

GUAM HOY. APUNTES DE UNA ECONOMÍA DEPENDIENTE

Alberto Javier Báez García

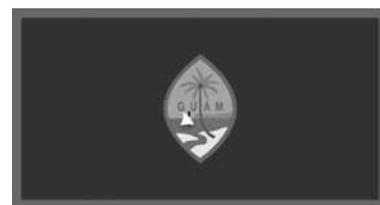
El Océano Pacífico. Aproximación a la historia de Guam

En 1513 Vasco Núñez de Balboa descubre el océano más amplio del planeta al que denominó como Mar del Sur, tomando posesión de él en nombre de la corona española, y que en el siglo XVII sería conocido como el *lago español*¹. Fernando de Magallanes, un portugués al servicio de la corona española, le daría la denominación actual de Océano Pacífico. A partir de ahí, el primer viaje alrededor del mundo lo finalizaría Juan Sebastián Elcano en 1522. Este primer viaje permitió conocer islas y archipiélagos hasta entonces desconocidos, como las actuales Islas Marshall, Islas Marianas e Islas Filipinas, que pasarían a formar parte de España desde ese momento, todas ellas en el Pacífico Norte. No obstante los continuos viajes llevados a cabo por españoles hasta el siglo XVIII y el descubrimiento de numerosas islas en el Pacífico Sur, no se tomaría posesión de ninguna de ellas, a pesar de diversos intentos. El interés español por el comercio con China desde Filipinas generó el establecimiento del denominado Galeón de Manila, que unía Acapulco (entonces Nueva España) y Manila como principal nudo de comunicación entre América y Asia, y con ello se desarrolló un establecimiento permanente en la isla de Guam (Islas Marianas). Dicho transporte permanecería hasta el fin de las colonias españolas en América.

Guam es la isla mayor del archipiélago de las Islas Marianas, denominadas así en honor a la Reina Mariana de Austria. Se sitúan al este de Filipinas, y fueron descubiertas en el siglo XVI. La colonización de las islas comenzó en 1668² con el establecimiento de una misión jesuita liderada por Diego Luis de San Vitores con distintos objetivos, entre los cuales se encontraba la enseñanza del idioma, la transmisión de la fe cristiana, así como el inicio de la organización territorial del archipiélago. Guam mantuvo y mantiene una posición relevante en el archipiélago debido al mayor número de población residente en ella. De la misma manera, se sucedieron los desencuentros entre los españoles y los chamorros (nativos de las Islas Marianas)³. Las islas dependían administrativamente de Filipinas y mantuvieron una situación estable hasta finales del siglo XIX.

La independencia de los estados americanos generó que Guam dejara de ser el centro del comercio entre América y Asia y nudo de comunicaciones. La política exterior española y demás potencias occidentales comienza a dar relevancia al Océano Pacífico, ante la voluntad de búsqueda de nuevos mercados y teniendo en cuenta la ausencia de una colonización consolidada en las islas del Pacífico. En este sentido, estados como Inglaterra o Francia afianzan posiciones en el océano integrando gran parte de las islas en las que tenían influencia, mientras que países hasta ese momento ausentes inician un proceso de expansión. En dicho auge España mantiene una posición en declive, debido a que hasta ese momento únicamente había ocupado las Islas Marianas y las Islas Filipinas, mientras que otros territorios del estado no habían sido objeto de atención. Son las islas a las que España no había dotado de organización las que generan interés por parte de Alemania y los Estados Unidos de América, que sí mantienen la atención por razones comerciales y geoestratégicas, debido a su cercanía a Asia. En medio del auge del interés por el océano, España y los Estados Unidos de América entran en conflicto. En 1898, Guam, debido a la guerra entre las dos potencias, pasa a formar parte de los Estados Unidos de América junto a Filipinas y otras islas en el Caribe. Ello genera una nueva colonización en Guam, donde el ejército estadounidense comienza a desempeñar un papel preponderante que llega hasta nuestros días. A partir de ahí, Guam y el resto de las Islas Marianas se separan

⁽¹⁾ Oskar Spate, *El lago español*, Australian National University y Casa de Asia, Madrid, 2006.



⁽²⁾ Carlos Martínez Shaw, «La exploración española del Pacífico en los tiempos modernos», en Josep M. Fradera, Luis Alonso Martínez y M^a Dolores Elizalde, eds., *Imperios y naciones en el Pacífico. Vol. I. La formación de una colonia: Filipinas*, CSIC y Asociación Española de Estudios del Pacífico, Madrid, 2001, p. 18.

⁽³⁾ James B. Tueller, «Los chamorros de Guam y la colonización española: una tercera etapa 1698 a 1747», en Josep M. Fradera, Luis Alonso Martínez y M^a Dolores Elizalde, eds., *Imperios y naciones en el Pacífico. Vol. II. Colonialismo e identidad nacional en Filipinas y Micronesia*, CSIC y Asociación Española de Estudios del Pacífico, Madrid, 2001, p. 386.

⁽⁴⁾ Amy Owen, «Guam culture, immigration and the US military build-up», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 51, N.º. 3, December, 2010, p. 308. M. Fradera, Luis Alonso Martínez y M.ª Dolores Elizalde, eds., *Imperios y naciones en el Pacífico*. Vol. II. Colonialismo e identidad nacional en Filipinas y Micronesia, CSIC y Asociación Española de Estudios del Pacífico, Madrid, 2001, p. 386.

⁽⁵⁾ Timothy P. Maga, «Democracy and Defence: The Case of Guam, U.S.A., 1918-1941», *The Journal of Pacific History*, Vol. 20, N.º 3, July, 1985, p. 159.



políticamente, división que se mantiene⁴. Estas últimas, junto con otras posesiones españolas en el océano, fueron vendidas a Alemania, desapareciendo así España del Pacífico.

Guam tuvo un gobierno militar liderado por la marina estadounidense hasta 1950, cuando la Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó el *Organic Act of Guam*, Acta Orgánica de Guam, que da autonomía política y administrativa a la isla. Los primeros años bajo soberanía estadounidense carecieron de estabilidad; entre tanto Guam sufrió la ocupación japonesa desde 1941 a 1943 durante la Segunda Guerra Mundial. El Océano Pacífico se convirtió en un campo de batalla; las islas no fueron ajenas a ello y las consecuencias se perciben aún hoy en día. Si durante los primeros años de gobierno de EE.UU. en Guam, el ejército tenía una presencia relevante, después de la guerra aumentaría su peso gradualmente. Como primer paso hacia la autonomía interna se creó en 1917 el Congreso de Guam, de carácter consultivo y con miembros designados por el Gobernador⁵. A pesar de la cesión de autonomía para la isla, es el ejército el que promueve en el lugar el desarrollo de infraestructuras que hasta ese momento no tenía. Durante los años cincuenta, obras en carreteras, puertos, aeropuerto, electricidad, hospitales y escuelas se suceden, generando un cambio en el mercado laboral local. El peso de la economía pasa a situarse mayoritariamente en el sector servicios, frente a la agricultura. La población local comienza a trabajar para el ejército y a depender de él, debido a los altos salarios que ofrecía y al elevado coste de importar mano de obra extranjera. Es a partir de los años setenta cuando se produce un nuevo cambio en la economía insular al comenzar el auge del turismo, aunque se mantiene el peso específico del ejército en ella.

Situación política y electoral actual

La aprobación del Acta Orgánica de Guam en 1950 disolvió el anterior Congreso, de carácter consultivo, y estableció autonomía para la isla. Dicha norma se ha modificado en diversas ocasiones desde entonces aunque manteniendo sus principales puntos. A pesar de ello, dado que las modificaciones son aprobadas en la Cámara de Representantes de EE.UU., puede ser derogada unilateralmente sin la participación de las autoridades locales. Asimismo, los dirigentes insulares no pueden iniciar un proceso para aumentar la autonomía, optar por una nueva relación con EE.UU. o por un proceso que concluya en la independencia.

Se dispone de limitadas competencias en sanidad, educación o justicia, junto con la gestión de determinados impuestos locales. Pero se recibe ayuda federal en aspectos como incendios, áreas marinas de protección, reforestación, así como la participación en otros programas de ayudas federales.

Guam dispone de un sistema de gobierno que responde a la influencia estadounidense. Parte de la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo está liderado por el gobernador y el vicegobernador de Guam, escogiendo el primero a los miembros del gobierno. Ambos son elegidos en la misma papeleta, y los candidatos más votados lo son por un periodo de cuatro años. Las primeras elecciones se celebraron en noviembre de 1970; hasta entonces fueron designados por el Gobierno Federal. El gobernador tiene poder de veto sobre la legislación aprobada localmente⁶ y puede ser removido de su puesto con el apoyo de dos tercios de los miembros de la cámara legislativa. En ese caso, será sustituido por el vicegobernador, y a su vez este será sustituido por el presidente de la cámara legislativa.

El ámbito legislativo se apoya en la cámara legislativa o *Legislative of Guam*, electa por un periodo de dos años y con 15 escaños, que sustituye al anterior Congreso de Guam. Sus miembros se denominan senadores y son elegidos por circunscripciones uninominales y elección mayoritaria. Los comicios se celebran el primer martes después del primer lunes del mes de noviembre⁷. Para poder ser candidato, se deben tener como mínimo 25 años, ser de nacionalidad estadounidense o, en su defecto, haber residido en Guam en los últimos cinco años antes de la elección⁸. Aparte de ello cuenta con un delegado en la Cámara de Representantes de EE.UU. con voz pero sin voto, elegido cada dos años, en circunscripción uninominal, necesitando de la mayoría de los votos para resultar electo; en caso contrario los dos candidatos más votados acuden a una segunda

⁽⁶⁾ Organic Act of Guam. Subchapter 2. Executive branch. 1422.

⁽⁷⁾ *Op. cit.* Subchapter 3. The Legislature. 1423.

⁽⁸⁾ *Op. cit.* Subchapter 3. The Legislature. 1423f.

vuelta. En lo que se refiere al ámbito partidista, Guam reproduce la presencia del Partido Republicano y del Partido Demócrata al igual que en el resto de EE.UU.

El ámbito judicial se rige por el Distrito Judicial de Guam, siendo la Corte Suprema de Guam la más alta instancia.

Una de las posibilidades contempladas en la autonomía insular es la de celebrar referéndums, necesitando para ello el voto favorable de al menos dos terceras partes de la cámara legislativa de Guam o escrito motivado avalado por al menos el 50 % del número total de votantes en las últimas elecciones generales⁹. Se contempla la posibilidad de elaborar una constitución para la isla, pero teniendo en cuenta la relevancia del Acta Orgánica de Guam y de la Constitución de EE.UU.

En la actualidad, Guam, a pesar de lo anterior, se configura como territorio no incorporado de EE.UU.¹⁰. Los ciudadanos de la isla disponen de pasaporte estadounidense y de libre movilidad dentro de la unión. A pesar de ello, no pueden votar en las elecciones presidenciales de los EE.UU., dado que solo una enmienda en la Constitución de EE.UU. podrá establecer el voto. A nivel internacional, Guam no ha tenido presencia hasta fechas recientes. Desde 2011, forma parte del Foro de Islas del Pacífico como miembro observador. De la misma manera, fuera de la isla, la situación de Guam guarda similitudes con la de otros territorios del Pacífico dependientes de otros estados, principalmente Francia¹¹, en los que no se han producido grandes avances en cuanto a la autonomía interna y al inicio del trámite de una posible independencia, al contrario que numerosos estados¹².

La sociedad y la economía en perspectiva comparada

Con la aprobación del Acta Orgánica de Guam, el peso del ejército aumentó por varias razones. En primer lugar, por la inversión en infraestructuras llevadas a cabo, como se ha señalado anteriormente. En segundo lugar, porque el ejército se reservó el uso y titularidad de aproximadamente un tercio de la isla¹³.

Fruto de diversas olas migratorias y de distintos procesos colonizadores, los habitantes de Guam, 159 358, constituyen una población joven situada mayoritariamente en el norte y centro de la isla. La edad media se situaba en 2010 en los 29.5 años de edad y más del 50 % de la población no supera esa cifra. Debido a flujos migratorios constantes los nativos de Guam, los chamorros, representan una minoría de habitantes, concretamente un tercio de la población, mientras que los inmigrantes procedentes de Asia representan porcentajes similares a los nativos. En concreto la inmigración asiática se fundamenta principalmente en filipinos, que suponen el 90 % de asiáticos. Otro punto de emigración lo representan las islas del Pacífico, debido a los acuerdos con los Estados Unidos de América. Países como los Estados Federados de Micronesia, Islas Marshall, o Palaos, que mantienen convenios de libre asociación con EE.UU., ven facilitada su entrada a la isla, junto a población procedente de Hawái. Si los nativos se sitúan cerca de las 60.000 personas, los isleños del Pacífico representan una población de 19 199 personas. Asimismo, de la población total de la isla, 75 416 habían nacido fuera de ella, y entre los principales motivos para emigrar se encuentran aspectos laborales (16 656), el ejército (7140) o reagrupamiento familiar (35 226)¹⁴.

Dada la apertura de la isla y la libertad de movimiento dentro de EE.UU, en la actualidad hay más chamorros en EE.UU. continental que en Guam. Si en Guam la cifra se sitúa cerca de los 80.000 nativos en los últimos años, en 2010 había 88 310 en distintos estados de la unión. En concreto la emigración se ha centrado en los estados situados en la costa del Pacífico, como California (24 299) o Washington (9746), seguido de Texas (6591). Además, el alza del número de chamorros en EE.UU. continental ha sido una constante en los últimos 30 años. Si en 1980 se contabilizan más de 30 000 nativos, diez años después la cifra llegó hasta las 47 754 personas, viéndose aumentada hasta la cifra actual señalada anteriormente¹⁵.

Por otra parte, la economía de la isla, como se verá, depende de gastos gubernamentales e inversiones militares, teniendo en cuenta su fragilidad debido a una balanza comercial negativa. El producto interior bruto ronda los cuatro billones de

⁽⁹⁾ *Op. cit.* Subchapter 2. Executive branch. 1422.a.

⁽¹⁰⁾ Joseph E. Fallon, «Federal policy and US territories: the political restructuring of the United States of America», *Pacific Affairs. An International Review of Asia and the Pacific*, Vol. 64, spring, 1991, pp. 23-41.

⁽¹¹⁾ Son territorios franceses de ultramar en el Océano Pacífico, Nueva Caledonia, Wallis y Futuna y la Polinesia Francesa.

⁽¹²⁾ Después de la Segunda Guerra Mundial, alcanzaron la independencia los territorios de Samoa (1962), Nauru (1968), Fiji (1970), Tonga (1970), Papua Nueva Guinea (1975), Tuvalu (1978), Islas Salomón (1978), Kiribati (1979), Vanuatu (1980), Estados Federados de Micronesia (1983), Islas Marshall (1986) y Palaos (1986). (Warwick E. Murray y Donovan Storey, «Political conflict in poscolonial Oceania», *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 44, N° 3, 2003, p. 220).

⁽¹³⁾ Organic Act of Guam. Subchapter 1. General provisions. 1421f.

⁽¹⁴⁾ Guam Bureau Statistics and Plans «Demographic profile data comparative. 1980, 1990, 2000 and 2010 censuses», December, 2012. En internet: <http://www.bsp.guam.gov/images/stories/census/1980_2010_dpsf.pdf>. [Consulta: 13 de marzo de 2014].

⁽¹⁵⁾ Guam Bureau Statistics and Plans «Profile of the Chamorros in the United States. 2010 Census of Population and Housing», Summary File 2, May, 2012. En internet: <http://www.bsp.guam.gov/images/stories/pip/2010%20cham_us.pdf>. [Consulta: 11 de marzo de 2014].

⁽¹⁶⁾ Bureau of Economic Analysis, US Department of Commerce «2011 and 2012 estimates of Gross Domestic Product for Guam», December, 2013, p. 13. En internet: <https://www.bea.gov/newsreleases/general/terr/2013/guamgdp_120413.pdf>. [Consulta: 11 de marzo de 2014].

⁽¹⁷⁾ Guam Visitors Bureau «Guam tourism economic impact. Preliminary results», May, 2007. En internet: <http://www.doleta.gov/programs/2006reportsandplans/economic_analysis_reports/gu-4.pdf>. [Consulta: 12 de marzo de 2014].

⁽¹⁸⁾ Guam Economic Development Authority «Guam comprehensive economic development strategy», 2011, p. 54. En internet: <<http://www.doi.gov/oia/reports/upload/Guam-2011-Comprehensive-Economic-Development-Strategy-2.pdf>>. [Consulta: 13 de marzo de 2014].

⁽¹⁹⁾ Guam Bureau Statistics and Plans «Guam import data. External trade section», May, 2013. En internet: <<http://www.bsp.guam.gov/images/stories/bsp/2013mayimport.pdf>>. [Consulta: 12 de marzo de 2014].

Guam Bureau Statistics and Plans «Guam export data. External trade section», June, 2013. En internet: <<http://www.bsp.guam.gov/images/stories/bsp/2013junexport.pdf>>. [Consulta: 12 de marzo de 2014].

⁽²⁰⁾ Carlos Manera y Jaume Garau, «Los costes de la insularidad en el desarrollo económico. Un contraste en el mediterráneo occidental (1987-2002)», *Mediterráneo económico*, N° 7, 2005, p. 256.

⁽²¹⁾ Guam Bureau Statistics and Plans «Demographic profile data comparative. 1980, 1990, 2000 and 2010 censuses», *op.cit.*

⁽²²⁾ Guam Bureau Statistics and Plans y Office of the Governor «Guam's facts and figures at a glance 2012», 2013. En internet: <http://www.bsp.guam.gov/images/stories/pip/guamfacts_2012.pdf>. [Consulta: 12 de marzo de 2014].

⁽²³⁾ Larry W. Mayo, «The militarization of the Guamanian society», en Albert B. Robillard, ed., *Social change in the Pacific Islands*, Kegan Paul International, London – New York, 1992, p. 233.

⁽²⁴⁾ Guam Bureau Statistics and Plans y Office of the Governor, *op. cit.*

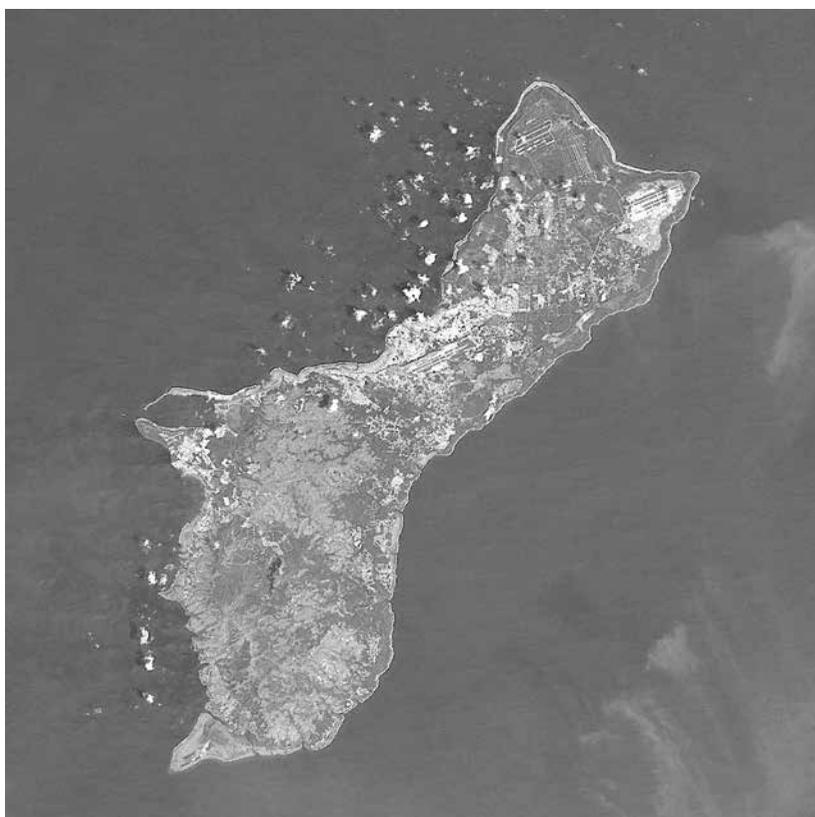
⁽²⁵⁾ Guam Economic Development Authority, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ Larry W. Mayo, *op. cit.*

dólares anuales, aunque la mitad responde a instituciones gubernamentales¹⁶. Asimismo, la dependencia económica exterior queda patente al comprobar que el turismo, un sector en auge, supone para el PIB más de un billón de dólares anuales, y en torno al 20 % del empleo en la isla tiene que ver con él¹⁷. Los datos de llegadas de visitantes ponen de relieve que el principal mercado es el japonés, con un 80 % de las llegadas a la isla, y en números absolutos en un año se alcanza la cifra de un millón de turistas¹⁸.

En cuanto a la balanza comercial, al igual que en otras islas del Pacífico, es negativa. Las exportaciones de Guam alcanzaron el valor de 10 millones de dólares el mes de junio de 2013 frente a los 62 894 900 dólares de importaciones en junio del mismo año. Las importaciones preferentemente provienen de EE.UU. continental, el 61.1 % del total, seguido de Japón, Italia, China y Corea del Sur, todos ellos con el 22.4 % sobre el total. Mientras que las exportaciones se dirigen a Hong Kong, Japón, con valores cercanos al 20 % del total, seguido de Estados Federados de Micronesia, Singapur y Alemania con valores del 16.49 %, 12.42 % y 9.55 %, respectivamente, sobre el total de exportaciones. En Guam, entran bienes de todo tipo, aparte de alimentos y bebidas. Los datos sobre importación registran que los bienes que entraron en mayor número fueron piezas de vehículo para su ensamblaje en la isla, destacando una industria creada al efecto. Justamente dichas piezas son exportadas mayoritariamente a Alemania, lo que representa casi tres millones de dólares en exportaciones. Después de dichas piezas, las salidas de bienes y demás productos se centran en piezas de relojería y relojes, y pescado, con casi dos millones de dólares cada uno, mientras que la exportación de cigarrillos supone un valor de 500 000 dólares al mes¹⁹. En este sentido, no se ha desarrollado «un sector industrial en razón a su escasa productividad, relacionada con la falta de materias primas y, sobre todo, a los elevados costes de producción, toda vez que los problemas logísticos los agudizan»²⁰.

En el terreno laboral la población activa se sitúa en 74 400 personas, de las que 69 394 son civiles, y de ellos 15 554 son trabajadores gubernamentales²¹, mientras que un total de 10 696 son militares²². Los salarios en el ámbito gubernamental y militar son más altos que en el sector privado, pero «algunas de las razones para que los chamorros prefieran un empleo gubernamental incluyen seguridad laboral»²³ y mejores condiciones de jubilación. Aparte del ello, la situación laboral no es buena al alcanzar la tasa de paro



el 11.8 % de la población activa en 2012²⁴. Además de la población militar existente, está fijada por el Gobierno Federal la recolocación en Guam de 8000 militares procedentes de Okinawa (Japón) para el año 2016 con un gasto superior a los 10 billones de dólares y se calcula que será necesaria la inmigración de 20 000 personas para ejecutar las inversiones necesarias en dicha recolocación²⁵.

⁽²⁴⁾ Guam Bureau Statistics and Plans y Office of the Governor, *op. cit.*

⁽²⁵⁾ Guam Economic Development Authority, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ Larry W. Mayo, *op. cit.*

Conclusiones.

La historia moderna de Guam contribuye a explicar la situación actual de la isla. El cambio de gobierno colonial a finales de siglo XIX no supuso grandes cambios para la población hasta después de la Segunda Guerra Mundial. A partir de ahí, el ejército ha aumentado su influencia constantemente y, junto con la administración gubernamental, es el que sostiene la economía insular. L. W. Mayo indicó la importancia del ejército para entender la militarización de la sociedad²⁶, pero ello ha derivado en una dependencia económica creciente junto con la del turismo. Las cifras muestran que en los últimos años el turismo ha ganado peso, pero dependiendo en exceso del mercado japonés, dado que supone el 80 % de los turistas. Ello genera que ante dificultades de la economía japonesa la isla se vea resentida. En este sentido, el desempleo supera el 11 %, datos altos en lo que respecta a los EE.UU. Las decisiones que ha tomado la administración de EE.UU. han influido en la sociedad dada la facilidad de emigración procedente de otras zonas del Pacífico, situándose los chamorros en minoría. Por otra parte, políticamente no se contempla avance alguno para los próximos años debido a la imposibilidad de plantear más autonomía. Para los EE.UU. Guam es una isla central en la política de defensa ante posibles ataques procedentes del continente asiático; de ahí la posición de máxima relevancia de una pequeña isla en medio del océano que no necesita de ayuda económica constante, en la que el ejército tiene y tendrá un papel fundamental.