

Globalización y gobernabilidad en Asia

Fernando Delage
Director de Casa Asia en Madrid

Resumen

El autor analiza la relación existente entre el proceso de globalización y la transformación de la región asiática, en la que gracias a la llegada de importantes flujos inversores y el impulso que ha supuesto una economía dirigida a la exportación, se han producido transformaciones de gran calado, que ya no sólo afectan a la economía, sino que se trasladan directamente sobre las estructuras sociales, modificando su relación y las expectativas frente a las vigentes estructuras políticas. Si en una primera fase se priorizó el auge de la economía, ha llegado el momento de desarrollar la política. En este sentido, el concepto de Gobernabilidad es clave para

analizar la capacidad de los gobiernos de retener la legitimidad ante sus ciudadanos, y seguir al frente de los procesos de reforma. Para ello, deben afrontar los problemas derivados de la mutación social, tales como el incremento de las desigualdades económicas –generalizado en toda Asia–, así

como atajar la corrupción o proteger el medio ambiente, entre otros elementos que hoy generan inestabilidad y que avivan las crecientes protestas ciudadanas. Para ello, el artículo aborda separadamente los casos de China, Japón (quizás el menos favorecido por la globalización), India y los países de la ASEAN, sin perder en ningún momento el foco común de la transformación económica y el auge simultáneo de todos ellos, e identificando la gobernabilidad como una condición necesaria para sostener en el futuro el desarrollo de Asia.

Introducción

El “milagro” asiático no se habría producido sin la globalización. La apertura a la inversión extranjera y la adopción de una estrategia orientada a las exportaciones han sido factores decisivos del desarrollo económico del continente, un proceso que ha reducido la pobreza, transformado el nivel de vida de cientos de millones de personas y convertido a Asia en un nuevo centro de poder. Pero la globalización fue también la causante del primer desafío al crecimiento de la

región con la crisis de 1997-98. Los gobiernos asiáticos, incapaces de medir el impacto de las nuevas fuerzas, se percibieron de que –pese al éxito de las décadas anteriores– sus economías no se encontraban suficientemente preparadas para incorporarse al mundo de la globalización.

De la crisis se extrajeron dos conclusiones. La primera fue que el modelo de crecimiento seguido hasta entonces, el denominado “Estado desarrollista”, estaba llegando a su fin. Además de las vulnerabilidades descubiertas con ocasión de la crisis (como la debilidad de los sistemas financieros), China se sumaba por entonces al mismo juego, creando una nueva presión competitiva sobre los primeros “tigres”.

“China en particular es hoy el centro de una red de producción asiática, que intensifica y da forma a esa nueva interdependencia. Es esta dinámica la que permite anticipar que la globalización, generalmente considerada como un proceso gestionado por Occidente, dependerá cada vez más de decisiones tomadas por los asiáticos.”

En segundo lugar, la globalización reveló a los asiáticos que compartían un destino común y, por tanto, necesitaban dotarse de los mecanismos que permitieran evitar o gestionar futuras crisis. El resultado de esa reflexión fue el impulso que, desde finales de 1997, recibió la cooperación económica regional,

cada vez más institucionalizada a través de ASEAN+3 o de la cumbre de Asia Oriental.¹ El regionalismo puede interpretarse así como una de las principales respuestas asiáticas a la globalización.

A su vez, la integración regional y el simultáneo ascenso de China e India hacen que Asia y la globalización hayan entrado en una nueva fase. La región ha dejado de ser un mero conjunto de naciones con escasos contactos entre sí, para convertirse en un espacio más interrelacionado en todas las esferas. China en particular es hoy el centro de una red de producción asiática, que intensifica y da forma a esa nueva interdependencia. Es esta dinámica la que permite anticipar que la globalización, generalmente considerada como un proceso gestionado por Occidente, dependerá cada vez más de decisiones tomadas por los asiáticos.

Pese al dinamismo y prosperidad de la región, sería un error sin embargo creer que ese curso ascendente es irreversible. El futuro de Asia está sujeto a una serie de variables aún por determinar; no puede descartarse, por ejemplo, una reacción proteccionista en Estados Unidos o en la Unión Euro-

pea, que dañaría gravemente sus posibilidades. Ese riesgo revela que todavía no está cerrado el encaje de Asia en el orden internacional. La nueva arquitectura económica regional tiene que complementar el sistema global en formación, para lo cual las instituciones multilaterales tendrán que adaptarse a los tiempos y reconocer el peso de las potencias emergentes.

Desde la perspectiva de la región, las dos grandes fuerzas en juego –el auge de China y el regionalismo– plantean otro tipo de cuestiones. ¿Se beneficiarán todos los países del éxito de China, o habrá algunos que no podrán afrontar su competencia? ¿Qué ocurriría si fuera China la que dejara de crecer? ¿Será la integración regional un factor de eficiencia, o puede convertirse en una fuente de vulnerabilidad? Por lo demás, las incertidumbres no son sólo de naturaleza económica: la alteración del equilibrio de poder regional sitúa también a Asia ante una encrucijada estratégica en el terreno de la seguridad.² ¿Podrá crearse una estructura que fomente la estabilidad y la cooperación, y por tanto el crecimiento, o provocarán las ambiciones nacionales un nuevo período de rivalidad?

Éstas son algunas de las preguntas que se han hecho los observadores en los últimos años. Menor atención parece haberse prestado en cambio a la dimensión interna del proceso. Sin embargo, la integración en la economía global ha transformado profundamente el marco de relaciones sociales, organización económica y autoridad política de los países asiáticos. El resultado es una dinámica de cambio interno que ha asomado con fuerza durante el último año. La creciente interacción con el mundo exterior parece haber propiciado un deseo de cambio, provocando un choque con los defensores del *status quo*. Prácticamente ningún país de la región parece librarse del creciente descontento ciudadano con sus líderes políticos ni de las protestas contra la corrupción y las desigualdades sociales. La gobernabilidad se ha convertido de este modo en la más urgente prioridad. ¿Podrá evitarse que este descontento frene el desarrollo y se convierta en causa de inestabilidad política?

Ciertamente es una paradoja que en la región de mayor dinamismo económico del planeta se extienda la insatisfacción con los gobiernos. Pero la causa no es otra que la estrecha relación existente entre la estabilidad económica, social y política en Asia en la era de la globalización. Un reciente informe del Banco Mundial ofrece una importante clave: “De manera colectiva estos países han recurrido a la integración

regional para continuar siendo competitivos a escala global. Sin embargo, a medida que muchos de ellos han reducido la pobreza y alcanzado niveles de ingresos medios, el rápido crecimiento económico que ha impulsado esta integración internacional se ha visto acompañado por una creciente tensión interna derivada de una mayor desigualdad, de abusos del medio ambiente y de la corrupción. Del mismo modo que los países de Asia oriental han mantenido la competitividad de sus economías reforzando la integración global a través de su integración regional, tienen que sostener este crecimiento a través de una tercera integración, interna, dirigida a asegurar la cohesión de sus sociedades.”

El déficit político asiático

Al depender en gran medida del comercio y la inversión extranjera, los países asiáticos no pueden renunciar a integrarse en la economía mundial: el objetivo prioritario del poder y la riqueza nacional no deja más alternativa que adaptarse a la lógica de la globalización. El comercio es el camino que les permite crecer de manera más rápida, y el desarrollo económico la mejor garantía para la estabilidad política así como para hacer frente a posibles amenazas a su seguridad. Se acepta pues la interdependencia aun siendo

“ La creciente interacción con el mundo exterior parece haber propiciado un deseo de cambio, provocando un choque con los defensores del *status quo*. Prácticamente ningún país de la región parece librarse del creciente descontento ciudadano con sus líderes políticos ni de las protestas contra la corrupción y las desigualdades sociales. La gobernabilidad se ha convertido de este modo en la más urgente prioridad.”

consciente de los riesgos que implica. Por un lado, esa integración crea nuevas fuentes de vulnerabilidad, al exponer a las sociedades de Asia a los cambios que puedan producirse en la economía mundial y regional (piénsese, por ejemplo, en el impacto de una recesión global o de un regreso al proteccionismo). Por otro, la apertura al exterior afecta a la capacidad de

los estados para gestionar sus cada vez más complejas sociedades.

Para hacer frente a las presiones de la globalización e intentar maximizar sus beneficios, los gobiernos tienen que definir estratégicamente la estructura y objetivos que persiguen para su economía y su sociedad. Es un esfuerzo en el que tienen que articular un equilibrio entre fuerzas externas e internas, entre las demandas derivadas de las presiones globales y lo que sus propias sociedades están dispuestas a aceptar. La adaptabilidad del Estado resulta por ello crucial: el poder y la prosperidad dependen más que nunca de la capacidad para establecer una coherencia entre el orden interno y la política exterior.

Aunque la globalización ejerce una presión sobre todos los estados, obligándoles a reconfigurar sus políticas e institu-

ciones, las estrategias seguidas para adaptarse a ella, varían lógicamente de uno a otro caso. En todos ellos, sin embargo, se aprecia un creciente choque entre los imperativos económicos globales y las circunstancias políticas internas. Esa divergencia proporciona el contexto que permite interpretar la evolución de Asia en 2006 a través de sus principales potencias: China, Japón e India. Estas páginas analizarán también la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), aspirante como bloque a convertirse en otro actor asiático de referencia.

El mundo dirige hoy su atención al ascenso de China como nueva potencia, mientras que es la situación interna la que concentra las energías de sus dirigentes. Pese a su activismo diplomático, no es en realidad su proyección internacional lo que les inquieta, sino cómo mantener la estabilidad en una sociedad que vive un proceso de cambio social y económico sin precedente. Algunas consecuencias del crecimiento rápido –la desigualdad, la corrupción o los daños medioambientales– obligan a cambiar el modelo de desarrollo para asegurar la continuidad del progreso económico. Serán los equilibrios internos, más que el entorno geopolítico, los que determinarán la China que afrontará el mundo en las próximas décadas.

Japón representa el caso inverso. La globalización, lejos de beneficiarle, acabó con su sistema de posguerra. Las instituciones en que se asentó el éxito económico japonés, y que sirvieron de modelo a los países vecinos, se habían convertido en un obstáculo en la era de la interdependencia. Aunque tardaría un tiempo en comprenderse, la crisis que estalló en 1990 no se debía tan sólo al fin de una burbuja especulativa financiera e inmobiliaria; era todo el esquema desarrollista japonés el que quedaba superado por las nuevas fuerzas globales. Japón parecía haber desaparecido de los radares desde entonces; sin embargo, de manera apenas perceptible, durante los últimos 15 años el país ha transformado la estructura de su economía y, parcialmente, el sistema político, dando por cerrada una crisis que simboliza la retirada, en septiembre de 2006, de Junichiro Koizumi como primer ministro. Una de las consecuencias de esa revolución tranquila es una nueva política exterior que hará de Japón una potencia de peso cuando casi nadie lo esperaba.

Al igual que China, India parece obsesionada con su estatus internacional, resultante de su integración en la economía global. No obstante, los límites internos a su proyec-

ción exterior son considerables. A pesar del notable ritmo de crecimiento de los últimos años, aún deben realizarse importantes reformas estructurales para que la economía pueda desarrollar todo su potencial; reformas que cuentan con una considerable oposición popular. El crecimiento supone un desafío para el orden tradicional: está reduciendo la pobreza, pero al mismo tiempo agrava las desigualdades entre una élite urbana y el resto de la población, que sin embargo también aspira a un futuro mejor. Cómo responder a esas expectativas y mantener la estabilidad social representa un reto considerable para el sistema político. Por lo demás, para convertirse en superpotencia, India debe demostrar que, pese a su extraordinaria diversidad interna,

“Una razón esencial de la renovada importancia de la política es que, en contraste con lo que fue una característica esencial del crecimiento asiático –una distribución igualitaria de la renta– en los últimos años se ha producido un aumento significativo de la desigualdad (...) [Esto] coincide con el hecho de que las sociedades tienen hoy mayores expectativas sobre lo que sus gobiernos tienen que proporcionar.”

cuenta con la identidad nacional y la cohesión necesaria para que su política exterior pueda tener un impacto global.

La ASEAN, por último, busca profundizar en su integración para convertirse en un nuevo polo de referencia frente a los grandes de la región. El entorno exterior actúa como elemento de presión a favor de

una mayor institucionalización del grupo, pero la heterogeneidad de sus miembros no la facilita. El futuro de la organización también depende en gran medida de la gobernabilidad interna. Hay una gran disparidad en las posibilidades de acceso a infraestructuras y servicios básicos, y en muchos sectores se culpa a la apertura económica de la caída en los ingresos de los menos favorecidos. El golpe de estado en Tailandia y las circunstancias que lo rodearon son un ejemplo del déficit político aún por corregir en la subregión.

Una desarrollada estructura institucional no sólo es imprescindible para que los países asiáticos puedan lograr sus ambiciones internacionales. En su propia evolución económica y política interna, como ya se ha mencionado, la gobernabilidad importa cada vez más. El desarrollo no sólo significa prosperidad económica; la calidad del crecimiento es igualmente importante como medida de progreso de una sociedad. A largo plazo, el crecimiento económico difícilmente podrá sostenerse sin unas prácticas e instituciones políticas sólidas, con una fuerte legitimidad.

Una razón esencial de la renovada importancia de la política es que, en contraste con lo que fue una característica esencial del crecimiento asiático –una distribución igualitaria de la renta– en los últimos años se ha producido un aumento significativo de la desigualdad, un fenómeno al que no escapan siquiera los países más ricos. En Japón, se ha convertido en el asunto central para el principal partido de la oposición, que recurrirá a él durante la campaña para

las elecciones al Senado el próximo verano. En Corea del Sur, la división entre ricos y pobres –que crece con rapidez– es vista como una afrenta a sus tradiciones confucianas. En Singapur, a pesar de un fuerte crecimiento, el tercio más pobre de la población se encuentra en peor situación que hace cinco años y hay una preocupación del gobierno por el mantenimiento del contrato social.

Este fenómeno de estancamiento de los salarios medios y de caída de los ingresos más bajos, por lo demás no privativo de Asia, no es sólo fuente de tensión entre ricos y pobres, entre las ciudades y el campo, entre intereses públicos y privados, sino que coincide con el hecho de que las sociedades tienen hoy mayores expectativas sobre lo que sus gobiernos tienen que proporcionar. A medida que las economías de Asia son más prósperas, los ciudadanos demandan un gobierno mejor, más eficaz y transparente en su funcionamiento. Esta demanda de modernización política por parte de una clase media urbana con cada vez mayores niveles de formación, así como por agricultores y trabajadores que no dudan en manifestar públicamente sus quejas, resulta cada vez más difícil de ignorar por la clase política. Hay una brecha entre lo que se espera de los gobiernos y la capacidad de éstos para satisfacerlo.

El descontento con los políticos, el crecimiento de la desigualdad, el aumento de las protestas frente a la tradicional actitud asiática de pasividad con respecto al poder, y la debilidad de las instituciones, crean un riesgo de inestabilidad. Esa conflictividad social también tiene el potencial de erosionar el apoyo popular a las reformas económicas y, de manera más general, alterar el proceso de crecimiento. No debe extrañar pues el neonacionalismo económico que se vive en la región.

La conclusión es que, a pesar de su éxito económico, la mayor incertidumbre sobre el futuro de Asia es política. Unos correctos fundamentos macroeconómicos no pueden ocultar por más tiempo los riesgos políticos inherentes en un crecimiento rápido pero desigual. Si no se atienden los problemas de gobernabilidad, el progreso económico puede verse en peligro. El imperativo del desarrollo institucional nunca ha sido por ello mayor.

China: hacia una “sociedad armoniosa”

El ascenso de China se produce en la era de la globalización. Fue la decisión de sus dirigentes de abrir la economía a los

mercados mundiales, a finales de los años setenta, lo que hizo posible su despegue económico. En la década de los noventa, la crisis asiática y el debate interno sobre la globalización, obligó a China a replantearse de nuevo sus opciones estratégicas. El compromiso adoptado fue el de integrarse aún más en la economía global mediante su adhesión a la Organización Mundial de Comercio, un paso que, además de asegurar a China su participación en la formulación de las reglas multilaterales, inclinó el debate interno a favor de los reformistas.

Para éstos la globalización resultaba indispensable para el crecimiento económico, y éste a su vez es condición esencial para mantener la estabilidad política. El desarrollo económico refuerza asimismo el poder nacional y, de esa manera,

“ Si China no mejora su capacidad de gobernabilidad, el auge económico del país podría detenerse. En esas condiciones, China no podrá mantener su influencia geopolítica ni utilizar su poder económico para ganar peso en el mundo. A pesar de lo extraordinario de sus logros hasta la fecha, las limitaciones institucionales de China pueden complicar su ascenso como superpotencia.”

facilita el objetivo chino de adquirir un estatus como potencia regional y global. La intención del gobierno ha sido, no obstante, la de “gestionar” el proceso, tratando de resolver la tensión existente entre la convicción favorable a la globalización y el temor a que ésta afecte a la capacidad del estado para mantener la cohesión social. La incorporación de Chi-

na a la OMC señaló la determinación de sus dirigentes de aceptar tanto las oportunidades como los riesgos derivados de la interdependencia económica, y así aparece recogido tanto en el informe de Jiang Zemin al XVI Congreso del Partido (noviembre de 2002) como en el Libro Blanco sobre el Desarrollo Pacífico (2005). Pero naturalmente resultaba imposible prever las consecuencias de un crecimiento tan rápido.

Aunque compaginar estabilidad política y crecimiento económico ha sido el objetivo de las reformas chinas desde 1978, la integración internacional del país ha creado nuevos desafíos. A pesar de la reducción de la pobreza y de una mejora sin precedente en el nivel de vida de sus ciudadanos, existe una profunda insatisfacción social. Muchos piensan que las reformas han beneficiado sobre todo a determinadas regiones, sectores y grupos. Entre los factores de ese malestar hay que incluir el aumento del desempleo, tanto en el campo como en las ciudades (consecuencia de la privatización de las empresas estatales), y un limitado acceso a servicios públicos básicos como sanidad y educación. La percepción de desigualdad, sumada a una extendida corrupción, está en el origen del aumento de las protestas y manifestaciones, reflejo de una conflictividad social que inquieta al Gobierno.

Los críticos con las reformas creen que ese malestar es consecuencia de la evolución hacia una economía de mercado.

Hay quienes piensan que los extranjeros están comprando demasiados activos chinos, y que determinados sectores de la economía no deberían privatizarse ni abrirse al exterior. Son los mismos que, en la reunión de la Asamblea Popular Nacional en marzo de 2006, lograron que no se aprobara la ley dirigida a reforzar la protección jurídica de la propiedad privada (finalmente adoptada en 2007). Por primera vez en una década, estas presiones han obligado a los dirigentes chinos a tener que volver a defender los principios de la política de reformas, si bien éstas deben enfocarse ahora desde la perspectiva de un nuevo modelo de crecimiento. Cambiar un esquema de desarrollo basado en las exportaciones y la inversión extranjera para dar un mayor protagonismo a la demanda interna es algo que se intenta hacer desde 2004. El Gobierno también quiere un uso más eficiente de los recursos energéticos, que reduzca el consumo –y por tanto la dependencia del exterior– y que frene un mayor deterioro medioambiental. Este cambio de modelo es una de las prioridades del actual programa quinquenal, y explica por ejemplo las nuevas directrices sobre inversiones extranjeras anunciadas en noviembre de 2006. Pero es discutible que este impulso regulador vaya a facilitar por sí solo la transformación del sistema económico chino hacia un esquema basado en el consumo y los servicios más que en la inversión extranjera y en las exportaciones de productos manufacturados.

El problema va más allá de buscar una u otra estructura económica: el coste social del crecimiento se ha hecho más visible, resulta políticamente insostenible y también más difícil de gestionar. Para afrontar los riesgos de la globalización no basta con recurrir a medidas legales o administrativas, eficientes sólo a corto plazo; es necesario todo un reajuste institucional dirigido por el estado, que cree una red de protección frente a las nuevas inseguridades económicas y proporcione los bienes públicos que demanda la sociedad.

Este enfoque más orientado hacia el equilibrio social que a la obsesión del crecimiento, ya formaba parte del programa con que los líderes de la cuarta generación llegaron al poder en 2002, y es la razón de muchos de los mensajes lanzados desde entonces. Conscientes de que las crecientes diferencias en el seno de la sociedad china están poniendo en peligro la legitimidad del Partido, los dirigentes han cuestionado la estrategia seguida hasta ahora y formulado un concepto “científico” de desarrollo sostenible. En octubre de 2006, el Pleno del Comité Central del Partido Comunista, el último antes del XVII Congreso (otoño de 2007), introdujo una nueva orientación en su agenda política a fin de intentar corregir los desequilibrios producidos por la reforma en áreas como educación, salud o medioambiente, por no hablar de la corrupción. La gravedad de las diferencias socioeconómicas exige, según los líderes chinos, una nueva doctrina (la creación de una “sociedad armoniosa”, *hexie*

shehui), que corrija los costes del crecimiento sin control. Aunque el Partido reconoce asimismo que debe ser más proactivo en la solución de estas contradicciones, no se mencionaron compromisos concretos: simplemente se indicó que debería haber mejoras hacia 2020.

Hasta ahora, el Gobierno ha sabido gestionar las tensiones entre la modernización económica y las insuficiencias institucionales de sus prácticas políticas (como la falta de transparencia o la debilidad del Estado de derecho), pero eso no significa necesariamente que pueda seguir haciéndolo en el futuro. Los dirigentes son conscientes de los déficits sociales, y de que hay un límite a la estrategia de mantener el poder a través de las reformas económicas. Sus bases de legitimidad dependen de hecho de su capacidad para resolver estos problemas y por ello han comenzado a responder a la presión para reorientar el desarrollo de China. No obstante, la pregunta que hay que hacerse es si la construcción de esa sociedad armoniosa es posible sin cambios políticos.

El temor al desorden interno limitará el ritmo del cambio, pero si China no mejora su capacidad de gobernabilidad, el auge económico del país podría detenerse. En esas condiciones, China no podrá mantener su influencia geopolítica ni utilizar su poder económico para ganar peso en el mundo. A pesar de lo extraordinario de sus logros hasta la fecha, las limitaciones institucionales de China pueden complicar su ascenso como superpotencia.

Japón, nueva potencia

Si la globalización es un factor central para explicar el auge de China, en el caso de Japón ha sido más bien la razón de su crisis; la causa de una desaceleración que ha durado 15 años, hasta que el país ha logrado adaptarse a las exigencias de la interdependencia económica.

Con un crecimiento sostenido durante décadas que hicieron de su economía la segunda mayor del mundo, Japón parecía haber descubierto un nuevo modelo de capitalismo –basado en un alto nivel de ahorro, grandes inversiones de capital y una estrategia apoyada en las exportaciones– que sirvió de ejemplo para el resto del continente. Pero lo que resultaba una extraordinaria fórmula para convertirse en una potencia industrial en poco tiempo, ya no servía para una economía que había “alcanzado” a las de Occidente. Desde mediados de los años ochenta, Japón necesitaba adaptarse a la madurez de su economía, una urgencia que quedó oculta por la burbuja inmobiliaria y bursátil de 1986-90. El mensaje de la quiebra de la bolsa en 1990 fue precisamente que su forma de desarrollo resultaba insostenible: Japón debía ajustar su estructura industrial y su sociedad a una era de menor crecimiento y de rápido cambio tecnoló-

gico. Las mayores dificultades derivaban, no obstante, de que no bastaba con realizar reformas estructurales en la economía; Japón tenía que modificar también sus prácticas políticas: era el sistema de posguerra el que mostraba su agotamiento estructural.

La burbuja precipitó la crisis, pero la respuesta del Gobierno exacerbó los problemas y la prolongó. En vez de plantear una ambiciosa reforma, se recurrió a una serie de instrumentos fiscales, que beneficiaban a los sectores menos eficientes de la economía japonesa –pero próximos al poder político, como la construcción–, multiplicando el gasto público y, por tanto, la deuda. Estas erróneas decisiones pueden entenderse por las dificultades de Japón para adaptarse al entorno de la globalización. Un modelo económico “blindado” frente a las influencias externas, un insuficiente conocimiento de la competencia global, y una tendencia a la opacidad, reducían la capacidad japonesa para acometer cambios profundos. La complacencia y la inercia burocrática llevaron a intentar mantener el *status quo* el mayor tiempo posible. Sólo con el nombramiento de Junichiro Koizumi como primer ministro en 2001 se impulsaría desde el Gobierno una agenda reformista, aprovechando los cambios que se fueron produciendo en la sociedad y en la economía a lo largo de la década de los noventa.

Por su experiencia, Japón ha definido la globalización en términos muy defensivos, viéndose a sí mismo como una víctima más que como beneficiario de la apertura económica global. Hay una inquietud porque su modo de vida se ve amenazado por fuerzas externas que escapan a su control. Uno de los libros más leídos en 2006, *“La dignidad del estado”* (*Kokka no hinkaku*), es un alegato a favor de los valores tradicionales japoneses frente a la globalización. La percepción de que la influencia del “mercado” destruye los valores sociales y estéticos japoneses contribuye a explicar una lenta adaptación a la lógica de la globalización, pero –económicamente al menos– desde 2002 la perspectiva ha cambiado: se ha producido una recuperación del crecimiento que parece marcar el fin del ciclo de recesión. Se ha acabado la deflación, ha desaparecido el exceso de capacidad productiva –una losa para las inversiones durante más de una década–, se ha reducido notablemente el porcentaje de créditos incobrables de los bancos, y han crecido los gastos de capital y el consumo.

La supuesta “década perdida” de los noventa fue en realidad una etapa de lentos pero graduales avances: la estruc-

tura económica ha cambiado con la mayor participación de la inversión extranjera y las compañías japonesas han abandonado muchas de sus prácticas tradicionales. Aunque sigue siendo una economía relativamente regulada, ha disminuido el papel del Estado, permitiéndose un mayor juego a las fuerzas del mercado. La competencia exterior, la crisis financiera interna y la recesión propiciaron ese reajuste que ha permitido acabar con ineficiencias, con el exceso de protección y los desincentivos a la innovación. Los enemigos de la globalización llaman la atención sin embargo sobre las consecuencias sociales del cambio económico.

Más del 90% de los japoneses creen que la desigualdad social es un problema creciente, según un sondeo de enero de 2007. Hasta que estalló la “burbuja”, el 75% de la población se consideraba perteneciente a la clase media. Según ese mismo sondeo, sólo el 46% se considera ahora clase media, un 14% cree pertenecer a las clases altas y un 35% a la clase media-baja o baja. El aumento de los pensionistas, el crecimiento de los trabajadores a tiempo parcial (del 20% en 1994 se pasó al 32% en 2004), y el estancamiento de los sala-

“ Japón ha definido la globalización en términos muy defensivos, viéndose a sí mismo como una víctima más que como beneficiario de la apertura económica global. Hay una inquietud porque su modo de vida se ve amenazado por fuerzas externas que escapan a su control. (...) [Existe también] la percepción de que la influencia del ‘mercado’ destruye los valores sociales y estéticos japoneses ”

rios en los últimos años, hacen de las diferencias sociales un asunto prioritario de la agenda política. Es el tema central en la campaña de la oposición, que va a proponer medidas laborales, educativas y de reformas de las pensiones y la seguridad social para afrontar la desigualdad. Naturalmente es una cuestión también importante para el Gobierno, que insiste en la creación de una sociedad con igualdad de oportunidades. Desde una perspectiva diferente de la China, puede observarse cómo el impacto de la globalización afecta también a la gobernabilidad japonesa.

Si han sido las necesidades internas chinas las que han empujado su apertura al exterior, son las fuerzas externas las que han transformado los objetivos y las instituciones japonesas. Si en el caso de China son sus objetivos económicos los que han dado forma a su política exterior, Japón, que durante medio siglo se concentró en construir su poder en términos económicos, está ahora recuperando una voz política. La globalización trastocó el modelo económico japonés, del mismo modo que el fin de la Guerra Fría transformó las bases de su política exterior. Japón ya no podía mantenerse al margen de los asuntos estratégicos globales y limitarse a perseguir sus intereses económicos. El auge de China, que desafía su liderazgo en Asia, la amenaza norcoreana y la lucha global contra el terrorismo han hecho aún más insostenible ese esquema: el poder económico no basta para garantizar la seguridad de Japón. Ello ha condu-

cido a una redefinición de sus intereses nacionales y a desarrollar la infraestructura necesaria para adoptar una actitud más proactiva en la escena global.

Correspondió a Koizumi avanzar en esa “normalización” de la política de seguridad y defensa japonesa, para lo que contó con el apoyo de una nueva generación de dirigentes; una generación nacida después de la Segunda Guerra Mundial, que defiende un mayor perfil internacional para Japón. Mediante una serie de reformas institucionales, Japón ha transformado así su orden interno en respuesta a la globalización y a los cambios en el orden mundial y regional, deshaciéndose de su estrategia anterior.

Contradicciones indias

En 1991 India dio un notable giro a su economía: se liberalizó el comercio exterior y se eliminaron muchos de los controles a la inversión extranjera. Con todo, quizá lo más importante fue el cambio de mentalidad que se produjo en el Gobierno, que decidió seguir un enfoque más orientado a las fuerzas del mercado, incluyendo la integración en la economía mundial. Aunque fue una crisis financiera la que obligó a ese cambio de rumbo más que el diseño estratégico de sus líderes, el resultado ha sido una verdadera revolución económica que ha servido de base al ascenso de India como uno de los grandes del planeta. La opción por la globalización ha transformado a un país que durante décadas parecía no poder superar la barrera del estancamiento económico, para convertirse en una de las potencias que determinarán el futuro equilibrio de poder en Asia.

Dejando atrás la que se denominó “tasa india de crecimiento” (3 o 4% como máximo), la economía ha crecido por encima del 6% durante más de una

década y un 8% durante los últimos tres años, las cifras más altas del mundo después de las de China. En 2006 el PIB ha crecido a su ritmo más rápido en 18 años y se esperaba superar el 9% en el año fiscal que concluyó el 31 de marzo. Las autoridades creen que esa tasa se mantendrá durante el próximo plan quinquenal (2007-2012).

Este crecimiento ha ido parejo a la gradual apertura del país. La inversión extranjera ha superado los 10.000 millones de

dólares y continúa al alza, mientras que el comercio exterior como porcentaje del PIB se ha duplicado desde el escaso 15% de 1991. El dinamismo de sus empresas también ha contribuido a cambiar el perfil de la India, que ha entrado con rapidez en la estrategia global de las grandes firmas multinacionales. La creciente confianza del país en su futuro

ro y la reconsideración de su potencial como consecuencia de su crecimiento han reducido el plazo en el que India entrará a formar parte del club de principales potencias económicas. Según un informe de Goldman Sachs, la economía india alcanzará a las de Italia, Francia y Reino Unido hacia 2017, y a las

de Alemania y Japón en un plazo de 12 y 18 años, respectivamente. Hacia 2042 podría superar el PIB de Estados Unidos para convertirse en la segunda mayor economía del planeta después de China.

No debe extrañar así que, según un reciente sondeo del *Chicago Council on Global Affairs*, los indios consideren a su país como el segundo más influyente del mundo tras Estados Unidos. La idea de que India debe aspirar al estatus de “gran potencia” es un objetivo compartido por todos los partidos políticos, con la excepción de la extrema izquierda. Sin embargo, esta ambición choca con la realidad de los problemas sociales y económicos nacionales. El ascenso internacional de India parece inevitable, pero su confirmación depende de una serie de factores todavía por afrontar (no basta con tener un gran tamaño demográfico y económico). Aunque el potencial de India es evidente, para desarrollarlo el país necesita mejorar sus infraestructuras, modernizar la agricultura, crear empleo en la industria, reformar la legisla-

ción laboral y corregir el déficit de la educación pública, entre otras prioridades.

Todos estos desafíos ponen a prueba la capacidad del Estado indio. Aunque el motor del despegue económico no ha sido el Gobierno, sino el sector privado, aún quedan pendientes numerosas

reformas de liberalización y desregulación que sólo las autoridades pueden acometer. Sólo el Estado puede además ofrecer el acceso a infraestructuras –como agua potable y electricidad– y servicios públicos como educación o sanidad. El crecimiento económico forma parte central de la agenda del Gobierno, a fin de sacar de la extrema pobreza a una cuarta parte de la población, pero la necesidad de enfrentarse a los todavía existentes obstáculos al desarrollo parece chocar con el funcionamiento del sistema político.

“ Más del 90% de los japoneses creen que la desigualdad social es un problema creciente, según un sondeo de enero de 2007. Hasta que estalló la ‘burbuja’, el 75% de la población japonesa se consideraba como perteneciente a la clase media. Según ese mismo sondeo, sólo el 46% se considera ahora clase media”

“ Según un informe de Goldman Sachs, la economía india alcanzará a las de Italia, Francia y Reino Unido hacia 2017, y a las de Alemania y Japón en un plazo de 12 y 18 años, respectivamente. Hacia 2042 podría superar el PIB de Estados Unidos para convertirse en la segunda mayor economía del planeta después de China.”

A pesar del interés que atrae India en el exterior como fenómeno económico, lo cierto es que las reformas son impopulares para la mayoría de la población, y no debe olvidarse que de ella dependen los resultados electorales. Los sondeos revelan una opinión generalizada según la cual las reformas benefician sólo a los “ricos”. Por su parte, los sindicatos, ya sean de derechas o de izquierdas, se oponen a las privatizaciones y a las reformas laborales. Es una circunstancia que limita el margen de maniobra de los políticos, especialmente después de lo ocurrido en 2004. El gobierno de coalición dirigido por el Bharatiya Janata Party (BJP) había conseguido unos extraordinarios logros económicos; sin embargo, buena parte del electorado pensó que las ventajas de las reformas no se habían distribuido de manera igualitaria. Los votantes se inclinaron por el Partido del Congreso, desde entonces obligado a prestar mayor atención a los escépticos con la globalización.

En el contexto indio de desigualdad económica y heterogeneidad social no resulta fácil articular un consenso a favor de las reformas estructurales a largo plazo. Aunque, desde 1991, el Gobierno ha estado en manos de cuatro diferentes coaliciones y ninguna de ellas ha renunciado a las reformas, los cambios se han producido en realidad en aquellos sectores que afectan más directamente a las élites urbanas, relacionadas con la economía global, pero no en la agricultura o en el empleo público: el grueso de la población sigue siendo objeto de subsidios y de la intervención del Gobierno. Muchos identifican a los mercados como la causa del empeoramiento del nivel de vida de los más pobres y del daño al medio ambiente, y algunos temen que pongan en riesgo la soberanía nacional. Pero la oposición a las reformas no es ideológica; tiene que ver más bien con los conflictos propios de la sociedad india.

La imagen que resulta es pues la de un contraste entre una economía “nueva” y otra “vieja”; entre una India caracterizada por el dinamismo de la clase media urbana y empresarial, y una India rural que parece haberse quedado atrás. Como en otros países asiáticos, es una brecha que no augura nada bueno para la estabilidad social y política. En palabras del ya citado informe de Goldman Sachs, la combinación de desigualdad y mayores aspiraciones por parte de la población puede fomentar “tensiones sociales, una presión política para detener el proceso de reformas y un aumento del proteccionismo”. Si no se gestiona adecuadamente, esta situación “tiene el potencial de matar la gallina del crecimiento” y –podríamos añadir– el ascenso internacional del país.

Aunque India se ha beneficiado claramente de la globalización, aún queda mucho por hacer. La integración en la economía mundial está provocando desigualdades sociales, así como –al igual que en China– disparidades entre las regiones, una tendencia que puede alterar los complejos equilibrios del sistema federal indio. Si, como escribió Nehru, India es “un manojo de contradicciones mantenido intacto por fuertes pero invisibles hilos”, la globalización está agudizando algunas de esas contradicciones. Pero el proceso político interno no ayuda a responder al desafío. Mientras las demandas de gobernabilidad exigen de India la construcción de un Estado moderno –con una identidad por tanto neutral con respecto a afiliaciones étnicas o religiosas– la fragmentación es lo que mejor define el sistema político. Ninguna otra democracia tiene que funcionar con coaliciones de hasta 24 partidos en el Gobierno, pero esa multiplicación de intereses en la vida política será la norma en el futuro previsible. Es una paradoja que puede convertirse en un lastre para que India consiga el estatus internacional que le corresponde.

“ Aunque el potencial de India es evidente, para desarrollarlo el país necesita mejorar sus infraestructuras, modernizar la agricultura, crear empleo en la industria, reformar la legislación laboral y corregir el déficit de la educación pública, entre otras prioridades. (...) Todos estos desafíos ponen a prueba la capacidad del Estado indio.”

La globalización y el ascenso de China e India sitúan al Sudeste Asiático ante una etapa de transición. La presión de la competencia externa sobre el empleo, su impacto sobre la estabilidad social y las amenazas a la seguridad –en particular, el terrorismo– obligan a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático a redefinir sus objetivos e instrumentos. La organización, que celebra en 2007 su 40 aniversario, es consciente de que debe reinventarse a sí misma si quiere mantener su relevancia y contar como un actor de peso en el futuro de Asia.

ASEAN: la cohesión pendiente

Con 600 millones de personas, una rica base de recursos naturales y una renta per capita media, la ASEAN aspira a convertirse en un tercer polo asiático frente a China e India para así reequilibrar el conjunto del continente. Una serie de factores externos e internos han conducido a la ASEAN y a sus estados miembros a la reflexión de que deben reforzar su papel internacional. Para ello es necesario primero, sin embargo, profundizar en su propia cohesión como grupo.

Económicamente, el Sudeste Asiático ha prosperado y dejado atrás la crisis de finales de los años noventa. Pero no se ha olvidado que, en una economía globalizada, la inversión extranjera, decisiva para su desarrollo económico, es muy volátil. Su vulnerabilidad es hoy mayor dado que, con posterioridad a la crisis, China ha sustituido a los países de la

ASEAN como el destino de preferencia en Asia para los inversores extranjeros. La estructura industrial de la ASEAN no es por otra parte muy diferente de la de China, sin tener naturalmente el potencial de esta última. La competencia china es una de las razones fundamentales por las que la ASEAN quiere crear una comunidad económica que maximice las posibilidades de sus miembros. Ello ofrecería a la organización y a cada uno de sus países integrantes la ventaja de cooperar de manera conjunta para competir frente a terceros.

El problema es que las economías de la ASEAN se encuentran en niveles de desarrollo muy diferentes y han reaccionado de manera diversa frente a las fuerzas de la globalización. Países como Singapur, Tailandia o Malasia han firmado o están negociando tratados de libre comercio con socios más desarrollados como Estados Unidos o Japón. Son iniciativas que contribuyen a diluir la propia integración subregional y que son objeto de divisiones internas: los partidos de oposición denuncian este tipo de pactos, que creen puede dañar su soberanía económica.

Este debate conduce de nuevo a la clave interna. No son pocos los problemas políticos y sociales de los países de la subregión. Mientras no se resuelvan esos problemas de gobernabilidad, no parece tener mucho sentido que concentren sus esfuerzos en la integración regional, como cabe deducir de un mero examen de los grandes de la organización. Indonesia, aun teniendo en cuenta todas sus fragilidades, ha hecho una notable transición hacia la democracia. También Malasia, después de las más de dos décadas de Mahathir en el poder, parece moverse hacia un orden más abierto y plural. Tailandia y Filipinas, por el contrario, han demostrado el último año la dificultad de construir democracias maduras en la región. La presidenta filipina Macapagal Arroyo declaró el estado de emergencia en febrero de 2007 como consecuencia de rumores sobre un posible golpe de Estado y fracasó en su intento de reformar la Constitución, objetivo que aún mantiene para dotar al archipiélago de un sistema parlamentario. Pero fue el golpe militar en Tailandia la más clara indicación de la fragilidad del proceso democrático en Asia.

La crisis política tailandesa ocupó casi todo el año. El primer ministro Thaksin disolvió el Parlamento el 24 de febrero y convocó elecciones anticipadas para el 2 de abril. El boicot de la oposición, que no participó en las elecciones, y las masivas manifestaciones crearon una crisis institucional que hicieron inútil la victoria de Thaksin, quien presentó su renuncia el 4 de abril. Una nueva convocatoria electoral para el 15 de octubre se vio interrumpida al levantarse los milita-

res contra el Gobierno el 19 de septiembre, en un golpe considerado necesario para salvar a la democracia tailandesa de las prácticas autoritarias de Thaksin. Los militares han anunciado su plan de convocar elecciones en diciembre de 2007, después de que se elabore una nueva Constitución, pero el transcurso de los meses está poniendo a prueba la capacidad de los generales.

El 18 de diciembre, el Gobierno anunció su decisión de imponer una serie de restricciones al capital extranjero. Al día siguiente, la bolsa de Bangkok registró una caída del 15%, dejando el mercado en su nivel más bajo en 17 años. El Banco Central corrigió inmediatamente sus medidas de control, no sin haber causado un importante daño a la confianza internacional en el país, en un contexto ya precario desde principios de año por la incertidumbre política. La decisión fue interpretada como una consecuencia de las protestas populares por la manera en que compañías extranjeras se estaban haciendo con la propiedad de algunas industrias locales. Esta reacción de nacionalismo económico recuerda la crisis de 1997-98: Tailandia parece dudar de nuevo entre replegarse sobre sí misma o integrarse en los mercados globales. Aunque se da la bienvenida a la inversión extranjera, en Tailandia –como en otros países vecinos– crece la oposición a una política de puertas abiertas: hay una determinación en muchos medios de reafirmar el control nacional frente a empresas multinacionales y especuladores financieros internacionales, aun a costa de un crecimiento menor.

La desigualdad social y la debilidad de las instituciones pueden ser origen de violencia, inestabilidad política y conflictos, factores todos ellos que no facilitan el desarrollo eco-

“ El objetivo de la Constitución de la ASEAN, propuesta durante la última cumbre de la organización en Cebú (enero de 2007), es asegurar su relevancia frente al poder económico de China e India.”

nómico. Quizá la experiencia tailandesa haya servido para que los dirigentes de la ASEAN acierten en la definición de su futuro. Como ya se ha mencionado, el grupo busca su integración para reforzar su com-

petitividad. Una mayor institucionalización facilitará su consolidación como uno de los grandes bloques comerciales del mundo. El objetivo de la Constitución de la ASEAN, propuesta durante la última cumbre de la organización en Cebú (enero de 2007), es asegurar su relevancia frente al poder económico de China e India. “ Mientras que la Constitución de la ASEAN ofrecerá un marco legal que resultaba necesario desde hace tiempo, la ASEAN debe resituarse”, se indicó durante la cumbre, para “ atender los crecientes desafíos y oportunidades de la integración regional, la alteración en el escenario asiático provocado por el ascenso de China e India, así como por la ampliación de los vínculos de Asia con el resto del mundo”. La formación de la Comunidad de ASEAN, en 2015, “ reforzará la centralidad de la

ASEAN y su papel como fuerza impulsora de la arquitectura regional en formación”.

Quizá lo más importante se encuentra, sin embargo, entre algunas de las recomendaciones del grupo que elaborará la Constitución: la paz y estabilidad regional, señala el borrador presentado en Cebú, depende “del reforzamiento de los valores democráticos, el buen gobierno, el rechazo de los cambios de gobierno anticonstitucionales y no democráticos, el respeto al Estado de derecho, así como a los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Sin corregir los problemas de gobernabilidad no habrá ni desarrollo económico sostenido, ni integración subregional ni protagonismo internacional para la ASEAN.

Cohesión social y legitimidad política

La separación entre economía y política que ha caracterizado al desarrollismo asiático durante las últimas décadas resulta cada vez más difícil de mantener. La modernización económica no puede completarse sin una paralela modernización política, una necesidad que también deriva de las transformaciones sociales causadas por el crecimiento. Ésta fue una de las principales lecciones de la crisis de 1997-98, que reveló la debilidad institucional de muchos de los Estados de la región. El crecimiento económico mejoró el nivel de vida de los ciudadanos, pero –salvo excepciones– no produjo el orden político y jurídico que garantiza los derechos de propiedad, limita el intervencionismo del Estado e impide la corrupción. La corta duración de la crisis redujo la presión a favor de las reformas, pero la recuperación no acabó con las dislocaciones socioeconómicas, ahora acentuadas por la globalización.

Cuando grandes segmentos de una sociedad perciben que los beneficios del crecimiento se están distribuyendo de manera desigual, el paso siguiente es el de cuestionar las polí-

ticas seguidas por el Gobierno y actuar contra ellas. Pero al expresar su insatisfacción, más que oponerse a la globalización lo que hacen es plantear sus dudas sobre la distribución de riesgos que implica la apertura económica. Frente a esta situación, la respuesta de los gobiernos debe ser doble. Por un lado, deben ajustar el conjunto de políticas públicas –en especial, fiscalidad, educación y sanidad– para mitigar los efectos negativos del crecimiento rápido; de otro modo no podrá mantenerse un consenso social a favor de la estrategia desarrollista. Por otro, a más largo plazo, es necesario construir las instituciones que hagan el proceso político más participativo, que obliguen a los dirigentes políticos a atender las exigencias de la gobernabilidad y a distribuir los beneficios del crecimiento de manera más equitativa. Sólo así podrán reforzarse la cohesión social y la legitimidad política, factores internos de los que dependen sin embargo la proyección internacional de los gigantes de la región y la propia consolidación de Asia como nuevo actor global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEESON, Mark. *Regionalism and globalization in East Asia. Politics, security and economic development*. Nueva York: Palgrave, 2007.
- GILL, Indermit, y KHARAS, Homi, eds. *An east Asian renaissance: Ideas for economic growth*. Washington: World Bank, 2006.
- LUCE, Edward. *In spite of the gods. The strange rise of modern India*. Nueva York: Doubleday, 2007.
- PEI, Minxin. *China's trapped transition: The limits of developmental autocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- PYLE, Kenneth B. *Japan rising: The resurgence of Japanese power and purpose*. Nueva York: Public Affairs, 2007.

1. Fernando Delage, “La transformación de Asia”, *Anuario Asia-Pacífico 2004*. Fundació CIDOB / Casa Asia / Real Instituto Elcano, 2005.
2. Fernando Delage, “La nueva geopolítica asiática”, *Anuario Asia-Pacífico 2005*. Fundació CIDOB / Casa Asia / Real Instituto Elcano, 2006.