

#### **IV. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS COMERCIALES, POR SECTORES**

##### **1) REVISTA GENERAL**

1. Aunque en el período objeto de examen Indonesia adoptó importantes medidas adicionales para liberalizar el régimen comercial, el de inversiones y el reglamentario, el alcance de esa liberalización afectó a algunos sectores más que a otros. Hasta finales de 1997, las restantes medidas comerciales e internas de todo género (tal como se describen en el capítulo anterior), entre las que cabe mencionar la tolerancia por parte del Gobierno de prácticas anticompetitivas tales como monopolios, oligopolios y todo tipo de arreglos, formales o no, referentes a la comercialización, siguieron proporcionando una considerable protección y ayuda que se centró en determinados sectores, industrias e incluso empresas. Por ejemplo, mientras que los productores nacionales de la mayor parte de los productos procedentes de la agricultura, la pesca y la silvicultura obtuvieron bajos niveles de protección arancelaria, los productores nacionales de bebidas, vehículos automóviles, hierro y acero y de determinados productos químicos estuvieron protegidos por tipos arancelarios elevados. La protección que esos elevados tipos arancelarios confirieron a las llamadas industrias estratégicas se vio a menudo reforzada, entre otras cosas, por licencias de importación de carácter restrictivo. Restricciones a la exportación, tales como el régimen de licencias y los derechos muy elevados, afectaban a una gran proporción de los productos de la agricultura, la minería, el petróleo y la silvicultura; y esas medidas estaban primordialmente encaminadas a promover las industrias en fases ulteriores del proceso productivo. Por ejemplo, los elevados impuestos con que se gravó la exportación de troncos de madera llevaron a que las industrias elaboradoras nacionales pudiesen obtener insumos de troncos a precios muy por debajo de los precios mundiales, lo que constituyó una subvención indirecta a los productores de madera contrachapada a costa de los productores de troncos. En el ámbito de los servicios se utilizaron otras medidas, tales como la reglamentación (o la falta de cumplimiento de las reglamentaciones vigentes), la propiedad pública y una contratación pública carente de transparencia, para restringir el acceso a los mercados (notablemente al de telecomunicaciones y al del transporte) y proteger, por consiguiente, determinados monopolios. Tanto en casos individuales como en los que no lo eran, esa protección o ayuda produjo "ganadores", esto es, los beneficiarios netos, y "perdedores" relativos, que son las industrias y empresas que no se benefician de esas medidas o prácticas, o que se ven perjudicadas por ellas.

2. Quienes pierden al final son los consumidores, que se ven obligados a pagar precios más elevados por productos resguardados de la competencia, y dado que los sectores están vinculados entre sí, las medidas que se apliquen a uno de ellos pueden tener repercusiones en otros. Por consiguiente, aun en el caso de que una medida protectora no se aplique directamente a un sector particular, puede que ese sector se vea afectado indirectamente por ella. En cuanto que las medidas que se aplican a los bienes y servicios tienden a aumentar los precios de esos productos, y que esos bienes y servicios se utilizan como insumos por otros sectores que compiten en la exportación o importación de los mismos productos, los costos de éstos y, por lo tanto, la competitividad en el terreno internacional se ven perjudicados. Por el contrario, la ayuda financiera y de otro tipo que se otorgue a empresas que produzcan bienes y servicios en un sector determinado hace disminuir no sólo los costos de esas empresas sino también las de todas las demás empresas que se valgan de esos bienes o servicios como insumos. Por lo mismo, toda medida directamente aplicable a los insumos, en particular si se refiere al capital y a la mano de obra, afecta a los costos a que deberán hacer frente las empresas que utilicen esos insumos. Incluso las medidas que parecen de carácter general, tales como los incentivos a la inversión, afectan de un modo diferente a las distintas empresas e industrias, según cuál sea la intensidad de capital de las mismas.

3. Sería sorprendente, por tanto, si la presente serie de medidas y de prácticas restrictivas que se utilizan en Indonesia no significase un obstáculo considerable en cuanto a la asignación eficaz de

recursos entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos. A falta de unos beneficios de índole social lo bastante amplios ocasionados por esas medidas que perturban el mercado, el resultado inevitable de ellas es una productividad menor, no sólo en las industrias y empresas resguardadas de la competencia, sino en la economía en su conjunto, lo que debilita la competitividad de Indonesia. Pese a la rápida tasa global de crecimiento que experimentó el país en los primeros tiempos del período objeto de examen, puede afirmarse que en general los sectores que obtuvieron relativamente menos protección o ayuda, tales como los de electrónica, textiles y calzado, consiguieron mejores resultados económicos, e incluso un crecimiento de las exportaciones más rápido, que los sectores que gozaron de protección (elaboración de la madera o vehículos automóviles). Cabe añadir que el estallido de la crisis asiática y la aguda contracción económica que esa crisis causó en Indonesia hacen que la distorsión de la competencia que causan esas medidas y prácticas sea menos soportable para el resto de la economía.

4. El Gobierno se ha dado cuenta cada vez más de que esa distorsión de la competencia constituye un grave obstáculo para la reestructuración y, por consiguiente, para la recuperación de la economía indonesia. En consecuencia, el Gobierno ha adoptado medidas importantes con miras a hacer disminuir, si no eliminar del todo, muchas de las formas de protección o ayuda que anteriormente favorecían a algunos sectores y empresas a cuenta de otros, y fomentar así la competencia. El pasado año, Indonesia suprimió muchas de las reglamentaciones que afectaban al comercio y a la distribución en el sector de la agricultura, eliminó determinados privilegios comerciales y de protección en el sector manufacturero (tales como los elevados tipos arancelarios en el sector del acero y en el de los productos químicos, el sistema de concesión de licencias en el sector automovilístico y los privilegios relativos a los “automóviles nacionales”, y la ayuda pública a IPTN, la empresa estatal de fabricación de aeronaves), y preparó la liberalización ulterior de los servicios de telecomunicaciones y financieros. Además, el Gobierno se comprometió a llevar a cabo un amplio programa de privatización, que ya está en marcha. Es probable que todas estas medidas favorezcan la recuperación de la economía de Indonesia y le permitan lograr un crecimiento económico más sostenible y equilibrado en el futuro.

## **2) AGRICULTURA Y SILVICULTURA**

### **i) Orientación política y reformas**

5. En el período objeto de examen continuó el descenso de la proporción correspondiente a la agricultura en el PIB, que bajó, del 21 por ciento que suponía en 1990 (primer Examen de la Política Comercial de Indonesia), al 17,5 por ciento in 1994 (segundo Examen) y al 16,5 por ciento en 1996, lo que indica un crecimiento más lento en este sector que en los de la manufactura y los servicios. Pese al rápido desarrollo industrial y urbano del país, la agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo, actividad y sustento de la mitad de la población de Indonesia, que tiene 200 millones de habitantes. El tamaño de las explotaciones agrícolas es pequeño, con un promedio de media hectárea en todo el país y de un cuarto de hectárea en Java. Una gran parte de la producción agrícola se consume en el país. La proporción correspondiente a la producción que se exporta aumentó, del 10 por ciento que suponía cuando se hizo el Examen de 1994, a aproximadamente el 15 por ciento en 1996, pero es aún pequeña en comparación con la del sector manufacturero (el 60 por ciento). La proporción correspondiente a la agricultura en la totalidad de las exportaciones fue del 9 por ciento en 1996 (y del 14 por ciento con respecto a las exportaciones que no son de petróleo).

6. Como quedó indicado en Exámenes anteriores, la política del Gobierno en este sector ha sido, desde hace mucho tiempo, la de fomentar la producción de alimentos con el fin de responder a las necesidades de una población en aumento y, siempre que fuere posible, lograr la autosuficiencia en

cuanto a los principales alimentos de primera necesidad.<sup>1</sup> Se consiguió este objetivo por lo que respecta al arroz a mediados del decenio de 1980, pero, a causa de las varias sequías graves que acontecieron en el período objeto de examen (1994 y 1997-98), disminuyó la producción en las regiones más populosas de Java y Sumatra. A consecuencia de ello, Indonesia importó una cantidad sin precedentes de arroz en 1997, unos 3,5 millones de toneladas, y se espera que importe una cantidad semejante en el ejercicio económico de 1998-99 (3,1 millones de toneladas, según se proyecta). Cuando, en el decenio de 1980, Indonesia casi logró el objetivo de autosuficiencia en arroz, el Gobierno también se propuso alentar la diversificación, mediante programas de intensificación, hacia otros productos básicos, tales como el azúcar, las habas de soja, el maíz y los productos lácteos.

7. Hasta 1997, las reformas y la liberalización de la agricultura y la silvicultura iban un tanto a la zaga de las del resto de la economía. La producción y el comercio siguieron estando muy regulados por el Gobierno, mediante una utilización conjunta de tipos y contingentes arancelarios, prescripciones en materia de licencias, programas de control de precios, arreglos de distribución y restricciones a la exportación. El principal instrumento del Gobierno en este sector, la BULOG (la Oficina Nacional de Asuntos Logísticos), conservó, hasta finales de 1997, el monopolio sobre la importación y exportación de los principales productos básicos, tales como el arroz, las habas de soja, el azúcar, el trigo y la harina de trigo y el ajo.<sup>2</sup> En el mercado interior, la BULOG puso en práctica programas de sostenimiento de los precios, así como arreglos para la comercialización de los referidos productos. Se vieron también sujetos otros productos a una amplia variedad de obstáculos al comercio, entre los que cabe señalar los impuestos locales sobre el comercio interprovincial, los arreglos no oficiales de reparto del mercado y los contingentes.

8. Como se describe en la sección 3 del Capítulo III, Indonesia tenía en funcionamiento, hasta la crisis, un complejo sistema de restricciones a la exportación en los sectores de recursos naturales, sobre todo en la agricultura y en la silvicultura. Esas medidas abarcaban un gran número de productos, muchos más de los que estaban bajo el control único de la BULOG. Comprendían dichas medidas la "supervisión" de las exportaciones de sal, de determinado ganado y de aceites vegetales; la "regulación" de las exportaciones de café y de determinados productos forestales; elevados y variables impuestos a la exportación aplicados a la madera de construcción, los maderos, el roten y el aceite de palma y de coco; y, en algunos casos, la prohibición de exportaciones, tales como la del aceite de palma. Algunas de estas medidas podían aplicarse de un modo acumulativo ("supervisión" y un impuesto, por ejemplo).

9. La puesta en práctica en este sector de los compromisos contraídos por Indonesia en la Ronda Uruguay no supuso grandes ajustes estructurales (subsección i) de la sección 3 del capítulo II). Aunque fue consolidado el 100 por ciento de las líneas arancelarias de productos agropecuarios, los tipos se fijaron muy por encima de los aranceles efectivamente aplicados (con una diferencia, como

---

<sup>1</sup> El Gobierno describió los objetivos de la política que aplica en el sector de la alimentación del modo siguiente: a) aumentar la producción de alimentos para responder a la demanda interna; b) propiciar la transferencia de ingresos; c) hacer que haya suficientes alimentos en el país a precios razonables y accesibles; y d) mejorar el estado de nutrición de la población. (Notificación al Grupo de Trabajo sobre las Empresas Comerciales del Estado, documento G/STR/N/1/IDN de la OMC, del 7 de julio de 1995.)

<sup>2</sup> En virtud del Decreto Presidencial del 10 de mayo de 1967, mediante el cual se creó la BULOG. Ese organismo tiene a su cargo estabilizar los precios de los productos básicos, sobre todo los de primera necesidad, tanto a nivel del productor como del consumidor. En consecuencia, la BULOG puede intervenir en el mercado "siempre que sea necesario", participando en las compras internas, la venta y distribución, la exportación e importación, y la gestión de las existencias (documento G/STR/N/1/IDN de la OMC, del 7 de julio de 1995).

promedio, del 40 por ciento aproximadamente; véase la subsección ii) de la sección 2 del capítulo III). En consecuencia, fue preciso poco ajuste arancelario.<sup>3</sup> El compromiso de eliminar los obstáculos no arancelarios en la agricultura a lo largo de 10 años tenía que ver principalmente con las prescripciones en materia de contenido nacional relativas al sector lácteo y a las tortas de habas de soja utilizadas para piensos. El Entendimiento relativo a las empresas comerciales del Estado abarcaba el funcionamiento de la BULOG y el monopolio de este organismo sobre la importación de los principales productos agrícolas de Indonesia. Aun así, Indonesia eliminó las prescripciones en materia de contenido nacional mucho antes de lo previsto.<sup>4</sup> Toda liberalización ulterior, por tanto, habría de ser en su mayor parte unilateral.

10. Con anterioridad a la sequía de 1997, la política de Indonesia respecto de las explotaciones agrícolas había contribuido claramente a la expansión de la producción agropecuaria. Esto resulta evidente no sólo en cuanto al arroz, cuya producción aumentó alrededor del 3 por ciento en 1996, sino también en cuanto a cultivos secundarios (cuadro IV.1). Se logró la autosuficiencia en arroz en el período 1984-94, en el que los precios internos se mantuvieron, a grandes rasgos, en consonancia con los precios mundiales. No obstante, las políticas de la oferta regulada, en particular por lo que respecta a la diversificación del producto, parecen haber tenido efectos perjudiciales desde el punto de vista económico para los interesados, entre los que figuran los siguientes:

- los agricultores, que en algunos casos se vieron desviados de un uso más eficiente de las tierras por los programas de producción patrocinados por el gobierno (azúcar). Las restricciones a la exportación pueden también haberlos disuadido de dedicarse a una producción de mejor calidad (café).<sup>5</sup> Y, en algunos otros casos, está claro que los arreglos de distribución de carácter monopolístico (clavo) hicieron bajar los precios y, por lo tanto, los ingresos que perciben;
- los consumidores, que han estado pagando precios internos relativamente altos por productos sujetos a monopolio, tales como el azúcar (entre un 40 y un 80 por ciento por encima de los precios mundiales), y las habas de soja (cuadro IV.2);
- los contribuyentes, sobre quienes recaen los costos de las operaciones de la BULOG<sup>6</sup>; y
- los usuarios de las industrias en fases ulteriores del proceso productivo, tales como las panaderías, a las que se ofreció harina cara y de peor calidad como resultado de las prácticas de comercialización restrictivas.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, aunque los derechos consolidados que se aplican en Indonesia al arroz y al azúcar son del 176 por ciento y del 107 por ciento, respectivamente, en realidad se importan en régimen de franquicia arancelaria.

<sup>4</sup> El compromiso de eliminar las prescripciones de contenido nacional aplicadas a la producción de sémola de soja se puso en práctica en 1996, 21 meses antes de lo previsto. En virtud de la segunda carta de intención, se eliminaron el 1º de febrero de 1998, varios meses antes de lo previsto, las prescripciones que se aplicaban a los productos lácteos.

<sup>5</sup> Véase en particular GATT (1994), páginas 98-99.

<sup>6</sup> En la cuarta carta de intención, de junio de 1998, Indonesia contrajo el compromiso de poner en marcha una auditoría financiera internacional de la BULOG.

<sup>7</sup> World Bank (1995), páginas 43-44.

**Cuadro IV.1**

**Producción de los principales productos agrícolas, 1995-97**

(Miles de toneladas, salvo indicación en otro sentido)

	1995	1996	1997 <sup>a</sup>
Artículos alimenticios			
Arroz (paddy)	49.744	51.101	49.135
Maíz	8.246	9.307	9.182
Habas de soja	1.680	1.517	1.459
Mandioca	15.441	17.002	16.186
Cacahuets (maní)	760	738	711
Batatas	2.171	2.029	1.881
Cultivos comerciales			
Caucho	1.573	1.614	1.654
Aceite de palma	4.480	4.960	5.357
Coco	2.704	2.719	2.829
Café	458	475	486
Té	154	159	162
Clavo	90	94	99
Caña de azúcar	2.077	2.076	2.194
Tabaco	140	140	140
Productos de la ganadería			
Carne	1.507	1.632	1.744
Huevos	736	780	818
Leche (millones de toneladas)	433	441	447

a Cifras preliminares.

Fuente: Gobierno de Indonesia.

**Cuadro IV.2**

**Precios internos y mundiales de los productos principales, antes de la desregulación<sup>a</sup>**

Productos	Promedio de precios internos al por mayor <sup>b</sup> (\$EE.UU./tonelada)		Precios mundiales <sup>b</sup> (\$EE.UU./tonelada)	
	1996	1997	1996	1997
Arroz	412,87	331,57	346,90 <sup>c</sup>	308,75 <sup>c</sup>
Azúcar	576,18	464,41	295,37	276,10
Habas de soja	489,06	400,44	290,33	305,00

a Estas cifras dan una indicación de las diferencias entre los precios cuando estos productos se hallaban todavía bajo el control de la BULOG. A partir de la devaluación, los precios internos de todo producto producido en Indonesia resultan competitivos en el mercado internacional, cuando se expresan en dólares EE.UU.

b Los tipos de cambio respecto del dólar EE.UU. son: Rp 2.347,33 para 1996 y Rp 2.951,75 para 1997.

c Tailandés, con un 15 por ciento de quebrantados.

Fuente: Gobierno de Indonesia.

11. Aun cuando el peso de estos costos y sobre quién recaían dependía de los instrumentos de política que se utilizaban en el mercado de cada uno de los productos, era indudable que había campo para aumentar la eficacia en la distribución de los alimentos y para reducir las rentas monopolistas, sobre todo en tiempos de baja de los ingresos, empeoramiento de las condiciones climáticas (la corriente de El Niño) e interrupciones del suministro. Como resultado de todo ello, el Gobierno se comprometió a adoptar enérgicas medidas de liberalización, en virtud de las dos primeras cartas de intención (noviembre de 1997 y enero de 1998).

12. En su primera carta de intención, Indonesia convino en eliminar gradualmente, a lo largo de tres años, los monopolios de importación y de comercialización, así como también las medidas de control de los precios, de todos los productos agrícolas, excepto el arroz, el azúcar y el clavo. Con efecto a partir del 3 de noviembre de 1997, se liberalizaron las importaciones de trigo y de harina de trigo, habas de soja y ajos; y se permitió también que los importadores comercializaran esos productos (salvo el trigo y la harina) dentro del país. Con arreglo a la segunda carta de intención, el Gobierno suprimió la mayor parte de esas excepciones, incluidas las de la comercialización del trigo y la harina, y las relativas a la importación y comercialización del azúcar y el clavo; decidió abolir la Junta de Comercialización del Clavo y suprimir los obstáculos restantes a la venta y distribución interna de otros productos, tales como las nueces de cajuil, las naranjas y la vainilla; hacer un recorte general de los derechos arancelarios que se aplicaban a todos los productos agrícolas, de tal manera que no fuesen superiores al 5 por ciento (con la excepción de unos cuantos productos, tales como la harina de trigo); y contrajo fuertes compromisos con respecto a las exportaciones, entre los que cabe mencionar la reducción de los impuestos aplicables a las exportaciones (señaladamente los aplicados a los troncos, a la madera aserrada y al roten), la sustitución gradual de éstos por impuestos sobre la renta de los recursos naturales, la sustitución de la prohibición de exportar aceite de palma por un impuesto de exportación (que se suprimiría gradualmente), y la eliminación a lo largo de tres años de todas las demás restricciones y controles que se aplicaban a las exportaciones.

13. Todo ello se tradujo en que el comercio interior y exterior de productos agropecuarios quedó desregulado en su mayor parte en tan sólo unos cuantos meses. Esa desregulación afectó sobre todo a las importaciones, debido a la gran reducción de los derechos arancelarios y a la supresión de los derechos monopolistas de la BULOG<sup>8</sup>; están desapareciendo también muchos de los obstáculos al comercio interno, a medida que se dejó a los comerciantes en libertad para comprar, vender y transferir productos de un distrito a otros y entre provincia y provincia, y en cuanto que se suprimen los contingentes y se eliminan los arreglos de comercialización. También se están suavizando considerablemente las restricciones a la exportación. En el recuadro IV.1 figura un resumen de las principales medidas que se anunciaron en la segunda carta de intención.

14. Aun cuando son evidentes las posibles ventajas económicas que a largo plazo reportarían las reformas del comercio si se llevasen a la práctica en condiciones normales, presenta dificultades la liberalización de la agricultura en las actuales condiciones económicas y sociales, arduas en extremo. Dado que la gran depreciación de la rupia está ya haciendo aumentar el costo de los alimentos importados, la desregulación podría causar mayores aumentos de precio aún en los productos de primera necesidad<sup>9</sup>; además, al tipo de cambio actual es muy provechoso para los recién liberalizados distribuidores y comerciantes comprar productos alimenticios en el mercado interno y hacer grandes ganancias vendiéndolos en el mercado internacional, con lo que se ejerce todavía mayor presión tanto en el abastecimiento interno como en los precios. Con ello se plantea la cuestión de si la reforma de la agricultura puede restablecer unos precios de mercado equilibrados, frente a lo que parece haber sido una devaluación excesiva. Como se destaca en el Anexo I de la cuarta carta de intención de Indonesia, en la actualidad es preciso hacer uso de amplias subvenciones para estabilizar los precios

---

<sup>8</sup> Como puede observarse en el cuadro AIII.1, el promedio del tipo arancelario que se aplica en Indonesia a los productos agrícolas (definición de la CIIU, con exclusión de las bebidas alcohólicas y el tabaco) era del 4,2 por ciento en 1998.

<sup>9</sup> El buen éxito de la liberalización de la agricultura, al igual que de otros sectores de la economía, requiere una preparación cuidadosa, de tal manera que se cree un marco jurídico y comercial apropiado que genere la suficiente competencia (mediante la entrada de nuevos importadores y comerciantes) y ventajas para los consumidores. De otro modo, pueden verse interrumpidos los sistemas de comercialización y los canales de distribución bien establecidos (aunque quizá poco eficaces), sin que se sustituyan por nada mejor.

internos de los alimentos de primera necesidad, que suponen una parte grande, y cada vez mayor, del desembolso doméstico de las familias afectadas por la pobreza.

**Recuadro IV.1: Desregulación de la agricultura de Indonesia : conjunto de medidas de enero de 1998**

*En cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la segunda carta de intención, el Gobierno ha adoptado medidas desreguladoras de envergadura por lo que respecta a la agricultura en el conjunto de medidas de reforma de enero de 1998.*

1) Comercio exterior: En virtud de la Instrucción Presidencial 4/1998, junto con un Decreto del Ministro de Industria y Comercio, quedaron suprimidas las prescripciones de contenido nacional aplicables a los productos lácteos, con efecto inmediato; en virtud de los Decretos SK16 y SK17/KMK/01/1998 del Ministro de Hacienda se redujeron los tipos arancelarios aplicables a todos los artículos alimenticios ( 500 aproximadamente) al 5 por ciento como máximo, y se redujeron los tipos arancelarios aplicables a todos los artículos agrícolas no alimenticios, tales como la lana y el lino, en un 5 por ciento, con efecto a partir del 1º de febrero de 1998.

2) Comercio interior: En virtud de la Decisión Presidencial 22/1998 se estableció el derecho de todos los agricultores a comprar clavo a cualquier intermediario y venderlo con toda libertad a precios del mercado libremente determinados. Además, la Junta de Ayuda y Comercialización del Clavo (BPPC) deberá concluir todas sus actividades, y quedará suprimida al 30 de junio de 1998; en virtud de la Decisión Presidencial 19/1998 el cometido de la BULOG se limitará a gestionar el abastecimiento y precio del arroz, liberándose así en efecto la importación, compra y venta de otros productos bajo control, tales como el azúcar, el trigo y la harina de trigo, y el ajo; la Instrucción Presidencial 5/1998 ordena al Ministro de Agricultura y al Ministro del Interior, así como a los Gobernadores Provinciales, liberar a los agricultores de toda obligación formal o informal de plantar caña de azúcar; en virtud del Decreto SK21/MPP/Kep/1/1998 del Ministro de Industria y Comercio, se libera a la BULOG del cometido de distribuir harina. Las empresas de molinería de harina podrán por lo tanto vender y distribuir harina a cualquier intermediario, con efecto a partir del 1º de febrero de 1998. Con el fin de poner en práctica el compromiso de suprimir las prácticas restrictivas aplicadas a la comercialización de la madera contrachapada, el Ministro de Industria y Comercio publicó una serie de Decretos encaminados a suprimir las regulaciones comerciales que afectaban a la madera y el roten (SK 26 a 34/MPP/Kep/1/1998), decretos que versaban sobre la eliminación de las regulaciones comerciales, la asignación de exportaciones y la supresión de las juntas mixtas de comercialización de las exportaciones de madera contrachapada, madera aserrada y madera elaborada, y roten lampit, todo ello con efecto a partir del 1º de febrero de 1998.

3) Reglamentación provincial: En virtud de la Instrucción Presidencial 2/1998 queda prohibida toda intervención o restricción aplicada al comercio de cualquier producto, dentro de cada provincia o entre ellas. Todos los productos, con inclusión del clavo, las nueces de cajuil, las naranjas y la vainilla, pueden ser objeto de compra o venta por cualquier persona a través de todos los distritos y sin límites provinciales; en virtud de la Instrucción Presidencial 1/1998 queda prohibido aplicar impuestos locales a cualquier nivel a los bienes de exportación.

4) Inversiones: la Instrucción Presidencial 6/1998 ordena al BKPM que suprima los obstáculos a las inversiones extranjeras en plantaciones de aceite de palma, y que concluya la tramitación de las solicitudes pendientes de autorización. (Comunicado de prensa del Consejo de Ajuste Económico y Financiero, del 21 de enero de 1998.)

Fuente: Secretaría de la OMC.

**ii) Evolución de la agricultura, por sectores<sup>10</sup>****a) Arroz**

15. El arroz es el principal cereal que se cultiva en Indonesia, y el principal cultivo en general (seguido del maíz). Gracias, en parte, al aumento del rendimiento y a la búsqueda de una mayor productividad, la producción indonesia de arroz sin descascarillar rebasó los 50 millones de toneladas que se habían fijado como objetivo para 1996 en virtud del plan REPELITA VI. En general, se consiguió la autosuficiencia desde comienzos del decenio de 1980, salvo en años de sequía o de otras condiciones climáticas más dañinas de lo habitual. La sequía de 1997 provocó un descenso de la producción, en cuantía de 2 millones de toneladas. La reducción de existencias llevada a cabo por la BULOG limitó las importaciones a 750,000 toneladas, pero, dado que el tiempo seco ha continuado, no se espera que la producción de 1998 rebase los 46-48 millones de toneladas. Como consecuencia de todo ello, las importaciones llegaron a alcanzar los 3,5 millones de toneladas en 1997 (el equivalente a dos meses de consumo), y se espera que se mantengan a ese nivel en 1998.<sup>11</sup> Indonesia sólo exporta arroz en circunstancias excepcionales, principalmente en conexión con disposiciones relativas al comercio de compensación.

16. Si bien el arroz se importa en régimen de franquicia arancelaria, el comercio de este producto continúa bajo el control de la BULOG. Los derechos exclusivos de ese organismo a importar y exportar arroz no se vieron afectados por las reformas.<sup>12</sup> Además del monopolio que tiene sobre el comercio exterior, la BULOG domina el mercado interior mediante un sistema de precios máximos y mínimos fijados por el Gobierno. Como se indicó en GATT (1994), los precios mínimos de intervención se determinan mediante una fórmula compleja que tiene en cuenta factores tales como los costos de producción, el nivel de ingresos de las explotaciones agrícolas, las variaciones de los precios mundiales, el costo presupuestario del sostenimiento y los posibles efectos inflacionarios de unos precios más elevados del arroz. Mediante un uso combinado de procedimientos de control de las importaciones, planes de sostenimiento de los precios y gestión de las existencias, el Gobierno consiguió en general, por lo menos hasta finales de 1997, mantener los precios nacionales dentro de los límites fijados y sin alejarse mucho de los precios mundiales (véase *infra*). El margen entre los precios máximos y mínimos fue suficiente para alentar en las zonas locales una amplia red de comercio privado que funciona en condiciones competitivas; la BULOG en general compra tan sólo una décima parte de la producción anual.

---

<sup>10</sup> Esta sección se centra en el arroz, que es el principal alimento de primera necesidad de Indonesia, y en los productos que fueron objeto de reformas importantes en tiempos recientes (trigo y harina de trigo, azúcar y clavo).

<sup>11</sup> El Gobierno dio a conocer planes de importar 2,5 millones de toneladas para finales de marzo de 1998. Además, la BULOG prometió un suministro de 4,3 millones de toneladas de arroz al mercado indonesio en el próximo ejercicio económico (1998-99); ese suministro comenzará el 1º de abril, y las dos terceras partes serán importadas (L. Pardomuan, "Indonesia rice imports to ensure stability", *Reuters*, 3 de marzo de 1998).

<sup>12</sup> En su notificación de las actividades de la BULOG, el Gobierno de Indonesia indicó que, al ser Indonesia un país muy poblado, no puede depender por completo de los mercados mundiales de productos alimenticios, sobre todo en cuanto al abastecimiento de arroz. El mercado mundial del arroz tiene un volumen muy escaso de operaciones, está dominado por unos cuantos países, y los precios mundiales del arroz son muy inestables (documento G/STR/N/1/IDN de la OMC, del 7 de julio de 1995).



17. La producción y el consumo del arroz han gozado tradicionalmente de ayuda sustancial por parte del Estado. El Gobierno influyó en la producción de arroz mediante programas de intensificación de esa producción en determinadas zonas, aunque en otras zonas los programas de diversificación cuyo fin era aumentar el cultivo de otros productos parecen haber tenido éxito a costa del arroz.<sup>13</sup> Como ayuda a los agricultores, el Gobierno subvenciona los insumos, principalmente los abonos, los tractores y el agua de riego. Las operaciones de la BULOG se financian directamente por medio de transferencias presupuestarias. Entre esas operaciones se incluye el suministro de raciones semanales de arroz a los empleados públicos (funcionarios del Estado y personal de las fuerzas armadas), y de arroz a precios subvencionados a los grupos menos favorecidos de la población, en especial los que viven en zonas remotas o en regiones afectadas por severos problemas climáticos.

18. En los últimos meses se notaron en el mercado del arroz los efectos de la continua sequía y de la fuerte depreciación de la rupia, lo que justificó que hubiese un aumento de la ayuda e intervención estatal. Por lo que respecta a los agricultores, la creciente inflación aumentó el costo de insumos tales como los plaguicidas y los abonos. Como compensación por la subida en los costos de producción, el Gobierno elevó el precio mínimo del arroz sin descascarillar, de 700 rupias a 1.000 rupias por kilogramo, y está pensando en elevar las subvenciones a los abonos. En cuanto a los consumidores, las compras debidas al pánico que se hicieron a comienzos de 1998 en las principales zonas urbanas indujeron a la BULOG a aumentar las importaciones para restablecer con ello las mermadas existencias. Aun así, el Gobierno se vio forzado a introducir un plan de fuertes subvenciones, en virtud del cual el arroz, al igual que otros productos básicos, se importa a un tipo de cambio subvencionado de 6.000 rupias por dólar EE.UU., y no al tipo efectivo (que en la actualidad es de alrededor de 14.000 rupias). El costo de esa subvención se carga al presupuesto estatal.

b) Trigo y harina de trigo

19. El país produce poco trigo, por lo cual el consumo de este producto depende fundamentalmente de las importaciones. A consecuencia de una creciente demanda, debida a cambios en las preferencias de los consumidores, las importaciones anuales aumentaron un 20 por ciento a partir de 1992, y ascendieron a 4 millones de toneladas aproximadamente en 1997. A finales de 1997, el Gobierno liberalizó la importación de trigo, que anteriormente se hallaba bajo el control de la BULOG, de manera que los importadores del sector privado gozan ahora de libertad para importar la cantidad de trigo que deseen. Si bien en la primera carta de intención el Gobierno permitía que la BULOG retuviese el control sobre la comercialización y distribución de los productos importados, esto cesó en virtud de la segunda carta de intención. Por consiguiente, desde febrero de 1998, los importadores privados han gozado de libertad para distribuir y lanzar al mercado trigo importado en Indonesia (por ejemplo, usuarios del suministro y empresas de molinería).

20. En la primera carta de intención también se prolongaba la relación en régimen de monopolio o monopsonio de la BULOG con las empresas de molinería de harina de trigo por un período de tres a cinco años, para dar con ello tiempo a que se llevase a cabo una adaptación estructural en el sector.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Como se indicó en el párrafo 43 de la segunda carta de intención, la obligación, de carácter oficial o no, de plantar caña de azúcar, desvió a los agricultores de hacer un uso más eficiente de las tierras. Por consiguiente, Indonesia contrajo el compromiso de poner fin a la obligación de plantar azúcar, con lo que, según el Gobierno, “debería aumentar la producción de arroz, al pasar los agricultores de cultivar caña en tierras de regadío a producir arroz paddy de mayor valor añadido”.

<sup>14</sup> La producción nacional de harina de trigo aumentó rápidamente estos últimos años, rebasando los 2,5 millones de toneladas en 1995, mientras que las importaciones descendieron en picado (de unas 40.000 toneladas en 1992 a menos de 15.000 toneladas en 1995).

Aunque las empresas de molinería tenían derecho a importar trigo, se veían obligadas a seguir distribuyendo la harina por conducto de la BULOG. Esta obligación fue suprimida en la segunda carta de intención, y las empresas de molinería pueden distribuir ahora la harina por conducto de cualquier intermediario.<sup>15</sup>

c) Azúcar

21. Formó parte de la política de diversificación del Gobierno el fomento de la producción de azúcar en Indonesia. El azúcar, considerado un producto de valor estratégico, quedó a cargo de la BULOG, que, al contrario de lo que ocurrió con el arroz, controlaba el comercio de prácticamente toda la producción nacional. La actividad de producir y elaborar azúcar nunca se llevó a cabo con mucha eficacia en Indonesia, lo que dio por resultado unos precios internos del 40 al 80 por ciento por encima de los precios mundiales (según en qué año). Las autoridades reconocen que el descenso en la producción de azúcar de estos últimos años “se debe a que las fábricas de azúcar son ineficaces y a que decayó el programa de intensificación de la producción de caña de azúcar”.<sup>16</sup> A tenor de las dos primeras cartas de intención, Indonesia suprimió las regulaciones que afectaban a la importación y distribución del azúcar, actividades en las que ahora pueden tomar parte los comerciantes e importadores del sector privado. Con miras a fomentar un mejor uso de las tierras, siempre que sea posible, el Gobierno contrajo también el compromiso de suprimir todas las exigencias formales e informales en virtud de las cuales los agricultores se veían obligados a plantar caña de azúcar.

d) Habas de soja

22. El Gobierno contrajo el compromiso, en la primera carta de intención, de liberalizar la importación y comercialización de las habas de soja. Con anterioridad a esa decisión, la producción, comercialización e importación de las habas de soja estaban a cargo de la BULOG. El Gobierno alentó el cultivo de las habas de soja por medio de programas de intensificación (que comprenden créditos en condiciones favorables y subvenciones a los abonos) y de intervención en los precios. Por lo que se refiere a otros productos que se hallaban bajo su control, la BULOG hacía uso para ello de un programa de intervención de los precios con el que se fijaban los máximos y mínimos de éstos. El efecto conjunto de las restricciones a las importaciones y la intervención de los precios que se hicieron en este sector con el fin de sostener los ingresos de los agricultores fue el de elevar los precios de la producción nacional por encima de los de las habas de soja y derivados de este producto procedentes de la importación y que competían con ellos, con lo que se vieron penalizadas tanto las industrias transformadoras de elaboración avanzada como las exportaciones.

23. Si bien la BULOG permitía que los usuarios con licencias de productor-importador(IP) importasen sémola de soja, Indonesia aplicó hasta 1996 un plan de prescripciones de contenido nacional a la sémola de soja utilizada por los fabricantes de piensos. Este plan fue suprimido 21 meses antes de lo previsto, como parte de los compromisos aceptados por el país en virtud de la Ronda Uruguay.

---

<sup>15</sup> El Banco Mundial recomendó la desregulación del comercio del trigo y de la harina de trigo, alegando para ello que la falta de competencia en la molienda de la harina y la estructura de precios fijos tenían el efecto de desalentar que se produjesen harinas de mayor variedad y mejor calidad. Las industrias usuarias se quejaban de la harina de mala calidad y de los efectos que esto causaba en la demanda. World Bank (1995a).

<sup>16</sup> BULOG (1997), página 5.

e) Clavo

24. En su segunda carta de intención, Indonesia se comprometió a liberalizar la importación y comercialización del clavo en todo el país. A partir de febrero de 1998, los comerciantes pudieron comprar, vender y transportar clavo por todos los distritos de Indonesia sin límites fronterizos, sin restricción de precios y valiéndose de cualquier intermediario. En la primavera de 1998 fue disuelta la Junta de Comercialización del Clavo (BPPC), tras algunas protestas por parte de los intereses privados (sección 4 del capítulo III). La liberalización del mercado del clavo viene a continuación de una década en que estuvo muy controlado por la BPPC. Ese organismo, entidad privada semioficial, había recibido del Gobierno derechos exclusivos de importación, comercialización y distribución del clavo, y había obtenido préstamos subvencionados de los bancos estatales y del Gobierno (GATT, (1994)). Como se indicó en el Examen de 1994, esos arreglos habían reportado beneficios sustanciales a la Junta a expensas de los productores y usuarios de clavo, al poder utilizar aquella su poder en el mercado, confirmado por el Gobierno, para elevar al máximo el margen entre los precios que se pagaban a los productores de clavo y los que se cobraban a los consumidores. Es probable que, gracias a la supresión de la Junta de Comercialización del Clavo, se restablezca la situación de mercado para ese producto y se racionalice su producción. Los intentos por parte del Gobierno de controlar la producción y la comercialización por medio de un sistema de intervención de precios y de zonas de producción determinadas por la Administración no evitaron el exceso de producción y el descenso de los precios que se pagaron a los agricultores en estos últimos años.<sup>17</sup>

**iii) Silvicultura y extracción de madera**

25. Los últimos datos en esta materia indican que Indonesia tiene alrededor de 140 millones de hectáreas de bosques naturales, y que un poco menos de la mitad de esa extensión (64 millones de hectáreas) está destinada a la producción.<sup>18</sup> Tres cuartas partes de la superficie de producción forestal consiste en bosques variados de montaña, situados a 1.300 metros sobre el nivel del mar.<sup>19</sup> El Gobierno se propuso como objetivo que se planten otros 6,2 millones de hectáreas, de las cuales ya se han plantado 1,2 millones. En total, hay en estos momentos en Indonesia 3,2 millones de hectáreas de cultivo forestal, dos terceras partes de las cuales están en la isla de Java. La producción forestal supone el 1,5 por ciento aproximadamente del PIB. A mediados del decenio de 1980, el Gobierno prohibió la exportación de madera en bruto (troncos) con miras a estimular la elaboración de la madera y las exportaciones de productos acabados o semiacabados de madera. Esta prohibición fue sustituida a comienzos del decenio de 1990 por unos impuestos a la exportación prohibitivos (sección 3 del capítulo III).

26. Los bosques son propiedad pública en Indonesia, y al Gobierno le ha correspondido siempre una función importante por lo que respecta al control de los recursos forestales. El Ministerio de

---

<sup>17</sup> Como ya se indicó en GATT (1994), la BPPC transfirió el cometido de las compras de clavo y la administración de las existencias a las cooperativas rurales (KUD) en cada una de sus "zonas de producción", si bien se reservó el derecho exclusivo a vender clavo a los fabricantes de cigarrillos y a administrar las existencias en su poder. La obligación que recayó en las KUD de comprar y almacenar clavo al precio mínimo lo hace difícil de vender y ha resultado cada vez más costosa para las cooperativas rurales. Pese al plan de sostenimiento de los precios, los precios en el mercado interno del clavo se han situado con regularidad por debajo del precio mínimo.

<sup>18</sup> Han sido declaradas zonas de protección (de suelos y aguas) alrededor de 34 millones de hectáreas, y se declararon zonas de conservación 19 millones de hectáreas (reservas naturales o santuarios).

<sup>19</sup> Las principales especies comerciales son meranti, kenuing, kapur, mersawa, agathis, ramin y merbau.

Silvicultura determina las zonas de extracción maderera, controla las inversiones y otorga las concesiones (por lo general de 20 años). La cifra de 500 concesiones de extracción de madera apenas ha variado a lo largo de los años. El Gobierno ha vinculado las concesiones de extracción de madera (o el retirarlas si no se cumplen las condiciones) a que la empresa que solicita la concesión, o la empresa afiliada, establezca instalaciones de elaboración de madera en las cercanías de la zona de la concesión.<sup>20</sup> Esta medida, junto con la imposición de restricciones a la exportación de troncos sin elaborar y de madera aserrada (sección 3 del capítulo III), contribuyeron sobremanera a la proliferación de fábricas de madera aserrada y contrachapada<sup>21</sup> y, por consiguiente, a las exportaciones de esta última. Esas medidas relativas a la exportación, al provocar un descenso de los precios de los troncos por debajo de los precios mundiales, dieron por resultado unos insumos más baratos para las industrias de transformación en fases posteriores del proceso de producción e hicieron posible que esas industrias exportasen productos a precios competitivos en el ámbito internacional.<sup>22</sup>

27. En algunos de los estudios más recientes, sin embargo, se señalan los inconvenientes que se derivan de los impuestos a la exportación y de la obligación que se impone a los concesionarios de instalar fábricas de elaboración de la madera.<sup>23</sup> Figuran entre esos inconvenientes las prácticas de extracción deficientes, un mal reparto de los troncos de alta calidad (y relativamente escasos) entre las industrias usuarias y una elaboración ineficaz de la madera. El porcentaje de desperdicio que se da en algunas fábricas indonesias, por ejemplo, ha alcanzado el 50 por ciento, que es el doble aproximadamente del promedio mundial. La incidencia de los impuestos a la exportación y las consecuencias de algunas otras restricciones figuran en los recuadros IV.2 y IV.3.

28. Puede que el uso de prescripciones relativas a las licencias de exportación y de elevados impuestos a la exportación se haya debido también a la preocupación del Gobierno ante el rápido agotamiento de los recursos forestales. Se quería evitar el exceso de explotación de los bosques, acudiendo a las medidas relativas a la exportación, la imposición de derechos y cánones por la extracción de madera, los planes de tala selectiva y la obligación de replantar que se impuso a los concesionarios. Durante el período objeto de examen, el Gobierno elevó considerablemente los derechos y los cánones aplicados a la extracción de madera, que habían descendido en términos reales entre 1985 y 1994 (la última subida de los cánones, del 10 por ciento, tuvo lugar el 1º de abril de 1997); procedió también a celebrar consultas con los concesionarios privados y con las autoridades locales, con miras a racionalizar la gestión forestal en las zonas de producción; y, además, fortaleció la vigilancia de las prácticas de extracción de madera y revocó algunas de las

<sup>20</sup> Pueden estar afiliadas a una industria de transformación varias empresas concesionarias. Las licencias de extracción de madera dependen también de que se cumplan las prescripciones del Gobierno en cuanto a gestión sostenible de los recursos forestales (tales como tala selectiva, replantación, levantamiento aéreo de mapas de las zonas objeto de concesión) y de otros objetivos de carácter social (tales como la creación de servicios de infraestructura en los pueblos circundantes).

<sup>21</sup> Según las estadísticas del Ministerio de Silvicultura, hay en funcionamiento 2.300 aserraderos, 120 fábricas de madera contrachapada, 100 fábricas de tarugos de madera, 13 fábricas de astillas, 4 fábricas de pasta de la madera y 600 fábricas de elaboración secundaria de la madera.

<sup>22</sup> En GATT (1994) se hace notar que las fábricas de madera contrachapada incluso obtienen troncos a precios más favorables, puesto que están generalmente afiliadas a las empresas concesionarias de extracción de madera. El Banco Mundial estima que la diferencia entre los precios que se pagan por los troncos en el mercado libre y el precio que se cobra a las industrias usuarias de Indonesia es de 25 a 50 dólares EE.UU. por metro cúbico, lo que supone una subvención a la industria de entre 600 y 1.200 millones de dólares al año. World Bank (1998).

<sup>23</sup> World Bank (1998b), World Bank (1997); y World Bank (1995b).

concesiones otorgadas a concesionarios que no respetaron las obligaciones del contrato (en estos últimos cinco años se revocaron más de 120 concesiones, por juzgarse insatisfactoria su ejecución del contrato).

**Recuadro IV.2: Restricciones a la exportación para fomentar la elaboración en el país y la conservación del medio ambiente**

*Muchos países en desarrollo, como lo es Indonesia, recurren a los gravámenes o a las prohibiciones con respecto a las exportaciones de recursos naturales, especialmente de madera, con el fin de conservar esos recursos y promover una industria transformadora en el país con mayor valor añadido. Se espera que estas restricciones generen empleo, aumenten los ingresos procedentes de las exportaciones y sirvan de impulso a la economía en general. Sin embargo, es muy dudoso que sea eficaz utilizar restricciones a la exportación para lograr estos objetivos.*

*Restringir las exportaciones de recursos primarios fomenta la elaboración avanzada, al otorgar a las industrias transformadoras, de hecho, una subvención a los insumos. Al desviar las ventas de exportación de los recursos al mercado interno, el que las exportaciones se restrinjan provoca un descenso en el precio interno de esos recursos. Si bien las empresas de transformación se benefician de la baja de los precios internos, los proveedores de las materias primas resultan penalizados. Con el fomento indirecto de la producción y de las exportaciones de productos elaborados por medio de restricciones a la exportación de las principales materias primas utilizadas como insumos, se corre el riesgo de favorecer a industrias de escaso rendimiento, cuya dependencia de la ayuda oficial podría adquirir carácter permanente. Sólo merece la pena conseguir una mayor elaboración si puede hacerse económicamente a precios mundiales tanto en cuanto a los productos como en cuanto a los insumos.*

*Por otra parte, fomentar una mayor elaboración en el país restringiendo para ello las exportaciones de materias primas puede perjudicar más que favorecer el logro de los objetivos en materia de medio ambiente. Por ejemplo, el hacer bajar los precios interiores de los troncos por medio de restricciones a la exportación de madera, no sólo anima a las industrias transformadoras a aumentar la producción, sino que reduce los incentivos financieros para que esas industrias adopten prácticas de elaboración y tecnologías más eficaces y que entrañen menos pérdida de recursos. Del mismo modo se hace también que sean menos los incentivos que pueden llevar a que los propietarios de recursos naturales emprendan prácticas de conservación y reforestación. Es probable, por consiguiente, que las restricciones a la exportación resulten contraproducentes para el medio ambiente, puesto que hacen disminuir los incentivos del mercado para que tanto los propietarios como las industrias transformadoras conserven y utilicen mejor los recursos naturales. Se agrava, además, la situación en Indonesia por el hecho de que se exija a las empresas que reciben concesiones de explotación forestal que instalen en las proximidades fábricas de elaboración de la madera (madera contrachapada).*

*El método más eficaz para conservar los recursos naturales no consiste en medidas que distorsionen el comercio, sino en una política integral de gestión de los recursos que abarque, por ejemplo, el empleo de contingentes de extracción de madera, los cuales podrían ser repartidos por licitación, y la obligación de replantar cuando se han hecho talas. Además, el problema de la explotación silvícola excesiva se aminoraría mucho si se dejara al mercado la formación de los precios de los troncos, con lo que dichos precios podrían subir en función de su verdadero valor económico.*

*Fuente: Secretaría de la OMC.*

29. Pese a todas estas medidas, se calcula que la producción de troncos es casi el doble todavía de lo que sería un nivel sostenible.<sup>24</sup> Los niveles de producción actuales podrían dar por resultado un descenso para el año 2010 de la parte correspondiente al sector forestal en el PIB y en el capítulo de las exportaciones. En los últimos tiempos, varias organizaciones no gubernamentales han tratado de calcular, basándose para ello en estudios independientes, los daños que desde el punto de vista

<sup>24</sup> Aun cuando se estima que la producción de troncos es de más de 40 millones de metros cúbicos al año, el Ministerio de Silvicultura de Indonesia opina que la producción sostenible para la conservación de los bosques naturales sería de alrededor de 22 millones de metros cúbicos al año. (World Bank (1998b).)

económico causaron los recientes incendios en los bosques de Indonesia.<sup>25</sup> En los estudios en cuestión se establece un vínculo entre las prácticas o políticas forestales y el deterioro ambiental. Se señalan en particular varios rasgos de esas políticas y prácticas, tales como los programas de drenaje y transformación del bosque de turba en cultivos de arroz; la legislación poco clara sobre la propiedad, que inclina a las empresas a despejar la superficie de las tierras para asegurarse del derecho a ellas; insuficientes medios para hacer cumplir los reglamentos en cuanto al uso del fuego para despejar el bosque; políticas que hacen bajar los precios de los troncos, lo que priva de incentivos a toda práctica de proteger la madera y de vender la madera en astillas en vez de quemarla; y plazos cortos de concesión, que no alientan el uso de técnicas de manejo sostenible de los recursos forestales.

**Recuadro IV.3: Incidencia de los impuestos a la exportación**

*El que un impuesto de exportación incida en el productor nacional o en el consumidor extranjero dependerá de la situación en cuanto a la demanda del producto en el mercado mundial. Si un país es “pequeño”, en el sentido de que la demanda internacional de sus exportaciones del producto gravado es perfectamente elástica, ese país carece de influencia en el mercado y tiene que aceptar los precios del mercado mundial. Por consiguiente, la reducción del volumen de las exportaciones como consecuencia del impuesto no afectará al precio mundial, ya que el país representa una proporción tan reducida de la oferta mundial que no puede influir en los precios internacionales. En ese caso, serán los productores nacionales del producto de exportación objeto del impuesto quienes tengan que soportar todo el peso de éste, puesto que no pueden transferirlo a los consumidores extranjeros haciendo aumentar los precios mundiales.*

*Cuando, por el contrario, la demanda mundial del producto de exportación es muy poco elástica, el país podrá influir en la relación entre los precios de importación y exportación, al hallarse entre los que determinan los precios del mercado mundial. Si el país es un proveedor lo bastante dominante en términos mundiales, reducir el volumen de sus exportaciones mediante la imposición de gravámenes podría elevar tanto los precios mundiales que aumentasen los ingresos procedentes de las exportaciones. Cuando éste es el caso, no serán los productores nacionales del producto de exportación sujeto a impuesto los que sufran la plena incidencia de éste, puesto que podrán traspasar una parte de ese impuesto a los consumidores extranjeros por medio de unos precios mundiales más elevados.*

*Aunque se trata por esencia de una cuestión empírica, la experiencia de otros países que han puesto a prueba los impuestos a la exportación indica que no es fácil ganar en esa relación de intercambio. Esto es así sobre todo a más largo plazo, cuando es probable que la demanda mundial de las exportaciones sea elástica debido a una mayor posibilidad de sustitución del producto y del país. Así pues, fracasan a menudo los intentos de obtener mayor rendimiento de las exportaciones aplicándoles impuestos, y se corre el riesgo, en la práctica, de penalizar severamente a la industria exportadora, así como a la economía en general, al fomentar la elaboración deficiente en el país del producto sujeto al impuesto (véase el recuadro V.1).*

*Fuente: Secretaría de la OMC.*

30. En una tentativa de enfrentarse con las distorsiones en el terreno económico así como con el problema de la protección del medio ambiente, el Gobierno contrajo el compromiso, en su segunda carta de intención, de emprender importantes reformas. Esas reformas tienen como fin suprimir el sesgo antiexportador de las medidas anteriores, y mantener, al mismo tiempo, un gravamen a la explotación de los recursos forestales. En consecuencia, en marzo de 1998 el Gobierno hizo

<sup>25</sup> Según lo estimado por el Programa del Medio Ambiente para el Sudeste Asiático (EEPSEA) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), los daños causados por los incendios forestales de Indonesia en 1997 se cifraron en más de 3.000 millones de dólares EE.UU., que comprenden 493 millones de dólares de pérdidas de madera, 470 millones de dólares de producción agrícola perdida, 1.800 millones de dólares de “servicios ecológicos perdidos” proporcionados por los bosques (tales como alimentos y medicinas, abastecimiento de aguas y control de la erosión) y 272 millones de dólares relativos al costo del calentamiento del planeta causado por las emisiones de carbono. Según este estudio, el despeje de tierras que se hizo para plantar aceite de palma y árboles para madera ocasionó más del 80 por ciento de los incendios de 1997.

descender los impuestos a la exportación que se aplicaban a los troncos, la madera aserrada y el roten, de los niveles prohibitivos en que se hallaban, a un tipo máximo del 30 por ciento *ad valorem* (que habrá descendido gradualmente al 10 por ciento en la transición al nuevo siglo) y aplicó por primera vez un "impuesto sobre la renta de recursos" a los troncos y a la madera aserrada. Se han establecido procedimientos para revisar el tipo al que se aplicará este impuesto en función de los precios mundiales. El Gobierno se comprometió, además, a alentar una mayor claridad en cuanto a la gestión y contabilidad del fondo de repoblación forestal.<sup>26</sup> Otra importante medida referente a este sector fue la supresión del cártel de exportación y los arreglos de comercialización que regían los mercados de la lana, la madera contrachapada y el roten. Si bien el Gobierno publicó con prontitud los necesarios decretos y reglamentos para la aplicación de este compromiso (enero de 1998), hubo alguna oposición al principio por parte de Apkindo, la Asociación de Productores de Tableros de Madera.<sup>27</sup> Por último, el Ministerio de Silvicultura está decidido a revisar su política con respecto a la asignación de concesiones de extracción de madera y a la gestión de los recursos forestales. El Ministerio está pensando en poner en marcha un sistema de subasta para las nuevas concesiones, la posibilidad de ceder o de subastar de nuevo las concesiones existentes, el desligar las actividades de extracción de las de elaboración de la madera y el fortalecer la vigilancia de la prácticas de extracción de la madera.

### 3) PETRÓLEO Y GAS NATURAL

31. Indonesia es miembro de la OPEP y uno de los principales países productores de petróleo crudo y gas natural. Aunque la contribución de los sectores del petróleo y del gas natural a la economía disminuyó debido a la diversificación de ésta, es aún importante, puesto que supone el 8 por ciento del PIB (1996).<sup>28</sup> En 1997, las exportaciones de petróleo y gas natural, cifradas en 12.700 millones de dólares EE.UU., supusieron la cuarta parte aproximadamente del total de las exportaciones. Alrededor del 56 por ciento de las exportaciones de este sector son de petróleo crudo y

---

<sup>26</sup> En el pasado, la empresa estatal de fabricación de aeronaves IPTN obtuvo préstamos sin intereses a cargo del fondo de repoblación forestal (GATT (1994)). Por tratarse de un fondo extrapresupuestario, las operaciones del fondo de repoblación forestal no salieron a la luz pública. Las cuentas de dicho fondo estaban en posesión y bajo la administración del Banco de Indonesia. El Gobierno contrajo el compromiso, en la segunda carta de intención, de que ese fondo quedase incluido en el presupuesto del gobierno central al comienzo del ejercicio económico de 1998-99.

<sup>27</sup> Según algunas informaciones de la prensa internacional, el servicio de transporte marítimo del cártel de la madera contrachapada, con el cual los socios controlaban los envíos de las exportaciones, cambió de nombre y siguió funcionando después de la publicación del Decreto del Gobierno en virtud del cual se suprimía el cártel de las exportaciones. Se impuso a las exportaciones de madera contrachapada de los socios un nuevo derecho, de 50.000 rupias por metro cúbico, para "sufragar los costos de recopilar datos estadísticos". Algunos analistas informaron de que Apkindo seguía teniendo acceso a la documentación clave relativa a las exportaciones que utilizaba en el pasado para fijar precios y contingentes. Había también indicaciones de que Apkindo continuaba con sus operaciones de ultramar. Anteriormente, Apkindo exportaba sus productos a través de empresas comerciales afiliadas situadas en Singapur, Hong Kong y el Japón, de las que eran propietarios, o bien la propia Apkindo, o alguno de los socios en nombre del cártel. A los socios se les exigía también que transportasen las exportaciones en los buques de un consorcio de transportistas "autorizados", en el que figuraban las empresas de algunos de los miembros (información basada en el artículo "Indonesian wood cartel lives despite IMF deal", *Wall Street Journal* del 11 de febrero de 1998). El Ministro de Industria y Comercio puso fin a estas prácticas en marzo de 1998 ("Indonesia dissolve plywood cartel", *Kyoto News*, del 31 de marzo de 1998).

<sup>28</sup> Sigue siendo importante la contribución de este sector a los ingresos internos del Estado. Aunque la recaudación procedente del petróleo y del gas natural descendió del 60 por ciento que suponía en 1985 al 20 por ciento, es en estos momentos una de las pocas fuentes internas de ingresos del Estado que goza de estabilidad.

el 44 por ciento de gas natural. En los últimos meses, Indonesia mantuvo una producción de petróleo crudo de 1,5 millones de barriles al día, aproximadamente (550 millones de barriles al año). Dada la rapidez con que aumentó el consumo interno en los años de elevado crecimiento económico (alrededor del 8 por ciento al año), se predijo que Indonesia sería un país importador neto de petróleo crudo para el año 2010; en el marco de la recesión actual, cabría revisar ese pronóstico. Indonesia figura también entre los principales países productores de gas natural licuado y es el mayor exportador del mundo de este producto, dado que se usa poco dentro del país. Se espera que la producción de gas natural experimente un rápido desarrollo, puesto que se estima que las reservas conocidas son de 160 billones de pies cúbicos, lo que supone 43 años de producción al ritmo actual.

32. La producción y el comercio de petróleo y de gas natural están rigurosamente controlados por el Estado. La empresa estatal Pertamina tiene "autorización exclusiva para extraer el petróleo mineral y el gas natural por todo el territorio de extracción determinado por la legislación de Indonesia" (Ley 8/71 sobre Pertamina). Aun así, se permite la participación de un gran número de empresas extranjeras en la prospección y explotación de los yacimientos de petróleo y gas natural de Indonesia, mediante contratos de participación en la producción con Pertamina. Tras un período de inversión insuficiente, Indonesia ha mejorado paulatinamente las condiciones de esos contratos aumentando la participación neta de los contratistas en los beneficios (apartado a) de la subsección i) de la sección 4 del capítulo II). El modelo más reciente de los contratos de participación fue introducido a comienzos de 1994, y quedó descrito en el Examen anterior; desde entonces, no ha habido ningún cambio. Las condiciones más favorables que se ofrecieron a las empresas extranjeras dieron por resultado, en el período objeto de examen, un aumento en el número de contratos de participación que se firmaron (29 en relación con el gas natural en 1997).

33. La importación y exportación de petróleo y de gas natural continúa bajo el monopolio de la empresa Pertamina. Los contratistas pueden importar un número limitado de productos, bajo el control de Pertamina y con licencia de esta empresa (apartado b) de la subsección iii) de la sección 2 del capítulo III). Las empresas importadoras pagan derechos sobre el valor de los productos importados (generalmente del 5 por ciento). Las exportaciones de petróleo y de gas natural están también rigurosamente reglamentadas, y sólo pueden hacerlas los exportadores autorizados para ello. A partir de 1997, y en virtud de una Instrucción Presidencial, se permitió a los contratistas extranjeros que importasen petróleo crudo para las refinerías del sector privado, con miras a alentar esta actividad en Indonesia. No obstante, a las empresas extranjeras todavía no se les permite comercializar directamente productos avanzados del petróleo en el mercado interno. La empresa Pertamina tiene el monopolio en cuanto a la fijación de precios y distribución de los productos del petróleo y del gas natural en toda Indonesia. El Ministerio de Minas y Energía y la empresa Pertamina están estudiando en la actualidad la posibilidad de proceder a una mayor desregulación de los mercados del petróleo y el gas natural de Indonesia.

#### **4) SECTOR MANUFACTURERO**

##### **i) Revista general**

34. Hasta finales de 1997, el sector manufacturero fue el más dinámico de toda la economía. Entre 1994 y 1996, la producción real de este sector aumentó como promedio el 12 por ciento al año, sobrepasando así la tasa real de crecimiento del PIB (un promedio del 7,8 por ciento al año). Como consecuencia, la parte correspondiente al sector manufacturero en el PIB total aumentó, del 22,3 por ciento que suponía en 1993, al 25,6 por ciento que supuso en 1997 (cuadro I.1).<sup>29</sup> Contribuyeron a la

<sup>29</sup> La contribución del sector manufacturero al PIB fue mayor que la de la agricultura en 1991. Desde entonces, la diferencia ha aumentado (cuadro I.1).



expansión del sector las exportaciones, que aumentaron a un ritmo del 12 por ciento al año en el período objeto de examen, y un mercado interno también en aumento para las manufacturas. Los textiles y las prendas de vestir, y los productos de la madera, siguieron siendo las principales exportaciones en términos de valor (6.400 millones y 5.700 millones de dólares EE.UU., respectivamente, en 1996), pero el calzado y los aparatos eléctricos fueron las exportaciones que experimentaron mayor crecimiento. A partir del segundo semestre de 1997, sin embargo, la actividad manufacturera sufrió un descenso, debido a la acusada depreciación de la rupia, junto con una demanda interna más floja. Dado el elevado contenido de importación de las exportaciones (una tercera parte en conjunto, con máximos de hasta el 70 por ciento en las industrias del vestido y del calzado), los grandes aumentos que experimentó estos últimos meses el costo de los insumos y de los bienes de capital han supuesto grandes trastornos en cuanto a la producción y las exportaciones.

35. Las políticas de liberalización del comercio y de la inversión que siguió el Gobierno en los dos decenios últimos fueron provechosas en grado sumo para el sector manufacturero. La reforma de las inversiones extranjeras directas (IED) que se llevó a cabo entre 1993 y 1995, y en particular la supresión de las restricciones a la propiedad extranjera y la apertura de casi todas las industrias (subsección i) de la sección 4 del capítulo II), contribuyeron a atraer un gran número de inversiones en el período objeto de examen.<sup>30</sup> Continuó el descenso de los tipos arancelarios NMF que se aplicaban a las manufacturas, hasta llegar a un promedio aritmético del 9,7 por ciento en 1998 (gráfico III.2). El promedio de derechos recaudados es aún más bajo, puesto que una elevada proporción de la producción y el comercio de productos electrónicos, calzado y prendas de vestir tiene lugar en las zonas industriales bajo control aduanero o en régimen de franquicia arancelaria. Para el año 2003, la mayor parte de las importaciones industriales estarán sujetas a un tipo arancelario máximo del 10 por ciento.

36. Pese a esas reformas, algunos segmentos del sector manufacturero siguieron recibiendo ayuda gracias a políticas industriales de carácter intervencionista, basadas en tipos arancelarios elevados y progresivos (automóviles, textiles y prendas de vestir), un régimen restrictivo de concesión de licencias (algunos productos petroquímicos, automóviles), prescripciones de contenido nacional determinadas con carácter administrativo (material de transporte), arreglos restrictivos de la comercialización (cemento, papel) y gravámenes a la exportación (productos de la madera, desperdicios y desechos de aluminio). Aun cuando esas políticas fomentaron el desplazamiento de la producción hacia productos de mayor valor añadido, al empujar los precios y los costos por encima de los niveles de competencia con las importaciones, representan también un peligro para la competitividad a largo plazo de las industrias de que se trata. En el marco del programa del FMI, el Gobierno tomó medidas enérgicas para suprimir las restricciones que afectaban al comercio de esas industrias. Entre las medidas que se adoptaron desde finales de 1997 figuran: la inclusión del sector del acero y del de los productos químicos en el programa general de reducciones arancelarias; el poner fin a los arreglos de comercialización en las industrias del cemento y el papel; la supresión de los gravámenes de exportación que afectaban a los desperdicios y desechos del aluminio; la reducción de los gravámenes de exportación que afectaban a la madera; y la eliminación de los privilegios aduaneros y fiscales que se habían otorgado al Programa de Automóviles Nacionales. Se esperan más medidas de liberalización en un futuro próximo, y en especial la supresión de todas las restantes prescripciones en materia de licencias de importación que no estén justificadas por motivos de sanidad, inocuidad, medio ambiente o seguridad.

---

<sup>30</sup> Al haber sido autorizadas inversiones por valor de 88.000 millones de dólares EE.UU. entre 1994 y 1997, el sector manufacturero representó más de las dos terceras partes de todas las IED que se autorizaron durante este período.

**ii) Resultados en los sectores orientados a la exportación****a) Textiles, prendas de vestir y cuero**

37. Al dejar atrás a mediados del decenio de 1980 las políticas proteccionistas e introvertidas, las reformas del comercio y la inversión contribuyeron a que se produjese un gran cambio en los resultados obtenidos por el sector de los textiles y el vestido, que, en dos decenios, ha pasado a ser el mayor de todos los sectores manufactureros (después del de elaboración de productos alimenticios).<sup>31</sup> Dicho sector emplea en la actualidad una tercera parte de toda la mano de obra que trabaja en la manufactura de productos no petroleros y supone el 8 por ciento del PIB. Hasta la crisis monetaria, ese sector siguió logrando elevadas tasas de crecimiento (el 12 por ciento al año en términos reales y el 20 por ciento en términos de valor, entre 1993 y 1996, es decir, una tasa semejante al promedio de la del sector manufacturero); la parte correspondiente a los textiles y el vestido en el total de la producción manufacturera se mantuvo estable, en un 19 por ciento. Sin embargo, desde finales de 1997, la producción y el comercio se han visto afectados por el aumento del costo de los insumos importados, de los que dependen mucho las industrias textiles y del vestido, y por los problemas vinculados a la financiación de las exportaciones y de las importaciones.

38. Si bien en tiempos anteriores la industria textil de Indonesia se especializaba en tejeduría, en tiempos más recientes experimentaron una expansión mucho más rápida los segmentos de la hilatura y las fibras sintéticas. Aunque esta industria se apoya mucho todavía en la manufactura de productos de algodón (principalmente importados), la producción de fibra de poliéster (que comprende la fibra corriente de poliéster, el filamento de poliéster y el filamento de nailon) surgió en gran escala en este último decenio.<sup>32</sup> Indonesia ha conseguido crear, a lo largo de los años, una industria del vestido competitiva y basada hasta tal punto en la exportación que las exportaciones representan más de la mitad de la producción final, resultados que se explican por la mayor eficacia que se logró en el sector de los textiles, el bajo costo de la mano de obra y la demanda en aumento en los mercados mundiales. Surgieron también nuevas oportunidades en el mercado interno como consecuencia de la subida del nivel de vida y del crecimiento de la clase media.

39. Las inversiones extranjeras directas son relativamente modestas en este sector, si se comparan con las que se efectúan en industrias con utilización más intensiva de capital, como son las de productos químicos y productos metálicos (subsección i) de la sección 4 del capítulo II), pero contribuyeron a perfeccionar las técnicas de producción, aumentar la productividad de la mano de obra y desarrollar el mercado de exportación. La inversión proviene principalmente de otros países

<sup>31</sup> Como se hizo notar en GATT (1994), la supresión de las medidas no arancelarias (incluidas las licencias de importación) y la reducción arancelaria desempeñaron un papel importante en cuanto al crecimiento de este sector. De importancia fundamental fueron la supresión, a mediados del decenio de 1980, de las restricciones a la importación (licencias y programas de contenido nacional) que se aplicaban al algodón, con lo que se abrió el acceso al algodón importado de mejor calidad a precios mundiales, y los planes de exención y de devolución de derechos que hicieron posible que los productores pudiesen importar materias primas en régimen de franquicia arancelaria.

<sup>32</sup> El alto grado de dependencia que existe en el sector de los textiles con respecto al algodón importado (aproximadamente 1.000 millones de dólares EE.UU. al año, para hacer frente al 90 por ciento de lo que necesita el sector) continúa preocupando al Gobierno, que decidió intensificar la puesta en práctica de su Programa de Desarrollo del Algodón con el fin de estimular la producción nacional de este producto. No obstante, como se hizo notar en GATT (1994), (página 121), la supresión, a mediados del decenio de 1980, de las restricciones a la importación y de las prescripciones de contenido nacional que afectaban al algodón, fue muy provechosa para la industria de los textiles; la posibilidad de adquirir algodón de alta calidad a precios mundiales permitió a los productores indonesios actuar de forma competitiva en los mercados mundiales.

del Sudeste Asiático (sobre todo Singapur; Hong Kong, China; y el Taipei Chino), que, al instalar nuevas fábricas de tejidos y de prendas de vestir, tratan de sacar partido de una mano de obra, como es la indonesia, abundante, fácil de adiestrar y relativamente barata.

40. Aun cuando el sector de los textiles y las prendas de vestir es todavía, de entre todos los sectores no relacionados con el petróleo, el que aporta mayores ingresos procedentes de la exportación, el valor de las exportaciones sólo experimentó un aumento moderado hasta la crisis monetaria (de 6.100 millones de dólares EE.UU. en 1992 a 6.400 millones en 1996), a consecuencia del descenso de los precios mundiales. De ahí que la proporción correspondiente a las exportaciones de textiles y de prendas de vestir en el total de las exportaciones del sector manufacturero no relacionado con el petróleo descendiese, del 26 por ciento que suponía en 1992, al 17 por ciento en 1996, y que todas las exportaciones del sector manufacturero (incluidos los productos del petróleo) descendiese del 18 al 13 por ciento en el mismo período. En términos cuantitativos, por el contrario, las exportaciones siguieron mostrando un aumento considerable entre 1992 y 1996, aumento que fue del 18 por ciento anual en el sector de los hilados y los textiles, y del 8 por ciento anual en el de prendas de vestir. Las cifras preliminares correspondientes a 1997 indican que las exportaciones de textiles y prendas de vestir continuaron relativamente dinámicas, a un nivel de 7.300 millones de dólares EE.UU. (un aumento del 14 por ciento en comparación con 1996).

#### *Contingentes de exportación y otras medidas*

41. Las exportaciones de Indonesia a sus principales mercados, tales como la Unión Europea, los Estados Unidos, el Canadá y Noruega, están sujetas a contingentes acordados en el marco del AMF o a restricciones bilaterales. El Ministerio de Industria y Comercio asigna los contingentes de exportación a las empresas exportadoras que han recibido autorización, basándose en su historial de resultados (el 80 por ciento); a las nuevas empresas exportadoras (el 10 por ciento); y a las empresas débiles desde el punto de vista económico (el 10 por ciento). El Ministerio de Industria y Comercio puede revocar los contingentes de exportación de las empresas exportadoras cuyos resultados no hayan sido satisfactorios, y, en ese caso, los contingentes pueden ser subastados para nueva asignación. Las tasas de utilización de los contingentes varían según el producto y a lo largo del tiempo, pero en general estos últimos años rebasaron el 80 por ciento.<sup>33</sup>

42. Aun así, los contingentes suponen un grave obstáculo a las exportaciones, sobre todo en ámbitos en los que Indonesia ha alcanzado competitividad internacional, como lo es el de las prendas de vestir de bajo precio. En vista de ello, los productores indonesios han logrado penetrar, con bastante éxito, en mercados no sujetos a contingentes, tales como el Japón (el mayor mercado de exportación única de Indonesia), otros países de la ASEAN<sup>34</sup> y la Arabia Saudita. Al mismo tiempo, Indonesia, como país productor con bajos costos laborales, tuvo que enfrentarse con una competencia más intensa en cuanto a los mercados de exportación por parte de países productores con costos laborales aún más bajos, tales como China, la India, el Pakistán, Bangladesh y Viet Nam.

43. Varios de los interlocutores comerciales de Indonesia adoptaron medidas antidumping y derechos compensatorios en relación con las exportaciones indonesias de textiles y prendas de vestir.

---

<sup>33</sup> El Banco Mundial alegó recientemente que, a menos que los contingentes de exportación se subasten de una manera transparente y se hagan más transferibles, es improbable que las tasas de utilización se aproximen al 100 por ciento. A menos que se haga este cambio, no se producirán las exportaciones con la eficacia con que sería posible, puesto que quienes las producen son las empresas que reciben los contingentes de exportación y no las empresas más eficientes. World Bank (1998).

<sup>34</sup> Antes de la crisis monetaria, la zona de la ASEAN era el mayor mercado sin contingentes.

Adoptó el mayor número de medidas antidumping la Unión Europea (Examen de las Políticas Comerciales, 1997).

*Medidas que afectan a las importaciones*

44. Las importaciones de textiles y prendas de vestir suponen una parte pequeña, pero que va en aumento, del mercado indonesio. Pese a la importante reducción arancelaria que tuvo lugar el pasado decenio, el nivel medio de los tipos arancelarios que se imponen a los textiles y a las prendas de vestir es aún elevado. El promedio de los que se imponen a los productos textiles (CIU 321) es del 13,2 por ciento, y el de los que se imponen a las prendas de vestir (CIU 322) es del 19,1 por ciento. En esos dos segmentos, la gama de los tipos va desde la franquicia arancelaria hasta un máximo del 30 por ciento. La estructura del arancel aduanero sigue mostrando un grado alto, aunque en descenso, de progresividad arancelaria entre los textiles y las prendas de vestir (gráfico III.3). Es probable que, en el futuro, la reforma arancelaria unilateral, así como la introducción paulatina de las preferencias en virtud de la AFTA, sigan reduciendo la progresividad.

b) Productos electrónicos

45. El sector de la electrónica es un buen ejemplo del éxito con que se logró transformar una industria muy protegida de sustitución de las importaciones, que anteriormente montaba fundamentalmente productos electrónicos de consumo de bajo precio con la ayuda de un programa de prescripciones de contenido nacional y supresión de importaciones, en una industria competitiva y orientada a la exportación. Ese desplazamiento se consiguió desmantelando los programas de supresión de las importaciones y liberalizando, a comienzos del decenio de 1990, las importaciones de productos de consumo totalmente montados (aparatos de televisión y radios) y las inversiones extranjeras directas. En ese ambiente recién liberalizado aumentaron con gran rapidez las IED, en especial las procedentes del Sudeste Asiático y de los Estados Unidos de América, y, habiendo tenido un nivel insignificante en 1990, pasaron a cifrarse en 3.500 millones de dólares EE.UU. en 1996. El crecimiento de las exportaciones de productos electrónicos dejó atrás a todos los demás sectores y experimentó un aumento del 60 por ciento al año entre 1992 y 1996 (de 1.000 millones a 3.300 millones de dólares EE.UU. en 1992). En menos de un decenio, el sector de productos electrónicos pasó a ocupar el tercer lugar entre los mayores generadores de ingresos procedentes de la exportación de Indonesia.

46. Si bien a principios del decenio de 1990 los productos electrónicos de consumo suponían más de la mitad de la producción de este sector y dos terceras partes de las exportaciones, en tiempos recientes ha aumentado la importancia de los productos electrónicos utilizados para fines empresariales (principalmente material de telecomunicaciones) y de los componentes. Esas dos industrias han sido designadas "industrias estratégicas", y están sujetas a la supervisión del BPIS. La industria de productos electrónicos de consumo produce bienes dirigidos principalmente a la exportación, salvo los televisores. Las principales empresas productoras mundiales se hallan presentes mediante acuerdos de empresa conjunta; las instalaciones de producción están a menudo situadas en zonas bajo control aduanero. Los componentes que se utilizan para la producción nacional son en su mayoría importados y entran en Indonesia exentos de derechos o con tipos muy bajos. Aun cuando las prohibiciones de la importación de productos electrónicos de consumo ya montados quedaron suprimidas a mediados del decenio de 1980, el sector nacional de televisión goza aún de una elevada protección arancelaria frente a las importaciones.<sup>35</sup> También se ha desarrollado en Indonesia una industria de material de telecomunicaciones, que se especializa en la producción de

<sup>35</sup> Los derechos efectivamente aplicados en régimen NMF en Indonesia, en 1998, a los aparatos receptores de televisión, con inclusión de las pantallas y proyectores de vídeo, son del 20 por ciento.

equipo de conmutación y centrales telefónicas. Los principales productores son empresas de propiedad estatal (entre las cuales figura PT INDI), que se valen de acuerdos técnicos con las principales empresas manufactureras del mundo. En tiempos más recientes y alentada por el Gobierno, ha surgido una industria de componentes electrónicos. Los insumos necesarios para la producción de los componentes pueden importarse exentos de derechos. Una de las empresas más destacadas de esta industria es PT Len Industry, que es una empresa estatal de carácter "estratégico".

47. La voluntad de Indonesia de desarrollar industrias basadas en la tecnología facilitando el comercio y las inversiones extranjeras directas en esos sectores se puso de manifiesto en su activa participación en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, de la OMC. Aunque la mayor parte de los tipos arancelarios que se aplican a los componentes electrónicos se sitúan ya entre los derechos nulos y el 5 por ciento, se aplican tipos más elevados al equipo de telecomunicaciones (los tipos que se aplican a los componentes telefónicos y a los de telecomunicaciones van del 10 al 15 por ciento).

### **iii) Evolución reciente de las industrias estratégicas**

#### **a) Industrias intermedias (acero, productos químicos, cemento)**

48. La producción de hierro y acero se considera industria estratégica, y por lo tanto está sujeta a la supervisión del BPIS. Domina el mercado la empresa de propiedad estatal PT Krakatau Steel, que representa las dos terceras partes de la producción del país. Dicha industria se especializa en la producción de enrollados laminados en caliente, chapas y tochos (cuadro IV.3). Aun cuando esta industria contó durante mucho tiempo con intervención estatal, principalmente en cuanto que gozó de un fuerte protección frente a las importaciones, ya liberalizó mucho el mercado indonesio la supresión de los regímenes de licencias más restrictivos y de los recargos a la importación que se llevó a cabo entre 1990 y 1993. Cuando se hizo el Examen de las Políticas Comerciales de 1994, el principal instrumento de protección frente a las importaciones eran aún los tipos arancelarios, cuya gama comprendía desde derechos nulos hasta tipos del 40 por ciento, y cuyo nivel medio era del 11 por ciento. Hubo poca liberalización ulterior en ese sector hasta finales de 1997, y el hierro y el acero (así como los productos metálicos) quedaron entre las pocas categorías de productos que no se vieron abarcadas por el programa de reducción arancelaria a plazo medio de 1995. Sin embargo, la crisis económica actual, así como el elevado grado de dependencia de esta industria con respecto a los insumos importados, apremiaron a hacer ulteriores reformas, y el Gobierno contrajo el compromiso, a tenor del programa del FMI, de incluir el hierro, el acero y los productos metálicos en su programa de reducción arancelaria, lo que supone una reducción de todos los tipos a una horquilla del 0 al 10 por ciento para el año 2003.<sup>36</sup> El Gobierno comunicó, además, que la PT Krakatau Steel estaba entre las primeras siete empresas de propiedad estatal que habían quedado designadas para una temprana privatización.

49. Tras un período de expansión y de poco cambio de políticas, relativamente, otras industrias intermedias, tales como las de madera contrachapada, la del papel y los productos del papel, la de productos químicos y la del cemento, se vieron también afectadas por las reformas estructurales y comerciales que se llevaron a cabo en el marco del programa del FMI. Como se indicó con anterioridad, los prohibitivos impuestos a la exportación que se aplicaban a los troncos de madera y a la madera aserrada hicieron bajar los precios del mercado interior de esos productos y facilitaron con ello insumos baratos a las industrias usuarias, lo que en el pasado resultó muy provechoso para las

---

<sup>36</sup> Los derechos efectivamente aplicados en régimen NMF en Indonesia, en 1998, al hierro y al acero (CIU 371) van del 0 al 30 por ciento y su nivel medio es del 9,3 por ciento (una reducción del 1,7 por ciento como promedio, desde el Examen de 1994, en comparación con una reducción del 11,5 por ciento de los tipos arancelarios en su conjunto).

industrias de la madera aserrada y del papel. Se espera que la fuerte reducción de esos impuestos que tuvo lugar en la primavera de 1998 contribuya a racionalizar y modernizar hasta cierto punto esas industrias, así como a fomentar otros usos (con mayor valor añadido), tales como la fabricación de muebles. La inclusión de los productos químicos en el programa global de reducciones arancelarias acabará por limar las crestas arancelarias (superiores al 40 por ciento) que protegían a los productores de polietileno y polipropileno. Se espera que el haber puesto fin a los arreglos restrictivos que afectaban a la comercialización en la industria del cemento dé por resultado la producción de cemento más barato y de mejor calidad.

#### Cuadro IV.3

##### Principal producción de hierro y acero de Indonesia, 1994-97

(Miles de toneladas)

Tipo de acero	1994	1995	1996	1997 <sup>a</sup>
Desbastes planos	1.251	1.589	1.234	813
Laminados en caliente/chapas	1.923	2.117	2.193	1.160
Laminados en frío	652	163	779	363
Tuberías soldadas rectas/espirales	858	547	913	283
Chapa GI	196	435	414	194
Tochos/lingotes	1.941	2.609	2.547	1.108
Acero para hormigón armado	1.293	2.256	2.267	1.101
Hilos de máquina	672	693	713	336

a Enero-junio.

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio/Data Consult.

#### b) Vehículos automóbiles

50. Con la ayuda de una elevada protección en materia de importaciones y unas rigurosas prescripciones en materia de contenido nacional, Indonesia desarrolló una industria de vehículos automóbiles que se especializa en operaciones de montaje, principalmente de automóbiles tipo sedán, camiones ligeros y camionetas para el mercado nacional. Las exportaciones son marginales (menos del 1 por ciento de la producción). La producción y las ventas fueron muy cíclicas estos últimos años: crecimiento hasta 1995, descenso en 1996, y vuelta a crecer en 1997 (gráfico IV.1). Desde comienzos de 1998, sin embargo, el mercado se hundió, habiendo sufrido un descenso del 69 por ciento las ventas del primer trimestre, lo que deja a este sector con un considerable exceso de capacidad (por encima del 70 por ciento).<sup>37</sup>

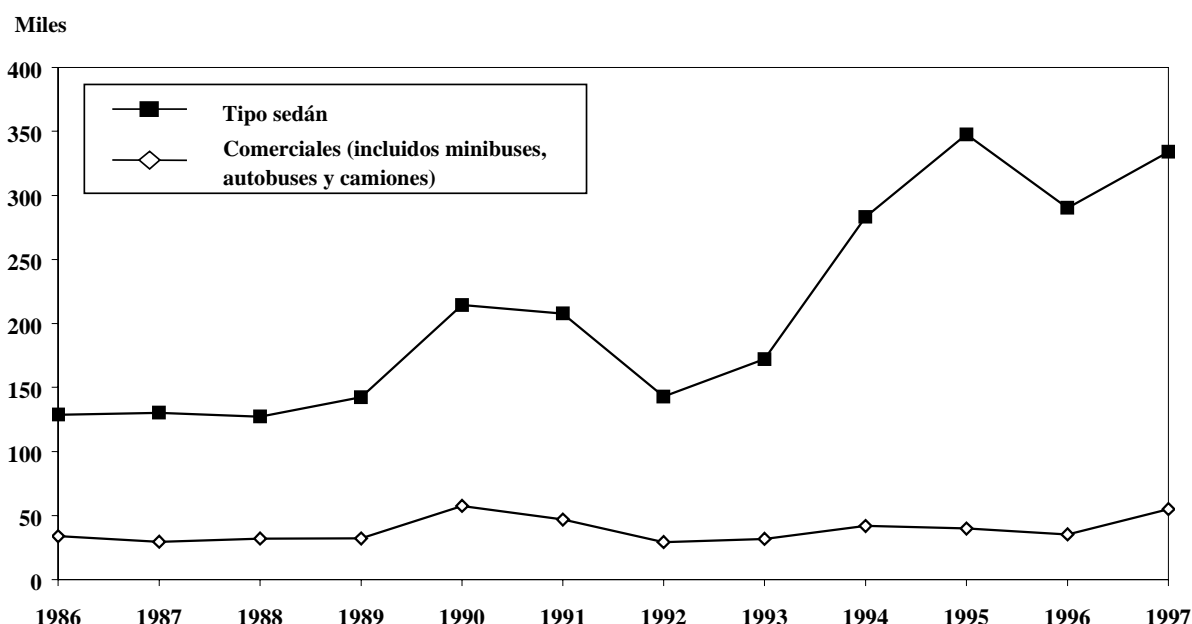
51. La industria de los vehículos automóbiles figura entre las que fueron designadas industrias estratégicas. En las dos últimas décadas, el Gobierno hizo uso de diversos instrumentos de política, entre los que figuran instrumentos de política comercial, para fomentar la producción nacional y configurar la estructura de la industria. Hasta el año 1993, el Gobierno prohibió la importación de vehículos totalmente montados (incluidos los automóbiles de segunda mano), y permitió en cambio la importación de vehículos totalmente por montar, con lo que proporcionó un estímulo a la industria

<sup>37</sup> Astra International, la mayor empresa fabricante de automóbiles de Indonesia, suspendió temporalmente la producción en junio de 1998, a consecuencia del descenso de la demanda y la devaluación de la moneda. El hundimiento de la rupia ha elevado los costos de los préstamos y de las partes importadas, lo que hace subir el precio de los vehículos automóbiles de la empresa Astra hasta ponerlos fuera del alcance de los consumidores indonesios. Dado que Astra (al igual que los demás fabricantes de automóbiles) produce la mayor parte de los automóbiles en empresa conjunta con empresas internacionales (Toyota, Nissan, Daihatsu, Isuzu, BMW y Peugeot), ello quiere decir que depende en grado sumo de las importaciones de los componentes.

nacional de montaje. Las medidas relativas a la importación fueron complementadas con prescripciones en materia de licencias de carácter restrictivo y planes de eliminación, con miras a lograr el nivel de contenido nacional que se deseaba. Pese a ello, y pese a que aumentó la producción de componentes y partes fabricados en el país, la proporción de contenido nacional permaneció por debajo de los objetivos propuestos, y hubo que aplazar varias veces los planes de fabricación de un vehículo de producción indonesia en su totalidad. Por otra parte, los fabricantes de automóviles, que estaban resguardados de la realidad del mercado por la protección en materia de importaciones y por la ayuda estatal, subestimaron las repercusiones de los elevados precios del mercado interior en la demanda e invirtieron en exceso.

### Gráfico IV.1

#### Producción de vehículos automóviles en Indonesia, 1986-97



Fuente: Biro Pusat Statistik, "Economic Indicators", *Monthly Statistical Bulletin*, Indonesia, febrero de 1998.

#### *El conjunto de medidas de 1993*

52. El Gobierno trató de corregir esos inconvenientes sin renunciar al objetivo de desarrollar una capacidad industrial que permitiese la fabricación de vehículos completos. En el conjunto de medidas desregulatorias de 1993 reemplazó la prohibición relativa a los vehículos totalmente montados con un sistema de elevados tipos arancelarios y recargos, y los programas de eliminación con planes de contenido nacional vinculados a incentivos arancelarios. Adoptó, además, un trato fiscal diferenciado a favor de los vehículos de pasajeros de producción nacional.

53. Por lo que respecta a los tipos arancelarios, Indonesia aplicaba un tipo básico de derechos del 200 por ciento a todos los automóviles de pasajeros, del 100 por ciento a los *jeeps*, y del 0 al 100 por ciento a todos los demás vehículos comerciales. Además de los derechos arancelarios, se imponía un recargo a los vehículos montados cuyo montaje no se hubiese hecho en Indonesia (del 100 por ciento a los vehículos de pasajeros y del 40 por ciento a casi todos los demás vehículos). Por consiguiente, los automóviles importados ya montados y los *jeeps* estaban gravados con un total del 300 por ciento y los *jeeps* con el 140 por ciento. Más tarde, se incorporaron los recargos a los derechos

arancelarios (1996) y se redujeron los tipos arancelarios resultantes, aunque siguieron muy elevados. El tipo arancelario NMF de 1998 que se aplica a los vehículos de pasajeros importados es del 200 por ciento, mientras que el promedio arancelario que se aplica a los vehículos comerciales es del 80 por ciento (el 70 por ciento cuando se trata de vehículos comerciales de más de 5 toneladas).

54. Con miras a fomentar una mayor producción del país, el plan de contenido nacional de 1993 estipulaba incentivos en forma de tipos favorables de los aranceles que se aplicaban a las importaciones de las partes y los componentes utilizados para producir vehículos automóviles en Indonesia. Según se deja indicado en el apartado e) de la subsección iii) de la sección 2 del capítulo III, los tipos arancelarios que se aplican a las partes y a los componentes varían en razón inversa con el nivel de contenido nacional, según la categoría de los vehículos (cuadro IV.4). En 1995, se revisaron y redujeron los tipos arancelarios que se aplicaban a las partes y a los componentes de importación vinculados en función de su contenido nacional.<sup>38</sup> Todavía se ofrece el trato de franquicia arancelaria para el mismo nivel de contenido nacional.

Cuadro IV.4

Tipos de los derechos de importación según el contenido nacional a tenor del programa de 1993

Contenido nacional	Tipos de los derechos de importación para:	
	Partes de automóviles pasajeros	Partes de vehículos comerciales ligeros
Menos del 20%	100%	40%
20% a 30%	80%	30%
30% a 40%	60%	20%
40% a 60%	40%	0%
Más del 60%	0%	n.a.

n.a. No se aplica.

Fuente: Gobierno de Indonesia.

55. Se complementaron los incentivos arancelarios y de contenido nacional dirigidos a la producción nacional con un trato favorable en cuanto al impuesto sobre las ventas de vehículos de pasajeros producidos en el país (condicionado a un mínimo de contenido nacional) (apartado a) de la subsección ii) de la sección 4 del capítulo III).

#### *El conjunto de medidas de 1996*

56. Las medidas que se introdujeron en 1996 complementaron las reformas de 1993. Hubo otro reajuste de los tipos arancelarios que se aplicaban a la importación de vehículos automóviles ya montados. Se confirmó la abrogación de la prohibición de importar vehículos totalmente montados por lo que se refiere a las marcas de vehículos existentes y se amplió a todas las marcas nuevas. Pero la principal medida de todo ese conjunto fue la puesta en marcha del Programa de Automóviles Nacionales, con miras a producir un automóvil fabricado por completo en Indonesia. Ese proyecto estaba en consonancia con los objetivos de industrialización que el Gobierno se había propuesto durante mucho tiempo. Los principales rasgos del Programa de Automóviles Nacionales figuran en el

<sup>38</sup> Por lo que se refiere a vehículos de pasajeros y *jeeps*, el tipo arancelario más elevado que se aplicaba a las partes (esto es, a los vehículos cuyo contenido nacional fuese inferior al 20 por ciento), se redujo del 100 al 65 por ciento. El tipo máximo que se aplicaba a los vehículos comerciales se redujo del 40 por ciento al 25 por ciento.



recuadro IV.4. Pueden encontrarse más pormenores al respecto en los documentos WT/DS54, 55, 59 y 64/R de la OMC, del 2 de julio de 1998.

57. Sólo se concedió a una empresa (PT TPN) la condición de “empresa de vanguardia”. Esa decisión la tomó el Gobierno sólo unos cuantos días después de la adopción del Programa de Automóviles Nacionales, el 19 de febrero de 1996. La empresa PT TPN está asociada a Kia Motors, una empresa de propiedad coreana, para fabricar la nueva marca (el automóvil “Timor”). Se ha alegado que, a fin de que se llevase a cabo el Programa de Automóviles Nacionales, la PT TPN recibió, siguiendo instrucciones del Gobierno, una serie de préstamos en condiciones favorables por un valor total de 690 millones de dólares EE.UU., con un plazo de vencimiento de 10 años, concedidos por un consorcio de bancos estatales y privados.<sup>39</sup> El Programa de Automóviles Nacionales se puso en práctica en octubre de 1996. Durante el primer año del programa, sin embargo, la PT TPN importó automóviles Timor fabricados por Kia Motors en la República de Corea, así como componentes para el montaje del Timor en Indonesia, acogiéndose para ello a los términos del Decreto Presidencial 42/96 y del Decreto Ministerial 142/96 (recuadro IV.4), es decir, aprovechándose de las mismas exenciones de los derechos de aduana y del impuesto sobre las ventas que le corresponderían si el automóvil se hubiese montado en el país. Al tiempo que esto ocurría, como ya quedó indicado, otros automóviles y componentes importados se vieron sujetos a tipos arancelarios considerables. El automóvil nacional tiene un precio en la actualidad de menos de la mitad de cualquier otra marca de automóvil que se venda en Indonesia.<sup>40</sup>

58. Como quedó mencionado en la subsección i) de la sección 3 del capítulo II, el Japón, los Estados Unidos de América y la Unión Europea impugnaron la compatibilidad de algunas de las medidas del conjunto de medidas de 1993 y del Programa de Automóviles Nacionales de 1996 con las disposiciones de la OMC. Se presentaron solicitudes de consulta por separado en octubre de 1996. En junio de 1997, se creó un Grupo de Expertos a petición de la Unión Europea y el Japón. Tras haber solicitado un Grupo de Expertos los Estados Unidos de América un mes más tarde, se decidió que un Grupo de Expertos único examinaría todos los alegatos. El Informe del Grupo de Expertos, que se distribuyó a los miembros de la OMC el 2 de julio de 1998, llegó a la conclusión de que varios aspectos de los programas del automóvil de 1993 y 1996 eran incompatibles con determinadas disposiciones de los Acuerdos de la OMC.<sup>41</sup>

#### *Evoluciones recientes*

59. El Gobierno se comprometió en la segunda carta de intención (enero de 1998) a “suspender de inmediato todo trato de favor en cuanto a impuestos, aduanas y créditos otorgado al automóvil nacional”. Poco después, se dictaron con ese objeto dos Decretos del Ministerio de Industria y Comercio (19/MPP/Kep/1/1998 y 20/MPP/Kep/1/1998) y un Decreto del Ministerio de Hacienda. En

<sup>39</sup> Documento WT/DS54, 55, 59 y 64/R de la OMC del 2 de julio de 1998 (página 9).

<sup>40</sup> Aunque el precio interior del Timor es inferior al de cualquier otra marca de la misma categoría, es más elevado que los precios internacionales de un automóvil análogo. No se lograron unos objetivos en cuanto a las ventas que resultaron ser demasiado ambiciosos. Aunque la PT TPN esperaba vender aproximadamente 4.000 vehículos al mes, las ventas rara vez sobrepasaron los 2.000 vehículos al mes. En mayo de 1997, la PT TPN redujo los objetivos mensuales que se había propuesto a 3.000 vehículos. Los departamentos gubernamentales han recibido órdenes oficiales de comprar el Timor cuando necesiten nuevos automóviles (Bulletin of Indonesian Economic Studies, the Australian National University, Vol. 33 (2), agosto de 1997.)

<sup>41</sup> Véanse en particular las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Expertos en el documento WT/DS54, 55, 59, 64/R del 2 de julio de 1998, páginas 397 y 398, de la OMC.

efecto, estos Decretos anulan todas las disposiciones que suponen beneficios concretos para el automóvil nacional (en especial el Reglamento del Gobierno 20/96, el Decreto Ministerial 142/96, y los Decretos Presidenciales 42/96 y 82/96).<sup>42</sup> No obstante, se ha planteado en público la cuestión de si deberán mantenerse esos privilegios en cuanto a las existencias restantes de automóviles que no se vendieron, cuya número se estima en 14.000.

**Recuadro IV.4: El Programa de Automóviles Nacionales de 1996**

*El Programa de Automóviles Nacionales de 1996 consta de dos series principales de medidas (Instrucción Presidencial 2/96 y Decreto 31/96).*

*En la primera serie (Decreto Presidencial 42/96) queda estipulado que se atribuya la condición de empresa de Automóviles Nacionales (la denominada condición de empresa de vanguardia) a los fábricas de automóviles de propiedad indonesia que:*

- *los produzcan en el país en instalaciones de producción que sean propiedad de organismos públicos indonesios o de empresas industriales nacionales cuyo capital sea totalmente propiedad de ciudadanos indonesios, y*
- *utilicen marcas comerciales creadas por ellas y que sean propiedad de empresas o ciudadanos indonesios, y*
- *desarrollen los automóviles con tecnología, diseño e ingeniería basados en la capacidad nacional aplicada por fases.*

*Para conservar la condición de empresa de vanguardia, los automóviles de la empresa deberán cumplir las prescripciones en materia de contenido nacional siguientes: el 20 por ciento al final del primer año, el 40 por ciento al final del segundo año, y el 60 por ciento al final del tercer año. A tenor de estas condiciones, se otorga a las empresas de Automóviles Nacionales dos clases de beneficios:*

- *plena exención del impuesto sobre las ventas en todas las ventas (Reglamento del Gobierno 20/96), mientras que, como ya se indicó, los compradores de automóviles importados de tipo sedán u otros automóviles nacionales de tipo sedán con el 60 por ciento o menos de contenido nacional pagan hasta el 35 por ciento de impuesto, y los automóviles de tipo sedán nacionales con un contenido nacional de más del 60 por ciento están sujetos al 20 por ciento,*
- *plena exención de los derechos de importación por lo que se refiere a las partes y los componentes (Decreto Presidencial 82/96), aun cuando las partes y los componentes están normalmente sujetos a un derecho de importación de hasta el 65 por ciento.*

*En la segunda serie de medidas (Decreto Presidencial 42/96 y Decreto Ministerial 142/96) se estipula que los "automóviles nacionales" que sean fabricados en un país extranjero por nacionales indonesios, y que cumplan las prescripciones que en materia de contenido nacional estableció el Ministerio de Industria y Comercio, reciban el mismo trato que los "automóviles nacionales" fabricados en Indonesia, es decir, que estén exentos de los derechos de importación y del impuesto sobre las ventas. De conformidad con el Decreto 142/96, se considera que los automóviles nacionales cumplen la prescripción del 20 por ciento de contenido nacional al final del primer año de producción si el fabricante extranjero que produce los automóviles nacionales hace compras de contrapartida de piezas y componentes indonesios que representen al menos el 25 por ciento del valor CIF de los vehículos importados.*

*Fuente: Secretaría de la OMC.*

60. En la segunda carta de intención figura también un compromiso por parte del Gobierno de que "de conformidad con los compromisos contraídos en el marco de la OMC, el programa de contenido nacional aplicado a los vehículos automóviles, en virtud del cual se otorgan derechos preferenciales a los fabricantes que hagan uso de un elevado porcentaje de partes nacionales, habrá quedado eliminado gradualmente el año 2000".

<sup>42</sup> La Instrucción Presidencial 2/96, en virtud de la cual se crea el Programa de Automóviles Nacionales, sigue vigente, pero la supresión de las regulaciones más aplicables, entre las que figuran las que confieren beneficios en virtud del Programa, la ha hecho carente de sentido.

**5) SERVICIOS**

**i) Revista general**

61. El sector de los servicios, entre los que figuran los servicios de construcción y los servicios públicos, constituye la actividad más importante de Indonesia, y supuso la mitad aproximadamente del valor añadido en 1997 (y el 38 por ciento del empleo). La parte correspondiente a los servicios en el PIB se mantuvo estable desde el Examen de 1994. La expansión que se produjo en los servicios obedeció al impulso del desarrollo general de la economía, que generó la necesidad de contar con mejores servicios financieros y de telecomunicaciones, una creciente demanda (por parte de la industria) de servicios de transporte y de servicios prestados a las empresas y al comercio, y una nueva demanda de servicios de turismo y relacionados con los viajes, causada por la elevación del nivel de vida.

62. Contribuyó también a la expansión del sector de los servicios el cambio en el enfoque de las políticas. En esferas tales como la de telecomunicaciones, aeronáutica y servicios financieros, Indonesia renunció poco a poco a su tradicional confianza en el control estatal y los monopolios públicos. La creciente inquietud que causaban la escasa infraestructura y las deficiencias técnicas alentó la entrada en un proceso de desregulación y privatización. Consecuencia de ese proceso fue que los servicios relacionados con la infraestructura (telecomunicaciones, suministro de agua, electricidad) se abrieron en buena parte a las inversiones extranjeras directas en 1994-1995; que los servicios financieros fueron desregulados a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990; y que en el período bajo examen, se introdujo la competencia en determinados segmentos del mercado de telecomunicaciones y de transporte aéreo.

63. Mejoró el acceso extranjero a los mercados de servicios indonesios, lo que indica el proceso de reforma interno y la desregulación del mercado exterior que se produjeron de conformidad con los Acuerdos de la OMC. En virtud del AGCS, Indonesia contrajo compromisos específicos en cuanto a los servicios de telecomunicaciones, servicios industriales, de transporte, turismo y financieros (cuadro AIV.1). Indonesia elevó sus compromisos iniciales a tenor del AGCS en las recientes negociaciones sobre telecomunicaciones (1996) y servicios financieros (1997) que tuvieron lugar en el marco de la OMC, contribuyendo de ese modo al resultado positivo de esas negociaciones. Los servicios están ya abiertos en buena parte a las inversiones extranjeras directas. En 1994, quedó abierta la esfera de la infraestructura básica a los inversores extranjeros, siempre que se mantuviese una participación de capital indonesio del 5 por ciento como mínimo. Esto animó a las empresas extranjeras a invertir en telecomunicaciones y producción de energía eléctrica, esferas en las que se han situado entre los principales proveedores. En 1998, se suprimió la (principal) restricción que aún quedaba por lo que respecta a la IED en el ámbito de los servicios, esto es, la relativa al comercio interior (al por mayor y al por menor). Como parte de su empeño en reestructurar el sector financiero, el Gobierno está en la actualidad pensando en aflojar las limitaciones que aún quedan acerca de la propiedad extranjera en el sector bancario.

**ii) Servicios financieros**

**a) Servicios bancarios**

*Antecedentes*

64. La amplia desregulación de las actividades bancarias y los coeficientes de tesorería de los bancos relativamente bajos del período 1988-92 estimularon sobremanera la expansión de la banca indonesia. Los establecimientos recién abiertos, principalmente de propiedad privada, prosperaron en las condiciones dimanantes de los conjuntos de medidas desreguladoras de 1988, 1989, 1990 y 1991;

entre 1988 y 1993 se duplicó aproximadamente el número de bancos y se triplicó el número de sucursales, lo que contribuyó a que los servicios bancarios pudiesen llegar a las zonas más remotas del país; a finales de 1996, estaban registrados en Indonesia alrededor de 240 bancos, cuyos activos totales se cifraban en 165.000 millones de dólares EE.UU.<sup>43</sup> En el extremo inferior del mercado, los bancos comerciales de tamaño pequeño y mediano entablaron una competencia intensa en materia de créditos, especialmente en el sector del comercio al por menor. Con el fin de obtener financiación con facilidad para sus propias operaciones, a menudo procedentes del extranjero, algunos grandes grupos del sector privado, constituidos en sociedad, también crearon establecimientos de banca. Así pues, los bancos estatales, que durante tanto tiempo habían estado atrincherados por la protección, se vieron obligados a enfrentarse con un nuevo ambiente competitivo, si bien al mismo tiempo se les exigió que cumpliesen con los objetivos de la política gubernamental de desarrollo (tales como la financiación de proyectos patrocinados por el Gobierno).

65. A principios del decenio de 1990 comenzó a sentirse inquietud acerca de la solidez y seguridad del sistema bancario, cuando, dentro de la totalidad de concesión de préstamos, aumentó la proporción de los préstamos con poco o ningún rendimiento (hasta 1993), en particular por lo que se refiere a los bancos estatales. El Banco de Indonesia reaccionó introduciendo nuevas normas cautelares, fortaleciendo la supervisión de los créditos bancarios, recapitalizando a determinados bancos y limitando el número de nuevas licencias. Con estas medidas se consiguió hacer disminuir la proporción correspondiente a los préstamos con poco rendimiento hasta ponerlos en niveles más sostenibles (gráfico IV.2). No obstante, y a consecuencia del declive de la rentabilidad, el exceso de riesgo con respecto al sector inmobiliario y el aumento de préstamos en moneda extranjera, los bancos siguieron en una situación financiera frágil<sup>44</sup>, y los planes de racionalización y concentración en el sector tardaron en materializarse.<sup>45</sup>

66. Así pues, cuando Indonesia se vio afectada por la crisis monetaria de 1997-98, el sector bancario se hallaba en una situación sumamente vulnerable. Ello hizo que tuviesen efectos muy perjudiciales en ese sector la depreciación de la rupia, la reducción de la liquidez y el alza de los tipos de interés. Como primera medida para restablecer la solidez del sistema bancario, el Gobierno anunció, en el otoño de 1997, el cierre de 16 bancos, colocó bajo rigurosa vigilancia varios otros establecimientos y emprendió la tarea de fundir varios bancos estatales.<sup>46</sup> A medida que la crisis

<sup>43</sup> Esta cifra no comprende la densa red de bancos pequeños o cooperativas de crédito rurales (9.300 aproximadamente).

<sup>44</sup> A falta de controles sobre el cambio, la concesión de préstamos en moneda extranjera se vio fomentada principalmente por las grandes diferencias entre los tipos de interés del mercado nacional y el internacional.

<sup>45</sup> Resultó de los estudios realizados que, de entre 240 bancos, alrededor de 40 habían mostrado un desempeño deficiente en 1996 y estaban en peligro de quiebra (Infobank XX (210), junio de 1997). Aun cuando el Banco de Indonesia animó las fusiones entre los bancos privados, sólo tuvieron lugar tres fusiones en 1995 y 1996. Por consiguiente, sólo había descendido ligeramente el número de establecimientos bancarios (de 240 a 237) cuando estalló la crisis monetaria. Muy poco antes, el Gobierno había anunciado un importante reajuste estructural de los bancos estatales, del que formaba parte la proyectada fusión del Banco Negara Indonesia 1946 BNI, el Banco Pembangunan Indonesia (Bapindo), el Banco Bumi Daya (BBD), el Banco Dagang Negara (BDN) y el Banco de Exportación e Importación (Exim) en un solo banco. Según la clasificación de Infobank, BBD y Bapindo no se encontraban en una situación saneada ("Government Plan to Merge State Bank", *Image of Indonesia*, julio de 1997).

<sup>46</sup> En diciembre de 1997, el Gobierno comunicó la fusión de cuatro establecimientos bancarios estatales: Bapindo, BDN, el Banco Bumi Daya y el Banco Exim. Comunicó también la adquisición del BTN por el BNI.

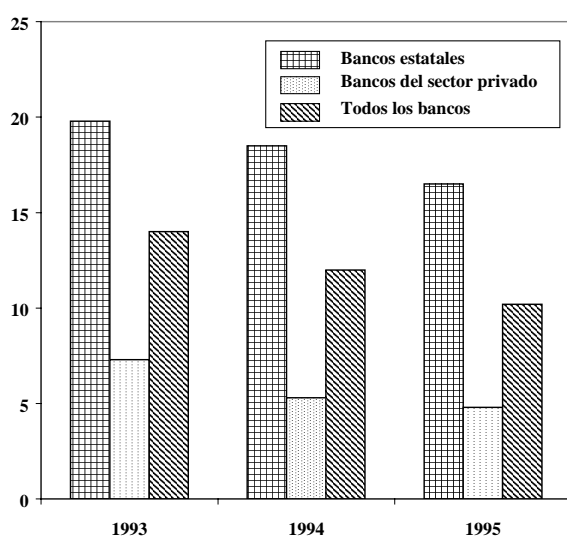
empeoró y se descubrió que muchos bancos eran insolventes, Indonesia acordó poner en práctica un plan de gran alcance de reestructuración bancaria (segunda carta de intención). En el recuadro IV.5 se resumen los principales objetivos de este plan y las medidas adoptadas hasta la fecha.

## Gráfico IV.2

### Bancos de Indonesia: Créditos incobrables o de cobro dudoso y relación porcentual entre préstamos y depósitos, junio de 1997

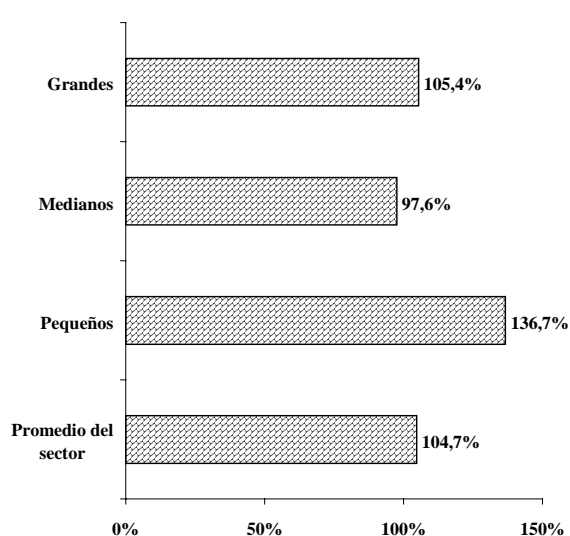
Créditos incobrables o de cobro dudoso de los bancos indonesios

Porcentaje del total prestado



Relación porcentual entre préstamos y depósitos

Bancos



Fuente: Financial Times, Schroeders.

67. Mediante la mejora de los compromisos que en materia de servicios financieros había contraído a tenor del AGCS en 1994 y 1995 (véase *infra*), Indonesia contribuyó al buen éxito de las negociaciones sobre servicios financieros de la OMC que tuvieron lugar en diciembre de 1997. Indonesia insistió, sin embargo, en que la liberación tendría que ser gradual y emprenderse en el momento más propicio según las condiciones de cada país.<sup>47</sup> Con todo, y a pesar del trastorno monetario y de la crisis bancaria, no flaqueó la voluntad de Indonesia de liberalizar los servicios financieros. Por el contrario, Indonesia contrajo compromisos adicionales en virtud del programa del FMI, mejorando con ello los contraídos en el marco de la OMC. Se aplicarán esos compromisos en régimen NMF.

#### Marco regulador

68. De conformidad con la legislación bancaria, corresponde al Ministerio de Hacienda fijar el marco de la política general que rige los bancos, el cual comprende las normas y los reglamentos acerca de las condiciones en que pueden establecerse los bancos. Se ocupan conjuntamente de las negociaciones internacionales por lo que respecta al acceso a los mercados el Ministerio de Hacienda y el Banco de Indonesia. El Banco de Indonesia tiene a su cargo la supervisión diaria de los bancos y

<sup>47</sup> Véase el documento S/FIN/M/18, del 21 de noviembre de 1997, de la OMC.

el control cautelar. En virtud de la ley, al Ministerio de Hacienda le cabe la responsabilidad principal en materia de concesión de licencias a los bancos (y de la revocación de las mismas), pero las decisiones habrán de estar basadas en las cartas de recomendación emitidas por el Banco de Indonesia. Además, al Banco de Indonesia le cabe una responsabilidad más concreta en cuanto a la concesión de licencias a los bancos que operan con divisas extranjeras.

**Recuadro IV.5: La reestructuración bancaria en Indonesia**

Objetivos de la política

*En colaboración con varias instituciones financieras internacionales, el Gobierno de Indonesia está poniendo en práctica un plan completo de reestructuración bancaria, con el fin de restablecer la confianza en el sistema bancario y restaurar la solidez de éste. Un primer aspecto de este plan es el de crear reglas de juego uniformes que intensifiquen la competitividad del sistema bancario indonesio. Hacer esto lleva consigo fomentar las fusiones entre los bancos estatales y privados, fortalecer los recursos propios de los bancos y suavizar las restricciones geográficas y relativas a las sucursales que se aplican a los bancos extranjeros y a las empresas conjuntas. El Gobierno se propone que, al final de este proceso, el número de bancos estatales y privados haya quedado reducido a la mitad, en comparación con los niveles anteriores a la crisis.*

*Otro aspecto de la política del Gobierno en este sector es el de restablecer la confianza de los depositantes y de los acreedores en el sistema bancario. El Gobierno declaró ya que proporcionará una garantía plena a todos los depositantes y acreedores de bancos mercantiles constituidos en el país. Además, creó el Organismo de Reestructuración Bancaria de Indonesia (IBRA), institución que estará a cargo de supervisar y reestructurar los bancos en situación debilitada. Este Organismo ejerce también una función preventiva en cuanto a descubrir fallos bancarios.*

*Por último, el Gobierno se comprometió a revisar el régimen jurídico de la banca, tras haber revisado el Banco Central, la legislación de sociedades y bancaria, y las disposiciones reglamentarias que rigen las liquidaciones. Estas revisiones se centran en esferas tales como la de cumplimiento de contratos, quiebra, requisitos de publicar información por parte de los bancos, constitución y liquidación de garantías y reglamentación de los instrumentos financieros.*

Medidas concretas adoptadas hasta la fecha

*Aun cuando la revisión y reestructuración del sistema bancario es una tarea a plazo medio, fue preciso adoptar medidas urgentes. Las principales medidas que se pusieron en práctica hasta la fecha son las siguientes:*

- *el cierre de 16 bancos en declive, y la sustitución de los órganos de gestión existentes por equipos encargados de efectuar la liquidación. En este marco, ya ha comenzado el proceso de recuperación de activos en los bancos clausurados, y han sido indemnizados los depositantes;*
- *la suspensión de siete bancos llevada a cabo por el Organismo de Reestructuración Bancaria, y la colocación de otros siete bancos bajo la dirección directa de este organismo. Además, el Organismo colocó a 40 bancos bajo su supervisión. Se está efectuando una auditoría de las carteras de esos bancos, y se están transfiriendo los créditos fallidos a un Grupo de Gestión de Activos. Se está haciendo uso de equipos bancarios extranjeros para fortalecer la dirección de los bancos que están a cargo del Organismo de Reestructuración Bancaria;*
- *la entrada de capital privado en algunos de los grandes bancos estatales (la propiedad pública del BNI, uno de los mayores bancos estatales, ya estaba reducida al 25 por ciento del capital);*
- *el establecimiento y la puesta en práctica de normas nuevas, uniformes, claras y equitativas, para examinar y hacer frente a los problemas de liquidez y solvencia de los bancos privados;*
- *el fortalecimiento de la observancia de las normas cautelares existentes mediante un sistema progresivo de las sanciones por falta de observancia, que culmina en la retirada de la licencia bancaria. El Gobierno también ha establecido requisitos de mayor capital desembolsado, en virtud de los cuales todos los bancos deberán tener un capital mínimo de 1 billón de rupias para finales de 1998, 2 billones de rupias para finales de 1999 y 3 billones de rupias para finales del año 2000; del mismo modo, todos los bancos deberán alcanzar un coeficiente de solvencia del 4 por ciento del riesgo, como mínimo, para finales de 1998, que se elevará al 8 por ciento para finales del 1999 y al 10 por ciento para finales del año 2000.*

*Se están preparando muchas otras medidas, que se darán a conocer en los meses venideros.*

Fuente: Secretaría de la OMC, partiendo de la información facilitada por el Gobierno.

69. La concesión de licencia a un nuevo banco tiene lugar en dos etapas. Las autoridades otorgan una autorización "en principio", en virtud de la cual el solicitante puede comenzar a hacer las gestiones necesarias para la apertura de un banco comercial; una vez que esas gestiones hayan concluido, una licencia operativa autoriza al banco a comenzar sus operaciones comerciales. En virtud de la ley, un banco comercial puede aceptar depósitos, otorgar crédito, emitir billetes, encargarse de la colocación de fondos, y llevar a cabo otras actividades tradicionales de la banca comercial. Aun cuando los bancos no pueden dedicarse directamente a la correduría de Bolsa o a los seguros, pueden hacer operaciones en esos mercados por conducto de una empresa filial. Al principio, a los bancos de propiedad nacional en general no se les concede autorización para llevar a cabo operaciones en el mercado de divisas, pero con el tiempo puede ampliárseles la autorización si han mostrado un buen desempeño en el terreno económico y cautelar. A los bancos que son empresa conjunta entre bancos indonesios y bancos extranjeros se les concede automáticamente permiso para operar con divisas.

70. El conjunto de medidas desreguladoras de 1988 abrió el sector bancario a los inversores extranjeros. Los bancos extranjeros obtuvieron autorización para operar en forma de empresas conjuntas, con un capital indonesio del 15 por ciento como mínimo, o mediante la adquisición en Bolsa de una participación de capital del 49 por ciento como máximo en un banco nacional existente y registrado. Los bancos de empresa conjunta estaban sujetos, al principio, a prescripciones de capital más exigentes que las aplicables a los bancos de propiedad nacional con operaciones en divisas, pero esto se modificó en 1995.<sup>48</sup> Una vez establecidos, a los bancos en empresa conjunta se les otorgaba trato nacional, es decir, que podían hacer las mismas operaciones comerciales que los bancos de propiedad nacional (depósitos, concesión de préstamos, participación en el mercado monetario nacional y operaciones de moneda extranjera). Las principales restricciones se centraban en el número y la situación de las sucursales, de las que al principio sólo podían haber una en cada ciudad grande, y en la presencia de personas físicas (expatriados), que estaba sujeta a una prueba de necesidad económica. Esas limitaciones se vieron reflejadas en las listas de Indonesia del AGCS en 1994 y 1995.

71. Indonesia mejoró esos compromisos a tenor del Acuerdo sobre Servicios Financieros de la OMC (el Quinto Protocolo anexo al AGCS) que se concluyó en diciembre de 1997; unas cuantas semanas más tarde (enero de 1998), contrajo compromisos adicionales en el marco del programa del FMI. Aun cuando Indonesia no tiene intención en estos momentos de revisar su lista de la OMC para incorporar a ella los nuevos compromisos patrocinados por el FMI, los aplicará en régimen NMF.<sup>49</sup> Los nuevos compromisos de Indonesia con la OMC y el FMI son los siguientes:

---

<sup>48</sup> En 1995, una nueva disposición reglamentaria sobre los coeficientes bancarios armonizó los que se exigen a los bancos que operan en divisas y las que se exigen a los bancos de empresa conjunta.

<sup>49</sup> Indonesia indicó en el marco de este examen que "la supresión de cualquier restricción relativa a la presencia comercial será ciertamente aplicable en régimen NMF. Las negociaciones (OMC) sobre servicios financieros concluyeron el 12 de diciembre de 1997, y, a ese respecto, la oferta de Indonesia es final. No hay ninguna necesidad de que el Gobierno de Indonesia revise su lista, debido al carácter progresivo de la liberalización del sector de los servicios. En el año 2000, cuando tenga lugar otra ronda de negociaciones, Indonesia mejorará sin duda su oferta en el seno de la OMC".

- en virtud del Quinto Protocolo anexo al AGCS, se compromete a: amparar en virtud de la cláusula de anterioridad la participación extranjera en los bancos en empresa conjunta existentes; aumentar en una las sucursales que pueden poner en marcha los bancos de propiedad extranjera y los bancos de empresa conjunta en las principales ciudades de Indonesia<sup>50</sup>; suprimir la prueba de necesidad económica que se aplica a la presencia de personas físicas; y suprimir las limitaciones del trato nacional por lo que se refiere a las prescripciones de capital aplicables a los bancos en empresa conjunta internacional<sup>51</sup>;
- en la segunda carta de intención, los compromisos son: suprimir restricciones en cuanto a la propiedad extranjera de bancos cotizados en Bolsa, llegado junio de 1998, lo que permitirá que los inversores extranjeros aumenten considerablemente (hasta el 100 por ciento) su participación en los referidos bancos nacionales; y suprimir las restricciones que aún quedan en materia de sucursales, de manera que los bancos extranjeros y los bancos de empresa conjunta puedan funcionar en todo el país, y contar con un número ilimitado de oficinas y sucursales.

72. Estas mejoras quedarán reflejadas en el nuevo proyecto de ley bancaria, que se espera que entre en vigor el segundo semestre de 1998. En virtud de la nueva ley, se espera también que Indonesia fije un límite de propiedad más bajo por lo que respecta a los bancos de empresa conjunta. Si esto se lleva a cabo, esa disposición traerá consigo el permitir que los inversores extranjeros tengan una propiedad considerable en cualquier banco de Indonesia, ya sea cotizado en Bolsa o no.

b) Seguros

73. Aunque el sector de los seguros se ha visto indirectamente afectado por la crisis económica, y ha tenido que hacer frente a un aumento de las reclamaciones y un descenso de las primas, el grado menor en que estaba expuesto a la crisis monetaria hizo que los efectos de ésta fuesen menos inmediatos en este sector que en el de los bancos y las empresas de valores inmobiliarios. No se han observado todavía grandes quiebras. En los últimos años, este sector experimentó un crecimiento elevado, y las primas aumentaron con regularidad (el 17 por ciento en 1996, por ejemplo). A mediados de 1997, había 103 compañías de seguros generales, entre ellas 18 empresas conjuntas con participación extranjera, y 58 compañías de seguros de vida, siendo 17 de éstas empresas conjuntas.

74. El Ministerio de Hacienda tiene a su cargo el marco general de la política en este sector, y la supervisión, reglamentación y expedición de licencias de las nuevas compañías de seguros. Se exige la presencia comercial para ofrecer seguros en Indonesia. Todos los productos de seguros deberán prestarse por intermedio de una empresa de seguros constituida en el país, bien sea indonesia o de propiedad extranjera, salvo cuando se trate de productos que no se hallen disponibles en el mercado indonesio. La presencia extranjera en Indonesia habrá de consistir o bien en una empresa conjunta con una compañía indonesia, o bien en una participación en el capital de una compañía cotizada en Bolsa. Con anterioridad al Quinto Protocolo anexo al AGCS, la propiedad extranjera de una empresa

---

<sup>50</sup> Según la lista del AGCS de Indonesia, el poner en marcha sucursales se halla también sujeto a limitaciones geográficas, esto es, a ocho ciudades o regiones de Indonesia (Yakarta, Bandung, Semarang, Ujung Pandang, Surabaya, Bali, Medan y la isla de Batam).

<sup>51</sup> Como ya se indicó, la limitación al trato nacional en cuanto a los coeficientes bancarios perdió efecto debido a la disposición reglamentaria del Gobierno de octubre de 1995, en virtud de la cual se hacían coincidir los coeficientes bancarios que se exigían a los bancos nacionales que operaban en divisas con los de los bancos de empresa conjunta.



conjunta estaba limitada al 80 por ciento y al 40 por ciento en caso de empresas cotizadas en Bolsa. Otras restricciones se referían a la circulación del personal en el ámbito de la empresa y a las prescripciones de capital de carácter discriminatorio.

75. En virtud del Quinto Protocolo anexo al AGCS, Indonesia se comprometió a suprimir las limitaciones de propiedad que se aplicaban a las compañías de seguros extranjeras, y a consolidar hasta el 100 por ciento la propiedad extranjera de empresas nacionales. Además, se comprometió a fomentar una mayor flexibilidad en la circulación del personal en el ámbito de las compañías de seguros y a dejar suprimidas las prescripciones de capital de carácter discriminatorio al final de 1998.

c) Mercado de capitales

76. Al igual que muchos otros mercados de capitales emergentes, el de Indonesia experimentó un crecimiento rápido y también amplias variaciones. Antes del reciente derrumbe del mercado, el volumen promedio diario de transacciones en la Bolsa de Yakarta había aumentado, pasando de las 27.700 acciones en que aproximadamente se cifraba en 1988, a 311 millones de acciones en 1997. El número de empresas cotizadas en Bolsa pasó de 24 a 341 en el mismo período. Los resultados y los rendimientos han sido desiguales estos últimos años, en los que hubo un aumento del índice de precios del 100 por ciento en 1993, una caída del 20 por ciento en 1994, y aumentos del 10 por ciento en 1995 y del 24 por ciento en 1996. Aunque la expansión del mercado se vio muy estimulada por las entradas de capital extranjero, también se hizo muy vulnerable a toda posible variación de la opinión del mercado. Ello hizo que el mercado de valores se haya visto profundamente afectado por la retirada de los inversores extranjeros desde mediados de 1997. Desde mediados de 1997 hasta mediados de 1998, el índice de precios de la Bolsa de Jakarta perdió más del 30 por ciento de su valor.

77. La Bolsa de Yakarta se abrió a los inversores extranjeros en 1987. Durante una década, las empresas de correduría y de valores mobiliarios extranjeras contribuyeron en sumo grado a la internacionalización de los mercados de capitales de Indonesia, al atraer fondos del extranjero. Las empresas de corredores de Bolsa indonesias han ganado vigor gradualmente, sin embargo, y suponen en estos momentos el 70 por ciento del mercado. El Ministerio de Hacienda está a cargo de la concesión de licencias a los corredores de Bolsa, que quedan después bajo la supervisión de la BAPEPAM, la comisión indonesia de vigilancia y control del mercado de valores. Al igual que en los sectores de la banca y los seguros, Indonesia permitió inicialmente a los extranjeros llevar a cabo operaciones de empresa conjunta, con una participación del 49 por ciento como máximo. Las empresas conjuntas con capital extranjero se vieron también sujetas a prescripciones de capital más elevadas que las exigidas a las empresas del país. Indonesia aplicó restricciones relativamente rigurosas a la presencia de expatriados extranjeros.

78. Al igual que ocurrió en el sector de la banca y en el de los seguros, el Quinto Protocolo anexo al AGCS supuso una notable mejora, al quedar consolidada hasta el 100 por ciento la participación extranjera en las entidades financieras no bancarias (en lugar del 85 por ciento, que era el porcentaje anterior), incluidas las empresas de corredores y las empresas de valores mobiliarios, al establecer una mayor flexibilidad en la circulación del personal en el ámbito de la empresa (los contratos de expatriados podrán prorrogarse por tres años), y al aplicar pleno trato nacional por lo que respecta a las prescripciones de capital de las entidades financieras no bancarias (una vez más con inclusión de las empresas de corredores y las empresas de valores mobiliarios).

**iii) Servicios de telecomunicaciones****a) Antecedentes**

79. El hecho de que Indonesia cuente con un amplio territorio (13.600 islas) y una gran población (200 millones de habitantes), hace que su mercado de telecomunicaciones sea uno de los mayores del mundo en cuanto a posibilidades de desarrollo. En 1996, sólo había alrededor de 4 millones de líneas en servicio, y el nivel de penetración de líneas principales, de aproximadamente 2,1 por cada 100 habitantes, era uno de los más bajos de la región.<sup>52</sup> Desde comienzos del decenio de 1990, sin embargo, el mercado experimentó un rápido crecimiento, con un aumento anual del 28,2 por ciento en el número de líneas que se instalaron entre 1992 y 1996. Pese a la situación económica de los momentos actuales, el Gobierno confía en que todavía puede conseguirse la meta que se había propuesto de instalar 1 millón de líneas nuevas al año (cuadro IV.5).

80. Hasta 1989, el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y el suministro de servicios se basó exclusivamente en la financiación procedente del Gobierno y en los monopolios estatales (PT Telkom en las telecomunicaciones básicas locales y las nacionales de larga distancia, y PT Telkom Indosat en cuanto a servicios internacionales). Sin embargo, y vista la necesidad enorme de inversión y pericia técnica, se abrió ese sector a la participación privada a comienzos del decenio de 1990. El mercado de telecomunicaciones no básicas fue desregulado por completo. En el mercado de telecomunicaciones básicas, se otorgaron concesiones a varios consorcios privados (de carácter internacional) para desarrollar la infraestructura y manejar los servicios telefónicos, en asociación con PT Telecom. Se concedió licencia a una nueva empresa de servicios telefónicos internacionales. A varias otras empresas se les concedió licencia para proveer servicios telefónicos de teléfonos celulares y móviles, servicios de transmisión de datos y servicios de comunicaciones por satélite. Con el fin de sentar las bases para un nuevo ambiente de mercado más competitivo, el Gobierno procedió a desprenderse de sus activos minoritarios de PT Telkom y PT Indosat en 1996. En los meses venideros se espera un ulterior desprendimiento de activos.

81. La actitud desreguladora de la política de Indonesia en materia de telecomunicaciones quedó reflejada en los compromisos que contrajo en virtud del Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas de la OMC. Indonesia consolidó en lo esencial el régimen existente de su sector de servicios de telecomunicaciones, pero también contrajo el compromiso de revisar su política actual y de pensar en la posibilidad de dar entrada a nuevos proveedores al término del plazo de exclusividad, que sería en 2005 para los servicios de telecomunicaciones internacionales, en 2006 para los servicios nacionales de larga distancia, y en 2011 para los servicios locales. En la mayor parte de los segmentos del mercado de telecomunicaciones, la participación de capital extranjero en empresas nacionales no puede rebasar el límite del 35 por ciento.

---

<sup>52</sup> La infraestructura del sector de telecomunicaciones está principalmente concentrada en las grandes zonas urbanas de Yakarta, Surabaya, Semarang, Bandung, Medan y Denpasar, que, juntas, suponen el 60 por ciento de todas las líneas en servicio. La penetración de líneas principales en esas zonas urbanas es de alrededor del 10 por ciento, en comparación con la de menos del 1 por ciento que se observa en el resto de Indonesia. En Yakarta y Surabaya, los dos centros económicos más importantes de Indonesia, el nivel de penetración de líneas principales alcanza una cima del 16 por ciento. (PT Telkom, *Annual Report 1996*.)

**Cuadro IV.5**  
**Desarrollo de la red interior de telecomunicaciones**

**a) Evolución, 1992-96**

	1992	1993	1994	1995	1996	Tasa compuesta de crecimiento anual (%) 1992-96
Líneas en servicio	1.548	1.863	2.462	3.290	4.186	28,2
Población (millones) <sup>a</sup>	186,0	189,1	192,2	194,7	198,3	1,6
Líneas en servicio por 100 habitantes	0,83	0,99	1,28	1,69	2,11	26,3
Tasa de eficacia de llamadas (%) <sup>b</sup>						
Locales	40,5	44,7	52,7	55,2	57,9	9,3
Nacionales de larga distancia	26,0	36,3	42,7	47,6	53,2	19,6
Tasa de fallos <sup>c</sup>	3,5	2,7	1,9	1,64	1,55	..
Digitalización (%) <sup>d</sup>						
Conmutación						
Centrales telefónicas locales	68	81	88	93	96	9,0
Centrales telefónicas interurbanas	75	99	100	100	100	9,5
Servicios de transmisión	53,8	64,9	70,0	76,0	85,0	10,5
Número de teléfonos públicos	46.002	58.001	81.162	108.257	134.542	30,8
Volumen de llamadas interiores (impulsos, en miles de millones)	13,2	17,9	23,4	28,3	35,3	27,9
Número de suscriptores de teléfonos celulares y móviles	35.546	53.438	78.024	210.643	562.517	99,5
Suscriptores de teléfonos celulares y móviles por 1.000 habitantes	0,19	0,28	0,41	1,12	2,84	96,6

.. No se dispone de información al respecto.

a Datos facilitados por la Oficina Central de Estadística de Indonesia.

b En medición ASR.

c Fallos por 100 líneas en servicio por mes.

d Expresado como porcentaje de conmutación o transmisión, según corresponda.

Fuente: PT Telkom Annual Report 1996.

**b) Objetivos, 1999-2019**

	VI 1999	VII 2004	VIII 2009	IX 2014	X 2019
Capacidad de centrales telefónicas locales (millones de líneas)	10,5	19,0	29,0	42,0	60,7
Capacidad de centrales telefónicas locales por 100 habitantes <sup>a</sup>	5,1	8,7	12,4	17,1	23,6
Tasa de eficacia de llamadas (%) <sup>b</sup>					
Locales	65	70	75	80	90
Nacionales de larga distancia	45	50	55	60	80

a Denominada penetración de líneas en el Repelita.

b Los Repelitas usan la expresión "proporción de llamadas logradas"; Telkom ha interpretado que esto significa ASR y, con el consentimiento del Ministerio de Telecomunicaciones, ha facilitado sólo datos ASR al Ministerio desde 1991.

Fuente: PT Telkom, Annual Report 1996.

## b) Marco regulador

82. Si bien el Gobierno mantuvo un control riguroso de este sector durante tres decenios, se dispuso, en una nueva Ley de Telecomunicaciones (1989), una desregulación parcial y una participación limitada de las empresas privadas. Esa Ley estableció una clara distinción entre los servicios básicos y los que no lo son. En el segmento básico (y principal), las empresas privadas pueden suministrar servicios siempre que lo hagan en colaboración directa o indirecta con PT Telkom y PT Indosat. Esta colaboración puede hacerse en forma de empresa conjunta, de programa de operación conjunta o de contrato de gestión. Al mismo tiempo, y en virtud de la Ley, quedaron designadas PT Telkom y PT Indosat como "entidades organizadoras", con la responsabilidad de proveer, así como de gestionar, la infraestructura y los servicios en sus segmentos de mercado respectivos; por consiguiente, ninguna entidad puede proveer servicios básicos en Indonesia sin que en ello participe, activa o pasivamente, una de las dos empresas estatales. Otros servicios, entre los que se incluyen los de telefonía móvil, transmisión de datos, Internet y radiobúsqueda, y los servicios de comunicaciones por satélite, fueron objeto de liberalización, lo que implica que las empresas que empiecen a funcionar en esas esferas no precisan para ello colaborar con ninguna de las "entidades organizadoras".

83. El Gobierno confirmó con posterioridad, en 1991 y 1995, las prerrogativas y la función directiva de PT Telkom y PT Indosat.<sup>53</sup> Además, en 1995 fueron otorgados a PT Telkom derechos exclusivos en cuanto al suministro de telecomunicaciones locales y de larga distancia por línea fija e inalámbricas, con inclusión de los servicios proporcionados a PT Telkom o en su nombre por empresas de operación conjunta (Decreto 60/95).<sup>54</sup> Se otorgan los derechos exclusivos por un plazo mínimo de 15 años por lo que respecta a los servicios locales, y un plazo mínimo de 10 años por lo que respecta a los servicios nacionales de larga distancia.<sup>55</sup>

84. La formulación de la política de telecomunicaciones de Indonesia es de la incumbencia del Gobierno, por conducto del Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones. La puesta en práctica de esa política, la gestión de las frecuencias y la normalización están a cargo de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones. No existe ningún organismo regulador de carácter independiente. El Gobierno ejerce todas las funciones reguladoras a través del Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones, que está facultado para dictar decretos y disposiciones reglamentarias. Las facultades del Ministerio tienen amplio alcance, puesto que regula la competencia dentro del sector, otorga licencias nuevas<sup>56</sup>, fija o controla las tarifas de todos los servicios (básicos o no), y prescribe la reglamentación técnica así como las tarifas de interconexión con la red.

<sup>53</sup> La Disposición del Gobierno 77/91 ratificó a PT Indosat en su calidad de entidad organizadora en cuanto a los servicios internacionales de telecomunicaciones; el Decreto 61/95 ratificó a PT Telkom en la esfera de los servicios nacionales.

<sup>54</sup> En efecto, ese Decreto excluye la posibilidad de que el Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones otorgue calidad de entidad organizadora a ningún otro organismo para el suministro de servicios básicos en el país.

<sup>55</sup> El Gobierno está pensando en introducir una nueva ley de telecomunicaciones el próximo año, que serviría para revisar la legislación de 1989 y abrir más el sector a la competencia. El Gobierno está estudiando cuidadosamente la posibilidad de suprimir la distinción jurídica entre telecomunicaciones básicas y no básicas y la cuestión de la propiedad extranjera.

<sup>56</sup> El Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones concede licencias para los servicios de telecomunicaciones; la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones concede licencias de radio y licencias para los proveedores de servicios de la red de telecomunicaciones privada. La Dirección General de Frecuencias asigna frecuencias de radio a las empresas de telefonía móvil.

85. Las empresas que tienen la condición de entidades organizadoras y las que proveen servicios en virtud de programas de operación conjunta con PT Telkom no precisan licencias para proveer servicios de telecomunicaciones básicas en el mercado nacional, salvo las que asignan las bandas de frecuencia. Por el contrario, las empresas conjuntas en las que PT Telkom tiene un interés directo o indirecto necesitan licencia del Ministerio para llevar a cabo operaciones, licencia que dependerá de que se cumplan determinados criterios.<sup>57</sup> A las empresas privadas que se dediquen a proveer servicios no básicos no se les exige colaborar con PT Telkom, pero necesitan también una licencia del Ministerio en virtud de los mismos criterios.

86. El Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones determina las tarifas de todos los servicios de telecomunicaciones básicas (locales, nacionales de larga distancia e internacionales, proporcionados por línea fija o por telefonía celular), basándose en los principios que rigen los precios fijados por el Gobierno y teniendo en cuenta lo que hayan recomendado las empresas proveedoras. El Ministerio fija también las tarifas de otros servicios (entre los que figuran las líneas arrendadas de baja y alta velocidad, télex, telegramas y redes de conmutación de paquetes de datos), así como los cargos de interconexión. Para determinar los ajustes de tarifas de los servicios de telecomunicaciones locales y de los nacionales de larga distancia, el Ministerio utiliza una fórmula de límite máximo de los precios.

87. La universalidad del servicio es uno de los objetivos centrales de la política de Indonesia. Se exige a todos los proveedores de servicios, salvo a PT Indosat, que dediquen una proporción de lo que inviertan a desarrollar la infraestructura y los servicios de zonas que disponen de menos de los necesarios o de ninguno.<sup>58</sup> Las obligaciones de universalidad de los servicios se reflejan también en la política de tarifas del Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones. El instrumento tradicional a ese respecto fue la fijación por parte de PT Telkom de tarifas más bajas en las zonas rurales menos adelantadas desde el punto de vista económico, lo que supone importantes subvenciones cruzadas entre los clientes de esas zonas y los de zonas urbanas más prósperas.<sup>59</sup> Además, el Gobierno impone un gravamen de 750 rupias, aproximadamente, por cada llamada

---

<sup>57</sup> El Decreto 39/93 estipula pruebas de necesidad económica para la concesión de esas licencias. Al Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones le incumbe enjuiciar si se necesitarán nuevas líneas telefónicas en esa zona concreta durante los próximos 10 años y evaluar la proporción de eficacia de llamadas en esa zona. Al solicitar una licencia, los socios privados de la empresa conjunta habrán de facilitar también al Ministerio pruebas de su capacidad operativa y financiera. El Ministerio concede las licencias en dos etapas: una licencia "en principio", mediante la cual la empresa conjunta puede preparar las operaciones; y, dependiendo de que el Ministerio ratifique que esa empresa está en una situación que la capacita para ofrecer sus servicios al público, una segunda licencia "definitiva" para efectuar operaciones. El Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones tiene autoridad exclusiva para conceder licencia a una empresa conjunta y no se necesita para ello el consentimiento de PT Telkom.

<sup>58</sup> En virtud del plan de operaciones conjuntas, se exige a PT Telkom y a sus asociados que asignen el 20 por ciento de la inversión anual a instalaciones en zonas que cuentan con pocos servicios o ninguno, sean cuales fueren las consideraciones de carácter comercial.

<sup>59</sup> Con respecto a las tarifas, PT Telkom dividió a los clientes en cinco grupos, según la densidad y el nivel de los ingresos en la zona en que residían. Aplica distintas tarifas a cada grupo de población. El Grupo 1 lo forman los abonados que viven en las zonas de mayor densidad e ingresos más elevados, y el Grupo 5 lo forman los abonados que viven en las zonas de menor densidad e ingresos más bajos. Los precios que se cobran por la instalación son por término medio cuatro veces más elevados para el Grupo 1 que para el Grupo 5. La diferencia es del 50 por ciento aproximadamente en la esfera de las comunicaciones.

telefónica internacional. Las empresas proveedoras de servicios no básicos no están sujetas a obligaciones de universalidad del servicio.

c) Evolución del mercado

88. En 1995, y tomando como base la Ley de 1989, el Gobierno dio entrada en el mercado telefónico nacional a nuevas empresas proveedoras de servicios. Se concedieron licencias a cinco consorcios internacionales<sup>60</sup> para ampliar la red de servicios y proveer servicios telefónicos en zonas especificadas fuera de Yakarta y Surabaya. De conformidad con la Ley, esas empresas funcionan en virtud de acuerdos de operación conjunta con PT Telkom.<sup>61</sup> Se calificó en general tanto al otorgamiento de concesiones como al proceso de selección de competitivos y transparentes.<sup>62</sup> La entrada de nuevas empresas aumentó señaladamente el número de líneas que se instalaron y de servicios que se ofrecieron. A mediados de 1997, las zonas en manos de las empresas del programa de operación conjunta suponían un poco menos de la mitad de todas las líneas en servicio en Indonesia. La mayor parte (el 55 por ciento) estaba bajo el control de PT Telkom (principalmente en la región de Yakarta). Se prevé que los consorcios privados instalen otros dos millones de líneas en 1999.<sup>63</sup> Aun así, al otorgar las concesiones el Gobierno indicó que, por lo que se refiere a la participación futura del sector privado en el mercado telefónico, debería darse preferencia a las empresas pequeñas y medianas, y no a los grandes consorcios.

89. Además, el Gobierno se propuso conceder mayor libertad de gestión a PT Telkom y a PT Indosat y abrirlos a la participación privada. PT Telkom fue objeto de privatización parcial (el 20 por ciento) en 1995, haciéndolo cotizable en los mercados de valores de Nueva York, Yakarta y Surabaya. A finales de 1996, se vendió un 4,15 por ciento más mediante colocación privada. PT Indosat también se cotizó en Bolsa en 1995, con lo cual el Estado se desprendió, en la Bolsa de Nueva York, del 25 por ciento de su participación de capital, y se consiguió un 10 por ciento más de capital en el mercado nacional.

90. En 1993, el Gobierno concedió licencia para funcionar en la esfera de los servicios de telecomunicaciones básicas internacionales a una segunda empresa, PT Satelindo, que es una empresa conjunta de PT Telkom, PT Indosat, Deutsche Telecom y otros asociados del sector privado indonesio. La empresa comenzó sus operaciones comerciales en 1994. En virtud de un Decreto Ministerial, el Ministerio de Industria, Correos y Telecomunicaciones concedió un duopolio a PT Indosat y PT Satelindo para el suministro exclusivo de servicios de telecomunicaciones

---

<sup>60</sup> En cada uno de los cinco consorcios hay por lo menos una empresa extranjera de comunicaciones.

<sup>61</sup> La evolución más reciente en los acuerdos de operación conjunta es el programa de construcción-operación-participación, en virtud del cual una empresa del sector privado establece una empresa conjunta con PT Telkom para desarrollar y hacer funcionar los servicios telefónicos en una zona designada. Un ejemplo reciente es el de PT Ratelindo, una empresa conjunta propiedad de PT Telkom (el 45 por ciento) y de PT Bakrie Telecommunications (el 55 por ciento).

<sup>62</sup> El Banco Mundial informó de que el proceso de selección, con inclusión de los criterios de calificación previa, el alcance y el contenido de los derechos a la concesión, los denominadores comunes de las variables de oferta, la diligencia debida en los procedimientos y las adjudicaciones, se llevó a cabo de plena conformidad con normas claramente definidas y respetando los principios de la transparencia. World Bank (1996).

<sup>63</sup> Como condición para otorgar una nueva concesión, el Gobierno exige que las empresas seleccionadas contribuyan al desarrollo de los servicios telefónicos en las zonas rurales y dediquen hasta el 20 por ciento de la inversión a este fin.

internacionales con vigencia hasta el 31 de diciembre del 2004. Por consiguiente, todas las telecomunicaciones internacionales se hacen a través de las redes de Indosat y Satelindo. No están autorizados los servicios de comunicación lateral y de retrodemanda.

91. En reconocimiento del gran potencial que entraña el desarrollo de los sistemas celulares y móviles<sup>64</sup>, el Gobierno concedió también licencia a siete empresas conjuntas de las que forman parte PT Telkom, PT Indosat, inversores del sector privado indonesio y empresas de telecomunicaciones extranjeras de buena reputación. Se han concedido más de 30 licencias a proveedores de servicios de Internet. Aún son más las empresas proveedoras que están suministrando servicios de radiobúsqueda (10 de alcance nacional y 70 a nivel local). Los sistemas de comunicación de datos y de comunicación por satélite también han quedado abiertos a la competencia.

92. En conjunto, gracias a la supresión de reglamentaciones por parte de Indonesia, entraron en el mercado varios proveedores indonesios y extranjeros del sector privado, lo que hizo que pudiesen desarrollarse unos servicios de telecomunicaciones modernos y de alta tecnología. La expansión del mercado se debió sobre todo a la creciente demanda proveniente del sector comercial, que comprende el sector bancario y financiero, el comercio al por menor, el sector del petróleo y el del gas natural, así como a la procedente del Estado. Si bien las empresas conjuntas y los programas de operación conjunta aliviaron la carga que suponía para PT Telkom y PT Indosat financiar la construcción de nuevos sistemas y la instalación de líneas telefónicas, las dos empresas estatales siguieron teniendo una posición dominante en el segmento de mercado de las telecomunicaciones básicas e invirtieron en la mayoría de los segmentos nuevos del mercado.<sup>65</sup> En el gráfico IV.3 se resume la situación de la competencia dentro del país en 1997, tal como la juzgó el Ministerio de Turismo, Correos y Telecomunicaciones.

d) Evolución externa

93. Partiendo de la importante desregulación que se llevó a cabo en el país, Indonesia tuvo una participación activa en las recientes negociaciones sobre telecomunicaciones básicas que se desarrollaron en el ámbito de la OMC y el AGTS. Indonesia consolidó el régimen existente, como quedó descrito en las secciones anteriores. Con respecto al acceso a los mercados, no estableció limitación alguna al suministro transfronterizo ni al consumo en el extranjero de servicios telefónicos locales y nacionales de larga distancia. Las principales limitaciones se refieren a la presencia comercial. Por lo que respecta a la mayor parte de los servicios, Indonesia exige que la presencia extranjera adopte forma de empresa conjunta, programa de operación conjunta o contrato de gestión, como se indicó *supra* (empresa conjunta sólo por lo que se refiere a la telefonía celular).

---

<sup>64</sup> El Gobierno prevé hasta un millón de abonados en el mercado celular para el año 2000.

<sup>65</sup> Según algunos analistas, el que la ley conceda a PT Telkom el derecho a tener una participación en todas las empresas que ofrezcan servicios de telecomunicaciones en Indonesia, y a PT Indosat una participación minoritaria en su competidor directo, PT Satelindo, podría desembocar en un conflicto de intereses a medida que se intensifique la competencia entre los diversos servicios de telecomunicaciones de Indonesia. (M. Saragosa, "Indonesian Telecommunications: upwardly mobile", en *The Financial Times*, 25 de junio de 1996.)

**Gráfico IV.3****Situación competitiva de los distintos mercados de telecomunicaciones, 1997**

SEGMENTO					ESTRUCTURA	OPERADORES
S E R V I C I O	B Á S I C A S	I N T E R I O R E S	LOCAL	CABLE	MONOPOLIO	PT. TELKOM
				RADIO	OLIGOPOLIO	PT. TELKOM PT. RATELINDO
		LARGA DISTANCIA			MONOPOLIO	PT. TELKOM
		INTERNACIONAL			DUOPOLIO	PT. INDOSAT PT. SATELINDO
		MÓVIL	CELULAR	OLIGOPOLIO	PT. TELKOM/INDOSAT PT. SATELINDO OPERADORES PRIVADOS	
	B Á S I C A S	RADIOBÚSQUEDA		OLIGOPOLIO	PT. TELKOM OPERADORES PRIVADOS	
		SERVICIOS CON VALOR AÑADIDO		COMPETENCIA	VARIOS PROVEEDORES	
	RED PRIVADA				NO EXISTE REVENTA	VARIOS PROVEEDORES

**Fuente:** Secretaría de la OMC.

94. Por lo que respecta al mercado de la telefonía nacional, Indonesia confirmó hasta el año 2011 los derechos exclusivos de PT Telkom y de cinco programas regionales de operación conjunta (los cinco cortorsia), pero se comprometió a que, llegada esa fecha, se haya efectuado una revisión de las políticas por lo que refiere a las empresas que entren por primera vez en el mercado. En el segmento del mercado nacional de larga distancia, los derechos exclusivos de PT Telkom están consolidados hasta el año 2006, fecha en la que Indonesia revisará las políticas actuales. En el segmento del mercado internacional, Indonesia confirmó el duopolio de Indosat y Satelindo hasta el año 2005. Por lo que se refiere a otros servicios, entre los que figuran los servicios móviles y celulares, los servicios de transmisión de datos con conmutación de paquetes, el acceso a Internet y los servicios de radiobúsqueda, no se concedieron derechos exclusivos ni se fijaron limitaciones a priori al número de proveedores. No se exige la asociación con una empresa estatal, salvo cuando se trata de servicios de comunicaciones personales por telefonía móvil y celular.

95. La participación de capital extranjero está limitada al 35 por ciento en todos los servicios. El personal extranjero de administración y técnico de las empresas de telecomunicaciones se limita en general a 20 personas.



**iv) Transporte aéreo**

96. Indonesia es el mayor archipiélago del mundo, puesto que cuenta con 13.600 islas y un territorio que se extiende 5.110 km de este a oeste y 1.888 km de norte a sur. Por consiguiente, el transporte aéreo desempeña una función primordial para el desarrollo económico y regional. Al igual que sucedió en muchos otros países, estas dos últimas décadas el Gobierno alentó la expansión y modernización de la infraestructura y los servicios. En el decenio de 1980, inició la construcción del principal aeropuerto internacional de Indonesia, el de Yakarta Soekarno-Hatta, y modernizó los aeropuertos regionales.<sup>66</sup> También recapitalizó la aerolínea abanderada nacional, Garuda Indonesia, con miras a que pudiese comprar y arrendar nuevas aeronaves. La rápida expansión que experimentó el tráfico nacional e internacional en el decenio de 1990, estimulado por la expansión económica, los vínculos regionales cada vez mayores y el nivel de ingresos en aumento, hicieron necesarias unas elevadas inversiones del sector público.<sup>67</sup> El crecimiento del mercado de transporte aéreo de Indonesia sufrió, sin embargo, una interrupción espectacular a finales de 1997, a consecuencia de la crisis monetaria. Los datos estadísticos confirman que en el primer semestre de 1998 se redujo a la mitad el tráfico aéreo.

97. Antes de la crisis, el Gobierno había adoptado medidas importantes para liberalizar el mercado del transporte aéreo nacional, que supone tres cuartas partes del tráfico total de las aerolíneas nacionales. Concedió licencias a cuatro empresas nuevas de propiedad privada (Sempati Air, Bouraq Airlines, Mandala Airlines y Dirgantara Air Service) para llevar a cabo vuelos regulares.<sup>68</sup> Todas las rutas nacionales, sin excepción, fueron abiertas al mercado, lo que dio por resultado que se entablase una competencia auténtica entre las nuevas aerolíneas y las dos aerolíneas estatales, Garuda Indonesia y su filial nacional, Merpari Nusantara, sobre todo en las rutas de más tráfico (por ejemplo, en la de Yakarta-Surabaya). En 1994, el Gobierno revisó la lista negativa de liberalización de inversiones, con miras a permitir, en principio, que pudiese llegar hasta el 95 por ciento la participación extranjera en la propiedad de una aerolínea indonesia.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> De las 400 pistas de aterrizaje del país, 26 tienen espacio en la actualidad para aviones de reacción. Antes de la crisis monetaria, el Gobierno estaba pensando en ampliar siete aeropuertos y en crear nueve aeropuertos internacionales.

<sup>67</sup> A finales de 1996, el tráfico de pasajeros nacional e internacional era de más de 18 millones (en comparación con los 12 millones correspondientes a 1992). Debido al rápido aumento de las corrientes comerciales, el tráfico de carga y descarga experimentó tasas de crecimiento aún mayores (el 18 por ciento al año entre 1992 y 1996).

<sup>68</sup> Aun cuando estas empresas se dedicaron fundamentalmente a la explotación de las rutas nacionales, la mayor parte de ellas realizan también operaciones extranjeras (principalmente con países de la región).

<sup>69</sup> Con todo, Indonesia sustenta la opinión de que "las aerolíneas nacionales deberán ser propiedad sustancial de sus propios nacionales y éstos deberán gozar de control efectivo sobre ellas. La cláusula de propiedad sustancial y control efectivo es habitual en la mayor parte de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos". (Declaración hecha en el marco de este examen).

98. La crisis económica actual amenaza con causar daños irreversibles a este sector y con poner en peligro los beneficios de la liberalización. La disminución de la demanda y el aumento de los costos causados por la reciente depreciación de la rupia obligaron a todas las aerolíneas, incluida Garuda Indonesia, a suprimir rutas, reducir la frecuencia de los vuelos y devolver aeronaves alquiladas.<sup>70</sup> Las otras cinco aerolíneas comerciales de Indonesia están estudiando en estos momentos la posibilidad de poner en común sus recursos y de combinar las rutas nacionales para sobrevivir. Se está estudiando actualmente la idea de formar un consorcio y de compartir recursos, ingresos y mercados, y ya se están llevando a cabo operaciones de mantenimiento en común.

99. El transporte aéreo internacional se rige por una red de acuerdos bilaterales. Indonesia ha firmado 61 de esos acuerdos hasta la fecha y, en abril de 1998, realizaban operaciones en el país 32 aerolíneas extranjeras. Por regla general, en los acuerdos bilaterales se dispone el intercambio, sobre una base de reciprocidad, de derechos de tráfico "de tercera y cuarta libertad", pero no se permiten operaciones de cabotaje. Los servicios de carga y descarga comerciales los llevan a cabo exclusivamente personas jurídicas indonesias y, por consiguiente, no están liberalizados en virtud de los acuerdos. Otras cuestiones sobre las que versan esos acuerdos son la capacidad, la frecuencia y el tipo de aeronave que se utilizará. Garuda Indonesia amplió estos últimos años sus operaciones internacionales, y utilizó para ello en particular acuerdos de comercialización y de código compartido (por ejemplo, con Malaysian Airlines, China Airlines y Lauda Air).

100. El organismo regulador es la Dirección General de Comunicaciones Aéreas (del Ministerio de Comunicaciones). Ese organismo formula la política de Indonesia en el sector, lleva a cabo las negociaciones relativas a los acuerdos bilaterales, concede licencias a las nuevas aerolíneas nacionales, regula y vigila el precio de los viajes internos, y hace que se respeten las disposiciones de seguridad y técnicas. Reglamenta también la asignación de segmentos de tiempo en coordinación con las aerolíneas, aunque, en el marco actual de exceso de capacidad y disminución del tráfico, la asignación de segmentos de tiempo de primer orden no parece plantear grandes problemas.

#### **v) Turismo**

101. Hasta el decenio de 1990, el turismo fue una actividad relativamente marginal en Indonesia. Vinieron a contribuir, no obstante, a que el sector experimentase una rápida expansión, varios factores combinados, entre los que cabe mencionar la campaña de 1991 de promoción del turismo que patrocinó el Gobierno (el "Año de Indonesia"), la expansión de los viajes de negocios, y la suavización de las normas relativas a la inversión extranjera. Al cierre de 1996, el sector de hoteles y restaurantes suponía el 3,5 por ciento, aproximadamente, del PIB. Indonesia atrajo inversiones extranjeras directas por valor de 6.600 millones de dólares EE.UU. entre 1991 y 1996, lo que representa una tercera parte aproximadamente de la inversión total en ese sector en ese período. Debido a la diversificación y modernización de la infraestructura y los servicios de turismo (concretamente en las islas de Java y Bali), los ingresos de la balanza de pagos fueron más del doble

---

<sup>70</sup> Sempati Airlines ya cesó en sus operaciones debido a problemas de índole financiera. La devaluación en más del 70 por ciento de la moneda de Indonesia causó un fuerte aumento en los costos de las líneas aéreas, que se pagan fundamentalmente en dólares de los Estados Unidos. En marzo de 1998, la Asociación de Aerolíneas indonesias (INACA), que comprende todas las compañías que ofrecen vuelos regulares, propuso oficialmente a los acreedores reprogramar los pagos de arrendamiento. El Presidente de la Asociación manifestó que las aerolíneas indonesias no tenían la fuerza necesaria para poder pagar más del 10 o el 20 por ciento de los arrendamientos actuales. Los costos de los arrendamientos pueden llegar a 100.000 dólares EE.UU. por aeronave al mes. (*Jakarta Post* y *Reuters* del 19 de marzo de 1998). Garuda está planeando devolver todas sus aeronaves arrendadas (la mitad de su flota), y ya ha recortado considerablemente sus rutas europeas.

y, habiendo sido de 2.600 millones de dólares EE.UU. en 1991, ascendieron a 6.200 millones en 1996, convirtiéndose así en la segunda fuente de ingresos en divisas de Indonesia, a continuación del petróleo y el gas natural (incluidos todos los bienes y servicios). Desde comienzos de 1998, sin embargo, Indonesia ha registrado una fuerte disminución del número de visitantes, tanto turistas como personas de negocios, debida a la incertidumbre política y económica.

102. La suavización de las prescripciones relativas a la inversión extranjera en este sector favoreció a la participación extranjera. Desde 1994, la exigencia de capital indonesio se limita al 49 por ciento. En las zonas de Indonesia menos desarrolladas desde el punto de vista turístico, entre las que figuran las islas orientales, Kalimantan, Bengkulu, Jambi y Sulawesi, la participación de los inversores extranjeros puede llegar al 100 por ciento. No obstante, siguen existiendo unas cuantas limitaciones al comercio extranjero: la inversión extranjera queda limitada a los hoteles de categoría más alta (3, 4 y 5 estrellas); por lo que respecta a hoteles e instalaciones de recreo de los hoteles (entre las que se incluyen los puertos deportivos y otras instalaciones deportivas y de recreo), los inversores extranjeros pueden estar sujetos a prescripciones de capital más elevadas que los inversores indonesios; entre las limitaciones al trato nacional enumeradas en la lista del AGCS, Indonesia restringió la inversión extranjera al segmento de hoteles de clasificación más elevada (3, 4 y 5 estrellas); el empleo de personal expatriado está limitado a determinadas tareas; y, aunque Indonesia permitió la entrada en sus mercados de muchas agencias de viaje y de turismo extranjeras, limitó el número de proveedores de esos servicios a 30.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Lista del AGCS de Indonesia, documento GATS/SC/43, del 15 de abril de 1994.

### REFERENCIAS

BULOG (1997), Food Price Stabilization in Indonesia, Annual Report 1996/97, página 5.

European Commission (1997), EU Market Access Jakarta, Indonesia.

Fane, G. and T. Condon (1996), "Trade Reform in Indonesia", Bulletin of Economic Studies, 32(2), diciembre.

Feridhanusetyawan, T. (1997), Survey of recent developments, (Bulletin of Indonesia in Economic Studies, the Australian National University, Vol.33, N° 2, agosto 1997.

GATT (1990), Trade Policy Review – Indonesia, Ginebra.

GATT (1994), Trade Policy Review – Indonesia, Ginebra.

Nasution, A. (1998), "Trade and Industrial Politics in Indonesia since the 1980s, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Panagariyg Arvind and Rodrik Dani (1993), "Political Economic Arguments for a Uniform Tariff", International Economic Review 34(3), Transition Report 1996.

PT Telkom (1996), Annual Report 1996, Yakarta.

Stephenson, S. (1995), An improved tariff structure for Indonesia, Yakarta.

USTR (1998), National Trade Estimate, Indonesia, Wáshington, D.C.

World Bank (1995a), Indonesia, Improving Efficiency and Equity, Changes in the Public Sector's Role, Report N° 14006, Wáshington, D.C.

World Bank (1995b), Indonesia, Forestry Policy Paper, Wáshington, D.C.

World Bank (1996), Indonesia, Dimension of Growth, Report N° 15383-Ind., Wáshington, D.C.

World Bank (1997), Indonesia, Sustaining High Growth with Equity, N° 16433-IND, Wáshington, D.C.

World Bank (1998a), Indonesia in crisis: a Macroeconomic update, July 1998, Wáshington, D.C.

World Bank (1998b), Indonesia, Strengthening Forest Conservation, Wáshington, D.C.

World Bank (1998c), Indonesia, Strengthening International Competitiveness, Wáshington, D.C.