaciones, las bajas tasas aplicadas al azúcar, al arroz, a la sal y a los productos agrícolas permitían al Estado la posibilidad de aplicar un impuesto adicional, al pagar menos ESC a estas exportaciones. Aunque el sistema adoptado tuvo efectos negativos (inhibió las exportaciones agrícolas, incrementó el déficit, aumentó los controles sobre el mercado y desarrolló la corrupción) logró su cometido de promover el crecimiento de las industrias productoras de bienes sustitutos de las importaciones, que se desarrollaron a tasas más altas que la producción agrícola.

Al final de los años cincuenta la producción industrial había crecido más del doble, su contribución al producto neto bruto se incrementó del 18 por ciento en 1952, al 24 por ciento en 1958, mientras que la contribución del sector agrícola decayó del 36 al 31 por ciento. En lo refe-

rente al empleo, el peso relativo del sector industrial creció de 17 por ciento en 1952, a un 20 por ciento en 1958. El peso relativo en el empleo del sector agrícola bajó del 56 por ciento en 1952, al 51 por ciento en 1958. Cabe mencionar, asimismo, que el peso del sector privado en el sector industrial que era de 27.5 por ciento, en 1949, aumentó hasta un 50 por ciento, en 1958.

La política económica implementada por el Estado tuvo un gran éxito, ya que se incrementó tanto la producción como el empleo y el ingreso. Sin embargo, a medida que la sustitución de importaciones avanzaba, empezaron a aparecer las limitaciones derivadas de la estrechez del territorio y las deformaciones del modelo, en particular, un déficit externo crónico, que se agravaba por la falta de dinamismo tecnológico de una industria protegida que dependía, cada vez más, de las importaciones.

En 1954, la industria nacional producía más de las tres cuartas partes de los bienes que se consumían en el país. A finales de 1950 esa proporción rebasaba ya el 90 por ciento. El mercado interno se fue saturando progresivamente, por lo que el exceso de capacidad apareció en el caso de algunas industrias como: los textiles, el papel, los productos de hule y el jabón. De manera que, a finales de 1957, la Asociación Provincial de Industrias solicitó al Ministerio de Asuntos Económicos la organización de carteles para poder resistir la caída de los precios provocada por la competencia interna. Otros empresarios solicitaron subsidios a las exportaciones con el fin de mantener sus empresas operando a plena capacidad, al menor costo y con los máximos niveles de eficiencia.

En los años cincuenta, las importaciones habían excedido a las exportaciones en más de un 60 por ciento. Aunque Taiwán había tratado de incrementar sus exportaciones exportando más azúcar, arroz y productos agrícolas pero había fracasado, las de azúcar y arroz, a principios de los años cincuenta, representaron el 80 por ciento de las exportaciones totales. Cabe considerar, también, que la limitada superficie del territorio y el considerable aumento de la población hacían imposible la expansión del modelo por medio de la creciente exportación de productos agrícolas, por lo que se tomó la decisión de favorecer las ventas exteriores e implantar un modelo exportador, es decir, apoyar el desarrollo de los

sectores e industrias más eficientes, hasta el punto en que pudieran competir en los mercados mundiales vendiendo sus mercancías.

A las dificultades económicas que sobrevenían por la saturación del modelo se agregó una fuerte caída en las inversiones, como resultado de la inestabilidad política que generaron los ataques chinos, de 1954 y 1958, que mostraban la intención de Mao Tse Tung de recuperar Formosa.

En efecto, en 1954, los comunistas ocuparon la isla de Tachen, la cual fue regresada en 1955. Posteriormente, en 1958, se llevó a cabo el bombardeo de la isla de Quemoy. De esa manera y con la declaración de Mao Tse Tung, en su visita a Moscú, en 1957, de que los vientos del este prevalecían sobre los oeste, la China comunista, que no había obtenido el reconocimiento como nación, buscaba apoyo soviético para recuperar Taiwán. Como respuesta los Estados Unidos desplegaron sus fuerzas navales y aéreas y declararon que no dudarían en usar sus fuerzas militares para defender a Taiwán, en caso de un ataque.

Como resultado de este conflicto que puso en peligro la paz mundial y estuvo próximo a provocar un enfrentamiento entre las dos grandes potencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética decidieron retirar su apoyo a las dos Chinas, en el intento de una guerra de invasión. En lo referente a Taiwán, el punto de vista de los Estados Unidos cambió radicalmente, dejó de ser sólo un aliado político, sólo una base militar, para convertirse en un aliado tanto político como económico que mostraría, con su ejemplo, las ventajas del capitalismo sobre el comunismo, por lo que la ayuda para el desarrollo fue remplazando, cada vez más, a la ayuda militar.

La adopción del modelo exportador

Las dificultades económicas y políticas crecientes y el temor de estar creando una burguesía industrial cuyas ganancias dependían más del proteccionismo del Estado que de su competitividad, llevó a los responsables económicos a proponer un cambio en el modelo; éste se llevó a cabo entre 1958 y 1961.

Las medidas adoptadas más importantes fueron: 1. una reforma al comercio exterior y de la tasa de cambio, 2. un programa económico y financiero de 19 puntos y 3. un programa para promover la inversión.

Debido a la autonomía y gran poder que tenía el Estado, la oposición más fuerte a la reforma se presentó dentro del mismo gobierno, surgió de la poderosa agencia encargada del control de cambios, que tenía a su cargo el diseño del esquema proteccionista. Esta agencia tenía un punto de vista antagónico al planteado por K.Y. Yin, el ministro de Economía, quien proponía una reforma liberal, argumentando que el sistema existente había desencadenado prácticas corruptas e ineficiencia, las cuales sólo podían ser erradicadas por una profunda reforma. La confrontación se resolvió con la renuncia de Hsu Peh-Yuan de su puesto y con la aprobación de la propuesta presentada por Yin, y C.K. Yen, el ministro de Finanzas, en abril de 1958.

La reforma pretendía tres objetivos: simplificar el sistema de intercambios, disminuir las restricciones a las importaciones y promover las exportaciones; de manera que, entre 1958 y 1963, el sistema que comportaba múltiples tasas de cambio se unificó en una sola. La tasa de cambio media, que era de 25 dólares taiwaneses por un dólar americano en 1958, se devaluó, inicialmente, a 36 dólares y, posteriormente, en 1960, a 40 dólares taiwaneses por cada dólar americano. La disminución de las restricciones a la importación se realizó acortando la lista de bienes prohibidos y facilitando la compra de divisas.

La política de promoción a las exportaciones comportó varios aspectos: la aplicación de tasas preferenciales de cambio para los insumos importados, el otorgamiento de préstamos para ampliar las exportaciones, reducciones en los impuestos, la eliminación de controles y la simplificación administrativa.

El programa económico y financiero de la reforma

El programa de los 19 puntos fue fruto de la colaboración entre los asesores americanos y los responsables de la política económica que trabajaban en el gobierno.

El 20 de diciembre de 1959, Wesley C. Haraldson, director del Programa de Ayuda Económica de los Estados Unidos, señaló que el programa había

adoptado una nueva política consistente en mantener y ampliar la asistencia a aquellos países que hubiesen mostrado un mejor desempeño y reducir o eliminar la ayuda a los demás. Por ello, si Taiwán pretendía seguir recibiendo el apoyo americano debía poner en marcha un programa de desarrollo económico acelerado.

Haraldson propuso un programa de ocho puntos que mostraría el compromiso con dicho objetivo: 1. la disminución de la cantidad de recursos dedicados a fines militares; 2. una política fiscal y crediticia no inflacionaria que permitiera la estabilización de precios; 3. una reforma fiscal que aboliera toda clase de impuestos capaces de disuadir los negocios; 4. una tasa de cambio uniforme y realista que impidiera un mal aprovechamiento de los recursos y evitara el consumismo y desaliento de las exportaciones; 5. la liberalización de los controles de cambio para revivir el mecanismo del mercado; 6. la creación de una comisión que otorgara a los administradores de las empresas públicas la libertad necesaria para operar eficientemente sus empresas; 7. la creación de un sistema bancario de inversión capaz de captar y atraer el ahorro del público, 8. la privatización de las empresas públicas.

La propuesta fue acogida casi en su totalidad, ya que existía un acuerdo general por parte del gobierno, con excepción de dos puntos: la disminución del gasto militar y la adecuación de las tarifas eléctricas. Por lo que Yin, el ministro de Economía, que estaba encargado de enviar una respuesta, decidió ampliar la propuesta y presentarla como el Programa de Reforma Económica y Financiera de los 19 puntos, incluyendo otros aspectos importantes que no eran mencionados. El documento resumía las metas del Tercer Programa Económico Cuatrianual 1961-1964; sus grandes objetivos eran liberar a la economía de controles, promover las exportaciones, mejorar los sistemas bancario y fiscal, eliminar el déficit público y crear un clima de negocios que fuera propicio para estimular las inversiones nacional y extranjera. Aunque el programa fue enviado a Washington con el fin de lograr que se mantuviera la ayuda extranjera, no fue aprobado como ley en Taiwán, y sólo funcionó como un documento interno-guía para la administración.

Los asesores económicos de los Estados Unidos recomendaban la devaluación de la moneda, eliminar las restricciones a las importaciones

y reducir las tarifas arancelarias. Ellos creían que la liberalización del comercio promovería las exportaciones y el desarrollo de las industrias más competitivas, aunque se argumentaba que tales medidas eran contraproducentes en los países menos desarrollados, ya que sus exportaciones poseían una baja elasticidad; ellos señalaban que había una gran cantidad de productos que se venderían en el exterior aprovechando la abundancia y baratura de la mano de obra taiwanesa. Esta ventaja comparativa quedaría de manifiesto al abatir el proteccionismo.

Aunque la reforma económica y financiera de los 19 puntos no tuvo el éxito esperado, entre otros motivos, por su carácter interno y por la muerte de Yin, en 1963 los asesores americanos lograron que el presupuesto militar que se incrementó en 1961, posteriormente se mantuviera sin cambios y que las tarifas eléctricas se ajustaran en 1962, lo que lograron condicionando la ayuda y el otorgamiento de préstamos para la construcción de nuevas plantas.

El estatuto para promover la inversión, aprobado en septiembre de 1960, tuvo un marcado éxito. Los incentivos para la inversión en la etapa anterior eran producto de las diferencias entre los precios interno y externo y existían gracias al proteccionismo, al sistema de múltiples tasas de cambio y a otras concesiones hechas por el Estado. Estas medidas distorsionaban el mecanismo del mercado, causando diferentes tipos de ineficiencia en el empleo de recursos y haciendo posible la venta de productos de baja calidad. Las medidas que se adoptaron con las reformas anularon los incentivos anteriores.

En 1954 y 1955, para hacer frente a la caída de la inversión, se promulgaron dos leyes conducentes a promover las inversiones extranjeras y las inversiones chinas provenientes del extranjero, pero no lograron su cometido. La inversión interna y externa era disuadida por tres motivos: 1. las cargas impositivas eran muy altas; 2. las formalidades administrativas eran complicadas y lentas y generaban la necesidad del pago de sobornos para acelerar y facilitar los trámites; 3. la localización de las plantas se enfrentaba a dificultades relativas a la posesión del suelo. Aunque se habían generado nuevos incentivos, una gran parte estaban condicionados al examen de cada caso, lo que impedía una promoción general de la inversión.

El estatuto para promover la inversión

Para crear un clima apto a la inversión se revisaron todo tipo de aspectos: los laborales, los de utilidad pública, la tasa de cambio y los relacionados con el comercio exterior, los referentes a impuestos, al ingreso y a la salida de los capitales; también se revisaron las formalidades administrativas y los lugares para la localización de las plantas, así como la estabilidad económica y social, lo que permitió establecer un nuevo estatuto para promover la inversión que fue aprobado en septiembre de 1960 y estuvo acompañado por la creación del Centro de Desarrollo Industrial e Inversión.

Los puntos más sobresalientes del estatuto incluían: 1. exención de impuestos sobre la renta durante los primeros cinco años de operación; 2. la fijación de una tasa máxima impositiva de 18 por ciento para las empresas productivas, siendo 32.5 por ciento la que se aplicaba a otro tipo de empresas; 3. exención de impuestos para las utilidades no distribuidas; 4. deducción de impuestos a las exportaciones; 5. exención o reducción del impuesto del timbre; 6. exención de impuestos para el pago de la deuda externa, un 7 por ciento de las utilidades antes de impuestos podía ser guardado como reserva para pérdidas causadas por el cambio en la paridad de la moneda. Las medidas concernientes al emplazamiento de las plantas y a la cooperación entre empresas públicas y privadas, también fueron incluidas. La respuesta de los inversionistas se produjo hasta 1965, cuando la estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones se terminó de conformar agregando más incentivos y se creó la zona maquiladora de Kaohsiung de procesamiento de exportaciones.

La adopción del modelo exportador fue fruto de una coyuntura propicia, ya que la burguesía industrial recién creada, los funcionarios en el gobierno y las empresas transnacionales que eran favorecidos por el modelo de sustitución de importaciones todavía no lograban constituir una fuerza opositora organizada capaz de revertir el proceso y proponer el reforzamiento del modelo con el paso a la sustitución de productos intermedios y de bienes de capital.

Por otra parte, la adopción del modelo exportador favoreció enormemente a Taiwán, ya que en los años sesenta la economía mundial se

había restablecido, las innovaciones tecnológicas y administrativas creadas en el campo militar habían sido transferidas a la producción empresarial civil incrementando su productividad, existía en el mundo una oferta energética abundante y barata como resultado del descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo, y había un ambiente favorable al comercio internacional. Por otra parte, el progreso tecnológico y los aumentos salariales que se habían producido en los países desarrollados había llevado a que sus industrias fueran más intensivas en el uso de capital y a que buscaran localizar sus industrias intensivas en trabajo en otros países. Debido a los aumentos salariales, tanto los Estados Unidos como Japón habían perdido competitividad en la fabricación de algunos bienes intensivos en trabajo, por lo que se buscaba importarlos o fabricarlos en otros países.

La guerra de Vietnam proporcionó un incentivo más para que los Estados Unidos se apoyaran en Taiwán como punto de reabastecimiento, ya que era un país sin huelgas, con un buen nivel educativo y de salud, con una adecuada red de transporte y comunicación, que contaba con un buen suministro de energía y una apertura económica favorable que favorecía la inversión extranjera y el comercio internacional.

Taiwán, para industrializarse, se apoyó en un desarrollo incipiente de las industrias de confección de prendas de vestir, del calzado de hule y del juguete, pero, posteriormente, para promover las exportaciones, adquirió tecnología e integró esos sectores con el desarrollo de la petroquímica y la producción de fibras, hasta convertirse en uno de los países exportadores más importantes en el mundo de textiles, calzado y juguetes. Sobre esa base, durante los años sesenta el comercio exterior y las industrias ligeras de Taiwán crecieron rápidamente en un ambiente de prosperidad. Entre 1963 y 1972 la tasa anual de crecimiento del PIB fue de 10.8 por ciento y la de la producción industrial de 18.5 por ciento, mientras que la inflación sólo creció a una tasa de 2.9 por ciento.

Las zonas de procesamiento de las exportaciones, industrias maquiladoras, también contribuyeron al desarrollo industrial elevando su productividad y aumentando la cantidad de insumos consumidos en el país, generando divisas y ofreciendo puestos de trabajo; su participación fue fundamental entre 1960 y 1975.

*Política económica y desarrollo
en las décadas de los setenta y ochenta*

En los años setenta, la situación se fue deteriorando rápidamente, primero por el estancamiento de la economía americana y, posteriormente, por el aumento de los precios del petróleo y la recesión internacional. De manera que en Taiwán, en 1974, la tasa de crecimiento del PIB cayó a 1.1 por ciento, mientras que los precios aumentaron en 40.6 por ciento. Las exportaciones en 1975 cayeron en 5.7 por ciento.

Sin embargo, la economía comenzó a recuperarse en la segunda mitad de ese año, pero el aumento del precio del petróleo, en 1979, volvió a perjudicar el crecimiento en el periodo 1980-1982. Frente a las dificultades económicas generales que enfrentó el mundo en esa década, puede decirse que Taiwán fue uno de los países que tuvo un mejor desempeño; la tasa anual promedio de crecimiento del PIB, para el periodo 1973-1985, fue de 7.9 por ciento. Por su parte, la producción industrial y las exportaciones crecieron a tasas promedio de 9.2 y 19.6 por ciento, respectivamente, mientras que la tasa anual promedio de incremento en los precios sólo fue de 9 por ciento. Ello da cuenta de la fortaleza económica que alcanzó el país.

**Desarrollo tecnológico y democratización
como base del crecimiento**

Desde la década de 1980 se registraron cambios drásticos en el país, se abandonó el proteccionismo y el viejo sistema político autoritario. En 1984, se llevó a cabo el plan para la liberalización y globalización de la economía y se privatizaron las empresas gubernamentales. En 1987, se derogó el Decreto de Emergencia y se iniciaron los contactos con China. Además, se llevaron a cabo profundos cambios en la estructura del sector industrial, de forma que las industrias de mano de obra intensiva dejaron de ser el pilar sobre el cual se sustentaba el desarrollo de la industria y fueron reemplazadas por industrias de alto grado de desarrollo tecnológico y de capital intensivo.

Con el establecimiento del Parque Científico Industrial de Hsinchu, en 1981, se inició la transformación de las industrias ligeras en pesadas y tecnológicas y se promovieron las industrias electrónica e informática.

A ello contribuyó la revalorización del nuevo dólar de Taiwán que se llevó a cabo en 1986 y el aumento de los salarios que mermaron la competitividad de muchas industrias intensivas en mano de obra, provocando una aceleración del desarrollo de los procesos tecnológicos y el uso intensivo del capital.

En efecto, tanto el Estado como las empresas y los científicos y técnicos del país comprendieron desde mediados de los años setenta que el desarrollo del país dependía del desarrollo de los sectores productores de bienes de capital y tecnología modernos y que debía ser una prioridad para el país impulsar estos sectores estratégicos. Por ello fueron seleccionados la fabricación de máquinas y herramientas de control automático, la fabricación de circuitos integrados, la electrónica, la industria informática y la de la computación. Se trataba ahora de impulsar sectores intensivos en capital y tecnología para los cuales el mercado interno no era suficientemente basto. Sin embargo, basados en su experiencia y con el apoyo del Estado, los empresarios y los científicos y técnicos de estos sectores lograron el alcance tecnológico mínimo necesario para salir al mercado internacional con éxito y, después, han ido recuperando terreno hasta figurar en los primeros lugares en el mercado mundial. Gracias a que Taiwán desplegó, a partir de los años ochenta, el modelo de alcance tecnológico de las tecnologías de punta en los sectores estratégicos, pudo, en 1986, después de la revalorización de su moneda, mantener el excedente comercial y soportar el nivel superior de los salarios. Posteriormente, su excelente posición financiera y el progreso tecnológico logrado le han permitido crear empresas filiales, intensivas en mano de obra, para aprovechar las ventajas competitivas de países como China y Malasia.

El desarrollo durante la última década del siglo XX

En 1986, la proporción entre las industrias químicas ligera y pesada fue del 51.2 y 48.4 por ciento, mayoritaria para la ligera; en 1995, esta estructura se modificó en favor de la pesada, que llegó a representar el 66.4 por ciento, frente a un 33.6 por ciento de la ligera. También como proporción del total de la industria manufacturera, la industria química pesada y la tecnológica registraron un avance considerable, ellas representaban el

59.7 por ciento, en 1986, y su peso se incrementó a un 73.3 por ciento, en 1995. De la misma forma en la composición de las exportaciones se observa un progreso de esas industrias; su peso en las ventas al exterior se incrementó del 54.9 por ciento en 1986, al 69.9 por ciento, en 1995.

En 1991, el producto nacional bruto de Taiwán creció a una tasa del 7.3 por ciento, alcanzando los 180,300 millones de dólares, con lo que se colocó en la clasificación mundial, por el tamaño de su producto, en el lugar 21 y por el volumen de su ingreso per cápita, que fue de 8,815 dólares, en el lugar 25.

A pesar del dinamismo de la actividad económica, el índice de precios al consumidor sólo creció en 3.6 por ciento, lo que refleja un crecimiento sano. Las ventas al extranjero por 76,100 millones de dólares, registraron una tasa de crecimiento de 13.3 por ciento, mientras que sus importaciones crecieron a una tasa de 14.9 por ciento, para alcanzar los 62,800 millones de dólares. Así, como resultado de su comercio exterior, Taiwán obtuvo un superávit de 13,300 millones de dólares, superior en 0.4 por ciento al de 1990. Taiwán fue el doceavo exportador mundial.

Los Estados Unidos y Europa son los principales destinos de las exportaciones; en los Estados Unidos se realizaron ventas por 22,300 millones de dólares y se obtuvo un superávit de 8,200 millones, mientras que en Europa se colocaron ventas por 14,000 millones y el superávit alcanzó 4,000 millones de dólares.

Por su parte, Japón es la principal fuente de las importaciones, en ese país se realizaron compras por 18,800 millones de dólares, las que arrojaron un déficit de 9,700 millones de dólares. Las exportaciones a China vía Hong Kong alcanzaron los 4,700 millones de dólares y las importaciones tan sólo, 1,100 millones de dólares.

En 1991, el gobierno inició, asimismo, el Plan Nacional Sexenal de Desarrollo; las partidas más importantes fueron destinadas al desarrollo del transporte y de las comunicaciones, dedicando a estos rubros 100,000 millones de dólares. Se planeó la construcción de sistemas de transporte colectivo para seis áreas metropolitanas: Taipei, Kaohsiung, Taoyuan/Chungli, Hsinchu, Taichung y Chiayi, con un costo de 37,000 millones de dólares. Otros 16,000 millones se destinaron al desarrollo de sistemas ferroviarios de alta velocidad para reducir el tiempo de transporte entre Taipei y Kaohsiung de cuatro horas a 90 minutos, 18,500 millones se de-

dicaron a la construcción de las secciones norte-sur de la autopista; de manera que el sistema carretero conecte toda ciudad de más de 50,000 habitantes con la autopista, que cada ciudad de más de 100,000 habitantes sea atendida por una vía rápida de caminos y que cada metrópoli de más de un millón de habitantes posea un sistema de transporte colectivo. Se pretende que todo residente pueda llegar a la ciudad de cada región en media hora y a la metrópoli en una hora.

En vivienda y servicios públicos se gastaron 44,000 millones de dólares. El corazón del programa contempló la subdivisión del territorio en 18 áreas de desarrollo, cada una de las cuales tiene su propia base industrial, una dotación completa de servicios públicos y su red organizada de transporte. El gobierno proporcionó para cada área y complejo industrial servicios de transporte y de vivienda, estacionamiento, agua, educación, médicos y servicios de salud, supermercados, museos de arte, gimnasios y centros de recreación. Un total de 900,000 nuevas viviendas fueron construidas durante seis años con el propósito de alcanzar la meta de que el 80 por ciento de los habitantes sean propietarios de sus viviendas. En cada pueblo o circunscripción se incluyó: una piscina, un campo deportivo, una biblioteca y un centro comunitario de educación para adultos. La ciudad central de cada región ofrece centros de cultura, de arte, recreación y artesanales y cada Metrópoli mantiene su propio museo. En resumen el Plan Sexenal Nacional de Desarrollo muestra cómo el gobierno destina su gasto a la planeación económica, urbana y regional equilibrada, a mejorar el bienestar y las condiciones de vida de la población; se trata de un plan comparable con el de los países de más alto desarrollo e ingreso per cápita, que refleja el grado de madurez alcanzado por esta nación.

Otro de los cambios económicos notables tuvo su origen en el ámbito político, al propiciar el establecimiento de una nueva relación con China y convertir a ese país en el principal centro de inversión y de desarrollo de las industrias intensivas de mano de obra. Se estima que los capitales colocados en ese país sobrepasan los 30,000 millones de dólares, propiciando un intenso desarrollo del comercio entre ambos países vía Hong Kong. Como resultado de dicho comercio Taiwán obtuvo considerables superávits que han ido aumentando. En 1994, el superávit fue

de 19,700 millones de dólares, en 1995, de 24,200 millones de dólares y en 1995, de 25,100 millones de dólares.

A pesar de la revalorización de la moneda, el incremento salarial y el proteccionismo desarrollado por los Estados Unidos frente a las exportaciones de Taiwán, entre 1995 y 1997, el país registró un ritmo de desarrollo promedio del 6.2 por ciento, un índice de inflación del 1.2 por ciento, un incremento promedio de las exportaciones del 9.6 por ciento y un excedente comercial conjunto de 23,700 millones de dólares durante esos tres años, mostrando su fortaleza económica antes de afrontar la crisis financiera que azotó a esa región.

La crisis asiática de 1997

La crisis empezó a principios de julio de 1997 cuando Tailandia adoptó una tasa de interés flotante, el baht tailandés se depreció fuertemente y su mercado bursátil se desplomó. Ella se extendió inmediatamente a Malasia, Indonesia, Filipinas y Singapur, alcanzando, en septiembre, a Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Japón. Todos estos países vieron fuertemente afectadas sus bolsas, sus índices de desarrollo económico, inflación y desempleo, por lo que tuvieron que devaluar sus monedas y adoptaron medidas de ajuste.

Indonesia devaluó su moneda en 84 por ciento, Tailandia, Malasia, Filipinas y Corea del Sur, en cerca de 40 por ciento, Taiwán, Japón y Singapur en menos de 20 por ciento. En julio de 1998, la crisis del este asiático se propagó hasta Rusia, Venezuela, Brasil y México y afectó a todos los países en desarrollo. En Taiwán la crisis tuvo un efecto pasajero; sólo se produjo una disminución de 2 por ciento en la tasa de crecimiento del producto y una caída drástica en las exportaciones que obligó a devaluar la moneda. El desempleo se elevó en un 1 por ciento, pasando al 2.6 por ciento.

La suavidad de los ajustes y la rápida salida de la crisis mostraron la elevada capacidad de adaptación de las pequeñas y medianas empresas que representan el 98 por ciento del total, aunque unas cuantas grandes empresas, débiles en su condición financiera, se derrumbaron. Sólo el 4 por ciento de los préstamos fueron considerados incobrables. El gobierno sólo intervino para evitar la especulación, por lo que respetó los mecanismos del libre mercado.

En la última década del siglo xx la economía de Taiwán tuvo un excelente desempeño, si se considera que en 1997 se presentó la crisis financiera. Así, el producto interno bruto, entre 1992 y 1999, aumentó de 204,000 a 287,000 millones de dólares, en más de 40 por ciento, a una tasa anual promedio de 6.4 por ciento; por su parte, las exportaciones registraron un incremento anual promedio de 7.4 por ciento y las importaciones de 8, arrojando un superávit anual promedio de 2.8 por ciento del PIB. El balance público registró una mejoría con la reducción del déficit de 8.4 por ciento del PIB en 1992, a sólo 2.3 por ciento en 1999.

La tasa de inflación, calculada con el deflactor del PIB, también registró una mejoría, se redujo de 3.1 por ciento en 1992, a tan sólo 1.4 por ciento en 1999. El crecimiento promedio anual de los precios en el periodo fue de 2.1 por ciento. La tasa de interés, asimismo, bajó de 7.6 por ciento en 1992, a 5.1 por ciento en 1999, promediando 6.7 por ciento en el periodo. La población se incrementó en un millón de personas para llegar a 22 millones de habitantes y la tasa de desempleo se incrementó de 1.5 por ciento en 1992, a 2.9 por ciento en 1999. Finalmente, el nuevo dólar taiwanés sufrió una devaluación de 25.2 unidades por dólar en 1992, a 32.3 unidades en 1999.

Desafíos y perspectivas

Desde finales de los ochenta, el gobierno de Taiwán comenzó a modificar su pretensión de gobernar China a través de un conflicto o provocando una revolución y comenzó a considerar la posibilidad de una reunificación pacífica, por lo que en marzo de 1991, adoptó la Guía para la Unificación Nacional que contemplaba tres etapas. En el corto plazo, una primera etapa de intercambios y reciprocidad; en el mediano plazo, una etapa intermedia de confianza mutua y cooperación, y en el largo plazo una etapa final de consulta y reunificación. Con el fin de facilitar la primera etapa se creó un organismo oficial para propiciar el intercambio con China, el Strait Exchange Foundation (SEF), a lo que China respondió creando una asociación, la Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS). Estos organismos establecieron contacto rápidamente pero las negociaciones no fueron fáciles.

Beijing pretendía que el SEF aceptase que sólo hay una China, que Taiwán forma parte de ella y que el gobierno chino, RPC, es el único

gobierno legítimo que gobierna a China, pretensión que fue rechazada. Sin embargo, a finales de 1992 se logró el acuerdo de que sólo hay una China, pero de que la definición del concepto está sujeta a interpretaciones diferentes. Bajo este acuerdo, los respectivos jefes del SEF y la ARATS, Koo Chen-fu y Wang Doahan, firmaron cuatro documentos en Singapur, en abril de 1993, que cubrían sólo aspectos técnicos. En 1994, las pláticas fueron suspendidas debido al asesinato de 24 turistas taiwaneses que visitaban el continente. Fue hasta 1995 que las pláticas fueron reanudadas y se tomaron tres acuerdos referentes a resoluciones sobre disputas pesqueras, la repatriación de inmigrantes ilegales y el regreso de los secuestradores, *hijackers*. Ese año el presidente de Taiwán, Lee Tehg-hui hizo una visita a los Estados Unidos, a la Universidad de Cornell, su *alma mater*, lo que provocó la suspensión de las pláticas SEF-ARATS por parte de China, quien realizó ejercicios militares que incluyeron la detonación de misiles no armados a sólo 40 kilómetros del puerto de Kaohsiung. A lo que respondió Estados Unidos enviando aviones de reconocimiento a Taiwán. La opinión pública respondió otorgando el 54 por ciento de los votos al presidente Lee, en 1996, en lo que fue la primera elección democrática.

En septiembre de 1997, el presidente de China, Jiang Zemin consolidó su poder después del XV Congreso del Partido Comunista y promovió una política más conciliatoria, al plantear que la absorción de Taiwán era una natural e inevitable consecuencia después de la restitución de Hong Kong, en julio de 1997. Cabe considerar que el concepto de “un país dos sistemas” que sirvió para la restitución de Hong Kong originalmente se formuló en Taiwán. La República Popular China sugirió que podía cambiar su nombre y bandera y que aún podría permitirse a Taiwán conservar sus fuerzas armadas. En 1998, Koo, visitó China y una nueva reunión del SEF y la ARATS se llevó a cabo, durante su visita se entrevistó con Jiang Zemin y acordaron continuar el diálogo, por lo que Wang visitaría Taiwán, en 1999. Sin embargo, la visita no se dio debido a que en una entrevista con una estación de radio alemana el Presidente de Taiwán, Lee, declaró que las negociaciones se estaban llevando a cabo entre países (*guojia yu guojia*) y no como partes de una sola China.

La Constitución impidió la reelección de Lee en el año 2000, por lo que fue electo Chen Shui-bian quien era conocido como partidario de mantener la independencia de Taiwán; se incluiría esa posición en la Constitución.

De manera que el actual gobierno ha renunciado a la pretensión de gobernar toda China, pero busca su independencia; incluso ha planteado la posibilidad de cambiar de nombre y ha intentado un reconocimiento internacional de ambos países –China y Taiwán– por parte de las naciones del mundo, tentativa que ha bloqueado China rompiendo relaciones con todo país que reconozca a Taiwán como nación independiente. Ello ha provocado que Taiwán se encuentre fuera de la mayor parte de los organismos internacionales, y sólo participe en dos organismos regionales: el Banco de Desarrollo Asiático (ADB) y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). En las competencias deportivas y en los organismos culturales internacionales participa como Taipei; además, sólo será aceptado en la Organización Mundial del Comercio una vez que China ingrese y ello bajo el nombre de Territorio Aduanero de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu. La relación y el apoyo de los Estados Unidos ha sido un aspecto fundamental para el respaldo y decisión de la política exterior de Taiwán. Este país ha planteado que está a favor de la unificación pero, por otra parte, ha sido un garante tácito de su soberanía. El presidente Clinton favorecía la unificación con su política mediante los tres no. No a la independencia de Taiwán, no a un Taiwán, una China, no a los esfuerzos de Taiwán para suscribirse en las organizaciones internacionales si el criterio de membresía era la participación de países independientes. Él suscribió esta política durante su visita a China, en junio de 1998.

CUADRO 2
PRINCIPALES FUERZAS MILITARES EN LA REGIÓN, 1999-2000

<i>Ejército</i>	<i>Taiwán</i>	<i>China</i>	<i>Japón</i>
Hombres	240,000	1'830,000	145,900
Tanques	719	8,300	1,080
<i>Marina</i>			
Hombres	68,000	230,000	43,800
Fragatas	21	35	46
Submarinos	4	71	16
<i>Fuerza aérea</i>			
Hombres	68,000	420,000	45,200
Aviones de combate	598	3,520	330

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos: El Balance militar: 1999-2000 (EIE, 2000: 19).

Las fuerzas armadas de Taiwán tienen el propósito de repeler un ataque chino; con tal propósito Taiwán ha venido diversificando sus recursos militares con la importación de armas y desarrollando su propia industria de defensa. El cuadro 2 nos muestra el grado comparativo de avance logrado.

Conclusiones

El análisis de las estrategias adoptadas en Taiwán para lograr el desarrollo nos muestra que una reforma agraria y el modelo de sustitución de importaciones son medidas adecuadas para el logro de una primera fase de industrialización, consistente en el desarrollo de una industria dirigida, preponderantemente, al mercado interior. Este tipo de industrias, como la fabricación de alimentos, la de calzado y la de prendas de vestir, por sus características propias, son intensivas en mano de obra, no requieren de altos niveles de inversión y la tecnología empleada puede ser adquirida con facilidad, de manera que si se captan y canalizan los excedentes necesarios y se les orienta en la dirección adecuada, pueden desarrollarse localmente. A estas industrias puede agregarse la construcción de viviendas populares, que también tiene un carácter, generalmente, local.

El nivel de industrialización que puede ser alcanzado por esta vía, depende de la magnitud de los excedentes generados, que son una función de los recursos naturales, de los salarios, de la productividad del sector empresarial y de la eficiencia del sector público, y de la cantidad de divisas, debido a que las posibilidades de ampliación de la capacidad productiva dependen de la importación de bienes intermedios y de capital.

Por ello, el modelo de sustitución de importaciones conlleva una contradicción que se desarrolla a medida que se diversifica la industria y la sustitución de importaciones, que se manifiesta por un déficit creciente de la balanza de pagos, que muestra que al ampliarse la industrialización la productividad de los sectores exportadores crece a ritmos menores que la internacional. Con el desarrollo del mercado interno se desarrollan los servicios públicos y privados y las clases medias que perciben salarios más altos, por lo que se desvían los excedentes hacia el consumo y en particular, al consumo de bienes importados. Las devaluaciones monetarias permiten reorientar los excedentes hacia el sector productivo,

al contener el aumento de los salarios para evitar la inflación, incrementan la productividad local y contribuyen a ampliar el nivel de industrialización, pero reducen el nivel de bienestar social.

La obtención de un mayor flujo de divisas mediante el incremento de la productividad general y a través del aumento de la productividad de los sectores exportadores, en particular, se vuelve un requisito, por lo que es indispensable modificar la estrategia general e implementar el modelo exportador.

El modelo exportador resuelve las contradicciones más graves del modelo de sustitución de importaciones, ya que con él, se busca dirigir los excedentes hacia los sectores exportadores e incrementar su productividad. Ello se logra al reducir sus costos: impidiendo que los aumentos salariales absorban los incrementos productivos, reduciendo los impuestos y bajando las tasas de interés que pagan. Ello generará una transferencia al sector exportador, a menos que la reducción de impuestos y de tasas de interés se logre por un aumento de eficiencia de los sectores público y financiero.

El modelo exportador, por sus características intrínsecas, conlleva hacia un mejor aprovechamiento de los excedentes, a la contención del consumo y de los salarios, y a la búsqueda progresiva de incrementos en productividad. Además, al adoptarse el modelo exportador y con el fin de asegurar su éxito, frecuentemente, como se hizo en Taiwán, se practica una fuerte devaluación de la moneda que incrementa la competitividad de los sectores exportadores. La reducción general de costos que acompaña al modelo exportador suele generar una importante afluencia de capitales que se puede acompañar de un mejoramiento de las técnicas administrativas y productivas, lo cual se traduce, también, en incrementos de productividad.

Una vez que ha madurado el modelo exportador, un país para desarrollarse debe aprovechar y canalizar parte de sus excedentes e inversiones a los sectores estratégicos de generación de tecnología, de los que depende el nivel tecnológico de los demás sectores; ellos son los sectores productores de máquinas herramientas, de circuitos integrados y las industrias electrónica, la informática y la computación, así como las comunicaciones.

En Taiwán, la revalorización de la moneda de 1986 y las medidas proteccionistas que los Estados Unidos aplicaron a este país, bajo el pro-

grama de restricciones voluntarias, mermaron la competitividad de las industrias intensivas de mano de obra. Taiwán difícilmente hubiera podido afrontar esta situación si no hubiera adoptado el modelo de alcance tecnológico desde principios de los ochenta.

El desempeño económico de Taiwán y la estabilidad que mostró al afrontar la crisis financiera de 1997 que se abatió sobre el sudeste asiático, nos muestran la fortaleza alcanzada por el país. El Estado no sólo sigue atendiendo el desarrollo y progreso tecnológico de los sectores estratégicos, sino que busca implementar planes de desarrollo integral y regional y otros de política social, encaminados a proporcionar salud, vivienda y educación a toda la población.

Taiwán enfrenta hoy los retos de un país desarrollado, a pesar de la pequeñez de su territorio. Sus relaciones políticas y económicas con China pueden ser, a la vez, el mayor obstáculo a vencer y la fuente y soporte de un desarrollo elevado y sostenido. La diversificación de sus exportaciones a los Estados Unidos, hacia otras regiones y de sus importaciones de Japón, desde otros países, así como la política que deben desarrollar sus empresas y grupos al fusionarse y realizar inversiones conjuntas con empresas de otros países para ganar los mercados y acceder rápidamente a la llamada tecnología de punta, son los aspectos más relevantes de su agenda. La gran preocupación por proporcionar empleo, niveles de subsistencia, educación elemental y servicios mínimos de salud a la población, por evitar las crisis recurrentes y reducir la inflación característica de los países en desarrollo han quedado, felizmente, atrás.

Bibliografía

- AGUILAR HUERTA, I. y J. Márquez Pozos (1995), "México y los países asiáticos de industrialización reciente en el mercado estadounidense: 1980-1992", en *Modelos de crecimiento económico*, México, Juan Pablos, pp. 77-89.
- BEKERMAN, Martha y Pablo Sirlin (1997), "Política económica e inserción internacional de Taiwán", *Comercio exterior*, vol. 47, núm. 6, México, junio, pp. 483-491.
- _____ y Pablo Sirlin Streb (1995), *Política económica en experiencias de Asia: Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Tailandia*, Argentina, CENES # 2, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- BUSTELO GÓMEZ, P. (1995), *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*, Madrid, España, Siglo XXI.

- EIU, The Economist Intelligence Unit, *Country Report: Taiwan 1996-2000*, Londres, Inglaterra.
- ESTRADA LÓPEZ, J.L., "Alternativas de desarrollo: modelos de industrialización y comercio exterior en los NIC's asiáticos", en *Modelos de Crecimiento Económico*, pp. 27-49.
- FAVA CHÁVEZ, J. (1990), *Algunas experiencias de Corea y Taiwán en su apertura comercial y su comparación con el caso mexicano*, tesis de maestría, México, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- LAU, Lawrence J. (1990), *Models of development: a comparative study of economic growth in South Korea and Taiwan*, San Francisco, California, Estados Unidos, International Center for Economic Growth.
- LEVY, Brian (1988), *Transaction cost, the size of firms & industrial policy*, Massachusetts, Estados Unidos, Center for Development Economics, Williams College.
- MYERS, Ramon (1991), *Two societies in opposition: the Republic of China and the People's Republic of China after forty years*, Stanford, California, Estados Unidos, Hoover Institution.
- PANG, Chien-ku (1992), *The state and economic transformations, the Taiwan case*, Nueva York, Estados Unidos, Garland.
- RABUSHKA, Alvin (1987), *The new China comparative economic development in mainland China, Taiwan and Hong Kong*, Boulder Colorado, Estados Unidos, Westview.
- RANIS, Gustav (1992), *Taiwan from developing to mature economy*, Boulder Colorado, Estados Unidos, Westview.
- SHENSHENG, Liw (1992), *An assessment of the developmental effects of the assembly industry in Mexico and Taiwan*, University of Notre Dame, Thesis Phd.
- SIMON, Denis F. (1992), *Taiwan: beyond the economic miracle*, Nueva York, Estados Unidos, Armonk, Michael y M. Kau editions, M.E. Sharpe.
- TORRES GARCÍA, M. (1996), *La formación del triángulo Taiwán-Hong Kong-China. Evolución y perspectivas*, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- TURNER BARRAGÁN, E. (1996), "El modelo de promoción de las exportaciones en Taiwán", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 12, México, diciembre, pp. 988-995.
- (1998), "Las sogo shoshas y el desarrollo económico del Japón", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 1, México, enero, pp. 34-45.
- WANG, Nian Tzu, Alice Amsden et al. (1992), *Taiwan's enterprises in global perspective*, Nueva York, Estados Unidos, M.E. Sharpe.

Índice

PRESENTACIÓN

<i>José Luis León, José Luis Estrada y Ernesto Turner</i>	5
---	---

INTRODUCCIÓN

<i>José Luis León, José Luis Estrada y Ernesto Turner</i>	7
¿Por qué la cuenca del Pacífico?	7
Plan de la obra	12
Reflexiones comunes y tareas hacia el futuro.	19

Primera parte

Estados Unidos: pasado y presente de su inserción en el Pacífico

LA TRAYECTORIA DE ESTADOS UNIDOS EN LA REGIONALIZACIÓN DE LA CUENCA DEL PACÍFICO

<i>Ricardo M. Buzo de la Peña</i>	25
Introducción.	25
La conversión de Estados Unidos en potencia a través del océano Pacífico.	26
Estados Unidos y el ejercicio de su poder hegemónico en el Pacífico.	31
El surgimiento del Pacífico como región económica.	35
La institucionalización de la región económica Asia Pacífico. . .	39
Estados Unidos ante la Cooperación Económica Asia Pacífico. .	44

Conclusiones	47
Bibliografía	49
 ASIA DEL PACÍFICO ANTE ESTADOS UNIDOS: UN ENFOQUE HETERODOXO	
<i>Juan José Ramírez Bonilla</i>	51
Introducción.	51
Los problemas de una economía global organizada en torno a la estadounidense.	53
Los proyectos de asociación intergubernamental.	59
La recesión global de 2001	61
El combate contra el terrorismo internacional y la competencia por la influencia política	63
Conclusiones	66
 Segunda parte	
<i>China: las estrategias de una superpotencia en potencia</i>	
 CHINA EN LA ACTUALIDAD Y SU PROYECCIÓN INTERNACIONAL	
<i>Romer Cornejo Bustamante</i>	71
Introducción.	71
Las transformaciones en el sistema político.	71
Algunos elementos de la política económica	77
China, Estados Unidos y el contexto regional.	81
Consideraciones finales.	87
 EL PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL ÉXITO EXPORTADOR CHINO	
<i>Carlos Gómez Chiñas</i>	89
Introducción.	89
Antecedentes	91
La reforma económica	92
Principales resultados de la reforma económica.	96
El papel de las empresas transnacionales	100
La IED y las exportaciones chinas.	105
La política china hacia la IED	109

Conclusiones	113
Bibliografía.	114

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LA ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL
EN MÉXICO Y CHINA

<i>María Antonia Correa Serrano</i>	115
Introducción.	115
Especialización industrial. Cuestiones teóricas	117
Inversión extranjera directa en México	119
Inversión extranjera directa en China.	
Principales espacios geográficos	131
Perspectivas y conclusiones.	139
Bibliografía.	141

Tercera parte

El Pacífico en la política exterior rusa

RUSIA: SU EXPANSIÓN AL ASIA Y AL OCEANO PACÍFICO

<i>Antonio Dueñas Pulido</i>	147
Introducción.	147
Rusia se convierte en potencia asiática	148
Las relaciones Rusia-Estados Unidos de América	150
La Primera Guerra Mundial	
y el fin de los imperios ruso y chino	160
La Segunda Guerra Mundial y los intereses soviéticos	
en el extremo oriente y el Pacífico.	167
Comentarios finales	174

LA ORIENTACIÓN DE SIBERIA Y EL LEJANO ORIENTE

HACIA LA CUENCA DEL PACÍFICO

<i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	179
Introducción.	179
Características estructurales del lejano oriente ruso	
y situación de la economía regional	
tras de la desintegración de la Unión Soviética	181
La región del Asia Pacífico y el lejano oriente ruso	189

Sociedad estratégica sino-rusa	194
Conclusiones	200
Bibliografía	201

INCORPORACIÓN DE RUSIA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO:

OPORTUNIDADES Y RETOS

<i>Alexandre Tarassiouk</i>	203
Introducción.	203
Economía y comercio exterior de Rusia en la actualidad.	204
Objetivos pragmáticos de afiliación a la omc declarados por el gobierno ruso y las circunstancias que la dificultan . . .	211
Evolución, estado actual de las negociaciones y componente político del proceso	213
La membresía en la omc y el problema del desarrollo sostenido en el caso de Rusia	221
A manera de conclusión	235
Bibliografía	235

Cuarta parte

Japón y su política para el Pacífico

JAPÓN EN DISYUNTIVA: FUERZAS DE PACIFICACIÓN O GUERRA PREVENTIVA

<i>Alfredo Román Zavala</i>	241
Introducción.	241
Los nuevos esquemas de seguridad después de la Guerra Fría	245
El fin de la Guerra Fría y sus repercusiones en Japón	247
El debate para reformar la Constitución	253
Japón después del 11 de septiembre de 2001	258
Los 10 minutos que atan a Japón con los Estados Unidos	261
Conclusiones	264
Bibliografía	266

JAPÓN: RECESIÓN PROLONGADA E INESTABILIDAD POLÍTICA

<i>J. Daniel Toledo B.</i>	267
Introducción.	267
La impronta económica y política de la posguerra	268

Los signos de la inestabilidad	272
La emergencia de Junichiro Koizumi: ¿un nuevo líder para un nuevo Japón?	279
El TLC con México: ¿la historia de un fracaso o las modalidades de un éxito?	283
Bibliografía.	287

EL ACUERDO COMERCIAL MÉXICO-JAPÓN: OPORTUNIDADES Y LÍMITES

<i>José Luis Estrada y Juan José Santibáñez</i>	289
Introducción.	289
Antecedentes	290
Acuerdos de libre comercio.	295
La inversión extranjera y el comercio exterior de Japón	299
El acuerdo comercial México-Japón	314
Conclusiones	325
Bibliografía.	327

Quinta parte

*La península coreana y Taiwán: actores clave
del desarrollo económico y la seguridad en el Pacífico*

DE LAS PASIONES A LOS INTERESES. COREA DEL NORTE

Y LAS POTENCIAS REGIONALES EN EL ESTE ASIÁTICO

<i>José Luis León</i>	331
Introducción.	331
La seguridad en el noreste asiático tras el fin de la Guerra Fría	332
Rusia: Corea del Norte como una palanca de negociación con occidente	337
China y Corea del Norte: ¿amistad incondicional o alianza incómoda?	343
Japón frente a Norcorea: entre el multilateralismo y el enfoque bilateral.	349
Conclusiones	355
Bibliografía.	357

EL ESTADO, AGENTE PROMOTOR DEL DESARROLLO EN TAIWÁN

<i>Ernesto Turner</i>	361
Introducción.	361
La etapa de despegue económico	362
La adopción del modelo exportador	375
Desarrollo tecnológico y democratización como base del crecimiento	381
Conclusiones	389
Bibliografía.	391

COOPERACIÓN Y CONFLICTO

EN LA CUENCA DEL PACÍFICO



se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de diciembre del año 2005. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.

ISBN 970-701-669-8
MAP: 014285-01



Este libro es resultado del I Encuentro Metropolitano de Estudios sobre el Pacífico, efectuado en la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, con trabajos realizados en los tres campus de dicha universidad, así como en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, y en la Secretaría de Relaciones Exteriores, conjugando estudios en diferentes disciplinas y perspectivas metodológicas: las relaciones internacionales, la ciencia política, la historia y la economía. El estudio de la cuenca del Pacífico es un tema de discusión obligada en los estudios internacionales, pues esta cuenca se ha convertido en uno de los grandes laboratorios de las ciencias sociales en el siglo XXI. Más específicamente, en Asia Pacífico no sólo ha discurrido una milenaria historia; también se han forjado muchas de las grandes culturas, religiones y corrientes filosóficas del mundo, además de la enorme importancia en términos de la política y la economía internacionales que ha adquirido esta zona. La obra se ha dividido en cinco partes, considerando a los principales actores en el hemisferio norte de esta enorme cuenca: Estados Unidos: pasado y presente de su inserción en el Pacífico; China: las estrategias de una superpotencia en potencia; el Pacífico en la política exterior rusa; Japón y su política para el Pacífico; y la península coreana y Taiwán: actores clave del desarrollo económico y la seguridad en el Pacífico.

