

Esquemas de cooperación económica en el Asia-Pacífico: el triángulo de crecimiento del Sur o *SIJORI*

Eleazar Velázquez Navarro*

Resumen

SIJORI es un singular esquema de cooperación económica localizado en la región de Asia-Pacífico. Singapur, Malasia e Indonesia han construido en torno a sí una particular dinámica económica que ha dado como resultado una subregión con gran potencial de crecimiento y proyección a futuro. Esta relación de cooperación trilateral se entiende como una alianza estratégica en la que las características y recursos de las partes se unen para conseguir mayores ganancias y beneficios comunes.

La complementariedad económica es el pilar fundamental del esquema. Por una parte, Singapur aporta capital, conocimiento tecnológico, infraestructura y recursos humanos altamente capacitados, y por otra, Malasia e Indonesia disponen de abundantes recursos naturales, extensiones de terreno y mano de obra barata. El compromiso más fuerte proviene de Singapur como promotor del concepto. Indonesia juega un papel de apoyo muy importante, aunque menos comprometido que el singapurense. Malasia se muestra poco comprometida en virtud de que sus planes de desarrollo colocan a Johor en un contexto nacional y no determinado por el esquema multilateral.

SIJORI reditúa atractivas ganancias para sus socios. La combinación de sus economías puede llegar a convertir a la zona en un centro mundial de actividades industriales y de servicios. Sin embargo, debe reconocerse que en muchos aspectos no ha tenido éxito. Por lo tanto, el reto para los próximos años es trabajar conjuntamente para consolidar el proyecto, lo que exige un mayor compromiso político por parte de los tres gobiernos.

Introducción

La región de Asia-Pacífico se ha distinguido por los dinámicos procesos económicos que se han registrado en esa zona durante los últimos años. El admirable crecimiento conseguido por algunas economías¹ ha

* Maestro en Política Pública por la Universidad Nacional de Singapur (programa de estudios de la Universidad de Harvard aplicado al contexto regional del sudeste asiático). Primer secretario del Servicio Exterior Mexicano adscrito a la Embajada de México en Indonesia.

¹ Los estudiosos de los procesos económicos en Asia se refieren a los

Abstract

SIJORI is a peculiar scheme of economical cooperation made up of three members: Singapore, Malaysia and Indonesia. They have created a sub-region which has a great growth potential and a promising future. This trilateral cooperation relationship is like a strategic alliance in which the resources of its members are joined in order to get larger benefits. Owing to this, this zone could become an industrial and services world centre. However, not all of its actions have been successful, so is necessary a deepest political compromise on the part of the three governments.

favorecido la creación de esquemas de cooperación en varias subregiones de Asia, que se caracterizan por involucrar dos o más unidades económicas con diferentes grados de desarrollo.

En este contexto, destaca la particular relación de cooperación que se ha creado entre Singapur, Malasia

países de la región como "economías", término que subraya el interés de tratarlos como unidades económicas independientes al tiempo que evita polémicas sobre si ciertos territorios como Singapur o Taiwán pueden realmente considerarse países.

e Indonesia, mejor conocida como "Triángulo de Crecimiento del Sur" o *SIJORI*.

El objetivo de este ensayo es presentar una visión general sobre *SIJORI* como experiencia de cooperación económica multilateral. El análisis está dividido en tres partes. La primera, a guisa de marco teórico, señala los elementos que identifican los esquemas de cooperación multilaterales en Asia-Pacífico. La segunda parte presenta de manera general la naturaleza del esquema y su significado para Singapur, Malasia e Indonesia. Finalmente, se hace una evaluación de los éxitos y problemas que ha tenido *SIJORI* con el fin de tener una apreciación más clara y completa de lo que significa como iniciativa de cooperación económica en el sudeste asiático.

Esquemas de cooperación económica en Asia-Pacífico

El desarrollo económico en la región del Pacífico no está delimitado por fronteras geográficas, barreras naturales o diferencias culturales. Por el contrario, la actividad económica, por su propia naturaleza y necesidades de reproducción del capital, ha impulsado el desarrollo a nivel local, nacional, multinacional y regional sin considerar límites fronterizos.

La cooperación entre diferentes economías se ha dado por la necesidad de enfrentar un ambiente más competitivo a nivel global. Las economías con mayor grado de desarrollo tienden a aprovechar las ventajas que ofrecen aquellas de menor desarrollo, lo que resulta en una relación mutuamente benéfica: las primeras pueden reproducir sus procesos productivos con el mismo o mayor margen de ganancia y las segundas reciben apoyo para impulsar procesos productivos que no podrían llevar a cabo por sus propios medios.

En Asia podemos apreciar a simple vista este fenómeno al detectar inversiones hongkonesas en las zonas de Shenzhen y Guandong, flujos de inversión de Taiwán en la provincia de Fujien e inversiones coreanas que atraviesan el Mar Amarillo para quedarse en la provincia china de Shangdong. En este sentido, los expertos asiáticos han identificado como esquemas de cooperación subregionales o zonas económicas² las si-

² Sobre este tema se recomienda el texto de Lee Tsao Yuan, "Subregional Economic Zones in the Asia-Pacific: An Overview" en Tóh Mun Heng y Linda Low (eds.), *Regional Cooperation and Growth Triangles in ASEAN*, Singapur, Times Academic Press, 1993, pp. 9-58.

guientes: 1) Esquema de Cooperación Económica del Noreste de Asia, refiriéndose a la región más extrema del Lejano Oriente involucrando a Japón, Corea del Sur, Corea del Norte y la zona aledaña a Vladivostok de la parte asiática de la Federación Rusa; 2) Esquema de Cooperación del Mar Amarillo, que incluye a Japón, la península coreana y las provincias chinas colindantes; 3) Esquema de Cooperación del Sur de China, compuesto por las dinámicas economías de Hong Kong, Taiwán y las Zonas Económicas Especiales costeras de China; 4) Esquema de Cooperación Económica Tong King, que incluye Hong Kong y las provincias chinas del Sur, Vietnam y Laos; 5) Esquema de Cooperación Económica del Sur de Indochina, que involucra las economías de Vietnam, Laos, Camboya y Tailandia; 6) Triángulo de Crecimiento del Norte, involucrando a las economías de Malasia, Tailandia e Indonesia; 7) Triángulo de Crecimiento del Sur, en las que participan las economías de Singapur, Indonesia y Malasia, y 8) como corolario de los esfuerzos de cooperación económica en el sudeste asiático está la visión de la "Gran ANSEA",³ que debe entenderse como el objetivo de consolidar para el año 2003 el Área de Libre Comercio de ANSEA o AFTA por sus siglas en inglés.

Los estudiosos asiáticos en la materia, en sus tareas de elaborar marcos conceptuales para explicar la dinámica económica en las subregiones, han identificado tres principales factores que caracterizan estos mecanismos o esquemas de cooperación: 1) complementariedad económica; 2) integración regional dirigida por el sector privado y 3) compromiso político y papel del gobierno como facilitador.⁴

La complementariedad económica se entiende como la relación mutuamente benéfica que resulta de combinar dos economías con diferentes grados de desarrollo para reproducir procesos de producción más redituables. Esta relación de cooperación surge ante la necesidad de las economías más desarrolladas de reubicar sus procesos productivos a zonas de menor desarrollo que cuentan con los factores básicos de producción, generalmente ya agotados en sus propios mercados: espacio territorial y mano de obra suficiente y de bajo costo.

En cuanto al segundo factor, es claro que los esquemas regionales de cooperación han sido producto del comportamiento del sector privado. Las empresas y

³ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), actualmente incluye nueve países: Brunei, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia, Singapur y Vietnam.

⁴ Lee Tsao Yuan, *op. cit.*, pp. 26-27.

hombres de negocios son los actores fundamentales de la dinámica económica en Asia, cuyas acciones responden a sus intereses y perspectivas de ganancia.

Finalmente, para endosar cualquier entendimiento de cooperación que involucra dos o más unidades económicas independientes, ha sido necesario el compromiso político de los gobiernos para garantizar que interactúen con libertad las fuerzas del mercado. En el caso de los países asiáticos, el gobierno ha asegurado desde reducir el riesgo de inestabilidad política para que los inversionistas extranjeros se vean atraídos a invertir en sus territorios, hasta acciones que garanticen el libre movimiento de bienes, personas y capital a través de las fronteras.

En el contexto de los escenarios económicos subregionales en Asia-Pacífico, destaca por su naturaleza y grado de avance el llamado Triángulo de Crecimiento *SIJORI*, que podría considerarse el esquema de cooperación económica más avanzado en el sudeste asiático.

El triángulo de crecimiento *SIJORI*

SIJORI es el acrónimo compuesto por las dos primeras letras de las regiones que lo integran: Singapur, Johor (Malasia) y Riau (Indonesia). También se le conoce como "Triángulo de Crecimiento del Sur" debido a su ubicación geográfica con respecto al proyecto de cooperación económica que involucra a Malasia, Indonesia y Tailandia, conocido como Triángulo de Crecimiento del Norte.

La primera declaración oficial sobre *SIJORI* surgió del primer ministro de Singapur, Goh Chok Tong, en diciembre de 1989. En junio del año siguiente, el presidente Soeharto de Indonesia y el primer ministro Mahathir Mohamad de Malasia ratificaban oficialmente el concepto y desde entonces los tres gobiernos han hecho referencia al esquema como sinónimo de los excelentes lazos de cooperación entre ellos. Posteriormente, en agosto del mismo año, Indonesia y Singapur firmaron un acuerdo por el cual se comprometieron a desarrollar conjuntamente el archipiélago de Riau y establecieron un comité conjunto a nivel ministerial para coordinar sus acciones de cooperación. Por su parte, Malasia, a pesar del compromiso político señalado por el primer ministro Mahathir, no ha concretado ningún acuerdo de cooperación con las otras dos partes, por lo que los contactos económicos se desarrollan de manera empírica.

Razonamiento económico

El triángulo de crecimiento *SIJORI* ha sido definido como "una alianza estratégica entre tres áreas con diferentes recursos naturales y ventajas comparativas⁵ para formar una región más grande con mayor potencial para el crecimiento económico".⁶

Los factores clave que caracterizan los esquemas de cooperación en el Pacífico referidos en el apartado anterior se aplican al caso *SIJORI*. Es claro que se trata de un espacio económico en el que el sector privado y las fuerzas del mercado interactúan libremente, al tiempo que los gobiernos garantizan el favorable ambiente de negocios.

La complementariedad económica, el pilar fundamental del esquema, se traduce en una favorable combinación de recursos de las economías participantes referidas como ventajas comparativas para conseguir mayores ganancias en beneficio mutuo; por una parte, Singapur aporta capital, conocimiento tecnológico, infraestructura y recursos humanos altamente capacitados y, por la otra, Malasia e Indonesia disponen de abundantes recursos naturales, extensiones de terreno y mano de obra barata.

En este contexto, el sector privado, entendido como las empresas y hombres de negocios de los tres Estados así como las corporaciones multinacionales,⁷ diseñan y dirigen el curso de las actividades productivas. Guiados por intereses y perspectivas de ganancia, realizan inversiones para establecer procesos productivos, en su mayoría orientados a la exportación a terceros mercados. Así, mediante la inversión, el sector privado lleva a cabo la función de transformar el área en una zona de producción y explotación eficiente de los recursos.

Finalmente, el compromiso político de los gobiernos es patente en los acuerdos suscritos entre ellos y en sus directrices de política económica, que tienden a garantizar el favorable ambiente de negocios en la zona.

⁵ El término económico *ventaja comparativa* se refiere a los recursos naturales y la capacidad económica creada por los países (recursos humanos, conocimiento científico y tecnológico, experiencia administrativa, infraestructura, etcétera).

⁶ Sree Kumar y Lee Tsao Yuan, "A Singapore Perspective" en *Growth Triangle: The Johor-Singapore-Riau Experience*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, 1991, p. 3.

⁷ Sobre el papel e importancia de las corporaciones multinacionales para el impulso del crecimiento económico en el sudeste asiático se recomienda ver S. Natarajan y Tan Juay Miang, *The Impact of MNC Investments in Malaysia, Singapore & Thailand*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, 1992.

Ahora bien, aunque existe una visión en conjunto de *SIJORI* como esquema de cooperación, Singapur, Malasia e Indonesia tienen una perspectiva particular. Por tanto, es importante conocer la perspectiva de cada uno de los participantes con el fin de estar en posibilidad de entender el concepto.

La perspectiva de Singapur

Singapur es quizás el actor principal en el triángulo de crecimiento. En cuanto a tamaño es el más pequeño de los socios, pero en términos de potencial económico es el más importante.

Localizado en la estratégica ruta marítima que une el Mar del Sur de China con el Océano Índico a través de los estrechos de Malaca, Singapur tiene una extensión geográfica de 647.5 km² y su población total se estima en 3.7 millones de habitantes (de los cuales sólo 3.1 millones son residentes permanentes). Singapur es la economía más desarrollada de todo el sudeste asiático, registrando un Producto Interno Bruto (PIB) de más de 143 mil millones de dólares que resulta en un PIB *per cápita* de alrededor de 38 500 dólares, con reservas extranjeras por encima de los 118 mil millones de dólares (1997). Sus principales actividades económicas son los servicios financieros y de negocios (31 por ciento del PIB), el sector manufacturero (24 por ciento), comercio (19 por ciento), transportes y telecomunicaciones (11 por ciento) y la industria de la construcción (9 por ciento).⁸

En Singapur, el costo de realizar negocios se ha incrementado considerablemente, a lo que hay que agregar el hecho de que existen problemas de disponibilidad de mano de obra y extensiones de terreno. Asimismo, el alto nivel de vida del que goza la llamada "ciudad-Estado" ha resultado en un incremento de los salarios y propiedades que, unidos a la fortaleza del dólar singapurense, han reducido los márgenes de ganancia de las empresas. Por tanto, la razón fundamental para que Singapur busque extenderse más allá de sus fronteras es simplemente "el agotamiento de los factores de producción al interior de su economía".⁹

Como se ha explicado, es clara la complementariedad económica que existe entre Singapur y las otras regiones de Malasia e Indonesia. El primero juega el papel

de inversionista y las otras regiones de receptores. Para Singapur, la reubicación en Malasia o Indonesia significa reducir sus costos de producción; por ejemplo, la mano de obra no calificada cuesta en la "ciudad-Estado" alrededor de 350 dólares al mes, comparada con el costo en Johor de 150 dólares y en la provincia de Riau de 90 dólares.

Asimismo, a la luz de su sólida infraestructura de servicios, este país se coloca como centro de negocios para toda la zona. La ciudad-Estado ha desarrollado un eficiente sistema financiero y de servicios ligado a los mercados globales, que la coloca en excelente posición de brindar los servicios necesarios para los procesos industriales localizados en el sudeste asiático. Desde el punto de vista singapurense, las empresas locales y corporaciones multinacionales pueden planear y dirigir sus operaciones en la región desde su país de origen, independientemente de donde se realicen los procesos productivos.

La proximidad de Johor y las islas de Riau también es un factor clave en la reubicación de procesos productivos, ya que ello implica minimizar los costos de transportación y viaje. Además, para las compañías asentadas en Singapur reubicarse en Johor y Riau ha traído consigo otros beneficios como tratos preferenciales y privilegios extraordinarios: toda vez que las regiones aledañas han dado grandes facilidades y estímulos a la inversión extranjera para impulsar la actividad económica en la zona, las empresas extranjeras gozan de "estatus de pionero" (exención del pago de impuestos por cinco o más años, renovables), no pagan impuestos a la importación y exportación de sus productos y aprovechan los privilegios que otorga el Sistema Generalizado de Preferencias. El atractivo es mayor si se considera el menor costo de las monedas locales, ringgit para Malasia y rupia para Indonesia.

Cabría destacar que la parte singapurense está decididamente involucrada en lo que se refiere al desarrollo de Batam, una de las islas del archipiélago de Riau, en virtud del gran atractivo que representa su proximidad con Singapur y sus vastos recursos naturales y humanos. La inversión conjunta sobre el parque industrial *Batamindo* ha sido uno de los aspectos más positivos para incentivar a las empresas locales y multinacionales a que se dirijan a la isla, ya que éstas buscan gozar de las garantías que les ha ofrecido *Jurong Town Corporation* y otros parques industriales en Singapur.

Finalmente, para este país también existen excelentes posibilidades de ganancia al combinar los atracti-

⁸ Datos tomados de *Singapore 1998*, Singapur, Ministry of Information and the Arts, 1998.

⁹ Sree Kumar y Lee Tsao Yuan, *op. cit.*, p. 4.

vos naturales de Johor y Riau con su infraestructura turística y de servicios. Singapur busca promocionar como paquetes completos circuitos turísticos que incluyan las excelentes playas de Johor y del archipiélago de Riau, para que los miles de turistas que lo visitan al año puedan extender sus viajes de negocios o placer a los puntos cercanos haciendo más atractiva la ciudad-Estado y no sólo como punto de paso. "Los atractivos naturales de las islas de Riau le otorgan el potencial de convertirse en el *Caribe del Oriente*".¹⁰

La perspectiva de Malasia

El estado de Johor es la región más próxima a Singapur; ocupa un área de 18 914 km², lo que representa el 5.7 por ciento de la extensión territorial de Malasia. Su población está estimada en 2.2 millones de personas, lo que representa el 12.3 por ciento de la población del país.

Johor contribuye con alrededor de 10 por ciento del PIB nacional de Malasia, es el segundo receptor más importante de inversión extranjera (después del estado de Selangor), registrando en la actualidad un monto de inversión acumulada por 3.5 mil millones de dólares (1998); la inversión extranjera proviene principalmente de Japón (27 por ciento), Singapur (23 por ciento), Taiwan (14 por ciento) y Estados Unidos (9 por ciento). La estructura económica del Estado malayo es similar al resto del país, destacando un reciente y acelerado desarrollo industrial. De acuerdo con cifras de las autoridades del Estado, las principales actividades económicas son las manufacturas que representan por el 37.8 por ciento del PIB estatal, seguido de las actividades agrícolas (21.9 por ciento), el comercio, hotelería y restaurantes (10.3 por ciento), los servicios financieros y de negocios con (8.5 por ciento); comunicaciones y transportes (7.2 por ciento); industria de la construcción (3.5 por ciento); y generación de electricidad, gas y agua potable (1.2 por ciento), principalmente.¹¹ Por todo lo anterior, Johor es uno de los estados con mejores niveles de desarrollo de Malasia.

El triángulo de crecimiento *SIJORI* otorga a Johor el papel de receptor de inversión y base para la reubicación de procesos productivos asentados en Singapur. Por tanto, el primer efecto ha sido que las empresas multi-

nacionales reubiquen sus industrias basadas en mano de obra intensiva en el Estado malayo.

Primero para aprovechar la ventaja de precios más baratos de materiales locales, aunque menor productividad; y segundo, aprovechar la existencia de fuerza de trabajo y materias primas de Johor. Adicionalmente, la inversión capitalista inicial es menor a la luz de menores costos de terreno, costos de construcción y renta de inmuebles.¹²

En el contexto de los planes de desarrollo nacional de Malasia, la participación en el triángulo de crecimiento está orientada a promover actividades industriales y contribuir al crecimiento económico del país. A primera vista, todo parece indicar que ha tenido un impacto positivo para el estado y para la economía nacional incorporarse a este esquema de cooperación; sin embargo, parece existir la necesidad de reconsiderar su papel a la luz de la incorporación de la provincia de Riau y de los planes de desarrollo a futuro del gobierno malasio, lo que será analizado más adelante.

La perspectiva de Indonesia

La provincia de Riau es el más grande de los componentes que integran el triángulo de crecimiento. Consiste en una parte de la isla de Sumatra y un archipiélago de 3 214 islas esparcidas a lo largo de los estrechos de Malaca hasta el Mar del Sur de China. Su extensión territorial es de 94 562 km², lo que equivale a cinco veces el tamaño de Johor y 150 veces el tamaño de Singapur. Su población de 3.1 millones de habitantes es también la más numerosa.

La clave para el éxito de Riau depende de la isla de Batam, la primera región de la provincia de Riau vinculada al triángulo de crecimiento. Batam es el territorio más desarrollado del archipiélago de Riau, tiene una superficie de aproximadamente 416 km² y se localiza justamente a 20 kilómetros de Singapur. Un plan maestro fechado en 1979 prevé completar el desarrollo de Batam para el año 2006 y éste se enfoca a la construcción de infraestructura para embarcaciones, el establecimiento de zonas industriales, el desarrollo de

¹⁰ *Ibidem.*, p. 13.

¹¹ Datos tomados de la página de internet del estado de Johor: <http://www.johor.com.my>

¹² Yuhani Kamil, Mari Pangestu y Christina Fedrericks, "A Malaysian Perspective" en *Growth Triangle. The Johor-Singapore-Riau Experience*, *op. cit.*, p. 47.

áreas para la importación y exportación de mercancías, construcción de infraestructura turística y el aseguramiento de infraestructura de apoyo como oficinas, centros comerciales, facilidades de recreación y unidades residenciales.¹³

Actualmente, la inversión nacional acumulada en la isla se estima en 2.9 mil millones de dólares y la inversión extranjera supera los 2.4 mil millones; se tienen registradas 342 compañías extranjeras en Batam procedentes de 25 países, de las cuales el 3 por ciento se dedica a actividades primarias, el 73 por ciento a actividades secundarias y el restante 24 por ciento a actividades terciarias. El principal país inversionista en Batam es Singapur (64.1 por ciento del total), seguido por Japón (8.7 por ciento), Estados Unidos (5.2 por ciento), Taiwán (4.3 por ciento) y Reino Unido (4.2 por ciento). Otros países con significativa inversión son Malasia, Corea, Países Bajos y Alemania. Cabe destacar que se registra como inversión conjunta de Singapur-Indonesia-México la compañía *Tamsa Rexina Tubulars*, dedicada a la fabricación de tubos de acero.¹⁴

Otro gran actor de la provincia de Riau es la isla de Bintan, localizada a 10 kilómetros al este de Batam. Ésta cuenta con un área de 1 100 km² aproximadamente y una población estimada en 130 mil habitantes. Las industrias planeadas para Bintan se dedican al procesamiento de aluminio, refinamiento de petróleo, textiles, electrónicos, productos de madera, componentes de metal y agroindustrias. No obstante, siete mil hectáreas están reservadas al desarrollo de la industria turística, por lo que se espera que ésta sea la principal actividad que distinga a la isla.

Karimum es otra isla pequeña de 273 km² y cuenta con una población de 54 mil habitantes. Tanjung Balai Karimum, la principal ciudad de la isla, es base de la flota aduanera que controla la parte sur de los estrechos de Malaca y base logística de la exploración y explotación de estaño. Además, existe el plan entre Indonesia y Singapur de desarrollar conjuntamente un centro de procesamiento, almacenamiento y distribución de petróleo.

El resto de la provincia también participa, aunque marginalmente, en el esquema de cooperación. El gobierno provincial ha dispuesto un presupuesto anual

¹³ Mari Pangestu, "An Indonesian Perspective" en *Growth Triangle. The Johor-Singapore-Riau Experience*, op.cit., pp. 77-78.

¹⁴ Datos tomados de *Batam, Rempang & Galang Investment Guidelines*, documento elaborado por la Autoridad para el Desarrollo Industrial de Batam (BIDA), Indonesia, 1998.

para el entrenamiento de trabajadores anticipándose a un incremento en la demanda de fuerza de trabajo en Batam y Bintan. El entrenamiento está dirigido a crear profesionales de nivel medio en la industria manufacturera y de servicios turísticos.

Para el gobierno indonesio, la participación de la provincia de Riau tiene un papel vital en los planes de desarrollo nacional. El fuerte impacto que causó la caída de los precios del petróleo a principios de la década de los años ochenta obligó al gobierno a diseñar una estrategia de desarrollo más amplia. Así, la política económica indonesia ha evolucionado de un esquema basado en la explotación y exportación de crudo y gas natural a un modelo de desarrollo industrial y productor de manufacturas. En este contexto, la incorporación de Riau en *SIJORI* representa una oportunidad ideal para impulsar la actividad industrial en dicha región de Indonesia, buscando los siguientes beneficios: 1) desarrollo de las industrias de exportación, que eventualmente se expandirían de Batam a otras regiones del país; 2) ganancia de divisas; 3) creación de empleos tan necesarios para satisfacer la excesiva oferta de mano de obra, y 4) compartir la exitosa experiencia de crecimiento económico de Singapur para promover no sólo el desarrollo nacional de Indonesia sino también contribuir al crecimiento de la región.¹⁵

SIJORI como experiencia de cooperación económica subregional

En teoría, *SIJORI* representa una exitosa fórmula para el crecimiento compartido de las economías participantes. Sin embargo, esta visión tan optimista no necesariamente corresponde a la realidad. Si bien debe reconocerse que existen muchos beneficios para todos, también es necesario evaluar las dificultades que se presentan para avanzar en los compromisos de cooperación.

Factores positivos

No es necesario hacer un estudio exhaustivo para afirmar que *SIJORI* ha sido benéfico para Singapur, Malasia e Indonesia. Las tres economías están en mejor posición en el contexto regional y global que si no hubiera

¹⁵ Budiono Sri Handoko, "Indonesia's Investment Policy in the Riau Islands" en *Capitalizing on Business and Investment Opportunities in Riau Islands*, Seminario organizado por *Business Focus*, Singapur, 17-18 de febrero de 1993.

ocurrido nunca esta particular forma de cooperación económica. Ha permitido la generación de riqueza mediante la explotación y aprovechamiento eficiente de sus ventajas comparativas, lo que da como resultado una saludable base económica.

El esquema de cooperación económica ha funcionado en virtud de que los tres Estados comparten los mismos objetivos de desarrollo. *SIJORI* ha avanzado no sólo como resultado de las fuerzas del mercado y las necesidades de reproducción del capital, sino que ha recibido un empuje adicional mediante las políticas gubernamentales y compromisos políticos de los tres gobiernos.

Las ganancias para Singapur son claras. Singapur crece ampliando su base económica en torno a sí mediante relaciones de inversión en las zonas de Johor y las islas de Riau. Reubica procesos productivos a lugares con menores costos de producción haciendo más competitivas sus operaciones. Así, Singapur construye paso a paso su objetivo de consolidarse como el principal centro económico y financiero de la región.

Para Indonesia, los beneficios son también evidentes. *SIJORI* reditúa a Indonesia con fuentes de empleo, ingresos de divisas, mejoramiento de infraestructura y un incentivo permanente para impulsar una gran gama de actividades productivas, no sólo en Riau sino en todo el país. La posición geográfica de Batam en las rutas navieras internacionales entre el Océano Índico y el Pacífico, hace de la isla, como Singapur, un lugar estratégico para todo tipo de actividades comerciales y de servicios.

Finalmente, el estado de Johor ha sido el primero en beneficiarse del derrame económico de la economía singapurense en la región. La inversión singapurense ha promovido todo tipo de actividades económicas en Johor, que van desde el establecimiento de maquiladoras hasta inversiones en bienes raíces y en la industria turística. Debe reconocerse que Johor ha alcanzado un crecimiento por encima de los otros estados malayos gracias a la actividad productiva que ha incentivado la inversión extranjera aprovechando su vecindad con Singapur.

Cabría señalar que *SIJORI* tiende a configurar una división regional del trabajo a pequeña escala, que propone determinar actividades económicas para cada socio de conformidad con su nivel de desarrollo y capacidad económica. Así, de manera natural se avanza en consolidar una zona económica en donde los procesos productivos especializados y de alta tecnología

sean localizados en Singapur, los procesos menos técnicos en Johor y las operaciones basadas en mano de obra intensiva (maquila) en Batam.¹⁶

A guisa de conclusión, podemos ver en el cuadro I las ganancias que ofrece *SIJORI* a Singapur, Malasia e Indonesia. El cuadro se elaboró con base en las ventajas comparativas de cada economía. Como puede apreciarse, el grado de complementación permite desarrollar al máximo casi todas las actividades económicas. Independientemente del margen de ganancias, es evidente el efecto positivo en la economía de los tres componentes del triángulo. Como resultado, *SIJORI* es un admirable esquema económico que refleja el potencial de la región y se traduce en beneficios para todas las partes, por lo que en el ambiente local se le califica como "win-win game".

Factores negativos

No obstante lo exitoso que ha sido *SIJORI* como experiencia de cooperación económica multilateral, existen varios factores que deben tomarse en cuenta para conocer las limitaciones que ha tenido. De los principales estudios que tratan el tema,¹⁷ podemos identificar tres tipos de factores que cuestionan la validez o atentan en contra del éxito de *SIJORI*: 1) problemas de carácter económico relacionados con los factores de la producción; 2) problemas sociales derivados del acelerado crecimiento económico y 3) problemas de índole político resultado de intereses encontrados de los gobiernos.

1) *Problemas relacionados con los factores de producción.* - La dinámica actividad productiva en la zona ha llegado a enfrentar problemas de escasez de mano de obra calificada y no calificada, no sólo en Singapur sino también en Johor y en Batam. Los parques industriales como *Batamindo* han podido satisfacer sus necesidades de reclutamiento de trabajadores valiéndose de migraciones de indonesios de Java y Sumatra; sin embargo, es cuestionable que se pueda cubrir cualquier incremento sustancial de la demanda de fuerza de trabajo. Debe recordarse que gran parte de los procesos

¹⁶ Sree Kumar y Lee Tsao Yuan, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷ Las ideas sobre los factores negativos o problemas que enfrenta *SIJORI* son tomados fundamentalmente de Lee Tsao Yuan, *Growth Triangle. The Johor-Singapore-Riau Experience*, Institute of Policy Studies-Institute of Southeast Asian Studies, National University of Singapore, 1991.

Cuadro 1
Ganancias del esquema de cooperación económica *SIJORI*

<i>Actividad económica</i>	<i>Ganancias para Singapur</i>	<i>Ganancias para Johor</i>	<i>Ganancias para Batam/Riau</i>
Producción de electrónicos	Consolidar su posición como centro regional de investigación, diseño y producción de electrónicos.	Desarrollar industrias manufactureras de artículos electrónicos que requieren personal especializado y tecnología aplicada.	Promover industrias de manufacturas electrónicas simples y de ensamblaje basadas en mano de obra intensiva.
Industria petrolera	Convertirse en centro directivo de actividades refinamiento, procesamiento comercialización, almacenaje y distribución.	Desarrollar industrias de apoyo al sector petrolero, en actividades como la comercialización y distribución.	Desarrollar industrias de apoyo al sector petrolero dedicadas al refinamiento, procesamiento, almacenaje y distribución.
Actividades marítimas	Centro de operaciones en la construcción, reparación y mantenimiento de barcos.	Aprovechar los espacios ideales para el desarrollo de industrias dedicadas a operaciones de construcción y reparación de barcos.	Aprovechar los espacios ideales para el desarrollo de industrias dedicadas a operaciones de construcción y reparación.
Telecomunicaciones y transportes	Consolidar su papel de centro regional de servicios de telecomunicaciones y servicios de transporte aéreo y marítimo en la región.	Desarrollar actividades de manufactura, mercadotecnia, investigación y de soporte técnico a ser impulsadas por las corporaciones multinacionales.	Desarrollar actividades de manufactura y de soporte técnico que requieran de mano de obra intensiva y extensas áreas de terreno.
Servicios financieros y de negocios	Consolidar su proyecto de convertirse en uno de los principales centros financieros y de negocios en el mundo. Principal sede de corporaciones multinacionales en el sudeste asiático.	Impulsar el desarrollo de empresas de apoyo en la administración y manejo de las corporaciones singapurenses y multinacionales. Desarrollar su potencial de recursos humanos en estas lucrativas actividades.	Impulsar actividades de apoyo a las corporaciones singapurenses y multinacionales que no requieran de recursos humanos altamente capacitados.
Comercio y distribución de bienes y servicios	Consolidar su papel de centro de comercio regional e internacional.	Desarrollar industrias de apoyo al comercio, que van desde mercadotecnia hasta compañías dedicadas a la distribución a nivel internacional.	Desarrollar industrias de apoyo al comercio que requieran de mano de obra intensiva. Aprovechar los grandes espacios para el almacenamiento de productos.
Investigación y desarrollo tecnológico	Consolidarse como centro regional de desarrollo técnico y científico. Aprovechar su infraestructura para el entrenamiento, investigación y desarrollo tecnológico.	Impulsar industrias que apliquen los conocimientos técnicos y tecnológicos desarrollados en Singapur que requieran mano de obra calificada.	Impulsar industrias que apliquen los conocimientos técnico y tecnológicos desarrollados en Singapur que requieran mano de obra intensiva.
Turismo	Convertirse en un centro internacional de servicios turísticos.	Impulsar industrias turísticas y de recreo aprovechando sus atractivos naturales y desarrollar su potencial de recursos humanos en estas actividades.	Desarrollar su potencial de recursos naturales para actividades de recreo y placer, como playas, bosques y lugares de interés.
Agroindustrias	Consolidar su papel de centro tecnológico de procesamiento de alimentos y explotar su capacidad para la investigación y desarrollo de biotecnología.	Desarrollar su potencial agrícola y ganadero apoyado en el conocimiento desarrollado en Singapur.	Aprovechar y desarrollar las grandes extensiones de terreno para la agricultura y la ganadería.

productivos en el triángulo de crecimiento están basados en mano de obra intensiva, por lo que se pueden prever problemas a futuro ya que no existen garantías de abastecimiento ilimitado de obreros.

Con respecto al establecimiento de fábricas e industrias, tanto en Batam como en Johor no se permite a los extranjeros ser propietarios de la tierra, lo que ha desmotivado a inversionistas a establecer grandes industrias con visión a largo plazo; actualmente, se permite el arrendamiento del terreno por un periodo máximo de 30 años. Por otra parte, con excepción de Singapur, la infraestructura de apoyo a las industrias necesita mejorarse sustancialmente en las otras regiones. Batam, particularmente, presenta graves problemas de transporte, comunicaciones e inclusive de factores básicos para la industria como el abastecimiento de energía eléctrica y agua potable. Lo anterior también sugiere la necesidad de regular y perfeccionar el ambiente de inversión y promoción en Batam, uno de los principales ápicos del triángulo. Aunque se supone que la isla tiene una autoridad especial para apoyar los proyectos de inversión que se lleven a cabo, los trámites todavía son muy burocráticos y se requiere de la aprobación de las oficinas centrales en Yakarta; el procedimiento completo está estimado en dos meses, lo que contrasta con el lapso de dos a tres semanas que toma realizar un proyecto en Johor o Singapur.

Debe mencionarse también que, a pesar de los compromisos por crear el ambiente favorable de negocios en la zona, permanecen obstáculos para la libre movilidad de los factores de la producción entre los territorios: persisten largos procesos burocráticos que dificultan la movilidad de personal, bienes y capitales. Por ejemplo, el personal capacitado de Singapur que se dirige a Johor o Batam/Riau y los obreros y trabajadores indonesios y malayos que viajan a Singapur para su capacitación y entrenamiento, tienen que obtener permisos especiales para tales fines cuya obtención puede demorar hasta varias semanas. Asimismo, mientras que en teoría no existe restricción para la movilización de mercancías entre las tres regiones, la experiencia muestra que las pequeñas y medianas compañías aún enfrentan obstáculos administrativos para enviar sus productos de un lugar a otro; las grandes corporaciones no enfrentan problemas, ya que tienen bien establecidas sus rutas de transporte y distribución.

2) *Problemas sociales derivados del crecimiento económico.* - El rápido crecimiento económico ha traído consigo cambios significativos, tanto para Johor

como para Batam/Riau, que se pueden traducir en graves problemas sociales. Para Johor, el principal descontento ha sido el notable incremento del costo de vida. La inversión extranjera y el contacto con la economía singapurense ha incrementado los precios de todo tipo de bienes y servicios, desde alimentos y productos básicos hasta bienes raíces. Es común que la población residente en Singapur cruce el puente para hacer compras en territorio malayo aprovechando la diferencia en el valor de la moneda, lo que ha reducido el margen en la diferencia de precios de los mismos productos en uno y otro lado del estrecho. El impacto en Batam es menor, pero existe cierto efecto en el mismo sentido, ya que precisamente la isla tiene los niveles más altos de salario mínimo con respecto al resto de las provincias indonesias.

Por otra parte, el rápido crecimiento puede llevar a diversos problemas de distribución de la riqueza. Los principales sentimientos de desagrado se manifiestan en la idea de que sólo algunos sectores o grupos económicos se benefician del triángulo de crecimiento y que el desarrollo de Johor y Batam/Riau podría llegar a implicar que se descuide el desarrollo del resto del territorio nacional de Malasia e Indonesia. Asimismo, el rápido crecimiento de Johor y Batam ha originado un serio problema de conglomeración que exige efectivas políticas de vivienda y asentamientos humanos. Cientos de personas de otras regiones de Malasia e Indonesia han arribado a la zona en busca de mejores condiciones de vida, lo que ha originado asentamientos en lugares improvisados o no autorizados para la vivienda. Por otra parte, las industrias previstas a establecerse en la zona, como la industria electrónica, emplean principalmente mujeres jóvenes, por lo que pueden producirse desajustes poblacionales derivados de la migración femenina de algunos lugares y su concentración en otros.

Otro aspecto muy importante en el contexto regional es el fuerte sentimiento nacionalista de Malasia e Indonesia, que podría llegar a obstaculizar los planes económicos y de integración. Por ejemplo, las restricciones existentes a la propiedad de la tierra pueden llevar a sentimientos y manifestaciones en contra de la inversión extranjera; además, se considera probable el surgimiento de movimientos nacionalistas en todo el país si se llegara a percibir que las islas de Riau están siendo "controladas" o "manejadas" por Singapur, lo que evidentemente dificultaría no sólo seguir adelante con el proyecto sino que atentaría contra el avance que ya se ha conseguido.

3) *Problemas originados por intereses encontrados.* - Una amenaza potencial a la idea del triángulo de crecimiento son los intereses encontrados de los gobiernos miembros. Si bien los tres gobiernos persiguen el mismo objetivo de desarrollo, tienen intereses, prioridades y concepciones distintas para conseguir sus metas.

Las principales diferencias y posiciones contradictorias en torno a *SIJORI* provienen de Malasia, lo que fundamentalmente está determinado por sus planes de desarrollo nacional y la importancia de Johor para el país. Por su parte, Indonesia no cuestiona el papel que juega ni tiene observaciones sustanciales al esquema de cooperación en virtud de la gran complementariedad que tiene con la economía singapurense y el hecho de que la provincia de Riau, por tratarse de una pequeña y marginal región indonesia, no tiene un impacto trascendental en la economía nacional. Finalmente, Singapur respalda decididamente a *SIJORI* como promotor del concepto.

Las diferencias de percepción e intereses encontrados han dado como resultado que Malasia no esté muy convencido del proyecto ni se encuentre realmente comprometido con llevarlo a cabo. Paradójicamente, si bien el crecimiento económico del estado —y por consiguiente del país— se debe a su vecindad con Singapur, lo cierto es que existe un velado sentimiento de descontento malayo por el grado de integración que ha alcanzado Johor con la ciudad-Estado. No sólo a nivel nacional, sino también entre la misma población de Johor, existe una preocupación por la creciente influencia de empresarios y ciudadanos singapurenses en su territorio, lo que refleja el temor de que lleguen a controlar sus actividades económicas. También existe la preocupación de que el nivel de ingreso y productividad se dispare y las diferencias económicas se agraven tanto en el estado como con respecto al resto del país. Más grave aún, podría ser que la integración de Johor a Singapur aumente la velada rivalidad que existe entre grupos étnicos:¹⁸ la creciente presencia de singapurenses de raza china que estrechan sus relaciones de negocios con malayos del mismo grupo étnico podría

¹⁸ La composición étnica de Malasia es: 60 por ciento malaya, 30 por ciento de origen chino y 10 de origen indio. Existen rivalidades entre los malayos (originales de la zona) y la población de origen chino porque los primeros se encuentran rezagados y los segundos controlan gran parte de las actividades económicas, desarrollándose el sentimiento de que la riqueza de los *bumiputra* ("hijos de la tierra" en idioma malayo) les fue robada por migrantes chinos.

agravar las diferencias en el ingreso con respecto a sus connacionales de etnia malaya más dedicados a actividades rurales, creando el terreno para un conflicto social de grandes dimensiones.

En el contexto de los planes de desarrollo nacional, el gobierno malayo no desea que Johor tenga una evolución rápida, diferente e independiente del resto del país. Peor aún, no desearía ver que el desarrollo del estado se dé a costa del resto del país: los flujos de inversión extranjera para promover el crecimiento en diversas zonas del país podrían ser desviados a Johor en el contexto de *SIJORI*. Una diferencia también de peso es que Malasia no desea aceptar el papel que se le asigna al estado malayo como receptor de inversión extranjera para el asentamiento de industrias basadas en mano de obra intensiva y semi intensiva, toda vez que busca impulsar industrias de mayor valor agregado y alta tecnología. El esquema también ha generado problemas entre el gobierno federal y el gobierno estatal sobre la toma de decisiones de política económica, ya que Johor no es un estado autónomo, sino que debe someterse a los planes de desarrollo nacional del gobierno federal malayo.

En virtud de lo anterior, es claro que Malasia parece estar considerando aún muchos aspectos de *SIJORI*, a pesar del respaldo al más alto nivel brindado a la idea de cooperación trilateral. Más aún, el gobierno malayo cuestiona la existencia de un verdadero esquema trilateral, ya que al parecer sólo existen dos relaciones bilaterales: Singapur-Johor y Singapur-Riau. Lo cierto es que es muy poca la inversión y los contactos económicos entre Malasia e Indonesia en el marco del triángulo de crecimiento, ya que por sus propias características aparecen más como competidores que como socios. Por tanto, "la idea de triángulo realmente no existe, ya que está pendiente de consolidarse la relación Johor-Riau".¹⁹

Los problemas señalados anteriormente hacen evidentes las dificultades para avanzar en el proyecto *SIJORI*. Por tanto, el desafío para Singapur, Malasia e Indonesia es superar esas diferencias que actúan en contra de la idea e implementar las medidas necesarias de acuerdo con sus objetivos y condiciones políticas y sociales particulares con el fin de consolidar el esquema de cooperación económica en beneficio común.

¹⁹ Sree Kumar y Lee Tsao Yuan, *op. cit.*, p. 17.

Conclusiones

Del estudio presentado, las fuentes consultadas y la situación que guarda *SIJORI* en la actualidad, llegamos a las siguientes conclusiones:

- El triángulo de crecimiento del Sur o *SIJORI* ha sido un exitoso ejemplo de cooperación económica multilateral que ha resultado en grandes beneficios para Singapur, Malasia e Indonesia. Se ha creado una dinámica económica singular que coloca a la zona en una mejor posición frente a los mercados mundiales de comercio e inversión. Los Estados, de manera individual, no podrían enfrentar de mejor forma los retos que presenta la economía global de nuestros días.
- El éxito de *SIJORI* se debe al alto grado de complementariedad económica que existe entre las economías participantes. Se trata de una estrategia de cooperación en la que se combinan las ventajas comparativas de países vecinos para formar una región más grande con mayor potencial para el crecimiento económico. Las necesidades de reproducción del capital, la búsqueda de la ganancia y el afán por ser más competitivo en la economía internacional motivó a las tres distintas unidades económicas para establecer lazos de cooperación en beneficio mutuo.
- El compromiso más fuerte proviene de Singapur. La parte indonesia juega un papel de apoyo muy importante aunque menos comprometido que el singapurense, lo que se atribuye a que Riau es una provincia pequeña con un papel marginal en la economía del país. La parte malaya se presenta poco comprometida en virtud de que sus planes de desarrollo colo-

can a Johor en un contexto nacional y no local y/o determinado por el curso de la economía singapurense.

- En muchos aspectos *SIJORI* no ha tenido éxito. Desafortunadamente no se ha consolidado el esquema en una base trilateral. Es evidente la complementariedad que existe entre Singapur y Johor y Singapur y Riau, pero no es clara la cooperación entre Johor y Riau. Por el contrario, debido a que ambas regiones observan características similares, aparecen más bien como competidores que como socios.
- Finalmente, cabría mencionar que la crisis económica que surgió a mediados de 1997 en la región del sudeste asiático ha modificado de alguna manera el interés y las proyecciones del esquema. No se ha hecho gran referencia a *SIJORI* en los últimos años, aunque no se ha borrado de la agenda económica de los tres gobiernos, principalmente de Singapur e Indonesia. No obstante, se percibe cierto abandono ya que recientemente no se han presentado nuevas propuestas y/o estudios, siendo que la principal bibliografía sobre el tema data de 1990-1994.

En virtud de lo anterior, es claro que se requiere trabajar aún más en esta idea y realizar un mayor compromiso político por parte de los tres gobiernos. Se debe alcanzar el objetivo de construir realmente la base trilateral del proyecto. De conseguirse, *SIJORI* no sólo será capaz de promover el desarrollo y asegurar su competitividad en los mercados internacionales, sino que sentaría el precedente para conseguir el gran objetivo de consolidar la cooperación regional en el sudeste asiático. "Los avances y retrocesos del triángulo de crecimiento son lecciones para futuros esfuerzos de cooperación regional".²⁰

²⁰ Linda Low, *Government approaches to SIJORI*, Singapur, Department of Business Policy, National University of Singapur (Draft), 1994, p. 13.