

# 解析中国

## Jiexi Zhongguo

伊比利亚美洲 对中国的分析与思考  
Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China

[www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

20º

Tercer trimestre 2016



- **Urbanisation Patterns in Urban Poor Communities: Comparison Cases of China and Venezuela**  
Liska Gálvez y Ali Cheshmehzangi
- **El escalamiento tecnológico chino en las cadenas globales de valor (CGV)**  
Gustavo Alejandro Girado
- **Un acercamiento a las inversiones entre China y Estados Unidos**  
Eduardo Regalado Florido y Elda Molina Díaz
- **Ciberseguridad en China: desafíos del siglo XXI**  
Ana Z. Sánchez Álvarez
- **Relaciones sino-norcoreanas: entre el distanciamiento y el entendimiento**  
Antonio José Pagán Sánchez
- **Retos en las relaciones a través del Estrecho de Taiwan tras la victoria del *Minjindang***  
Xulio Ríos



Observatorio de la  
**Política China**

[www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

*Tercer trimestre 2016*

**Dirección:**

Xulio Ríos

**Lugar de edición:**

Centro Cívico Sur, Rúa Luís Braille, 40  
36003 Pontevedra, Galicia, España

**Editor:**

Observatorio de la Política China

**Maquetación:**

PositiBos.gal

**ISSN:**

2253-945X

En el área iberoamericana, diferentes centros y personas vienen desarrollando desde hace años una ardua labor de seguimiento y análisis de la realidad china. El momento actual parece propicio para activar sinergias que permitan una mayor visibilidad de dicho trabajo, de forma que pueda ponerse en valor esa trayectoria y aflorar un discurso propio en nuestro ámbito político-cultural sobre los cambios en el mundo chino y sus implicaciones regionales y globales.

***Jixi Zhongguo*** es una iniciativa del  
Observatorio de la Política China  
[www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

## Índice

4

### **Urbanisation Patterns in Urban Poor Communities: Comparison Cases of China and Venezuela**, Liska Gálvez y Ali Cheshmehzangi.

Publicado en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1463831510Urbanization\\_Patterns\\_in\\_Urban\\_Poor\\_Communities-Comparison\\_Cases\\_of\\_China\\_and\\_Venezuela.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1463831510Urbanization_Patterns_in_Urban_Poor_Communities-Comparison_Cases_of_China_and_Venezuela.pdf)

25

### **El escalamiento tecnológico chino en las cadenas globales de valor (CGV)**, Gustavo Alejandro Girado.

Publicado en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458147036Gustavo\\_Girado.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458147036Gustavo_Girado.pdf)

36

### **Un acercamiento a las inversiones entre China y Estados Unidos**, Eduardo Regalado Florido y Elda Molina Díaz.

Publicado en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1463831697Inversiones\\_China\\_-\\_EEUU.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1463831697Inversiones_China_-_EEUU.pdf)

45

### **Ciberseguridad en China: desafíos del siglo XXI**, Ana Z. Sánchez Álvarez.

Publicado en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458147464Ana\\_Sanchez.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458147464Ana_Sanchez.pdf)

49

### **Relaciones sino-norcoreanas: entre el distanciamiento y el entendimiento**, Antonio José Pagán Sánchez.

Publicado en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458147294Antonio\\_Jose\\_Pagan\\_Sanchez.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458147294Antonio_Jose_Pagan_Sanchez.pdf)

58

### **Retos en las relaciones a través del Estrecho de Taiwan tras la victoria del *Minjindang***, Xulio Ríos.

Publicado en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458146709Xulio\\_Rios.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1458146709Xulio_Rios.pdf)

## Urbanisation Patterns in Urban Poor Communities: Comparison Cases of China and Venezuela

*Dr. Liska Gálvez*

*Dr. Ali Cheshmehzangi*

### *Introduction*

Urbanisation in developing countries has been hampered by short-sighted urban development and deficient public policies that have led to unequal distribution of resources. On one hand, China and Venezuela have both experienced unprecedented rates of urbanisation; and this has helped to reduce absolute poverty and has stimulated significant economic growth. On the other hand, this has caused a wider gap between cities and different social groups, and has, to some extent, increased the number of poor population in some urban areas. Therefore, in the context of developing countries, urbanisation is strongly associated with poverty. Many different observers (Harris, 1989; Gilbert, 1992; Brockerhoff and Brennan, 1998) have argued the phenomenon of “urban poverty” — an alarming rise in the number of poor people living in the urban areas.

According to data from UN Habitat (2010), over the next four decades ‘developing world’ cities will absorb 95% of the world’s urban population growth. In cities where informal development is the norm rather than exception, this means that urban growth will become synonymous with the spread of informal settlements.

In 2010, it was estimated that 50 per cent of people in Caracas lived in poor neighbourhood slums known as ‘barrios’ (Urdaneta, 2013). This phenomenon started in the 1930s as a result of urban expansion and was thereafter significantly neglected for decades. It was later coupled with lack of affordable housing and housing shortage, which led to deficiency of government’s ability in providing a sustainable solution for further development. In Beijing, slums are often referred to as ‘villages in the city (ViCs)’. Such informal urban settlement has become a new socio-economic issue, due to the city’s relative but rapid and recent urbanisation that has forced the local government to re-evaluate its previous plans for modernisation. This re-evaluation is developed from promotion of economic growth to promotion of a balance in the economic and social development. According to a research study undertaken by Zheng et al. (2009), there were 867 ViCs in the Beijing Metropolitan Area in 2008, covering a total area of 181 sq. kilometers, and comprising of 49.5% of the total residential areas. The situation is multifaceted due to the complex land-use issue as well as the broad restrictions imposed by the Hukou residency system of China.

Either classified as transitional or illegal settlements, the slum phenomenon is a real socio-economic issue within the urban spatial form. Through this major urban pressure, capability of the provisional government in providing affordable housing and adequate living conditions is being critically questioned. Furthermore,

the phenomenon of ‘slum’ is making sustainable development of these relative societies vulnerable to potential risks, which may impede the sustainability of cities with further impact on their economic viability.

## *Literature Review*

Previous studies have addressed various theories to explain driving forces behind the creation of slums, as well as the characteristics and evolution of slums. One of the theories adopted is the “temporality” of slums. From this perspective, slum is a transitional phenomenon associated with modernisation - a natural by-product of the complementary processes of urbanisation. For instance, modernisation theory portrays slums as a natural and temporary manifestation of market failure arising from the dynamics of structural change in labour markets (Frankenhoff, 1967; John Turner, 1969; Calthorpe, 1993; Kelbaugh, 1989). In the case of China, slum is defined as a transitional neighbourhood as part of the societal transformation from rural to urban (Zhu, 2004; Liu et al., 2010).

Yet, while this claim helps to understand the definition of slum, it does not clearly explain its “temporality” concept in detail. The slum phenomenon includes two important aspects of the inhabitants and the existence of the settlements themselves. In Venezuela, slums are officially recognised by the government through their integration into the urban development plans and legalisation of home ownership. This recognition is potentially part of another form of development stage where the transitional concept cannot fully explain its current evolution, or a stagnant state in which no transformation is possible. On the other hand, given the unique characteristics of the Chinese floating population, slums are inhabited by temporary migrants coming from the rural or other cities/towns in to larger cities. However, even though the temporal settlements for non-permanent migrants (i.e. rural to urban) and the demolition policy may suggest slums as transitional, this does not verify the current conditions of the ViCs. The question still remains as to whether the slums can work as a transformative phase for the rural inhabitants preparing for relocation in to the urban areas.

Although many research studies have comprehensively analysed slums in different countries (Gulyani and Bassett, 2007; Fernandes, 2011; Datta, 2011), only a selected few have analysed the comparison between developing countries. The limitations are: 1) a lack of comprehensive analysis of slums in all dimensions; and 2) a lack of comparative studies that can provide insight about the current level of development, the evolution of slums, and the relevant policies. Thus, given these limitations, it is clear that further study regarding all aspects of slums is needed in order to fully explain the complexities and issues that developing countries are experiencing. By analysing the selected cases studies, the authors will explain the slum phenomenon between China and Venezuela and will fill the gap that previous literature was unable to fulfil in the context of study.

## *Research Questions*

Why were these countries chosen? The reasoning for this selection is based on three major factors: 1) Both countries have experienced the dual urban-poverty correlation associated with the urbanisation process in developing countries; 2) Despite both China and Venezuela being developing countries, the slum phenomenon has experienced different evolutions, conditions and policy implementations; and 3) Both case studies demonstrate how political leverage and community engagement can produce radically different results.

Consequently, questions are often raised asking, what are the driving factors for the creation of slums in both countries? What differences exist between the slum phenomenon in China and Venezuela? With all things being considered, this study attempts to clarify a crucial question: are slums really a “transitional” phenomenon?

In this study, the authors will first discuss the literature review of slum phenomenon. This is then followed by discussion on comparison of slum phenomenon in both countries. Five categories of causes, nature, actors, conditions, and policy are selected to provide an overview of differences and similarities of the phenomenon in the two studied contexts. The final section of the paper sums up discussions and draws a conclusion.

## *The Comparison of Barrios and ViCs*

The analytical method of ‘Most Different System Design (MDSD)’ was used to evaluate a common phenomenon that is shared between the two developing countries, yet differing in some patterns. Subsequently, this study differs from most existing research in the field of study as it provides a comprehensive analysis of slums in Caracas and Beijing by considering five categories of causes, nature, actors, conditions, and policy (Table 1) (Fig.1).

Table 1. Barrios and Urban Village Comparison

Developing Countries		Level of Analysis				
		Variables				
		Factors	Actors	Conditions	Nature	Political
Observations	China	Urbanisation & Poverty	State	Scale	Un-regulated	Prevention Demolition
		Housing Program	Villagers	Location	Transitional Gentrification	Redevelopment
	Migrants		Conditions			
	Venezuela	Urbanisation & Poverty	State	Scale	* Legal	Upgrading Housing Programs
				Location		
				Conditions		
		Housing Program	Poor Communities	Accessibility	Sense of Belonging	Integration
	Urban Planning	Environment				
		Violence				

Fig. 1. Locations of cities discussed in the text: Caracas and Beijing



## 1. Causes

The formation of slum is influenced by many factors; a process that is multi-dimensional in nature and varies between countries. This includes urban poverty, public housing for poor communities and the city's urban planning scheme.

### 1.1 Urban Poverty

Numerous researchers (Harris, 1989; Gilbert, 1992; Brockerhoff and Brennan, 1998) have pointed out that the urban poverty phenomenon took place during the urbanisation process in most developing countries. Although this may go beyond the scope of this paper, it is important to mention that the urbanisation patterns adopted by these countries were not conditioned for the elasticity of labour supply to the urban sector with respect to rural wages, or the spatial interaction in which people flocked to the city as new industry initiatives and growth in return of new jobs. As a result, rural-to-urban migrant workers were not absorbed in to the urban spatial economy system mainly because cities could not meet the vast demands of infrastructure, housing, and other social services. Consequently, the increase in poverty during urbanisation became common amongst most developing countries.

### 1.2 Affordable Housing

Another cause of the creation of slums is the deficient affordable housing programme, or the lack thereof. In Venezuela, they suffered a chronic shortage of suitable housing, a problem that had been ignored for decades<sup>(1)</sup>. According to the Venezuelan government, the housing deficit increased from 1.1 million units in 2004 to the current figure of two million units; Caracas making up for 400,000 units alone (Caldieron, 2013). The Venezuelan Chamber of Construction estimated that the gross housing deficit within the Caracas Metropolitan Area (CMA) for the first quarter of 2011 was 377,070 housing units (Metropolitan of Caracas, 2012). This data shows that the acute housing shortage in Caracas, and an inadequate ability to cope with the shortage, contributed to the development of slums.

Since the late 1990's, Beijing has developed a large amount of affordable housing programmes for middle and low-income households<sup>(2)</sup>. However, these programs remain incomplete and inefficient. The dramatic decline in the number of plots and areas led to 272,000 urban households that applied for social housing in 2010 only to be left with 130,000 available social housing units (Lin et al., 2014). Since the supply was unable to meet the demands of local citizens, it was even more difficult to provide appropriate housing to meet the demands of rural-to-urban migrant workers who have been excluded from China's household registration system (Hukou) due to regulations and the troubling market-oriented housing provision<sup>(3)</sup>. Although there have been affordable housing programmes for migrants without a local Hukou

- 
- (1) Between 1958 and 1973, the government built nearly 320,000 homes, but they were insufficient and out of reach of the most popular sectors. In addition, in Venezuela, between 1990 and 2001, the State built around 20% of housing, the private sector by 10%, while 70 % were made by its own inhabitants. In terms of housing production, it is estimated that you between 1990 and 2001 would have built 2.352.697 new homes in the country. Of these, the formal sector (public and private) built about 715.749 dwellings. The rest, 1.636.948, equivalent to 69.5%, was the result of self-build (Villanueva 2008).
- (2) Beijing affordable housing programs include: "Economic and Comfortable Housing System; "Low-rent Housing System and "Housing Provident Fund" (HPF) (Quercia & Song, 2007).
- (3) The China's household registration system (Hukou) regulates the country's internal migration and access to state-provided social welfare.

since 2010, the effects of these programmes are still unclear, and many of them are built on the urban fringes of the city.

### 1.3 Urban planning

The urban development in Caracas has been characterised by its early urbanisation, but also for its late urban planning implementation. The “Plan regulator”, launched in 1952, was the only plan formally approved by the CMA, but it was until 2005-2010 when further updated town planning schemes took place<sup>(4)</sup>. Caracas has shifted its policy from an actual lack of urban planning to a creation of several urban regulations (General Plan Caracas 1958; General Urban Plan Caracas 1970-1990; General Plan Urban Caracas 2000; and the Caracas 2010 Strategic Plan). These regulations were presented in 1998; however, due to their complexity, such urban planning schemes proved to be very complicated and difficult than initially expected. While legal frameworks as guidance to the urban expansion process were in place, they still have not resulted in significant improvements in either coordination or functionality of urban socio-spatial development.

The way in which all levels of government entities intervene in urban planning causes a crippling overlap in producing functional solutions. In the case of barrios, Caracas does not yet have an effective urban planning scheme; neither at regional level nor at the metropolitan level. The Caracas Strategic Plan from 2010 has not had a significant impact beyond its contribution to the current metropolitan government spatial definition (Barrios, 2008; Herrera & Spirkoska, 2009).

In 1985 and in response to the planning instruments targeting barrios, the government adopted an urban planning regulation called the ‘Town-Planning Law of CMA’. This event marked the beginning of a new approach to intervening the creation of barrios, but also created functional distortions to several upgrading projects, such as, the ‘Plan for the Incorporation of Barrio Zones’ of the CMA, and the ‘Central Region to the Urban Structure’ which were officially adopted in 1999 (Pérez de Murzi, 2008)<sup>(5)</sup>.

While there is a clear trend with Venezuela’s government policies promoting actual policy planning, the planning framework is still in its infancy. With the recognition of the existence of barrios in urban planning and urban policy-making, there still remains a large gap between policy and implementation. This gap can be explained by the absence of any urban planning policies over the years, especially in creating a clustering effect of barrios neighborhoods.

Unlike Caracas, Beijing had experienced four phases of urban planning (1949-57, 1958-65, 1966-76, and 1977-1993), in which different comprehensive urban plans were adopted (Gaubatz, 1999). All of these phases were characterised by the specialisation of land-use with multi-nucleation, district specialisation and

(4) The Plan regulator -1952 separated the industrial, commercial and residential areas; but it didn’t reinforce the old city centre as the social historical and cultural nucleus, and became clear that the housing for the working class would not be provided. Consequently, shortly after the plan was launched, slums started to appear in the old city centre (Herrera & Spirkoska, 2009).

(5) The Plan for the Incorporation of Barrio include: Housing Policy 1999; Barrio Upgrading Programmes Land Tenure Regularization 2002; Endogenous Transformation of Barrios Programme 2004.

development zone planning; the reconfiguration of circulation systems; and the heightening and concentration of urban skylines.

Even with the creation of all these urban planning strategies, Beijing's urban planning initiatives have been limited by the government's economic interests and the lack of consideration of obvious social changes. As Xie et al. (2002, pp. 1394) have observed, "*Planning was more often used as a tool for development than for development control because planners were usually under great pressure from local government to play an active role in the competition with other local jurisdictions for capital and industries*". This clearly shows the problem of urban planning strategies in Beijing.

## 2. Actors

The main groups involved in the slum phenomenon in Caracas are the barrios dwellers and the government. Barrios's dwellers, who are essentially developers, designers, builders and occupants all at the same time, start building on invaded lands without any purchasing operation or conditioning of the land within a relatively short period of time. The end product results in a settlement where public space and infrastructure are minimal and limited to narrow lanes or connection roads that provide access to the city. After the initial stages of development where survival needs are satisfied, communities keep their land occupied while simultaneously plead for urban facilities and demand for infrastructure. The state, on the other hand, participating in discourse on social justice and political empowerment of people, has maintained its stance on keeping slums intact and has tried to improve their environmental conditions, particularly by helping and providing support to build pedestrian connections, adequate networks, sewers, drains, and other relative facilities.

Given the dual land-use status of affordable housing programs and rural migration, the analysis of slums in Beijing requires an understanding of the role of three different actors: the state, indigenous villager (landlords) and migrants (tenants).

With the aim of continuing the expansion of the city and to avoid costs of either requisitioning village settlements or redeveloping ViCs, the government requisitions farmlands rather than the [rural] building plots. With these farmlands being owned by the state, the villages are then converted into newly-developed urban land. This is how some rural territories, surrounded by the urban developments, turned into village in cities. The village settlement is often left out of land acquisition, despite being surrounded by the urban territories. Once the farmland has been requisitioned, the villagers maintain property rights over their own houses and their housing plots within the collective land tenure system. Having the right to develop their own houses, and free from state regulation on housing construction, villagers build houses on their collectively owned lands. By renting their extended houses, they provide accommodation to rural migrants who are major tenants of ViCs (since they cannot afford to secure housing in formal markets and are excluded from social housing programmes). In this case, ViCs are a more complex issue due to the difficulty of combining three different economic interests: 1- the state, which focuses on urban expansion; 2- the villagers, who make rent profits from migrants by leasing the facilities built on individually or collectively owned land; and 3- the migrants, who seek cheap housing. What is important here is not just the difference of interests of



**Fig. 3. Barrios landscape. Source: Alcaldía -CMA, 2012.**



Apart from the scale and location, another notable feature of barrios is the vernacular construction design. Since many barrios have reached the level of consolidation, in which each resident is developer, designer, builder and occupant all at once; the houses are idiosyncratic, reflecting a unique vernacular design. In this sense, they may use concrete, build a fence, or install a glass window, bright and colourful paths, all of which serve as symbols of the “formal” central city (Fig. 4).

**Fig. 4. Barrios vernacular feature. Source: Alcaldía CMA, 2012.**



Referred to as Chengzhongcun (in mandarin: 城中村), ViCs began to appear between 1979 and 1992. It was discovered that the first urban village to arise in China was the Zhejiang Village in Beijing during the early 1980's; and by 1994 the village already had around 110,000 inhabitants, 14,000 of which were Beijing natives and 96,000 were migrants (Zheng et al., 2009). In contrast to barrios, which are located and concentrated on the peripheral sectors in the east, west and southwest of the city, ViCs are not necessarily located at the urban fringe due to their rapid and vast scope of urban expansion. Villages tend to be scattered throughout the city, some across the perimeter of urban areas and some near city center of Beijing in districts, such as, Chaoyang, Haidian, and Fengtai (Fig. 5).

Fig. 5. Urban Village landscape in Beijing (Tangjialing).

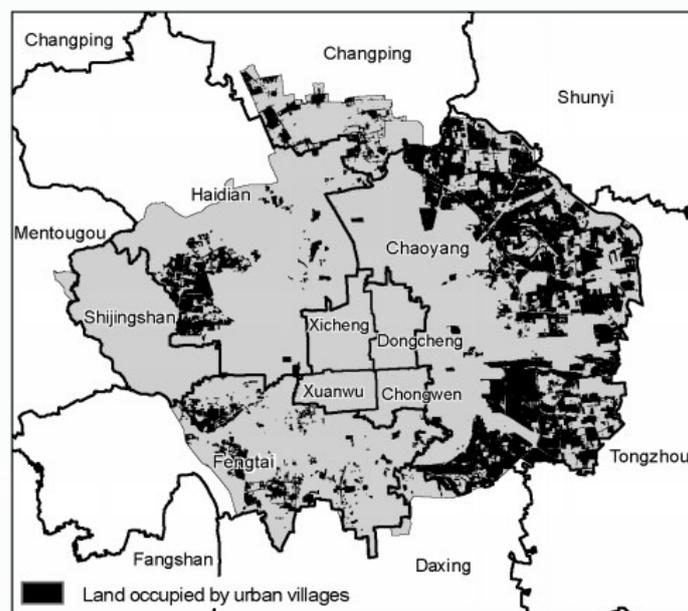


Source Zhao, 2013.

There were 231 villages inside the city center which occupied 1.1 sq. kilometers of land, with 27,300,000 sq. meters of building floor area (Yang, 2004).

The villages on the fringes of the city were mostly developed from the previously rural villages. It is estimated that there were 112 city villages belonging to this category, occupying 180 sq. kilometers of land and with 72,210,000 sq. meters in building floor area (Yang, 2004). According to Zheng et al.'s research study (2009; note: see the areas shaded black in Fig. 6)., 867 ViCs were found in the Beijing metropolitan area in 2008, covering a total area of 181 sq. kilometers, comprising of 49.5% of the total residential area.

Fig. 6. Distribution of urban villages in the Beijing



Metropolitan Area. Source: Zheng et al., 2009.

Recent research shows that by 2010, 116 ViCs on the urban fringe provided cheap accommodation for about 4 million rural migrants (Bao, 2010). Despite new data, this information shows that ViCs clearly play a prominent role in the overall scheme of housing in Beijing.

Physical conditions in slums are well known for their high-density occupation, low quality housing structure, and insufficient urban services and infrastructure<sup>(6)</sup>. While both barrios and ViCs share many of the same physical conditions, there are noticeable differences.

One important difference in the case of barrios is that physical conditions are complicated due to the inaccessibility and climate conditions. Since barrios are located on hills, vehicular access and mobility is severely restricted; and as a result, public services, such as, police, solid waste collection, fire fighting, transportation, community facilities, and rescue teams have limited access<sup>(7)</sup>. The geographical features have also exposed barrio residents to the risks of natural disasters, especially given the long rain season in Caracas, which has a tropical savannah climate (Arrieta and Bujana, 2004).

Another major difference is the dwelling size. A survey was conducted by Zheng et al. (2009) on the living and housing conditions of migrants in 50 ViCs in Beijing in 2008. They found that most of the housing units in the urban village are one-room units with an average space between 8.2 sq. meters to 13.2 sq. meters (ibid). In contrast, given that the barrios are self-made, they do not have a specific size. The reasons for this difference can be found in the fact that for Chinese migrants, the urban village is a temporary place to live; however, it does not have the meaning of 'home', and as a result, there isn't a sense of belonging that is often found in the process of settlement in barrios.

#### 4. Nature

Different authors have extensively addressed the definition and features of slums; and most of them have conceptualised slums as cluster of illegal dwellings and illegal land tenure. However, the term 'illegal' cannot be used to describe the current slums of both Caracas and Beijing. The only common consensus over time is that slums are unplanned or unregulated since the villagers or the slum dwellers built their own homes without the authorisation of building law regulators.

In the case of barrios - where early policies for addressing slums focused on the clearance and redevelopment of slums - the shift in policy towards recognition and inclusion of barrios in urban planning have led to their [gradual] legalisation. Under the government of Chavez that fostered social inclusion, the enhancement of barrios as a socio-cultural reality and the political empowerment of poor communities have become a fundamental element of the constitutional social right to adequate housing. Barrios, thus, have earned the right to claim government recognition for their existence, and have eventually received benefits of government renewal programs<sup>(8)</sup>.

(6) For a more detailed of ViCs physical conditions see Zheng et al 2009; Liu et al 2010; and for the Barrios physical characteristics see Giusti de Pérez & Pérez, 2008.

(7) Due the accessibly characteristics of Barrios, other social services are also compromised such healthcare. In addition, environmental disasters create a hazardous situation for those who live in barrios (Giusti de Pérez & Pérez, 2008).

(8) Integration in the plan refers to functional and physical integration of informal settlements to the formal urban environment

Another nature of barrios is their identity and sense of belonging. Unlike ViCs, the network of physical and social relationships that residents share and understand constitutes the structure of the meaning of a barrio. Barrios have emerged as a result of the marginalised and social segregation of the poor communities. This common hardship allowed residents to develop a deeply rooted connection to them and their neighbourhoods, developing a sense of belonging. With developing such a connection, barrio residents usually want the right to maintain their residences where they have formed social relationships and comfortable surroundings. This has become a particular form of transformation of barrios and the way in which they have become consolidated and legalised. They are no longer the places of transition where dwellers live because they think they will live somewhere else next month or next year (Barreto and Pedrazzini, 2008).

Like barrios, ViCs are not constrained by the application, inspection, and approval procedures that are used to specify construction standards. However, they are not necessarily developed on illegally occupied land. In the case of China, limited land-use rights are acknowledged in informal settlements where part of an unplanned structure (not an entire one) built on these spaces is authorised. During the process of urban expansion, the government requisitioned rural lands - owned by the village collectively - and transformed them in to urban territories (owned by the state). However, these remaining rural settlements are not integrated into the municipal administrative structure; thus, the government regulations are less effective or simply absent due to the dual urban-rural system. Entitled to the rights of unlimited use over their own houses and their housing plots within the village settlement, local villagers densely build many houses on their collectively-owned lands.

Another fundamental importance for understanding the nature of ViCs in China is its temporality. Contrary to the consolidation and legal foundation of Venezuelan barrios, ViCs are currently considered as transitional settlements (Liu et al., 2010). However, in interpreting the transition of the urban village in Beijing, it should be kept in mind that the transitional status involves two components of 'tenants' and the 'settlement' itself. This can easily lead to misinterpretations in terms of considering ViCs as transitional phenomena.

On the one hand, it is evident that tenants in ViCs are temporary renters, largely composed of migrants from the countryside (Zheng et al., 2009). Having no access to urban public housing programs, migrants intend to seek accessible accommodation that is perceived only as a temporary place necessary for earning money. This nature of temporality is also reflected by the registration policy in which the rural migrants are only allowed to have temporary urban resident permits. The Liu et al (2010) study of urban villages in China views ViCs as a transitional neighbourhood. In their study (ibid), they refer to the formation of ViCs as a process of transformation from rural to urban communities, and conclude that ViCs act as a springboard for migrants to be gradually integrated into the wider urban society. Such analyses fail to recognise the vulnerable position of the main actor in the ViCs, which is the 'temporary migrants'. Under the current Hukou system, the absence of an affordable housing programme for migrants, and the economic constraints of migrants, it is unlikely that after the redevelopment phase, ViCs can successfully integrate migrants into the urban society and allow them to enjoy social welfare like any other residents.

---

to which they belong. The government are involved in international cooperation with other agencies and countries.

On the other hand, the municipal government policy toward ViCs is directed to preventing them to develop, and Beijing has already developed a policy for demolition or redevelopment. Under this policy, ViCs are expected to disappear and be transformed into residential compounds and commercial housing. However, this by no means says that the slum phenomenon is transitional and will disappear and eventually gets converted into residential housing. With the continuing urban expansion and migrant workers continuing to be an important part of the labour force during this period of urbanisation, the migrant enclaves (i.e. slums) will exist as long as China does not resolve the inefficiencies caused by administrative obstacles to labour mobility. Moreover, government's deficiency in provision of public housing to migrants will remain as a major pressure in this process<sup>(9)</sup>.

### 5. Policy

Barrio settlements were neglected for years by the authorities. Despite the government responding to the lack of affordable housing by development of mass housing projects from the 1940's to the 1970's, they were never formally considered as part of the urban planning strategy until the 1980's<sup>(10)</sup>. The recognition of barrios as part of the urban development plans was only partially reflected in the urban development schemes through the Town-Planning Law of 1987 (the law just devoted one small section to the issue). This recognition, although mildly stated, marks a major change on interventions in slums –which had all along perceived barrios as an undesirable outcome of rapid urbanisation, and, therefore, should somehow be eradicated.

Based on this new policy, the government has developed a series of laws and programmes. The “Sectoral Plan for the Incorporation of the Barrios into the Urban Structure of Caracas” was prepared in 1994. This plan includes an agreement between the government of Venezuela and the World Bank for the implementation of Project CAMEBA [Caracas Barrio Upgrading- 1998] (Ayala, 2008). The largest slum upgrading project ever envisioned in the country had three main components of ‘urban physical upgrading and land regularisation’, ‘strengthening of municipal institutions’ and ‘house unit upgrading through a microcredit programme’.

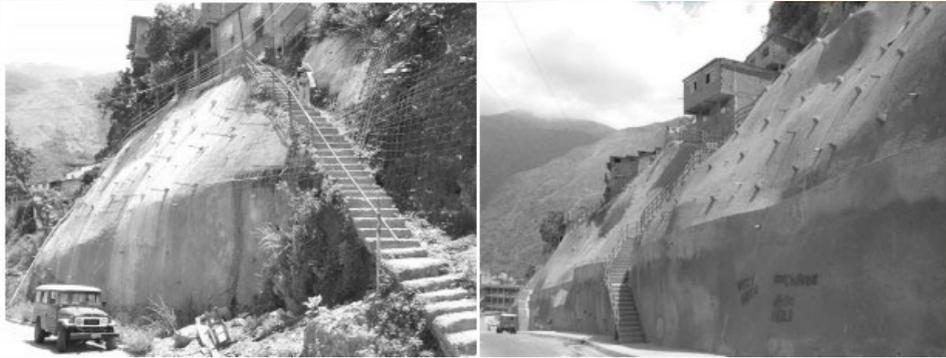
Despite the existence of these legal frameworks and the community participation initiatives, the project was cancelled in October 2005, and a general lack of transparency regarding their implementation and development has made it difficult to gauge the outcome. Recent research studies have shown that problems in implementation were related to the effectiveness of community organisation and management, sheer technical expertise, political patronage and strong political intervention, which have all diverted people's attention away from CAMEBA to the other government housing programmes (Ayala, 2008; Caldieron, 2013) (Fig. 7). However, this project marked the beginning of a new approach to interventions in barrios, in which consequently led to the recognition of their existence and eventually received the benefits of government renewal programs<sup>(11)</sup>.

(9) Migrant workers made up more than one-third of the labour force in 2012 (The World Bank, 2014).

(10) In Caracas there were Barrios in substantial number by 1930. During the decade 1950s the government sought to end the existence and prevent of the formation of new one. From 1954 to 1958 the government built apartment houses, including 85 super bloques to house 180,000 people.

(11) CAMEBA had been undertaken in two major barrio agglomerations of Caracas in an attempt towards devising a humane and integrated barrio renewal policy (World Bank, 1998). However, the project was undertaken by the Perez Jimenez (Plan-

Fig. 7. CAMEBA Barrios Upgrading Program. Source: Ayala, 2008



A change in policies from no recognition to regulation, and the integration of barrios were more remarkable under Chavez's government. During that period, land regularisation had become a fundamental element of constitutional social right to adequate housing. As a result, three important laws were adopted: 1) Special Law to Integrally Regulate Land Tenure in Urban and Suburban Settlements in 2011; 2) "The Law against Eviction and Arbitrary Removal" in 2011; and 3) the "Special Law for the Dignification of Residential Workers" in 2011. These policies recognised the dwellers' land usage rights in legal terms and protected them from evictions.

Another policy that was included, but not only limited to the slums issue, was the provision of public housing through Mission Housing Venezuela and Socialist City programs<sup>(12)</sup>. The former programme aims to alleviate the housing shortage crisis and includes building two million homes between 2011 and 2017. Although the programme has built over 243,590 homes by August 2012, it is still functioning far beneath necessity. As a result, this programme has been unable to keep up with the overwhelming demand of housing, with the waiting list numbering over 2 million families (Brading, 2013). Socialist City involves the construction of new urban development with four to five story apartment buildings in different cities in Venezuela such as Miranda State, Maracaibo, Carabobo and Caracas (Pulido, 2014) (Fig. 8). The communities are expected to house people from poor sectors that lack adequate housing. These communities will be moved from the slums into new housing areas. The first Hugo Chavez socialist city was inaugurated in February 6th, 2015 with 3,456 units. However, with the lack of administrative coordination and insufficient resources, execution of these programs has been drastically affected.

ning Units in 1974). The plan included Modulos de Servicio, that were formed to meet the basic collective needs of the community such as sanitation, education and childcare (Violich 184).

(12) Mission Housing <http://www.granmisionviviendavenezuela.gob.ve/>

Fig. 8. Socialist city program: Ciudad Caribia Project, Caracas–La Guaira Highway



Source: Pulido, 2014.

Unlike Venezuela’s policies on recognition, legalisation and upgrading, in the Chinese case there is not yet a fixed regulation to deal with urban village (i.e. ViCs) affairs. Given the complex institutional structure and the newly phenomena, different approaches are adopted depending on the assessment of costs and benefits, resources and political implications (actively supports, promotes, utilizes tolerates and overcomes) (Schoon & Altrock, 2014). However, this paper focuses on the general strategy applied in Beijing, where the majority of policies approaches are based on a “demolition-redevelopment” model.

The Beijing Government demolishing programme included 171 villages in 2005, in which the most famous and largest villages in places such as Zhejiang, Xinjiang and Henan were demolished. The plan fore-saw a city without ViCs within the 5th ring road after 2008, and implemented the demolition of 59 villages by 2005; 80 villages were removed by 2006 and the remaining 22 villages were demolished by 2007 (Yu & Cai, 2013).

The redevelopment policy was proposed to link public rental housing with the redevelopment of ViCs by allowing the reconstruction of public rental housing on collective land. This initiative replaced existing ViCs with new villages or communities in which the housing conditions are better, like the cases in Tangjialing, Beiwu and Dawangjin in which villages were re-development pilots. Beijing municipality decided to adopt this strategy for other villages, with 50 key villages in the urban region to be redeveloped in the coming years. These 50 villages had a population of 690,000 temporary migrants and 183,000 local residents, including 140,000 local rural farmers and 43,000 local urban residents (Zhang, 2010) (Fig. 9).

Fig. 9. Urban Village landscape in Beijing.



Started in 2010, the Tangjialing redevelopment programme has a population of 3,000 indigenous villagers and 50,000 tenants. According to a study by Lin et al. (2014), the buildings with a total area of 1.48 million sq. meters were demolished and transformed into the Zhongguancun Forest Park, villager resettlement housing, collective industrial properties and commercial housing. An area of 100,000 sq. meters of collective industrial land will be used for the construction of public rental housing (Beijing Commission of Urban Planning, 2012).

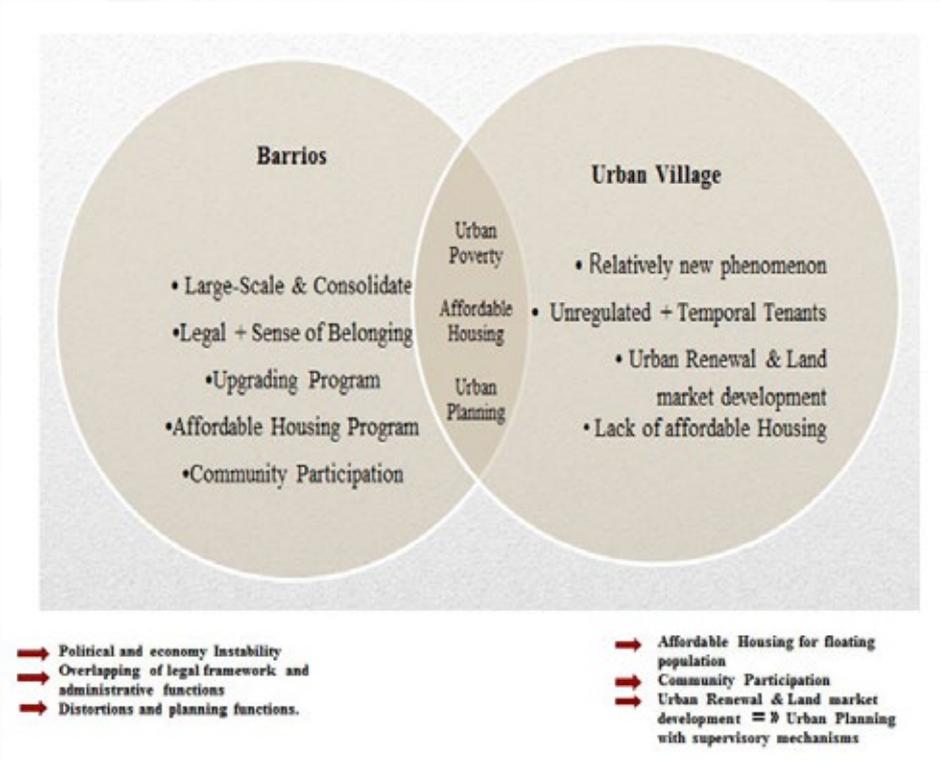
Despite the government's ambitious redevelopment of ViCs, this strategy has many difficulties in its implementation, including: 1) the nature of unregulated land ownership; 2) the lack of financial resources provided by the government to relocate the village residents after redevelopment; 3) the strong negotiation power possessed by the indigenous farmers; and 4) the lack of clear guidelines regarding the objective of this policy. These four fundamental issues have led to profiting the government rather than low-income households. Migrants have been forced out into remote areas because they are unable to afford housing in new resident buildings. Unlike the villager who can resist and request compensation or reasonable prices for houses in the new redevelopment project, they are politically and economically powerless in this process. Thus, the redevelopment programme has the difficulty of finding a way to include affordable housing for migrants on the priority of their agenda.

### *Discussions and Conclusion*

In this research paper, the comparative study of barrios and ViCs shows that the definition of slum, as a transitional phenomenon, does not acknowledge the conditions in barrios and ViCs. Therefore, unlike previous studies about slums in developing countries, we can argue that slums are not a transitional phe-

nomenon in both contexts of Caracas and Beijing. The result of the analysis in this paper is summarised in Table 1 and Figure 10, revealing the similarities and differences. Here, the authors elaborate more on these similarities and differences between the two studied cases.

**Fig. 10. Barrios and Urban Village Comparison/Challenge**



**Similarities:**

For both barrios and ViCs, there are at least three shared and major causes of slum formation: 1) urban poverty; 2) affordable housing; and 3) urban planning. The large scale formation of barrios, coupled with the absence of long-term strategic planning indicates how the absence of urban planning causes the growth of slums in developing countries (such as, Venezuela). In the case of Beijing, the period of urban renewal and redevelopment since 1990 was very much debilitating, leading to the exclusion of other methods of planning that would protect public projects. One glaring consequence of this was the lack of public housing and the urban village (i.e. ViCs) phenomenon.

**Differences:**

According to the findings from the two studied cases, the major differences found are based on four fundamental aspects of actors, conditions, nature, and political strategies.

Considering that barrios shelter about 45% of the population of the CMA, and cover 25% of the occupied area of the CMA, we can verify that the overall scale of slums is remarkable in comparison to the whole context of Caracas. This indicates that the level of consolidation and complexity of the problem for society were affected by the economic crisis, political instability and the absence of financial resources for social programs. For this reason, Venezuela’s experience can shed light on understanding the importance of taking

effective and on-time measures in China. Furthermore, the authors identified other major differences between the two cases, which include: the ‘lack of migrant public housing programmes’ and their ‘community participation’.

The current conditions, nature of causes (legalisation) and sense of belonging explains the Venezuelan government’s policies towards barrios. To date, Venezuela’s government has launched an ambitious program for provision of public housing, land tenure regulation and incorporation of slums in the urban development plan. However, the projects require appropriate coordination between government institutions, effective realistic policies, private sector partnership, and avoiding the politicisation of it as a social issue. The approach to integrate barrios in to the city through improvements process(es) seems to be the least expensive solution, if not the only one, to “accommodate” a large number of poor inhabitants in the urban areas. Implementation of land tenure policies is also an effective strategy, but would still not be fully institutionalised; therefore, it only aims to give the land usage rights without the provision of ownership rights to dwellers of barrios. The regularised slums experience further new pressures due to the overprovision of more new housing, at greater densities. This is often occurred through a large number of informal occupations in surrounding areas since infrastructure provisions help to encourage more slum development. Only in Caracas, from 2003 to 2006, the city witnessed an invasion of approximately 2,800 housing units in 140 buildings (APIUR, 2011).

Unlike Venezuela, China’s policies do not include public housing for the poor communities. This means that after the demolition of their temporary houses, they do not only need to look for affordable alternatives, but also do not receive any assistance from the government. As a result, gentrification occurs for nearly all cases. Subsequently, the migrants’ demand for cheap accommodation will still exist. Unlike indigenous villagers that have their resources to trade land and secure compensation, migrant tenants lack bargaining power and the resources to mobilise themselves against redevelopment projects. Even though it is positive that the government is taking preventative measures, the redevelopment projects are not effective from the perspective of providing adequate social services. Therefore, land policy and labour reforms are needed in order to not only continue towards sustainable development, but also to make way for effective usage of government forces and further eradication of slum development.

## References

- Alcaldía del área Metropolitana de Caracas. 2012. Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller. Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020. Caracas, 2012.
- AMAYA, Carlos. 1999. Desarrollo histórico del sistema urbano venezolano: modelos de organización. *Rev. Geog. Venez.* Vol 40 (2), 167-199.
- Asociación de propietarios de inmuebles urbanos (APIUR). s.f. 2011. Publicaciones en prensa. <http://www.apiur.org/inmuebles/hemeroteca> (consultado entre julio y noviembre).
- AYALA, Alonso. 2008. *Urban Upgrading Intervention and Barrio Integration in Caracas, Venezuela*. Dortmund University of Technology, Dortmund.
- AYALA, Alonso. 2009. Community organisations, Misiones and integration of Barrios of Caracas, Venezuela. Institute for housing and urban development studies. Rotterdam, The Netherlands, Nro. 21.
- BAO, L. F. 2010. The renewal of “villages in the cities” in Beijing and the integration of migrants. *New View*. 2, 67-69.
- BARRIOS, Sonia. 2008. *Metropolización y desigualdades socio-territoriales en Venezuela*. CENDES Editorial Ignaka C.A, Caracas.
- Beijing Municipal Commission of Urban Planning (2012). Go into the previous concentrated areas of ‘ants’ and look at the present pilot public rental housing project constructed on the collective land. <<http://www.bjghw.gov.cn>>.
- BRADING, Ryan. *Populism in Venezuela*. New York, NY: Routledge, 2013. Print).
- CALDIERON, Jean M. 2013. From a Skyscraper to a Slumscape in “Torre de David” Caracas, Venezuela. *The Macrotheme Review* 2(5), Fall 2013.
- CHEN, J., GUO, F., WU, Y. 2011. One decade of urban housing reform in China: Urban housing Price dynamics and the role of migration and urbanisation, 1995-2005. *Habitat International* 35, 1-8.
- CHEN, Mingxing. 2014. Examining spatial pattern and location choice of affordable housing in Beijing, China: Developing a workable assessment framework. *Urban Studies* 1-18. Datta, Ayona, 2011.
- FERNÁNDEZ, Beatriz. 2012. Territorialidad, sujetos populares y nuevas resistencias. A propósito de los Comités de Tierras Urbanas venezolanos. *Cendes*, Año 29. N° 81, Tercera Época, Septiembre-Diciembre.
- FERNANDES, E. 2011. *Regularization of informal settlements in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- FRANKENHOFF, C.A. (1967). *Elements of an Economic Model for Slums in a Developing*.
- GAUBATZ, Piper. 1999. China’s Urban Transformation: Patterns and Processes of Morphological Change in Beijing, Shanghai and Guangzhou. *Urban Studies*, Vol. 36, No. 9, 1495 -1521.
- GULYANI S., BASSETT, E.M. 2007. Retrieving the baby from the bathwater: slum upgrading in Sub-Saharan Africa. *Environment and Planning C: Government Policy*, 25 (4), 486-515.
- HERRERA, G., SPIRKOSKA, B., 2009. Caracas: Privatization and re-signification of public spaces. *Gestión y Ambiente*, Volumen 12-N. 1, Mayo.
- HUCHZERMEYER, Marie. 2011. *Cities with Slums: From Informal Settlement Eradication to a Right to the City in Africa*. Juta Academic, Claremont, ZAF.
- JEONG, Jong-Ho, 2011. From illegal migrant settlement to central business and residential districts: restructuring of urban space in Beijing’s migrant enclaves. *Habit International* 30, 508-513.

- LIN Y. L., DE MEULDER, B., CAI X., HU, H., LAI YANI., 2014. Linking social housing provision for rural migrants with the redevelopment of “villages in the city”: A case study of Beijing. *Cities* 40, 111-119.
- LIU, Y., HE, S., WU, F., WEBSTER, C., 2010. Urban villages under China’s rapid urbanisation: unregulated assets and transitional neighbourhoods. *Habitat International* 34, 135-144.
- Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, OMPU (1974). División de áreas marginales. Áreas urbanas de desarrollo no controlado. Mimeo. Caracas.
- PACHNER, Heinrich. 1977. El Barrio, estación de tránsito en el proceso de urbanización. *Nueva Sociedad* NRO. 30 MAYO-JUNIO, PP. 15-21.
- PÉREZ DE MURZI, Teresa. 2008. Política de Vivienda en Venezuela (1999-2007). Balance de una Gestión en la Habilitación Física de Barrios. Diez Años de Cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Barcelona, 26-30 de Mayo de 2008, Universidad de Barcelona.
- PULIDO, Nubis. 2014. Metropolitan Urban Borders in Venezuela in the Light of New Laws and Urban Projects. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía* | Vol. 23, N.º 1, ene.-jun.
- Rebotier, 2010. Planificación, gobernanza y vivienda en la Caracas democrática. *Cendes*, Año 27. N° 75, Tercera Época, Septiembre-Diciembre.
- SCHOON, A., AND ALTROCK, U. 2014. Concede informality. Scopes of informal urban restructuring in the Pearl River Delta. *Habitat International* 43, 214-220.
- The World Bank. 2014. Urban China. Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanisation. The World Bank and the Development Research Center of the State Council, P. R. China.
- TIAN G., WU J., YANG Z. 2010. Spatial pattern of urban functions in the Beijing metropolitan region. *Habitat International* 31, 249-255.
- TURNER, J. F.C. 1969. Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies. In G. Breese (Ed.), *The City in Newly Developing Countries: Readings on Urbanism and Urbanisation* (pp. 507-534). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- United Nations Development Programme, UNDP 2005, Regional Strengthening and Risk Reduction in Major Cities of the Andean Community, Regional Project of Risk Reduction in Andean Capital Cities, Caracas, Venezuela.
- UN Habitat. 2010. State of the World’s Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide. GB: Earthscan.
- URDANETA, Carlos. 2013. La gestión urbana del Área Metropolitana de Caracas 2013. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas.
- WERLIN, Herbert. 1999. The Slum Upgrading Myth. *Urban Studies*, Vol. 36, No. 9, 1523- 1534.
- World Bank (1998): Project Appraisal Document on a Loan in the Amount of US\$60.7 Million to Venezuela for a Caracas Slum-Upgrading Project. World Bank Report No. 17924 VE.
- WU, W., ZHAO S., ZHU C., JIANG, J. 2015. A comparative study of urban expansion in Beijing, Tianjin and Shijiazhuang over the past three decades. *Landscape and Urban Planning* 134, 93-106.
- XIE, Q., PARSA, A.R., REDDING, B. 2002. The Emergence of the Urban Land Market in China: Evolution, Structure, Constraints and Perspectives. *Urban Studies*, Vol. 39, No. 8, 1375-1398.
- YANG, Q., 2004. 27-09-2004. Beijing will demolish 231 urban villages (in Chinese: Beijing jiang chai chu 231 ge cheng zhong cun). XinhuaNet: [http://news.xinhuanet.com/house/2004-2009/2028/content\\_2031764.htm](http://news.xinhuanet.com/house/2004-2009/2028/content_2031764.htm)
- YANG, Z., CAI, J., OTTENS, H., SLIUZAS, R. 2013. City Profile: Beijing. *Cities* 31, 491-506.

- YU, Li & CAI, Haipeng. 2013. Challenge for housing rural to urban migrants in Beijing. *Habitat International* 40, 268-277.
- ZHANG, Li, 2011. The political economy of informal settlements in post-socialist China: The case of chengzhongcun (s). *Geoforum* 42, 473-483.
- ZHAO, Pengjun. 2013. Too complex to be managed? New trends in peri-urbanisation and its planning in Beijing. *Ciities* 30, 68-76.
- ZHENG, S. Q., LONG, F. J., FAN, C. C., & GU, Y. Z. 2009. Urban village in China: A 2008 survey of migrant settlements in Beijing. *Eurasian Geography and Economics*, 50(4), 425-446.
- ZHU, J., 2004. Local departmental state and order in China's urban development during transition. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (2), 424-447.

## El escalamiento tecnológico chino en las cadenas globales de valor (CGV)

*Gustavo Alejandro Girado*

Desde que China adoptara la estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones, las ventas al exterior de productos cuyo procesamiento se realiza en China antes de ser exportado (independientemente del origen del o los insumos), fue el régimen comercial más importante. En 2012, alcanzaron los US\$ 860 mil millones, o sea casi el 42% de sus exportaciones totales, y durante el período de altas tasas de crecimiento -de 1997 a 2007- fue ligeramente mayor, superando en general el 50% de las exportaciones totales chinas. Las empresas con inversión extranjera jugaron un rol dominante en las exportaciones procesadas y fueron responsables de más del 75% de ellas durante ese período (Ma y Assche, 2011).

A finales de 1970 y principios de 1980, las exportaciones de China aparecen concentradas en aquellas que usan intensivamente materias primas como insumo y diversos productos primarios, como el carbón, el petróleo, los minerales, granos, alimentos y verduras. Esto es coherente con la dotación natural de China en ese momento, a pesar de los esfuerzos del gobierno en la construcción de la industria pesada. También es similar al patrón que sigue la evolución del desarrollo de sus vecinos, antes que se incorporaran a los mercados internacionales. Sin embargo, a diferencia de otras economías de bajos ingresos, la RPC también exportaba algunos productos manufacturados y cierta maquinaria, que representaron entonces aproximadamente el 5% de las exportaciones totales. Alpha Esto fue el resultado de muchos años de desarrollo industrial del tipo “estrategia soviética CAD”.

Hacia 1979 los bienes primarios y primarios procesados representaron más del 75% de las exportaciones de China, pero para 2009 los bienes manufacturados ya explicaban más del 95%. Sin embargo, China no tenía suficiente conocimiento propio ni habilidades que fueran compatibles con su ventaja comparativa, como por ejemplo la forma de hacer textiles trabajo-intensivos, prendas de vestir, zapatos y juguetes que fueran exportables. Por lo tanto, los inversionistas extranjeros, entre ellos los chinos de ultramar, trajeron este conocimiento práctico sobre el mercado internacional y enseñó a los trabajadores e ingenieros chinos habilidades prácticas. Los procesos posteriores cambiaron profundamente la canasta exportadora de China a favor de los productos de alta tecnología.

Así las exportaciones de manufacturas chinas pasaron de simples juguetes, textiles y otros productos baratos en los años 1980 y 1990, a otros de mayor valor agregado como maquinaria tecnológicamente más sofisticada, y productos de tecnología de información y comunicación (TIC's) en la década de 2000. Como contraparte, la participación de los productos de baja tecnología, como los textiles y calzados, retrocedió.

De acuerdo a lo recabado por la OCDE (2011), el peso relativo del sector de manufacturas de tecnología media se mantuvo, mientras baja permanentemente la participación de las ventas de sus materias primas. El crecimiento de las exportaciones comenzó al inicio del período de reformas -coincidiendo con la primer

oleada de IED, como se describe adelante- y se concentró en un primer momento en aquellas manufacturas más simples para evolucionar posteriormente hacia productos más sofisticados, en un proceso que aún continúa y que también siguieron sus vecinos de la ASEAN, desde la mitad de la década del setenta en adelante, en el siglo XX.

Hacia 1985 los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales todavía representaban el 49% de las exportaciones, porcentaje que disminuyó al 12% en 2000 y siguió descendiendo hasta ser casi insignificante. Por el contrario, las manufacturas no basadas en recursos naturales y de bajo nivel tecnológico subieron su peso relativo hasta el 54% del total de las exportaciones en 1990, para luego ir descendiendo a medida que aumentaba la exportación de otras manufacturas de contenido tecnológico relativamente mayor, más sofisticadas (CEPAL, 2015).

Las estructuras primarias para la inserción competitiva de las empresas de capitales chinos, constituyen también algunos de los pilares del proyecto de desarrollo de China. La más evidente es la creación de zonas económicas especiales para atraer capitales extranjeros (y su tecnología asociada), y si bien China empezó a exportar su tecnología a principios de 1980, el mayor crecimiento de esas exportaciones se logró en la década de 1990. Durante 1991-1998, China comercia estos productos con más de 100 países, por un valor acumulado de US\$ 32mil millones. Los principales receptores de esa tecnología proveniente de china (de residentes chinos, para ser precisos) fueron los países en vías de desarrollo del sur de Asia, América del Sur, Europa y África. En 1998, las exportaciones totales de tecnología de China tenían la siguiente composición: software (5%), juegos completos (set) de equipo (65%), productos de alta tecnología (20%) y servicios técnicos (10%).

Durante esa década, el sector de maquinaria y los sectores de electrónica y energía, constituyeron la mayor parte de las exportaciones de tecnología de la RPC. Representaban el 38% y el 15% del total, respectivamente. Desde 2000, China ha dejado de publicar los datos oficiales sobre la composición de esas exportaciones, pero la evidencia ha demostrado que China sigue siendo muy activa como parte vendedora. De acuerdo con estadísticas de la OCDE, en 2004 China superó a los EE.UU. como el mayor exportador de TIC's.

Resumiendo el proceso, en 1996, el 45% de las exportaciones de bienes correspondía a manufacturas intensivas en mano de obra y solo el 8% a manufacturas que incluían un proceso intensivo en investigación y desarrollo (I+D). En 2008 las primeras descendieron al 27% del total de exportaciones mientras que las segundas duplicaron su presencia hasta el 16% en un claro progreso de escalamiento tecnológico<sup>(1)</sup>. El contenido de esas ventas también ha cambiado y parece apropiado detenerse aquí un instante.

Ese ascenso de posiciones de la economía china como vendedora de productos más sofisticados, se correlaciona con la inserción de las empresas chinas dentro de las Cadenas Globales de Valor (CGV, desde aquí)<sup>(2)</sup>, lo que si bien da muestra de su dinamismo, más habla de su capacidad de adaptación. La integración

- (1) Desde el año 2008, Huawei Technologies ha sido clasificado entre los cinco principales proveedores de equipos de telecomunicaciones globales. La empresa posee más de 600 marcas de todo el mundo y sus exportaciones anuales (de equipos y servicios técnicos) la ponen en el primer lugar entre las empresas chinas de propiedad privada.
- (2) El auge de las cadenas globales de valor se considera una de las características más importantes de la acelerada globalización económica de las últimas décadas: la producción de numerosos bienes se ha convertido en un proceso multinacional en el

de sus capitales en esas CGV es el evento que permite comprender el rápido aprendizaje que hace China de productos y procesos, por un lado, y la posterior transformación en la composición del valor incorporado en los productos.

Paralelamente a la creciente interacción en China entre IED y el aumento de las exportaciones, hay una transformación vinculada en la manera en como son producidas las manufacturas por parte de los grandes productores globales. Este cambio drástico aparece cuando la producción de manufacturas en el norte del globo comenzó a fraccionarse en varias etapas y en plantas geográficamente dispersas en el mundo. Hoy en día muchos países –entre ellos diversas naciones en desarrollo– están fabricando y comerciando fragmentos de bienes que antes no producían. Una CGV comprende una serie de tareas necesarias para la entrega de un producto desde su creación a los consumidores finales, incluyendo la investigación y desarrollo, diseño de productos, la fabricación de piezas y componentes, montaje y distribución, que se llevan a cabo por las empresas situadas en varios países.

Dentro de la industria manufacturera, la CGV dificulta al análisis de la participación competitiva de las empresas de los países en desarrollo en las estructuras de producción; lo hacen un ejercicio más complejo, debido a que por ejemplo un importante exportador de productos terminados de media y alta tecnología, incluso aunque cuente con superávit de divisas, puede no tener una parte significativa del valor agregado nacional, si su rango o posición jerárquica en la CGV es la de ser esencialmente ensamblador o sus tareas se encuentren concentradas en bienes de bajo valor agregado–importando componentes más sofisticados y exportando el producto final con la marca de un tercer país, sede de las empresas líderes–. Esto significa que las estadísticas de producción industrial y el comercio, frecuentemente puede ofrecer una visión parcial (o incluso engañosa) acerca de dónde realmente se crea y captura el valor en la economía global (Nogueira de Morais, 2015).

En suma, la participación en las CGV permitiría que las empresas (no las economías, sino sus residentes) capturen algunas de las ganancias asociadas con el bien manufacturado en la cadena sin tener que dominar todas y cada una de sus etapas de producción. Las CGV son muy relevantes y especialmente para las exportaciones chinas, ya que hoy cerca de la mitad de sus exportaciones de manufacturas son producto del ensamblaje dentro de su territorio de partes y componentes importados. Con esta perspectiva, la ventaja comparativa de un país individual no puede establecer la competitividad de los productos fabricados a lo largo de una CGV en la cual se inserta. Marcas, redes o canales de distribución mundiales, junto a las innovaciones tecnológicas, desempeñan un papel importante en la determinación del resultado comercial.

Evidentemente los resultados no son los mismos para todas las economías, y todo parece depender del lugar que ocupa la economía que tiene en su territorio esa parte de la producción, esto es, si se encuentra en un lugar “aguas arriba” de la cadena, donde se participa con mucho valor agregado, o “aguas abajo”, en donde

---

que diferentes fases de la producción se llevan a cabo en plantas situadas en distintas partes del mundo. Tomado de “Fábricas sincronizadas. América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor”, Juan S. Blyde (coord.), BID, 2014. Blyde recuerda allí que también se menciona al proceso como “fragmentación internacional de la producción, cadenas globales de valor, deslocalización, redes internacionales de producción, segmentación de la cadena de valor agregado (Krugman, 1995), desintegración de la producción (Feenstra, 1998), deslocalización (Leamer, 1996), globalización de la producción y del comercio (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005) y la gran desagregación (Baldwin, 2006)”.

se encuentran las actividades de ensamblaje/mano de obra intensivas y/o de escasa sofisticación tecnológica. Para las economías en vías de desarrollo, participar o no en una CGV se dispara como un *issue* precisamente a partir de este punto.

El análisis sobre los orígenes geográficos de los insumos importados para procesar dentro del territorio chino, y que se usan para hacer los productos a exportar, muestra que las economías de Asia oriental son los principales orígenes, mientras que las economías del G-7 son los destinos principales (Xing, 2014). El patrón comercial triangular relacionado con el comercio de procesados, parece diseñar una CGV con China ocupando el lugar central.

En el trabajo del MPRA (Zhou y Latorre, 2015) se hace un análisis multinivel trabajando con 4 sectores que reciben IED, a saber: electrodomésticos, maquinaria, productos químicos y textiles, que constituyeron el 62,6% y 52,8% de las exportaciones e importaciones totales de la RPC en 2007, respectivamente<sup>(3)</sup>. En el trabajo puede verse que el este de Asia provee la gran mayoría de las importaciones chinas que van desde el 70,5% en electrónica, el 46,8% en los productos químicos, con una menor participación en maquinaria -del 36,5%- . El siguiente proveedor más importante de China es Japón, que representa alrededor del 15% de sus importaciones, con la excepción de las máquinas (de las que proporciona el 25,9% de las compras chinas). Tomando en cuenta que 86,3%, 96,9%, 84,5% y 68% de las importaciones chinas totales son de productos intermedios de textiles, productos químicos, electrónica y máquinas, respectivamente, debe haber una sólida red en la que el este de Asia y, en menor medida, Japón, proporcionan productos intermedios para ser procesados en China.

La estructura exportadora china contrasta drásticamente con la de las importaciones. Más del 70% del total de las exportaciones chinas van a los EE.UU., la UE y al RdM<sup>(4)</sup>. Las importaciones procedentes de este de Asia, que es el siguiente destino de más importancia (después de los tres mencionados) son en su mayoría intermedios. Esto sugiere que la mayoría de los bienes finales chinos van a los EE.UU., la UE y RdM, aunque puede haber también intermedios en aquellas exportaciones chinas para ser procesados en aquellas áreas del mundo. Los datos analizados apuntan a la existencia de una fuerte integración de China con Asia Oriental y de menor intensidad de China con Japón. Ambas regiones proveen la mayor parte de los productos intermedios que son tratados posteriormente en China. Los EE.UU., la UE y RdM no son importantes proveedores de productos intermedios, pero juegan un papel muy importante como mercados de China. La UE es, con mucho, la región con mayor peso en el PIB, las exportaciones y las importaciones.

En suma, lo que se aprecia es lo que sucede en la región del AP desde hace pocos años pero con intensidad en lo que va de este siglo XXI, es que en aquella región se está produciendo un proceso que, con epicentro en China, altera y cambia la manera en cómo se manufacturan los productos en el AP: los vecinos de China pasaron a abastecerla con piezas y accesorios que se unen en China donde se confecciona el producto final, terminado, que principalmente se exporta desde China al mundo.

(3) Es conocido que un pequeño puñado de grandes empresas multinacionales puede transformar el panorama de la producción países enteros, y ese proceso en la RPC no ha sido la excepción.

(4) EL trabajo divide a los destinos en EE.UU., UE28, Japón, este de Asia y “Resto del Mundo” (RdM).

En términos históricos, el aspecto relevante es que los vecinos de China se “despegan” en gran medida del ciclo de negocios de EE.UU., ya que ahora es la demanda de China la que influye en la demanda agregada regional (por el lado de la variable “exportaciones”), pero a su vez esa demanda china depende -en alto grado- de las políticas de las transnacionales radicadas en su territorio, que son las que explican más de la mitad de las compras y ventas chinas, o sea su sector externo<sup>(5)</sup>.

China se convierte en el centro de una plataforma de exportación de manufacturas hacia los mercados estadounidense y europeo. Ahora sería la demanda derivada de EE.UU. y la UE la que determina esas producciones; esta fábrica asiática es una compleja red de cadenas regionales de suministro por parte de empresas transnacionales, en las que China ejerce un papel fundamental -integrándose parcialmente en las CGV para hacer partes de productos y procesos-, tanto en términos de origen como de destino. Así las 15 economías del Asia Pacífico constituyen uno de los más importantes focos de comercio intraindustrial (intercambio de bienes en doble sentido que se realiza dentro de las clasificaciones industriales estándar) a nivel mundial.

Por lo anterior China tiene un déficit comercial con sus vecinos -sus principales proveedores- y en general goza de superávit con el resto (ahora incluso con América del Sur), principalmente los EE.UU. y la UE, donde se aprecian balanzas superavitarias en manufacturas con bajo y alto contenido tecnológico. A partir de su intensa actividad económica, China se ha transformado en el eje del dinamismo comercial asiático, también llamada la *fábrica Asia*

Paulatinamente el dominio chino sobre los mercados de productos mano de obra intensivos y de baja tecnología se va debilitando, dando lugar a una maduración productiva que va progresando. El proceso ha traído un lento aumento salarial promedio en el sector manufacturero al interior de China, y la presión salarial en los sectores tradicionales está dando lugar a un traslado de las operaciones que conllevan menor valor agregado, a otras economías de ingresos medios y bajos en Asia oriental y centro-sur, de menor desarrollo relativo (Camboya, Myanmar, Vietnam, Bangladesh, Filipinas, etc.). El aspecto saliente del proceso es que la migración no parece haberse producido con la velocidad que el modelo asiático de desarrollo presentara desde la 2GM hasta ahora, con el tradicional traspaso de actividades entre las economías de la región y presentado al comienzo de este trabajo.

Las economías que reciben la IED china en sus zonas de procesamiento de exportaciones, no desplazaron las exportaciones chinas de los productos de gama baja de base industrial en los mercados internacionales, sino que en los mercados globales de productos trabajo intensivos tradicionales -textiles, vestimentas y calzado deportivo-, las exportaciones chinas siguen siendo competitivas y manteniendo una porción del mercado muy importante, a pesar de los avances de ciertas economías de regiones en desarrollo, especialmente Vietnam e Indonesia en el Asia Pacífico, India y Bangladesh más al sur y Turquía, en Asia central.

(5) Era habitual considerar a la gran aspiradora de productos del mundo, EE.UU., como el determinante fundamental de la velocidad de las exportaciones asiáticas, a tal punto que la dinámica importadora norteamericana generaba el impacto fundamental en la demanda agregada asiática y esto colaboraba centralmente para explicar el incremento del producto regional. Esto ya no es así, directamente.

Con respecto de los mercados más sofisticados, de alta tecnología, a medida que China se ha movido en la cadena de valor hacia arriba, ha superado de manera significativa el desarrollo de las economías del este del Asia Pacífico en la fabricación y exportación de productos de alta tecnología. Esto es evidente en el mercado de computadoras, equipos de telecomunicaciones y maquinaria eléctrica, incluyendo sus partes y componentes. En maquinaria eléctrica, la mayor competencia proviene de las economías de reciente industrialización de este de Asia (principalmente Corea, Singapur y Taiwán).

Un análisis reciente de la CGV concluye que las importaciones chinas se han trasladado “aguas arriba” en las CGV -se traen componentes más sofisticados-, mientras que las exportaciones en promedio no se han movido “hacia abajo” en la cadena. Esto sugiere que China podría estar llevando a cabo algunas actividades nuevas de alto valor agregado pero no necesariamente ese mayor capital de conocimiento se está derramando en las actividades de menor valor agregado (Chor 2013).

### *El valor agregado chino*

Las empresas más grandes de China siguen siendo mayoritariamente estatales. Mientras que la participación de la producción con origen en empresas estatales ha disminuido, el Estado y su presencia en el total del *output* de la economía sigue siendo mayor que en otras economías capitalistas, en gran parte debido a que ciertas industrias todavía permanecen fuera del alcance de la participación de capitales privados.

Fueron y son muchas las herramientas utilizadas por el gobierno como mecanismos para facilitar la creación de empresas chinas líderes en las CGV, que incluyen la gestión de la inversión extranjera directa (IED) y el establecimiento de diferentes mecanismos para la transferencia de tecnología desde empresas multinacionales hacia las empresas chinas (aspecto central del proceso), destinar recursos para investigación de base y el establecimiento de estándares tecnológicos nacionales –utilizando el protocolo de Internet(IP)-, investigación aplicada, y la contratación pública que considerase un alto contenido nacional, centradas en tecnologías endógenas.

Paralelamente a la implementación de políticas para favorecer la internacionalización de empresas chinas, al tiempo que algunas se integraban en segmentos de las CGV para conseguir lo que no tienen *per se* (marca, distribución, comercialización, marketing, etc.), el gobierno chino en 2003 creó la Comisión de Supervisión y Administración de Activos del Estado (SASAC), para transformar las más grandes empresas de propiedad estatal en empresas “líderes nacionales”, en verdaderos estandartes. Como complemento de esa iniciativa, posteriormente el gobierno anunció políticas para promover lo que dio en llamar «innovación nacional/indígena» (“*indigenous innovation*”), pasando luego a identificar varias industrias emergentes como estratégicas, destinadas a recibir reembolsos impositivos y diversos tipos de incentivos financieros. China ha perseguido durante mucho tiempo una política industrial con esas características, lo que incluye instrumentar negociaciones con empresas multinacionales para comprometerlas a transferir tecnología a sus socios chinos, apuntalando así a las empresas estatales en sectores considerados estratégicos.

Las políticas adoptadas posteriormente por el Partido Comunista—desde 2013—dejan entrever que se evaluó su continuidad (previo debate al interior del PCCCh), pues de ese entonces datan las primeras referencias partidarias al mercado en sentido propositivo: en lugar de depender totalmente de las políticas industriales formuladas por el gobierno, el PCCCh se manifestó oficialmente diciendo que el mercado «debe ser el factor decisivo para determinar la asignación de los recursos». También sostuvo que debe haber igualdad de condiciones, que la competencia debe promoverse y que todos los monopolios deben ser eliminados, menos los naturales. Esta posición acaba de ser ratificada en el XIII Plan Quinquenal, en el pasado 2015.

Integrarse competitivamente y aumentar la participación en las cadenas globales de producción, han sido algunos de los muchos objetivos de la política industrial de China desde la apertura. Esto significa que otros objetivos asociados con el desarrollismo tradicional, en particular la construcción de “campeones nacionales” en sectores estratégicos —petróleo, acero, construcción, ramas militares, tecnología de la información, etc.—, y el control estricto del sistema financiero por parte del Estado, se han llevado a cabo concomitantemente (Nogueira de Morais, 2015). Si bien pocos países en el nivel de ingreso per cápita de China han desarrollado marcas reconocidas a nivel mundial, varias empresas chinas ya pueden ser consideradas como formando parte de esa categoría “de excelencia”<sup>(6)</sup>. En diciembre de 2014 el presidente Xi Jinping sostuvo que “China debe confiar en la innovación para lograr un desarrollo económico continuo y saludable”.

El valor agregado nacional en las exportaciones mide la dependencia de las importaciones que tienen las exportaciones de un país y la integración vertical de sus industrias con las redes internacionales de producción. Junto con el crecimiento de la cantidad y calidad de las inversiones y exportaciones que salen desde China, entendemos que gran parte de la importancia del proceso se comprende al analizar el grado de valor agregado local, que varía considerablemente según el tipo de empresa de la cual provienen: es menor en las empresas transnacionales y mayor en las empresas chinas.

En general, las exportaciones de productos intensivos en tecnología son las que tienen un menor valor agregado local: desde un 4% para computadoras hasta un 15% para equipo de telecomunicaciones (OCDE, 2010), porque pese a encontrarse acumulando conocimiento, el esfuerzo en investigación y desarrollo de las empresas chinas es todavía inferior al del promedio de las empresas de los países de la OCDE, particularmente en las industrias de alta tecnología<sup>(7)</sup> (1,5% del PBI versus el 2.2% promedio en esos países), segmento en el que las firmas chinas —básicamente— ensamblan partes.

El punto que pretendemos subrayar es el que hace a la propiedad del progreso tecnológico mencionado, la titularidad de ese conocimiento. La participación en las exportaciones chinas de la IED radicada en China de origen extranjero, viene disminuyendo sistemáticamente desde el pico del 60% alcanzado en 2005. Tanto las empresas locales como los productores de maquinaria pesada, están jugando un rol creciente en ese cambio, y la contracara del proceso es que aquella IED radicada en China, paulatinamente está focalizándose en

(6) Huawei sería una: sus ventas en 2014 fueron US\$ 46.000 millones, de los cuales casi dos tercios eran de origen internacional. Hace negocios en más de 170 países. Se trata de una gran transformación para una empresa que fue fundada hace menos de 30 años y ganó su primer contrato fuera del territorio continental (en Hong Kong) recién en 1997.

(7) Posiblemente este panorama esté cambiando en la medida que las empresas privadas chinas incrementan su participación en las exportaciones, que pasó del 5% del total en 2001 al 30% en 2009.

el sector servicios dentro de China, mientras paralelamente se les va cerrando (y hasta vedando) la posibilidad de acceder a ciertos sectores que han sido designados como estratégicos.

De allí que la fuente de sus innovaciones sigue siendo la IED y el producto de las investigaciones que viene adentro de los insumos importados. El tipo de inversiones en I+D que realizan las empresas chinas en este segmento es el que equivale a las industrias de baja tecnología en los países más avanzados (OCDE, 2011). Sin embargo, la mayor parte de ese dominio debería atribuirse al masivo y creciente mercado interno y al fuerte apoyo del gobierno chino para convertir a China en una «nación innovadora».

Ese eventual liderazgo tecnológico global tiene profundas implicaciones para la economía, la riqueza nacional, la seguridad y el poder. De hecho, la amenaza tecnológica china a las jerarquías existentes, preestablecidas, y hegemonías de posguerra, puede atenuar o incluso invertir las tendencias actuales en el intercambio económico y tecnológico global con China. Los casos de fusiones y adquisiciones están mostrando que el grado en que la transferencia de tecnología a China, se está llevando a cabo a través de una amplia franja de industrias.

En el pasado, las empresas chinas tuvieron que contentarse con la compra de tecnología a través de acuerdos de licencia o *joint ventures* con socios extranjeros. En la mayoría de los casos, estos acuerdos limitaron el uso de esa tecnología para las empresas chinas. Cuando una empresa china adquiere una contraparte en el extranjero directamente, sin embargo, se hace de la tecnología subyacente y puede utilizarla como desee, en su mercado o internacionalmente.

Esas tendencias implican que el compromiso de China con el mundo en la década que viene, en términos comerciales, posiblemente sea llevado a cabo fundamentalmente por empresas chinas participando en los mercados de países en vías de desarrollo. Más importante, los productos de alto valor agregado que importan los países en vías de desarrollo son aquellos en los cuales las empresas manufactureras chinas están tratando de ganar en capacidad. Casi todos los trenes, tractores y camiones exportados por China en 2010 fueron destinados a economías en vías de desarrollo. Esto puede ofrecer a las empresas manufactureras chinas los mercados externos que necesitan para generar escala y tecnología, antes de intentar ingresar en los mercados de la OCDE, muy regulados y exigentes en cuanto a la calidad.

Esto es un marcado contraste con las dos décadas pasadas, durante las cuales las inversiones de las multinacionales en China fueron el factor clave en la integración de China en la economía mundial, explicando gran parte de sus ventas. Así, aunque la ingeniería y las firmas de alta tecnología occidentales todavía no puedan ver una competencia importante en sus propios mercados por parte de las empresas chinas, sí van a enfrentar un gran cambio en sus mercados externos (competencia indirecta). En 2008, por ejemplo, 71,5% de todas las maquinarias importadas por los BRICS (excepto China), vinieron de los países de la OCDE. Esa porción cayó al 63% en 2010, mientras que la participación de China creció del 17,5% al 21,8% en el mismo período.

Ese proceso de mayor penetración y con productos más sofisticados, se aprecia cuando diversas economías en vías de desarrollo, con China a la cabeza, “invaden” paulatinamente los mercados de ciertas catego-

rías de productos en los cuales las economías más desarrolladas siempre predominaron. Si bien la especialización prevalece (estigmatizando, “China = barato” y “desarrollados = sofisticado”), la participación de las exportaciones combinadas a todo el mundo de EE.UU., Japón y la UE27, en manufacturas, cayó del 63,3% en 2001 al 56,3% en 2010. Ese espacio de mercado fue ocupado, principalmente, por China.

El ascenso chino en las CGV se refleja en la creciente importancia que tiene China para que las empresas extranjeras localicen en su territorio las actividades de I+D. Aprender de la interacción con actores globales podría conferir diversos beneficios, como por ejemplo mejorar los procesos de producción, alcanzar una calidad alta de manera consistente y/o aumentar la velocidad de respuesta (Humphrey y Schmitz, 2000). Así la adquisición de diversas formas de conocimientos, entre ellos los técnicos y de gestión, y su mayor difusión, constituyen beneficios adicionales del acceso a las CGV y, claro, coadyuva con la pretendida internacionalización de las empresas y productos chinos políticamente definida por el PCCh.

En los sectores de productos en los cuales China se lanza a competir, apoyado en economías de escala y fuertes inversiones, el impacto es considerable. Consultores internacionales sugieren que esos sectores involucran -mayoritariamente- equipos de capital y sus repuestos, reflejando grandes mejoras en los niveles de precisión en productos para cortar metales y algunos procesos metalúrgicos. Hay varios componentes que eran muy difíciles de hacer, para los que se requiere cierto nivel de resistencia, durabilidad y precisión, y ahora están siendo producidos masivamente por nuevas empresas que han aplicado “ingeniería-reversa” sobre productos antes importados<sup>(8)</sup>.

¿Y cómo han conseguido ser competitivas las empresas chinas en tan poco tiempo? Xing y Jinjarak intentan una respuesta a partir de la estrecha relación que encuentran entre el factor abundante y barato en China, su mano de obra no calificada, y las CGV presentadas, en las cuales se insertan los productos chinos aprovechando la presencia de las marcas globales con matrices tecnológicas difundidas en todo el mundo.

En gran medida, los mercados nuevos y de rápido crecimiento han sido alimentados por las innovaciones tecnológicas y las invenciones de productos. Innovaciones revolucionarias en los sistemas de información y comunicación (TIC) han dado lugar a una variedad de nuevos productos, tales como computadoras portátiles (*laptops*), teléfonos inteligentes y tabletas, demandados por el aumento espectacular de los consumidores más allá de los productos tradicionales. En 2012, los bienes de las TIC’s surgieron como los productos de mayor comercialización mundial: las importaciones mundiales de estos bienes alcanzó los us\$ 2 billones, alrededor del 11% del comercio mundial de mercancías. Si no todos, la mayor parte de la propiedad intelectual de los productos de las TIC’s son de empresas multinacionales de los países desarrollados. Comparado con ellas, las empresas chinas no serían competitivas. Ya sea que se encuentran limitados por temas de recursos humanos, insuficiente inversión en investigación y desarrollo y relativamente escasa historia de aprendizaje sobre la marcha (“*learningbydoing*”), sería un desafío muy grande para las empresas chinas ir al mercado con productos de su propiedad (de los que tengan la propiedad intelectual) y competir con los líderes tecnológicos.

(8) Hasta aquí los analistas han tratado con una porción relativamente chica del comercio mundial. La presencia global de China todavía tiene que hacerse sentir más en el mercado de exportaciones de automóviles (de us\$553 mil millones), en el de productos farmacéuticos-us\$310 mil millones-, y en el de aviones, de us\$85 mil millones, entre otros.

La expansión de las CGV, en cambio, ofrece un camino alternativo para las empresas chinas a participar en los mercados de productos de alta tecnología, beneficiándose con el crecimiento de la demanda de estos productos, sin tener en cuenta sus desventajas. Al participar en alguna parte de esa CGV -de productos de alta tecnología- y que se encuentran especializadas en segmentos de bajo valor agregado, tales como el montaje y la producción de componentes de baja tecnología, las empresas chinas hasta aquí parecen ser capaces de unirse al proceso de creación de valor de esos productos de alta tecnología, y eventualmente crecer junto con las empresas líderes (Xin y Jinjarak).

Esas CGV funcionan así como un vehículo para que los productos «Hecho en China» puedan entrar en los mercados internacionales, en particular en los de altos ingresos. Identifican tres grandes vectores por donde se insertan vía las CGV: marcas, redes de distribución y las innovaciones tecnológicas de las empresas líderes. Su participación les permite -a las empresas chinas- vincular servicios provistos por la mano de obra (poco calificada) con tecnologías avanzadas y marcas reconocidas globalmente.

La heterogeneidad entre países que reciben los productos chinos mencionados, indica también que China ingresa con “su” valor agregado dentro de las exportaciones que se dirigen a los países de bajos ingresos, relativamente en mayor proporción a como lo hacen en los países de altos ingresos. Como cuestión de hecho, las posiciones de liderazgo de China en exportaciones de *laptops* (PCs portátiles), cámaras digitales, teléfonos móviles y otros productos de las TIC’s similares, se ha logrado a través de la especialización en tareas de ensamblaje de bajo valor agregado de aquellos productos más que a partir de innovaciones tecnológicas propias. La mayor parte de las exportaciones de China en productos de alta tecnología está fabricada y entregada a través de diversas cadenas de valor mundiales.

En los últimos años, los productos de alta tecnología son un elemento importante de las ventas chinas al exterior, representando aproximadamente un tercio del total de las exportaciones manufactureras de China. En 2012, China exportó US\$ 600 mil millones en bienes de alta tecnología, un valor más de diez veces mayor al de 2002. Su crecimiento exponencial fue impulsado por el alcance de las cadenas de abastecimiento: la fragmentación internacional de los procesos de fabricación de manufacturas mencionado. Para usar la abundante mano de obra china, muchas multinacionales de alta tecnología han reubicado las instalaciones de fabricación en China o subcontratado (*out sourced*) las tareas de bajo valor agregado con empresas chinas. Según Xing, las empresas con inversión extranjera producen más del 80% de las exportaciones de alta tecnología de China. Más importante aún, el 80% de las exportaciones de alta tecnología de China cae en la categoría de comercio de procesados y tiene relativamente un bajo valor agregado local.

Dado que la mayoría de los componentes clave utilizados en exportaciones de alta tecnología son importados y las empresas chinas realizan tareas especializadas principalmente en tareas de baja calificación, la sofisticación tecnológica de las exportaciones de China está determinada principalmente por las innovaciones tecnológicas de las empresas que son líderes mundiales y no-chinas. Pero eso implica, paralelamente, que los efectos tecnológicos indirectos de las CGV aumentan la sofisticación y competitividad de las exportaciones de procesamiento de alta tecnología que se hacen desde China.

## Bibliografía

- Economist Intelligence Unit (2011), “*Heavy duty. China’s next wave of exports*”, en [http://www.fccihk.com/files/dpt\\_image/5\\_committees/Sourcing/China%20next%20wave%20of%20exports.pdf](http://www.fccihk.com/files/dpt_image/5_committees/Sourcing/China%20next%20wave%20of%20exports.pdf)
- InterChina Consulting (2012), “*Riding the China Consolidation Wave*”, en [www.interchinaconsulting.com](http://www.interchinaconsulting.com)
- ANTRÁS, Pol y CHOR, D. (2013) “*Organizing the Global Value Chain*”, *Econometrica*, Vol. 81.
- OECD (2011), “*China’s Emergence as a Market Economy: achievements and challenges*”, en <http://www.oecd.org/china/47408845.pdf>
- OECD (2013 y 2015). “*Economic Surveys CHINA*”, overview, en <http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview%20China%202013-Eng%20modified.pdf> y en <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-china.htm>
- SIRKIN, Harold L., ZINSER, Michael y HOHNER, Douglas. (2011) “*Made in America, again. Why manufacturing will return to the U.S.*”, The Boston Consulting Group (BCG), en <http://www.bcg.com/documents/file84471.pdf>
- GIRADO, Gustavo Alejandro. (2003) “*Comercio Argentina - Asia Pacífico: una carrera de obstáculos*”, ed. Corregidor.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro y RIOS, Sandra Polónia. (2015) “*El capitalismo de estado chino, su agenda de reformas y sus implicancias para América del Sur*”, Centro de Estudios de Integración y desarrollo (CINDES), en Boletín Informativo Techint N° 349, mayo - agosto 2015.
- ZHOU, Jing y LATORRE, María C. (2015) “*FDI in China and global production networks: Assessing the role of and impact on big world players (East Asia, Japan, EU28 and US)*”, Munich Personal RePec Archive (MPRA).
- GEREFFI, G. “*International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain*”. *Journal of International Economics*, N° 48.
- XING, Yuqing y JINJARAK, Yothin. (2015) “*Global Value Chains and China’s Exports to High Income Countries*”, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), GRIPS Discussion Paper 15-08, Japan.
- MA, Alyson C. y ASSCHE, Ari Van. (2011), “*China’s Role in Global Production Networks*”, en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2179940>
- XING, Yuqing. (2014), “*Measuring value added in PRC’s exports: a direct approach*”, ADBI Working Paper 493, Asian Development Bank Institute.
- CEPAL. (2015) “*América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*”.
- NOGUEIRA DE MORAIS, Isabella. (2015) “*China em Transformacao. Dimensoes Economicas e Geopoliticas de Desenvolvimento*”, Marcos Antonio Macedo Cintra, Edison Benedito da Silva Filho y Eduardo Costa Pinto (organizadores), cap. 1 “*Políticas de Fomento a Ascensão da China nas Cadeias de Valor Globais*”, IPEA.

## Un acercamiento a las inversiones entre China y Estados Unidos

*MsC. Eduardo Regalado Florido*

*Dra. Elda Molina Díaz*

La política de reforma y apertura en China dio relevancia a un componente de los flujos financieros que antes el país no había promovido, las inversiones extranjeras en ambos sentidos, es decir, tanto las entradas como las salidas.

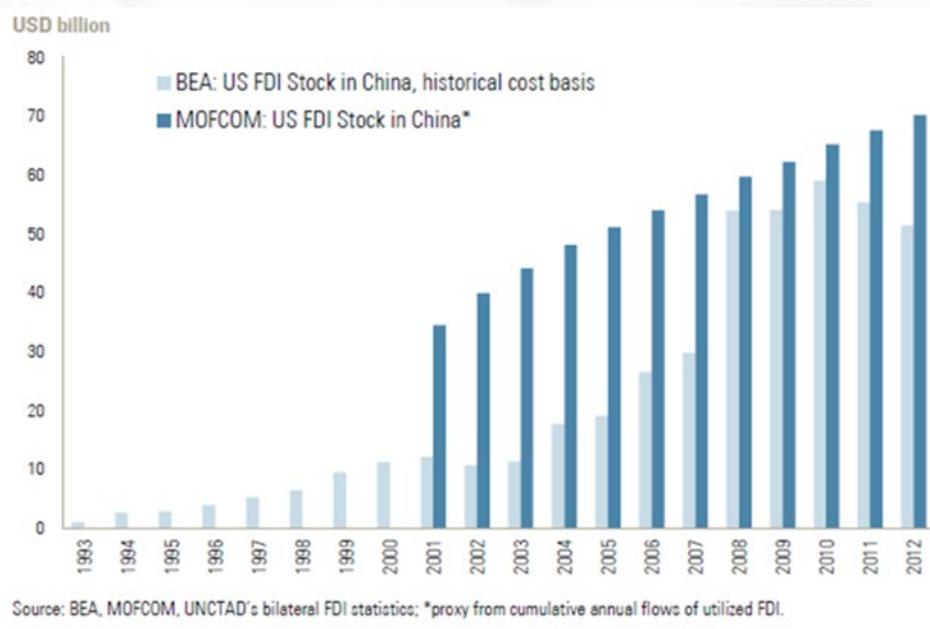
Las economías desarrolladas no han sido las principales inversionistas en China, ni receptoras de sus inversiones en el exterior. Incluso después del ingreso del país a la OMC, los flujos se incrementaron de manera marginal. No obstante, en el caso de Estados Unidos (EEUU), aunque aún las inversiones recíprocas permanecen en niveles relativamente limitados, sobre todo si se tiene en cuenta el gran volumen de comercio entre ambos, se han venido incrementando de manera paulatina, particularmente sobre todo después de los 2000.

### *Inversiones de EEUU en China*

En los primeros años del proceso de reforma en China, los flujos de inversión extranjera directa (IED) fueron limitados y en un solo sentido, de EEUU a China. A partir de la tercera oleada de reformas, durante la segunda mitad de los años 90, se hizo notar la presencia de multinacionales estadounidenses que invirtieron en manufacturas intensivas en tecnología, mano de obra y capital, orientadas básicamente al mercado interno chino, motivadas por la abundante y barata mano de obra, por la legislación laboral y las ventajas ofrecidas por la ley china de inversión extranjera.

A partir de los 2000 dichos flujos se hacen más significativos, aunque existen diferencias en las estadísticas brindadas por ambos países (el Ministerio de Comercio de China y el Buró de Análisis Económico de EEUU) como se observa en el siguiente gráfico, debido a diferencias en la metodología de cálculo.

Gráfico 1. Acumulado de IED de EEUU en China, 1993-2012 (miles de millones de dólares)



Nota: BEA – Buró de Análisis Económico de EEUU. MOFCOM – Ministerio de Comercio de China

Fuente: Tomado de (Rosen y Hanemann, 2014)

De 1983 a 2008 la IED acumulada estadounidense en China representó el 7,18% del total de IED recibida por el país asiático, lo que lo convirtió en el tercer mayor inversionista después de Hong Kong y Japón. (Chen, 2011)

En 2015 el acumulado estimado de inversiones estadounidenses en China oscilaba entre 50.000 y 70.000 millones de dólares. (Rosen y Hanemann, 2014) De este modo China ocupa el lugar 17 como destino de la IED estadounidense. (Morrison, 2015)

Si en los inicios la IED estadounidense en China se dirigió principalmente a los sectores productivos, en la actualidad está orientándose básicamente hacia los servicios.

Las inversiones en China le han posibilitado a las empresas estadounidenses operar en una economía en crecimiento y relativamente estable, abaratar sus costos de producción, aumentar su competitividad y acceder a un amplio mercado interno y regional, sobre todo a través de las cadenas de valor.

Por su parte, a China le han permitido contar con amplios recursos financieros, que han contribuido al crecimiento, acceder a una importantísima fuente de tecnología y knowhowde avanzada, incrementar la competitividad, integrarse a cadenas regionales y globales de valor, satisfacer su mercado interno, y crear puestos de trabajo.

## *Inversiones de China en EEUU*

La política de China de salir al exterior comienza a materializarse a inicios de los 2000. No obstante, el país priorizó las inversiones directas en economías en desarrollo para asegurar las materias primas necesarias para su proceso de desarrollo, aunque también buscaba mercados para sus manufacturas y tecnologías más avanzadas.

Así, en los primeros años de la apertura no hubo inversiones directas en EEUU ya que las empresas chinas no habían madurado y por tanto no tenían capacidad para hacerlo. Además, la legislación estadounidense constituía un obstáculo.

Durante ese período predominó la inversión en cartera a través de la compra de títulos públicos y privados. Se destaca de manera particular la compra de bonos del Tesoro y de agencias del gobierno de ese país, además de bonos y acciones de corporaciones, como una vía para el gobierno de invertir de manera rentable parte de sus reservas internacionales, además de mantener cierto control sobre la apreciación de su moneda frente al dólar estadounidense.

Este tipo de inversión se ha mantenido hasta la actualidad. Las tenencias de bonos del Tesoro se incrementaron de \$118 mil millones en 2002 a \$1.24 billones en julio de 2015, lo que situó a China como el principal tenedor de deuda del gobierno de EEUU superando a Japón. La parte de títulos del Tesoro estadounidense en el total de tenencias extranjeras de China creció de 9.6% en 2002 a 26.1% en 2010, aunque cayó a 20.2% en 2014 y a 20.6% en 2015. (Morrison, 2015)

En general, las tenencias oficiales de activos públicos representaron más del 90% del capital chino invertido en Estados Unidos en la pasada década. (Rosen y Hanemann, 2014).

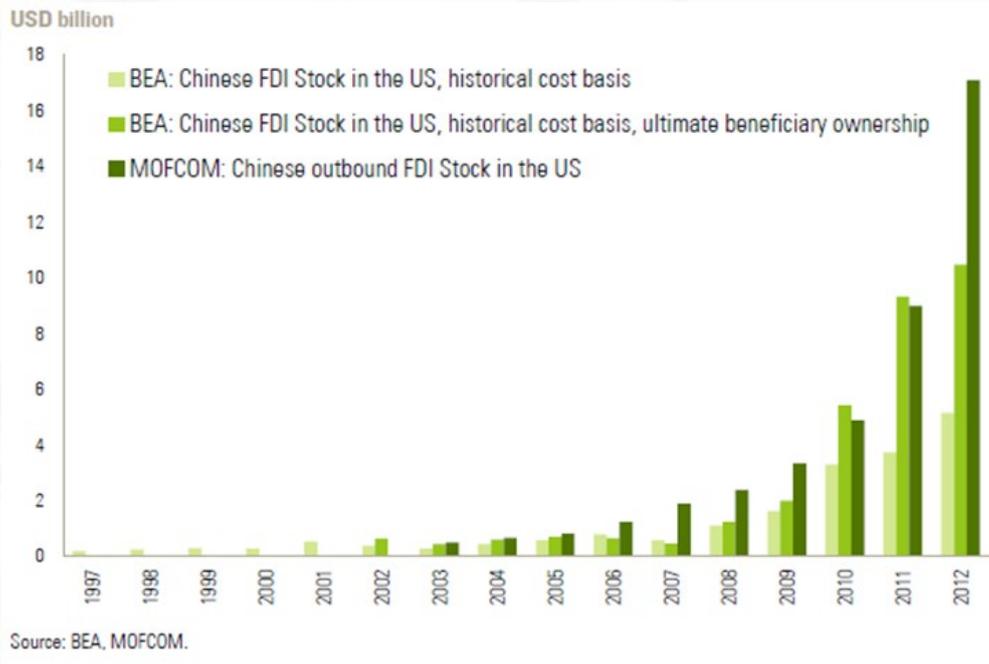
En junio de 2014 China poseía \$361 miles de millones en acciones de compañías norteamericanas (de solo \$3 mil millones en junio de 2005), además de \$24 mil millones en bonos corporativos. La Corporación de Inversiones de China (CIC) es uno de los más grandes compradores de acciones y otros activos estadounidenses<sup>(1)</sup>. (Morrison, 2015)

En cuanto a la IED, todavía los montos pueden considerarse limitados, pero se ha producido un incremento importante a partir de 2007. También existen discrepancias en las cifras<sup>(2)</sup>. (Ver gráfico 2)

(1) La CIC, un fondo soberano de inversión establecido por el gobierno chino en 2007, posee acciones de firmas como Morgan Stanley, theBlackstoneGroup, and J.C. Flowers& Co.

(2) Es de destacar que las cifras reales de inversión china se desconocen porque en ocasiones el capital proviene a través de terceros países.

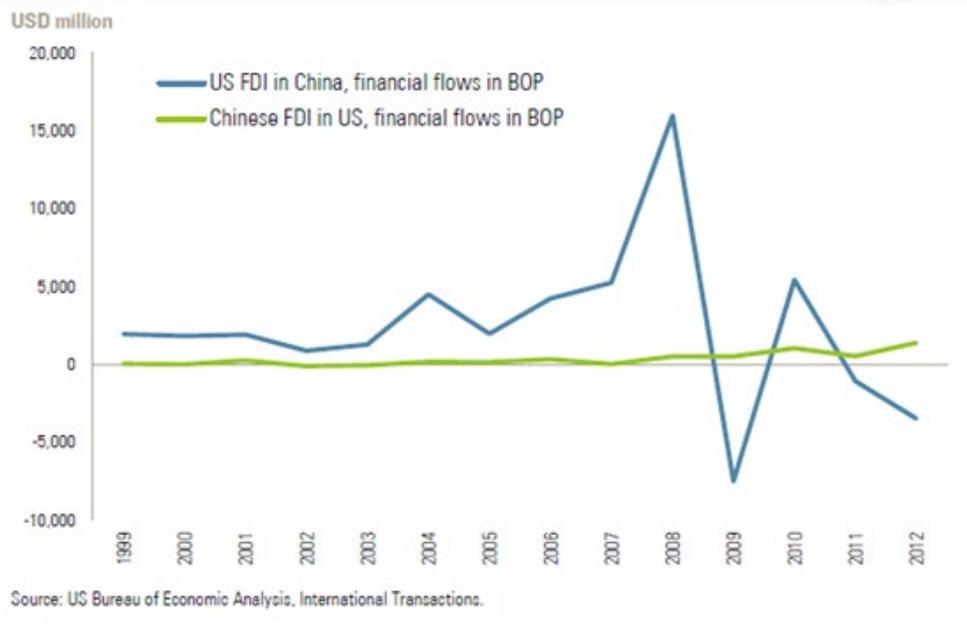
Gráfico 2. Acumulado de IED de China en EEUU, 1993-2012 (miles de millones de dólares)



Fuente: Tomado de (Rosen y Hanemann, 2014)

En los últimos años los flujos de inversión china en EEUU han excedido a los de este país en China. (Ver gráfico 3)

Gráfico 3. Flujos de IED entre EEUU y China, 1999-2012 (millones de dólares)



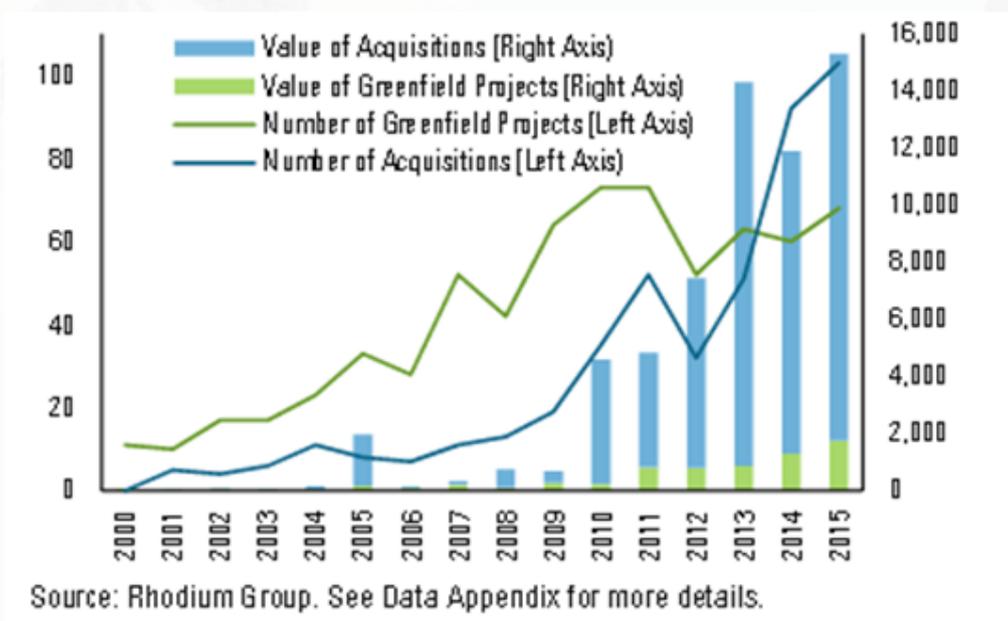
Nota: Datos tomados de la Balanza de Pagos de EEUU

Fuente: Tomado de (Rosen y Hanemann, 2014)

En 2014 se reportaron flujos de \$968 millones, con lo que China ocupó el lugar 22 como fuente de IED para EEUU (Morrison, 2015). En 2015 los flujos llegaron a más de 15 mil millones de dólares. Además, se estima que el número de empresas chinas en EEUU a finales de ese año era de más de 1900 y se extendían a más del 80% de los distritos congresionales (362 de 435). Se espera que el 2016 sea otro año record, pues existen proyectos y acuerdos pendientes por más de 30 mil millones de dólares. (National Committee on U.S.-China Relations y RhodiumGroup, 2016).

Las IED chinas en EEUU se realizan en sus dos formas básicas, es decir, inversiones nuevas (las conocidas como greenfield) y a través de fusiones y adquisiciones, pero cómo se puede apreciar en el gráfico 4, predominan las adquisiciones.

**Gráfico 4. Flujos de IED china en EEUU según modalidad de entrada, 2000-2015**



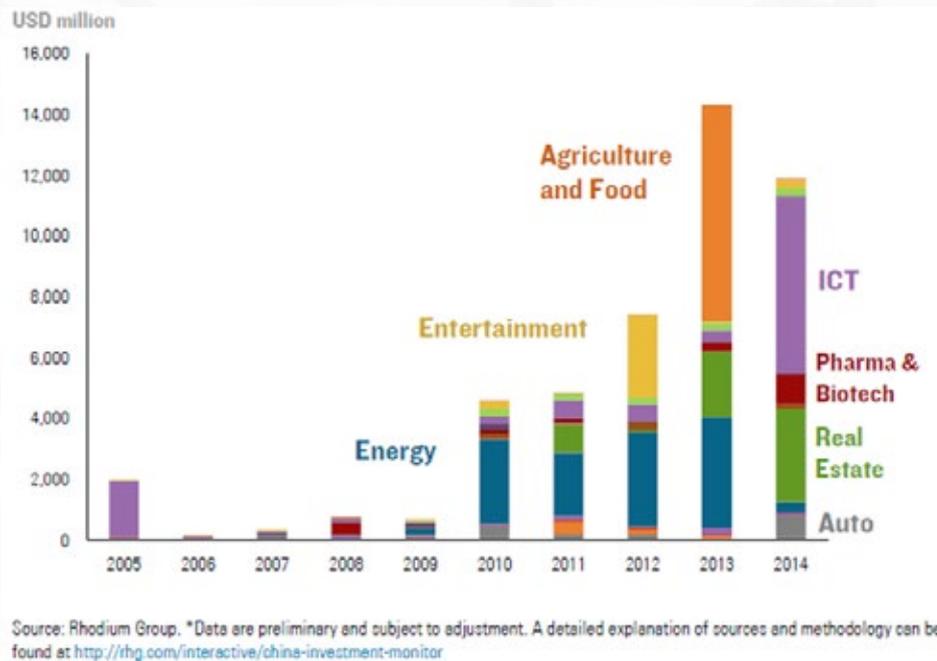
Nota: eje derecho millones de dólares / eje izquierdo número de operaciones

Fuente: Tomado de (National Committee on U.S.-China Relations y Rhodium Group, 2016)

Los principales sectores en los que China invierte son tecnología de la información, agricultura y alimentos, bienes raíces<sup>(3)</sup>, y en menor medida, energía y salud. (Ver gráfico 5)

(3) Según este estudio publicado por el instituto Asia Society y la firma Rosen ConsultingGroup, las inversiones chinas el sector inmobiliario estadounidense superaron 100 000 millones de dólares durante los últimos cinco años, por lo que se transformaron en el año pasado en los principales compradores de bienes inmobiliarios en Estados Unidos. Específicamente, en el sector residencial alcanzaron los 93 000 millones de dólares, por lo que superaron a los canadienses, quienes durante años fueron los principales inversores en este sector.

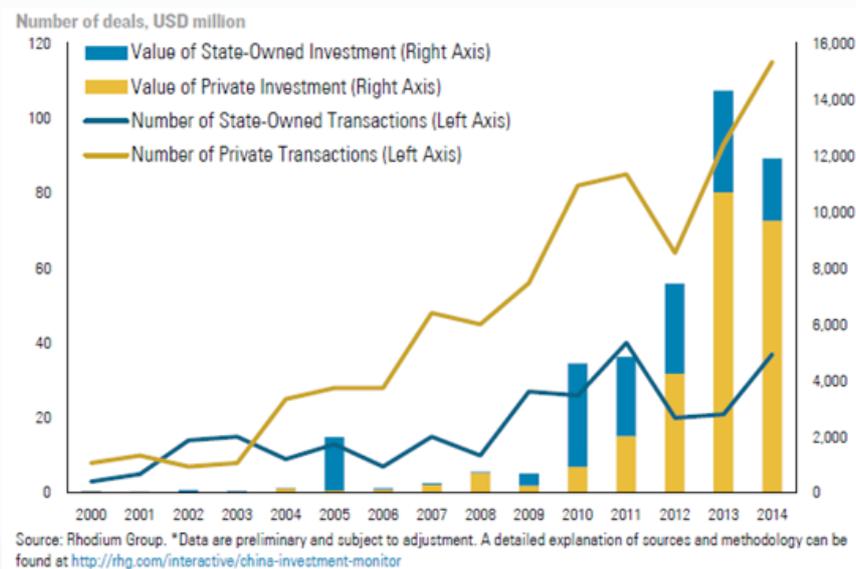
Gráfico 5. IED china en EEUU por industria, 2005-2014 (millones de dólares)



Fuente: Tomado de (Hanemann y Gao, 2015)

En los últimos años también se ha apreciado un cambio en la tendencia de la inversión china en EEUU en cuanto al tipo de empresa que invierte según la propiedad. Si bien en años atrás predominaron las inversiones de empresas estatales, desde 2012 comenzaron a ser más importantes las privadas. En 2013 y 2014 más del 70% de la inversión provino de ellas, y estuvieron involucradas en más del 80% de las operaciones que se realizaron. (Hanemann y Gao, 2015). (Ver gráfico 6)

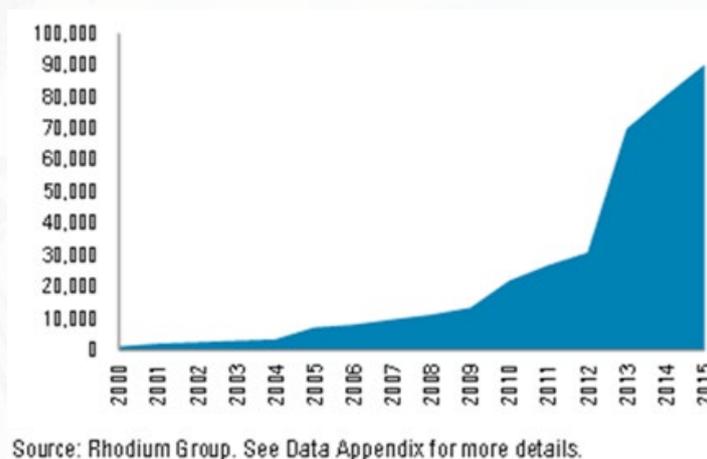
Gráfico 6. IED china en EEUU por tipo de propiedad del inversor, 2000-2014 (millones de dólares)



Nota: eje derecho millones de dólares / eje izquierdo número de operaciones. Fuente: Tomado de (Hanemann y Gao, 2015)

Entre los principales beneficios de la inversión china para EEUU se encuentra la creación de empleos. El número de estadounidenses empleados por compañías con afiliación china se estima que asciende en estos momentos a 90,000. (Ver gráfico 7)

**Gráfico 7. Empleos proveídos por compañías con afiliación china en EEUU  
(número de empleos directos a tiempo completo)**



Fuente: Tomado de (National Committee on U.S.-China Relations y Rhodium Group, 2016)

También los consumidores estadounidenses se pueden ver beneficiados por menores precios y mayor disponibilidad de productos. Las empresas estadounidenses, por su parte, pueden diversificar sus líneas de producción y exportación, obtener capitales a mejores precios, así como ampliar posibles socios.

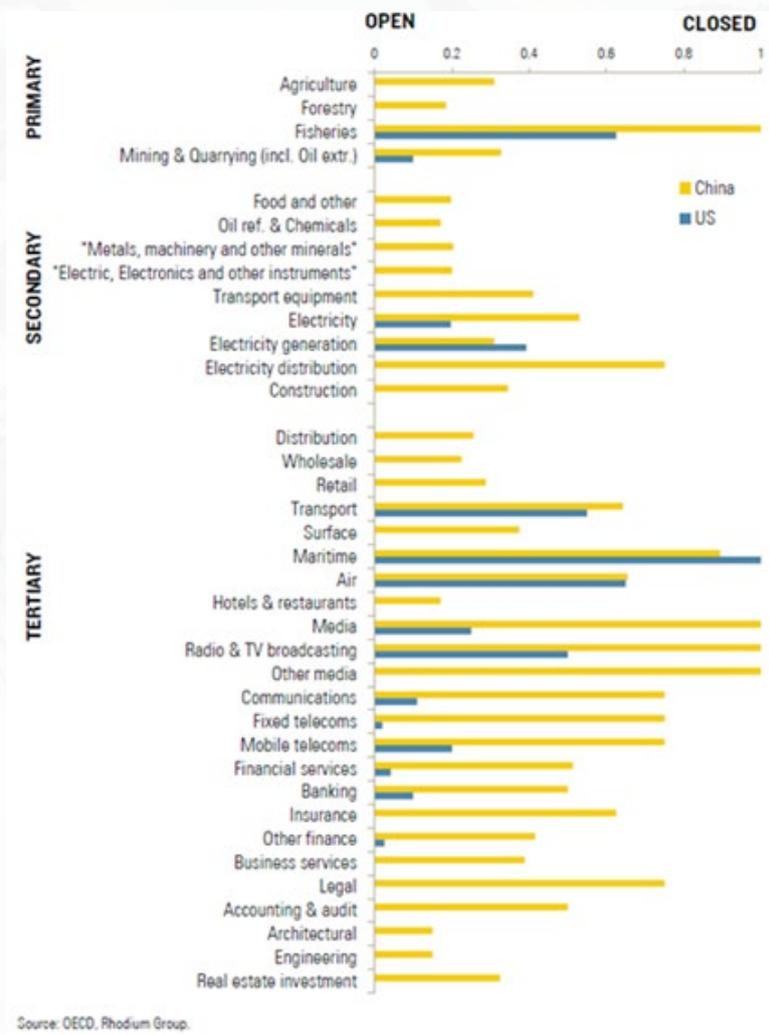
Las principales ventajas para las empresas chinas al invertir en EEUU son que se trata de la economía más grande e innovadora del planeta, por lo que les permite acceder a tecnologías avanzadas y a un mercado consumidor muy sofisticado. Además, EEUU constituye un destino atractivo para la inversión extranjera en términos legales (por ejemplo, en el área de la protección de los derechos de propiedad intelectual) y por poseer una mano de obra altamente calificada. Otro elemento importante es que contribuye a evadir o mitigar los efectos de las medidas impuestas por EEUU sobre las importaciones de bienes desde China.

Para ambos, las inversiones en los dos sentidos contribuyen a fortalecer las relaciones bilaterales, no solo económicas sino también estratégicas y políticas. De ahí la importancia de la reciente negociación de un Tratado Bilateral de Inversiones, que posibilita la creación de un marco legal y jurídicamente vinculante para regular las relaciones en este ámbito, con la intención de incrementar los flujos recíprocos de capital.

EEUU espera que el tratado ayude a sus empresas a entrar en sectores lucrativos que están cerrados a la inversión extranjera o sujetos a sustanciales restricciones<sup>(4)</sup>. (Ver gráfico 8) A la vez, le brindará nuevas oportunidades de negocios en China. Asimismo, le permitirá a las empresas chinas establecer nuevos negocios y ampliar la adquisición de compañías de norteamericanas. (Chow, 2015)

(4) China imponen restricciones en cuanto a monto, tipos de inversión y sectores, además de otras referidas a mecanismos de aprobación, empleo de extranjeros, repatriación de capitales, propiedad de la tierra, etc.

Gráfico 8. China – EEUU. Sectores restringidos a la IED, 2013



Nota: 0- completamente abierto / 1- completamente cerrado. Fuente: Tomado de (Rosen y Hanemann, 2014)

De todos modos, hay que tener presente que la firma del tratado supone retos para ambos actores en áreas como la competitividad, la presencia en sectores protegidos, marcas y patentes, transferencia tecnológica, entre otras.

## Conclusiones

- » Con el proceso de reforma y apertura en China se abrió un canal de flujos de inversiones entre China y EEUU, que se ha ido ampliando a partir de los 2000. A pesar de que los principales inversores son los chinos de ultramar radicados básicamente en la región, EEUU se ha convertido en el tercer inversionista en el país.
- » En los primeros años los flujos de IED fueron limitados y en un solo sentido, de EEUU a China, motivadas por el mercado interno y la mano de obra abundante y barata.

- » La IED de EEUU en China se ha caracterizado por estar dirigida básicamente al mercado interno y concentrada en las manufacturas intensivas en capital y tecnología en sectores productivos. En la actualidad está creciendo en los servicios.
- » Desde los años 90 la inversión de cartera china en EEUU fue muy importante, principalmente a través de la compra de títulos del Tesoro estadounidense. Las IED comienzan a hacerse significativas a partir de 2007, motivadas por el tamaño y dinamismo del mercado, el nivel de innovación y la posibilidad de acceso a tecnologías avanzadas y knowhow.
- » La IED de China en EEUU se ha caracterizado por realizarse de manera predominante a través de adquisiciones; estar concentrada en los sectores de tecnología de la información, agricultura, alimentos y bienes raíces; y desde el 2012 la inversión privada pasó a ser la más importante.
- » Las inversiones han sido beneficiosas para ambos países, tanto desde su posición como inversionista como de receptor. En general, para China constituyen un motor de crecimiento y una fuente de transferencia de tecnología; y para EEUU una fuente de financiamiento, de empleo y rentabilidad.
- » Las inversiones recíprocas, aunque no están exentas de contradicciones, han contribuido a fortalecer las relaciones bilaterales, no solo económicas sino también estratégicas y políticas.

### Referencias bibliográficas

- CHEN, Ch., (2011). *Foreign Direct Investment in China*, Ed. Edward Elgar Publishing Limited, UK, ISBN 9781 84980 3885.
- CHOW, D., (2015). Why China wants a bilateral investment treaty with the United States, *Boston University International Law Journal*, Vol. 33, Abril 23.
- GARCÍA, María. *China: primer inverso inmobiliario en EEUU*. Mayo 17 2016.
- HANEMANN, T. Y GAO, C., (2015). Chinese FDI in the United States: Q4 and Full Year 2014 Update, January 15, 2015 <http://rhg.com/notes/chinese-fdi-in-the-united-states-q4-and-full-year-2015-update>.
- MORENO, A., (2015). China: Relaciones económicas internacionales, Trabajo Fin de Grado para la obtención del título de Graduado en Administración y Dirección de Empresas, Universidad Politécnica de Cartagena.
- MORRISON, W., (2015). *China-U.S. Trade Issues*, Congressional Research Service, December 15, RL33536, [www.crs.gov](http://www.crs.gov).
- National Committee on U.S.-China Relations y Rhodium Group, (2016). New Neighbors: 2016 Update Chinese Investment in the United States by Congressional District, April, [www.ncusr.org/fdi](http://www.ncusr.org/fdi).
- ROSEN, D. Y HANEMANN, T., (2014). New Realities in the US-China Investment Relationship, April 29.

## Ciberseguridad en China: desafíos del siglo XXI

Ana Z. Sánchez Álvarez

Las nuevas tecnologías están dando forma a un nuevo entorno mediático en China. El país cuenta con la mayor comunidad online del mundo, nada menos que <sup>(1)</sup> 668 millones de internautas, e internet se ha convertido en el lugar donde casi una tercera parte de los chinos construye relaciones, comercia y expresa sus opiniones. El control de lo que sucede en la red se ha convertido, por tanto, en un importante reto para las autoridades.

Con este panorama, en diciembre de 2015 China aprobó una controvertida Ley Antiterrorismo que levantó la alarma entre los defensores de la libertad de información y la protección de datos en internet. La ley, en el apartado dedicado a la ciberseguridad, requiere que las firmas tecnológicas colaboren a la hora de descifrar información, aunque no obliga a la creación de “puertas traseras”, que permiten introducirse en los programas por puntos que no son los estándares o normales, como estaba planeado inicialmente. A pesar de que se ha eliminado un artículo presente en el borrador inicial que hubiera requerido a las compañías conservar los datos de los servidores y de los usuarios en China, las compañías del sector se verán obligadas a proporcionar información sensible a las autoridades si éstas lo demandan.

Tras recibir numerosas críticas en Occidente, donde el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, expresó su preocupación ante la posibilidad de que esta ley pueda perjudicar a las empresas foráneas, China se ha defendido argumentando que está haciendo, nada más y nada menos, lo mismo que otras naciones, entre ellas Estados Unidos: pedir a sus firmas tecnológicas que colaboren en la lucha contra el terrorismo.

Precisamente, en septiembre del año pasado el gobierno chino anunciaba haber llegado a un consenso con Washington en materia de ciberseguridad, después de años de acusaciones mutuas de espionaje informático. La Casa Blanca ha culpado en numerosas ocasiones a Pekín de perpetrar ciberataques, calificándolos de “inaceptables”, en tanto que las autoridades del país asiático han asegurado estar en contra de los ciberataques y del ciberespionaje, agregando que «castigarán» a cualquiera que lleve a cabo una acción de este tipo.

A través del acuerdo, ambos países se comprometen a responder proporcionando información y asistencia en relación a las actividades maliciosas que tengan lugar en el ciberespacio. Las dos partes, igualmente, acceden a cooperar, de acuerdo a sus respectivas leyes y obligaciones internacionales, en la investigación de los cibercrímenes, recabando pruebas electrónicas y mitigando los ciberataques que puedan producirse en sus territorios. Entre otras cuestiones, el pacto también obliga a que tanto Estados Unidos como China cesen de llevar a cabo o respaldar deliberadamente el uso indebido de la propiedad intelectual, incluyendo información mercantil o empresarial, con la intención de obtener ventajas de tipo comercial.

(1) Fuente: CNNIC [http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2015/201507/t20150723\\_52626.htm](http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/2015/201507/t20150723_52626.htm)

En lo que a ciberseguridad se refiere, en China, a la Ley Antiterrorismo se suma la Ley de Seguridad Nacional adoptada en el mes de julio del año pasado, y que exige que todas las infraestructuras y sistemas de información sean “seguras y controlables”. Para el gobierno chino, estas medidas se hacen necesarias a tenor de la creciente amenaza terrorista que a la que se enfrenta el país, especialmente proveniente de los denominados grupos de “Turkestán del Este”, terminología con la que el oficialismo de la República Popular se refiere a los movimientos separatistas que operan en la región de Xinjiang. La ley también se extiende a los medios de comunicación, restringiendo el derecho de estos de informar sobre los detalles de los ataques terroristas, y haciendo énfasis en aquéllos actos que puedan ser imitados o que muestren escenas “cruelles e inhumanas”.

Surge, en este punto, el temor a que, en China, tanto la Ley de Seguridad Nacional como la Ley Antiterrorista, en nombre de la seguridad del Estado, representen una amenaza contra las ya de por sí limitadas libertad de información y expresión, no sólo de los medios de comunicación sino de toda la población.

El informe sobre la libertad de prensa en China durante 2014 elaborado por la Federación Internacional de Periodistas (FIP), bajo el título China’s Media War: Censorship, Corruption & Control, dedica un capítulo a la censura en internet en el país asiático. El texto señala que, en una reunión celebrada el 15 de abril de aquel año, la Comisión Nacional de Seguridad de China (NSC por sus siglas en inglés) concluyó que “el sistema nacional de seguridad debería cubrir once campos, ente ellos la cultura y la información”. El presidente del organismo, el presidente chino Xi Jinping, indicó que el rol del NSC debería ser “integral y autoritario” para proteger la seguridad interna y externa de China. Xi Jinping había asegurado anteriormente que “sin ciberseguridad, no hay seguridad nacional”.

La ciberseguridad es, indudablemente, uno de los caballos de batalla del gobierno chino pero, ¿qué hay detrás de el control del ciberespacio? Especialistas como Amy Chang, investigadora asociada del Center for a New American Security, consideran que “a pesar de que los desarrollos de la seguridad nacional tienen un nivel de opacidad, está claro que las prioridades de la seguridad en internet de China están motivadas, al igual que todas las prioridades de modernización militar de China, por el objetivo fundamental del Partido Comunista de mantener su propio gobierno en el poder”. (Chang 2014)

Durante 2014 se emprendieron campañas contra la difusión de contenidos pornográficos en internet y contra la publicación de “rumores” que pudieran “fomentar el pánico o perturbar el orden social”. También se anunció la obligación de los usuarios de registrarse usando el nombre real en blogs, servicios de microblogs como el popular Sina Weibo y en las secciones de comentarios en la red. En esta misma línea, la FIP denunció la orden dada por la Oficina Estatal de Información de Internet a Phoenix New Media, empresa de medios online, para que corrigiera su sitio web después de que la citada oficina recibiera 1300 quejas en relación a “mensajes dañinos” emitidos desde el mes de enero de 2015. La oficina apuntó que el 16% de las quejas se referían a mensajes políticamente ofensivos y el 38% era de contenido pornográfico, aunque no se especificó cómo esta página web había violado las normas.

La Federación Internacional de Periodistas también hacía un llamamiento a la revisión del borrador de Ley de Ciberseguridad, desvelado por las autoridades chinas el 6 de julio de 2015, al entender que el texto suprimía aún más la libertad de prensa, negando a los ciudadanos el derecho a la información. La FIP, en su crítica al documento, alude a los artículos que obligan al registro de los usuarios en internet mediante su nombre real, así como a la autorización a todos los niveles de gobierno a implementar limitaciones temporales en el uso de internet y de los sistemas de comunicación. Otros observadores también han coincidido en señalar que el borrador restringe el espacio de libertades en internet. Según los analistas, la Administración del Ciberespacio de China y su director, Lu Wei, aglutina más poderes, siendo responsable de planificar y coordinar los esfuerzos de seguridad en internet, así como su gestión y supervisión.

En un artículo publicado por King & Wood Mallesons en julio del año pasado se indica cómo el borrador, compuesto de 68 artículos, ha sido elaborado con el fin de salvaguardar la soberanía del ciberespacio nacional, abarcando las siguientes áreas: construcción, operación, mantenimiento y uso de las redes; y la supervisión y administración de la ciberseguridad dentro del territorio chino. De este modo, establece un régimen regulatorio integral en asuntos de ciberseguridad, crea responsabilidades legales para los operadores y los proveedores de servicios y define algunos conceptos básicos.

El borrador, por primera vez, introduce el concepto de Critical Information Infrastructures (CII), que incluye redes y sistemas en áreas sensibles como los que proporcionan servicios de comunicación pública y transmisión de televisión; los relacionados con las industrias clave como energía, recursos naturales y seguridad social; ejército y actividades del gobierno. De este modo, se requiere que los operadores de CII firmen un acuerdo de confidencialidad con cualquier proveedor de productos en internet, siendo susceptibles de someterse a revisiones de seguridad por parte de las autoridades. La Oficina Estatal de Información de Internet es responsable de la coordinación de la vigilancia y administración de la seguridad en la red, junto con el Ministerio de Industria Informática y el Ministerio de Seguridad Pública, además de otros ministerios relacionados.

En cuanto a las penas que se exponen en el borrador ante el no cumplimiento de sus obligaciones, los operadores de CII, proveedores de productos y servicios en internet y otras entidades o individuales se incluyen avisos, órdenes de rectificación, confiscación de ingresos ilegales, suspensión del negocio y cierre de páginas web. Igualmente, cualquier violación del borrador de la Ley de Ciberseguridad que cause perjuicios a terceros conllevará responsabilidades civiles, mientras que si el quebrantamiento constituye un crimen estará considerado como un acto criminal. Otros de los puntos que más preocupan del borrador es el hecho de que se obliga a los operadores de internet a que garanticen la debida protección de sus redes, incluyendo la formulación de protocolos internos de seguridad, la adopción de medidas técnicas para defenderse de ciberataques y el seguimiento de eventos relacionados con la seguridad, además de la copia y encriptación de datos. Es más, se requiere que los operadores suministren programas “no maliciosos” a los usuarios, obtengan su consentimiento para recabar datos sobre sus actividades en internet y les informen cuando se producen casos de riesgos para la seguridad. Los operadores no podrán proporcionar ningún servicio a los usuarios que no faciliten un nombre, teléfono y nombre de dominio reales, entre otros datos.

En realidad, muchas de las de las provisiones no son nuevas, ya que las autoridades chinas llevan largo tiempo restringiendo contenidos y uso de internet. Incluso las medidas más restrictivas del borrador ya se han puesto en marcha en alguna ocasión, como el hecho de poder inhibir el servicio en momentos y regiones concretas con la intención de “salvaguardar la seguridad nacional, la estabilidad social y gestionar algún incidente que pueda amenazar la seguridad social”. Así sucedió en 2009, durante las revueltas que tuvieron lugar en la provincia de Xinjiang.

Tras la publicación del borrador de ley, el diario británico Financial Times informaba de que el gobierno chino comenzaría a estacionar oficiales de policía en las principales compañías de internet del país, como el gigante del comercio electrónico Alibaba o el omnipresente Tencent. Según la noticia, estos agentes buscarán pruebas de “actividad ilegal en internet”.

Las dos compañías, sin embargo, estarían ya colaborando con las autoridades chinas en la creación de un sistema universal de evaluación de la reputación de los ciudadanos chinos en función de sus hábitos en internet. Dicha evaluación, que puede llegar a ser obligatoria en 2020, iría ligada al número de identidad de cada ciudadano y estaría basada en su actividad política, sus aficiones, sus hábitos de compra e, incluso, en si juega con videojuegos. Según el artículo “Reputation Economy Dystopia: China's new «Citizen Scores”, publicado en internet, el programa estará administrado, precisamente, por Alibaba y Tencent. Las puntuaciones, que serán públicas, se generarán no sólo a raíz de las actividades de cada individuo, sino también a partir del comportamiento de los círculos de amistades en las redes sociales, y podría representar un perjuicio, por ejemplo, a la hora de obtener visados para viajar al extranjero.

En una entrevista realizada por International Business Times a Roger Creemers, creador del blog sobre política y legislación sobre medios en China “The Law and Policy of Media in China”, éste considera que el programa de puntuación chino está pensado “para crear un nuevo ciudadano”, ya que se premian y castigan determinados tipos de comportamiento. Indica Creemers que “éste es un esfuerzo deliberado realizado por el gobierno chino para promover entre los ciudadanos los “principales valores socialistas” como el patriotismo, el respeto a los mayores, trabajar duro y evitar el consumo extravagante”. Por otra parte, añade, aísla y castiga públicamente a quienes no cumplen con el modelo de conducta diseñado por las autoridades, en función de sus propios intereses, retomando viejos modelos de represión.

Sea como fuere, es previsible que la ciberseguridad continúe siendo, a medio y largo plazo, una de las prioridades del gobierno chino. Restará ver cómo las medidas que se apliquen representen o no mayores injerencias a la libertad de movimiento de las compañías del sector, tanto chinas como extranjeras, así como dentro de la esfera privada de los usuarios de la red.

## Relaciones sino-norcoreanas: entre el distanciamiento y el entendimiento

*Antonio José Pagán Sánchez*

### *Introducción*

Para poder comprender mejor esta relación bilateral es inevitable realizar una breve aproximación a su historia. Corea del Norte se funda en el año 1948, y por su parte la República Popular de China se proclama en 1949, remontándose el origen de esta relación al mismo nacimiento de estos dos países: la Guerra de Corea (1950-1953), que estallará menos de un año después de la proclamación de la República Popular mostrará que ambos países no sólo compartían cercanía territorial sino también cercanía ideológica, a la que Mao Zedong incluso llegaría a calificar como “tan cercana como la de los labios y los dientes”<sup>(1)</sup>. Y en efecto, así fue. Desde que China se embarcó en la ayuda de su vecino norcoreano en la guerra, debido al carácter calculador de Stalin, que no quería bajo ningún concepto un enfrentamiento directo con EEUU, ambos países disfrutaron de una relación bilateral especialmente cercana. Relación que no obstante ha degenerado en un clima de enfriamiento evidente, cuya mejor muestra es la ausencia de un encuentro bilateral al máximo nivel desde que Kim Jong-un llegó al poder en diciembre del año 2011. Un análisis de los actuales factores condicionantes de las relaciones sino-norcoreanas nos permitirá entender el porqué.

### **Factores condicionantes**

#### *Relevo generacional en Corea del Norte*

Kim Jong-un llegó al poder el 24 de diciembre de 2011, tras la inesperada muerte de su padre Kim Jong-il, y dentro del modelo de sucesión hereditaria que se mantiene en Corea del Norte. Un modelo que no buscaría sino perpetuar a largo plazo el sistema político-económico del país (un sistema dinástico permite la continuación de un “programa” político de padres a hijos), impidiendo que lleguen personajes reformistas o críticos con el actual modelo a las máximas instancias del Estado (como sí sucedió en la Unión Soviética con Gorbachov o en China con Deng Xiaoping -si bien cada uno con un carácter muy diferente-). Pero sin embargo esto no evitó cierto cuestionamiento interno sobre la figura del ahora nuevo Líder Supremo de Corea del Norte, cuyo grado de profundidad nos es imposible conocer dado el secretismo que caracteriza a este país asiático.

En este sentido, al hablar del cuestionamiento interno es imprescindible la mención a una figura que hasta 2013 había tenido un papel fundamental en Corea del Norte, y cuya ejecución supondrá un duro golpe a la relación bilateral que estamos tratando: Jang Song-thaek, vicepresidente de la Comisión Nacional de Defensa y tío de Kim Jong-un. Al parecer, fascinado por el éxito económico de China, al morir Kim Jong-il

(1) PEMPEL, T. J.: “More Pax, Less Americana in Asia”, *International relations of the Asia Pacific*. X, 2010, p. 476

intentó que Corea del Norte se encaminara hacia su propio proceso de reformas, pero su sobrino se opuso, lo que le llevó a plantear un golpe de Estado contra él, siendo no obstante descubierto. La agencia de noticias surcoreana *Yonhap News* se hizo eco del comunicado de la agencia norcoreana KCNA (*Korean Central News Agency*), que el 13 de diciembre de 2013 informaba que “el acusado es un traidor a la nación para siempre, que ha perpetrado actos facciosos contra el partido y contrarrevolucionarios, en un intento de derrocar a la cúpula de nuestro partido, del Estado y del sistema socialista”<sup>(2)</sup>.

Paralelamente, y con la intención de consolidar el poder y la imagen de Kim Jong-un, se asiste a partir de ese mismo año 2013 a un endurecimiento de la retórica por parte de Corea del Norte. De este modo, el 7 de marzo de 2013 la agencia norcoreana KCNA emitía un comunicado mediante el cual Corea del Norte se reservaba el derecho de realizar un ataque nuclear preventivo para “destruir las fortalezas de los agresores y defender los intereses supremos de país”<sup>(3)</sup>. Que esto produjera a su vez un alejamiento con China sería lógico, dado que lo que precisamente quiere este país es un entorno regional pacífico que le permita consolidar y continuar con su crecimiento económico. La crisis de la Península Coreana del año 2013 demostraría la certeza de esta idea.

### *Endurecimiento de las tensiones Norte-Sur en la Península Coreana*

Las anteriores declaraciones con las que Corea del Norte se reservaba el derecho preventivo a realizar un ataque nuclear no sólo se contextualizan dentro del endurecimiento de la retórica experimentado por el país desde la llegada de Kim Jong-un al poder, sino que también se enmarcan dentro de la **crisis en la Península Coreana del año 2013**. El 12 de febrero de ese año, Corea del Norte realizó un ensayo nuclear a pesar de las protestas internacionales, aumentando así de manera notable la ya de por sí permanente tensión en la zona. ¿Y cómo afectó esto a la relación bilateral que estamos tratando? Dando como resultado que China se mostrara dispuesta en la ONU a imponer sanciones a Corea del Norte. Estas sanciones consistirían en:

- » Impedir que se presten a Corea del Norte servicios financieros y transferencias de recursos que pudieran contribuir a su programa nuclear, congelando además los activos relacionados con dicho programa.
- » Vigilar al personal diplomático norcoreano en el exterior para evitar que contribuyan a las actividades nucleares de su país.
- » Impedir el suministro o venta de materiales que se pudieran utilizar en dicho programa nuclear<sup>(4)</sup>.

A su vez, tenemos que tener en cuenta que China, cuyos medios oficiales también han comenzado a verter duras críticas a su programa nuclear<sup>(5)</sup>, se estaba perjudicando a sí misma con la imposición de estas san-

(2) MEIZOSO, Elena. “KCNA: Corea del Norte ejecuta al tío del líder por traición”. *Yonhap News Agency*: 13 dic. 2013. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://spanish.yonhapnews.co.kr/news/2013/12/13/0200000000ASP20131213001200883.HTML>>

(3) DONG-JOON, Jo. “North Korea’s Hyper-Reactions to Minor Events”. Recuperado el 24 ene. 2016 en: <<https://courses.edx.org/courses/SNUx/SNU216B.226.1x/1T2014/courseware/cd9948706fa34bcf985db657cebe9899/670bd72b18a9421e83c11965c7a451de/>>

(4) Centro de Noticias ONU. “Corea del Norte: Consejo de Seguridad adopta resolución con nuevas sanciones”. 7 mar. 2013. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=25868>>

(5) RÍOS, Xulio: “Política China 2015: Informe Anual”, *Observatorio de la Política China*, 2015, p. 29

ciones, al no poder ya actuar como proveedora de ciertos recursos o materiales que Corea del Norte pudiera demandar. La explicación a esta decisión la encontramos en la conocida como *teoría de señales*. Al aplicarla al caso que nos concierne, llegaríamos a la conclusión de que imponer sanciones económicas puede transmitir el mensaje de que la paz regional es una cuestión lo suficientemente importante como para asumir los costes derivados de dichas sanciones. Por tanto, las sanciones económicas a Corea del Norte servirían para señalar a este país la voluntad de resolver el conflicto de manera pacífica, sin recurrir a la fuerza, al mismo tiempo que se demuestra la determinación de no seguir tolerando futuras provocaciones<sup>(6)</sup>.

Lamentablemente, a pesar de estos esfuerzos de China en favor de la estabilidad regional, recientemente hemos asistido a la **crisis en la Península Coreana del año 2015**, en el mes de agosto. Al parecer, soldados norcoreanos se infiltraron en el sur y colocaron minas en el territorio fronterizo de su enemigo, hiriendo gravemente a dos soldados surcoreanos la explosión de éstas. Corea del Sur respondió a su vez con la instalación de altavoces de propaganda cuya emisión se había detenido en el año 2004, respondiendo por su parte Corea del Norte con la amenaza de una guerra total<sup>(7)</sup>.

Ante el riesgo de que estallara un conflicto a gran escala, China se vio obligada a trasladar tanques y tropas a su frontera con Corea del Norte... en un momento en que estaba ultimando el gran desfile militar para conmemorar el 70 aniversario de su victoria contra el imperialismo japonés, cuya celebración podría peligrar ante una situación de mayor escalada de las tensiones en la Península Coreana. Por ello, se ha llegado a interpretar que este desplazamiento de tropas hacia la frontera con Corea del Norte iría encaminado tanto a intimidar a este país como a evitar que hiciera algo “imprudente”<sup>(8)</sup>.

Finalmente la tensión se acabó rebajando y se alejó la posibilidad de una guerra abierta. Pero el enfriamiento sino-norcoreano, iniciado desde la llegada al poder de Kim Jong-un, se acentuó. Ejemplo de ello fue el simbolismo mostrado durante el desfile militar en Beijing celebrado el 2 de septiembre del año 2015: Choe Ryong-hae, Secretario del Partido de los Trabajadores de Corea es desplazado a un extremo de la Puerta de Tiananmen, mientras que la presidenta surcoreana Park Geun-hye se situaba a tan sólo un asiento de distancia del presidente Xi Jinping. Quedaba confirmado por tanto de manera gráfica no sólo que China se distanciaba cada vez más de Corea del Norte, sino que además como respuesta se acercaba más a Corea del Sur... algo que ya se podía deducir desde julio de 2014, cuando Xi Jinping rompió la “regla no escrita” entre los máximos dirigentes chinos según la cual Corea del Norte, al ser vecinos ideológicos, debía ser visitada oficialmente antes que Corea del Sur. A su vez, como veremos a continuación, este enfriamiento de las relaciones ha afectado tanto a los aspectos políticos como económicos de éstas, si bien los aspectos sociales, al ser escasos, se han mantenido al margen. Por su parte, que la supuesta detonación de la bomba de hidrógeno por parte de Corea del Norte este mes de enero ahonde todavía más en el distanciamiento entre ambos países es algo que no se puede afirmar con seguridad, en tanto no hay un espacio temporal suficiente para analizar, si

(6) DONG-JOON, Jo. “Costly Signaling Theory”. Recuperado el 24 ene. 2016 en: <https://courses.edx.org/courses/SNUx/SNU216B.226.1x/1T2014/courseware/cd9948706fa34bcf985db657cebe9899/a3fd4cba769345a88e4c9d5667a639e2/>

(7) FRANZ-STEFAN, Gady. “North Korea Is Mobilizing for War”. *The Diplomat*: 21 ago. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/08/north-korea-is-mobilizing-for-war/>>

(8) TIEZZI, Shannon. “Why Did China Amass Tanks at the North Korean Border?”. *The Diplomat*: 26 ago. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/08/why-did-china-amass-tanks-at-the-north-korean-border/>>

bien el especialista en Corea del Norte Andrei Lankov negaba que este hecho fuera a influir negativamente a largo plazo en la relación bilateral que estamos tratando<sup>(9)</sup>.

## Tipos de relaciones entre China y Corea del Norte

### Relaciones Políticas

Si por algo se caracteriza políticamente la relación bilateral que estamos tratando es por la asimetría. Tanto es así que tradicionalmente ambos países han mantenido una relación de patrón-cliente, proporcionando China apoyo diplomático a Corea del Norte a cambio de que ésta actuara como una especie de amortiguador de las tropas estadounidenses estacionadas en el sur de la Península Coreana<sup>(10)</sup>. Por ende, no parece ilógico que este distanciamiento entre ambos países se haya producido precisamente cuando la beligerancia en la actitud norcoreana ha aumentado, ya que China considera que podría poner en peligro la estabilidad regional.

Claro reflejo de este distanciamiento sería la colocación periférico de Choe Ryong-hae en el desfile militar de Beijing, contrastando fuertemente con la situación de la presidenta surcoreana Park Geun-hye, como hemos visto. Pero más aún llama la atención la ausencia de Kim Jong-un a dicho desfile. Con la participación de jefes de estado o presidentes de todos los continentes (pese a la marcada ausencia de Europa Occidental), el envío por parte de Corea del Norte de un representante de segundo nivel solo vendría a confirmar el cada vez mayor aislamiento del país desde su relevo generacional.

Al menos así ha sido hasta septiembre del 2015: desde octubre parecía discernirse una cierta perspectiva de acercamiento político -que se acabe viendo truncada con la posible detonación de una bomba de hidrógeno por Corea del Norte es algo que sólo con el tiempo sabremos-, a modo de solucionar los desencuentros de los últimos años. Así, si el desfile militar de Beijing reflejó el enfriamiento de la relación sino-norcoreana, el desfile militar de Pyongyang en octubre mostró por el contrario las perspectivas de que se altere esta tendencia. En efecto, China envió una delegación encabezada por Liu Yunshan, miembro del Comité Permanente del Politburó, que animó a fortalecer los lazos políticos “forjados en sangre” entre los dos países, tal y como recogió el periódico norcoreano *Rodong Sinmun*<sup>(11)</sup>. Por su parte, el presidente chino Xi Jinping envió personalmente un mensaje de felicitación a Kim Jong-un con motivo del 70 aniversario del Partido de los Trabajadores de Corea, diciendo que China “está dispuesta a hacer esfuerzos conjuntos con Corea del Norte para mantener, consolidar y desarrollar la amistad sino-norcoreana, además de para jugar un papel positivo y constructivo en mantener la paz y estabilidad regional y global”<sup>(12)</sup>.

(9) LANKOV, Andrei. “Corea del Norte realiza una nueva prueba nuclear con una bomba de hidrógeno desafiando a la comunidad internacional”. *El Mundo*: 6 ene. 2016. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/06/568c8fa8268e3ed6778b45cc.html>>

(10) FIFIELD, Anna. “At China’s big parade, North Korea’s stay-at-home leader will be a no-show”. *The Washington Post*: 1 sep. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <[https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/for-chinas-big-parade-north-koreas-stay-at-home-leader-will-be-a-no-show/2015/08/31/0b0e916d-4d52-4fcb-9790-caea4f5fb8f9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/for-chinas-big-parade-north-koreas-stay-at-home-leader-will-be-a-no-show/2015/08/31/0b0e916d-4d52-4fcb-9790-caea4f5fb8f9_story.html)>

(11) Political News Team. “Kim Jong Un Receives Delegation of Communist Party of China”. *The Rodong Sinmun*: 10 oct. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <[http://www.rodong.rep.kp/en/index.php?strPageID=SF01\\_02\\_01&newsID=2015-10-10-0002](http://www.rodong.rep.kp/en/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2015-10-10-0002)>

(12) Xinhua. “Xi sends congratulations to Kim on anniversary”. *Global Times*: 10 oct. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://epaper.globaltimes.cn/2015-10-10/WE02.htm>>

### Relaciones Económicas

Los aspectos económicos coinciden con los políticos en un elemento fundamental: también son marcadamente asimétricos. Así, China supone el 80% del comercio norcoreano<sup>(13)</sup>, mientras que Corea del Norte apenas supone nada en términos económicos para China, debido al carácter cerrado de su economía.

Además, también las relaciones económicas se han visto afectadas por el reciente enfriamiento bilateral sino-norcoreano. En este sentido, no solo China ha negado este mismo año la entrada a Corea del Norte en su Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB por sus siglas en inglés)<sup>(14)</sup>, sino que además el comercio experimentó en 2015 una caída de un 13% con respecto al 2014 durante el primer trimestre del año, acelerando drásticamente su caída si lo comparamos con el período 2013-2014, cuando ésta fue de un 2,76%, según datos de la Asociación de Comercio Internacional de Corea<sup>(15)</sup>. Y sin embargo a pesar de esto se sigue manteniendo cierta cooperación económica puntual. Ejemplos de dicha cooperación serían:

- » Creación de una zona “duty free” en el Delta del Río Tumen, donde coinciden las fronteras de China, Corea del Norte y Rusia<sup>(16)</sup>, que permitiría atraer turismo al hermético país asiático, que por ende podría captar capital extranjero.
- » Corea del Norte envía anualmente a 300.000 obreros a China a cambio de recibir como pago 300 millones de dólares<sup>(17)</sup>.
- » China aporta cereales y carburantes a Corea del Norte a cambio de que éste país permita el desarrollo del comercio fronterizo y el acceso a sus recursos minerales<sup>(18)</sup>.
- » China facilita el 90% de la energía, el 80% de los bienes de consumo y el 40% de los alimentos que Corea del Norte consume<sup>(19)</sup>.
- » Hay constancia de que en las provincias chinas fronterizas de Jilin y Liaoning hay numerosas empresas (tanto pequeñas empresas privadas como empresas estatales) que participan en tareas de importación, exportación e inversión con Corea del Norte, si bien no hay registros mercantiles públicos que indiquen exactamente cuáles son<sup>(20)</sup>.

(13) HIGUERAS, Georgina. “El discolo Kim Jong-un madura”. *El Periódico*: 20 oct. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/discolo-kim-jong-un-madura-4600239>>

(14) DO, Je-hae. “North Korea denied AIIB entry”. *The Korean Times*: 1 abr. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <[http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2015/03/116\\_176286.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2015/03/116_176286.html)>

(15) Agencia EFE. “El comercio entre Pyongyang y Pekín sigue cayendo en el arranque de 2015”. 12 may. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.efc.com/efc/espana/economia/el-comercio-entre-pyongyang-y-pekin-sigue-cayendo-en-arranque-de-2015/10003-2609912>>

(16) Reuters. “Una zona turística con “duty free” separará China y Corea del Norte”. *El Mundo*: 13 feb. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.elmundo.es/internacional/2015/02/13/54de27b4ca4741e67d8b4575.html>>

(17) DONG-JOON, Jo. “How to Cope with the Crisis?”. Recuperado el 24 ene. 2016 en: <https://courses.edx.org/courses/SNUx/SNU216B.226.1x/1T2014/courseware/cd9948706fa34bcf985db657cebe9899/eabc539bf56f4558b5fe07664c529842/>

(18) RÍOS Xulio. “Un Kim al mando”. *Observatorio de la Política China*: 14 oct. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.politica-china.org/nova.php?id=5983&clase=17&lg=gal>>

(19) SOLANA, Javier. “Corea del Norte, un test para China y Estados Unidos”. *El País*: 29 abr. 2013. Última consulta: 24 ene. 2016 <[http://elpais.com/elpais/2013/04/23/opinion/1366736991\\_008836.html](http://elpais.com/elpais/2013/04/23/opinion/1366736991_008836.html)>

(20) HAGGARD, Stephan; LEE, Jennifer; NOLAND, Marcus. “Integration in the absence of institutions: China-North Korea cross-border exchange”. *Journal of Asian economics*, XXIII, 2012, p. 132

Vistos los datos, una conclusión parece obvia: China puede permitir que se deterioren hasta cierto punto sus relaciones con Corea del Norte, pero nunca emprenderá una política de asfixia económica contra ésta. El no tener tropas estadounidenses en su frontera y no tener que hacer frente a una crisis humanitaria de probablemente cientos de miles de personas ante un hipotético colapso norcoreano son cuestiones de la envergadura suficiente como para mantener los intercambios necesarios para evitar dicho colapso (si bien Ramón Tamames niega importancia a esto, ya que según algunos funcionarios chinos, Corea del Norte “tiene poco interés como *Estado-colchón* para China”)<sup>(21)</sup>.

### Relaciones Sociales

En lo respectivo a los aspectos sociales las relaciones son mucho más escasas, debido al hermetismo norcoreano. No obstante, eso no significa que cada año miles de ciudadanos chinos no puedan visitar Corea del Norte, ya sea por nostalgia hacia la etapa maoísta, para conocer mejor esta época por medio de las semejanzas con la actual Corea del Norte o simplemente por curiosidad hacia este país. Según datos de la Administración de Turismo de Beijing, cada año de media unos 10.000 turistas chinos entran en tren en el territorio de su vecino a través de la ciudad fronteriza de Dandong<sup>(22)</sup>. Por otro lado, no se observa reciprocidad en el aspecto turístico desde el lado norcoreano. No obstante, sí que es posible que algunos norcoreanos entren en China, pudiendo agrupar estos casos en torno a tres supuestos:

- » Entradas permitidas por el gobierno de Kim Jong-un: serían ciudadanos autorizados a salir de su país y entrar en China para obtener capital que sirva para financiar al gobierno norcoreano. En este supuesto el caso más destacado sería el de los 300.000 obreros mencionados anteriormente, si bien también encontramos otros ejemplos más simbólicos, como el de la banda Pyongyang Style, que según recogía este verano el diario *South China Morning Post* actuaba ciudades -cantando canciones de temática socialista, revolucionaria o proletaria- en pueblos fronterizos chinos para obtener dinero para su gobierno<sup>(23)</sup>.
- » Militares o incluso ciudadanos norcoreanos en zona fronteriza que protagonizan actos de saqueo en pueblos chinos cercanos, llegando algunas ocasiones a producirse incluso asesinatos de ciudadanos chinos. Una problemática de la que incluso el diario chino *Global Times* se hacía eco este verano<sup>(24)</sup>.
- » Desertores norcoreanos que cruzan la frontera con China intentando huir de su país. Por otro lado, se calcula que en China podría haber viviendo entre 30.000 y 100.000 norcoreanos huidos durante las hambrunas de su país en los años 90<sup>(25)</sup>.

(21) TAMAMES, Ramón.; DEBASA, Felipe.: *China, tercer milenio: el dragón omnipotente*, Editorial Planeta, Madrid, 2013, p. 325

(22) Administración de Turismo de Beijing. “Recorrido Ferroviario del Noreste de China y la RPDC”. *Visit Beijing*: 29 may. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://spanish.visitbeijing.com.cn/play/thematic/n215161846.shtml>>

(23) Agence France-Presse. “Pyongyang style: North Korea girl bands rock Chinese border”. *South China Morning Post*: 23 jul. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1843152/pyongyang-style-north-korea-girl-bands-rock-chinese>>

(24) CHEN, Heying. “Police probe triple murder near China-N. Korea border”. *Global Times*: 30 abr. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.globaltimes.cn/content/919537.shtml>>

(25) VVAA. *The survival of North Korea: essays on strategy, economics and international relations*, Mc Farland & Company Inc., North Carolina, 2011, p. 121

## Impacto regional

### Impacto en la relación entre China y Corea del Sur

La influencia en Corea del Sur de la relación que estamos tratando es dispar. Por un lado, la supervivencia del gobierno norcoreano, que parece poco probable sin la colaboración de China, supone la eternización del conflicto en la Península Coreana y el mantenimiento del statu-quo, sin la perspectiva de ninguna solución a corto o medio plazo. Pero por otro lado, el actual clima de enfriamiento que han venido atravesando las relaciones entre China y Corea del Norte ha repercutido de manera indirecta, y muy positivamente, en Corea del Sur.

En efecto, si ya comentaba anteriormente cómo Xi Jinping realizó en julio de 2014 un gesto inédito al visitar Corea del Sur antes que Corea del Norte, su tradicional aliado ideológico, el acercamiento a Seúl no se quedó ahí. En este sentido, Corea del Sur ha ingresado en el año 2015 en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras<sup>(26)</sup>, un hecho especialmente notable desde un punto de vista doble. No se trata ya únicamente de que Corea del Sur decidiera finalmente no ceder ante las presiones estadounidenses que pretendían anular la predisposición de Seúl a entrar en dicho banco, sino que además la entrada de Corea del Norte fue vetada por China como ya se mencionó anteriormente.

Finalmente, y no por ello menos importante, este acercamiento se ha materializado en un acontecimiento de gran importancia para ambas economías: la firma en junio de 2015 de un acuerdo de libre comercio, el mayor en términos de volumen comercial firmado nunca por Beijing, y que buscaría eliminar los aranceles en el 90% de los productos comercializados entre China y Corea del Sur, además de preverse que propiciará un incremento del comercio bilateral de 300.000 millones de dólares anuales. Por su parte, la continuación de las negociaciones Beijing-Seúl, esta vez para eliminar las barreras a la movilidad del sector servicios entre ambos países para 2017<sup>(27)</sup> no hace sino confirmarnos el profundo acercamiento experimentado entre China y Corea del Sur en los últimos años, merced del distanciamiento sino-norcoreano.

### Impacto en la relación entre China y EEUU

China y Estados Unidos comparten, al igual que Corea del Sur, el apoyo a la desnuclearización en la Península Coreana y la reanudación de las conversaciones a seis bandas (China, EEUU, Corea del Sur, Corea del Norte, Japón y Rusia) destinadas a la consecución de una paz regional estable. Estas conversaciones fueron abandonadas en abril del año 2009 debido a la imposibilidad de obtener acuerdo alguno, según Richard Vogt, del *Australian Institute of International Affairs*, debido a que cada país tenía sus propios objetivos e intereses, estando el principal punto de fricción en las posturas de Washington y Pyongyang: si EEUU busca la desnuclearización de Corea del Norte -y en último término la caída de su sistema político-, Corea del Norte busca precisamente mantener su capacidad nuclear para disuadir cualquier posible agresión norteamericana<sup>(28)</sup> (algo que por cierto suele omitirse en determinados análisis occidentales).

(26) PANDA, Ankit. "South Korea Joins the AIIB". *The Diplomat*: 28 mar. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/03/south-korea-joins-the-aiib/>>

(27) TIEZZI, Shannon. "It's Official: China, South Korea Sign Free Trade Agreement". *The Diplomat*: 02 jun. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/06/its-official-china-south-korea-sign-free-trade-agreement/>>

(28) VOGT, Richard. "The curious case of the six party talks". *Quarterly Access-Australian Institute of International Affairs*, VI, 2014, p. 19

En este sentido, si tenemos en cuenta su objetivo final, no es de extrañar que EEUU vea con recelo el apoyo de Beijing a Pyongyang, al ser crucial para la supervivencia de Corea del Norte. Además, EEUU critica a menudo a China no solo por este sustento, sino también por la frecuente cobertura diplomática que sobre Corea del Norte realiza en cuestiones relacionadas con los derechos humanos, al igual que por la deportación de exiliados norcoreanos detenidos en suelo chino, habiéndose incluso llegado a plantear en el pasado amenazas de reducir el comercio por parte de EEUU a China si no modificaba su política<sup>(29)</sup>.

Ahora bien, también se podría afirmar que con esas críticas EEUU simplemente actúa en función del rol que se ha atribuido de gendarme a nivel internacional. Los EEUU se consideran poseedores no solo del derecho sino también del deber de criticar a China por su sostén a Corea del Norte, lo cual no quiere decir que en cierto modo no se sientan cómodos con el relativo control que China pueda ejercer sobre Pyongyang, evitando que las escaladas de tensión lleguen hasta un punto de no-retorno. Y si bien esto no lo reconocen públicamente, sí que lo hizo la presidenta surcoreana Park Geun-hye cuando visitó Beijing en septiembre de 2015 para asistir al desfile militar, expresándole en persona a Xi Jinping según la agencia surcoreana *Yonhap News* “su agradecimiento por el papel constructivo que China ha desempeñado en la distensión de las tensiones militares en la península coreana”<sup>(30)</sup>. Por ello, a pesar de las críticas que Estados Unidos pueda realizar en determinados momentos sobre los lazos de China con su vecino norcoreano, éstas no suponen ni supondrán un empeoramiento de las relaciones que los norteamericanos mantienen con dicho país asiático. A esto se añade la opinión de Henry Kissinger, para quien EEUU sabe que China cuenta con que si se aceptara a Corea del Norte como potencia nuclear, también se abriría la puerta a hacerlo con Japón o Corea del Sur, o incluso con Vietnam o Indonesia, situación que en absoluto le gustaría, por lo que los chinos serán contrarios a una Corea del Norte reconocida como tal<sup>(31)</sup>.

## Conclusiones

A modo de conclusión de todo lo dicho anteriormente, podemos afirmar que efectivamente la relación China-Corea del Norte es una relación asimétrica y desigual: mientras que para Corea del Norte, China es el garante último de su supervivencia y prácticamente el único aliado que le queda, Corea del Norte es para China más bien una cuestión de interés geopolítico. En este sentido, el colapso de Pyongyang supondría no solo que China tuviera que hacer frente a una enorme crisis humanitaria, sino que también tendría que ver cómo las tropas estadounidenses quedarían estacionadas en su mismísima frontera<sup>(32)</sup>. Esto llevaría a su vez a poder afirmar que se trata también de una relación polémica, ya que China continúa prestando asistencia diplomática y económica a Corea del Norte, recibiendo por ello críticas por parte de EEUU. Lo que sí parece claro es que el único modo de garantizar la paz regional es por medio del diálogo multilateral

(29) FEFER, John. “Human Rights in North Korea and the U.S. Strategy of Linkage”, *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, 2006, p. 3

(30) Yonhap News Agency. “Park expresa su agradecimiento a Xi Jinping por el papel constructivo de China en el alivio de las tensiones intercoreanas”. 2 sep. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://spanish.yonhapnews.co.kr/national/2015/09/02/0300000000ASP20150902002000883.HTML>>

(31) KISSINGER, Henry. *China*, Editorial Debate, Barcelona, 2015, p. 510

(32) European Union. “China’s foreign policy and external relations”. *Directorate-General for External Policies, Policy Department*, 2015, pp. 31-32

entre China, EEUU y Corea del Sur, por muchas diferencias que estos actores internacionales puedan tener entre sí<sup>(33)</sup>.

Por otra parte, podemos ver que si bien la relación bilateral que estamos tratando ha sido tradicionalmente estrecha, últimamente estaba atravesando un período de enfriamiento desde la llegada de Kim Jong-un al poder. Un distanciamiento que se ha manifestado tanto en el debilitamiento de los lazos políticos (llegando a su máxima expresión con la posición periférica de Choe Ryong-hae durante el desfile militar en Beijing) como de los lazos económicos (con una caída interanual del comercio de un 13% con respecto al año 2014). Pero tanto los aspectos políticos como económicos de esta relación bilateral tienen un nexo común: el no llegar nunca a desaparecer completamente. Corea del Norte tiene lo que Joseph Nye denomina “el poder de la debilidad”<sup>(34)</sup>, siendo la posibilidad de su derrumbe una amenaza lo suficientemente importante (y a la vez pernicioso) para China como para que ésta haga todo lo posible para evitarlo.

En este sentido, como ya se ha comentado anteriormente, parece como si se estuviera haciendo un esfuerzo (sobre todo por parte de China) en volver a mejorar el clima bilateral entre estas dos naciones, algo que se aprecia desde la visita de Liu Yunshan a Pyongyang en octubre del 2015 para asistir al desfile militar. Esta idea también es compartida por Xulio Ríos, director del *Observatorio de la Política China*, quien opina que la proximidad ideológica, las circunstancias históricas y las necesidades estratégicas, incluyendo el evitar la preeminencia de EEUU en la región, condicionan esta relación bilateral, y que la visita de Liu Yunshan a Pyongyang no vendría sino a significar que la tesis del abandono chino a Corea del Norte “ha pasado a mejor vida”<sup>(35)</sup>. Y como también se ha dicho, no parece posible que la posible detonación de la bomba de hidrógeno por parte de Corea del Norte vaya a tener efectos negativos a largo plazo en la relación bilateral que estamos tratando. Así, podríamos concluir que todos aquellos actores internacionales que hasta hace poco se congratulaban ante la perspectiva de una Corea del Norte abandonada a su suerte por China tendrán que esperar. Corea del Norte es para China una pieza geopolítica clave, y en el tablero de ajedrez que son las relaciones internacionales, dejarla caer sería atentar contra sus propios intereses. Y esto es algo que en Corea del Norte saben muy bien.

(33) NOESSELT, Nele. “China’s contradictory role(s) in world politics: decrypting China’s North Korea strategy”, *Third World Quarterly*, XXXV, 2014, p. 1317

(34) NYE, Joseph Samuel. “La ponderosa debilidad de Corea del Norte”. *El País*: 07 ago. 2013. Última consulta: 24 ene. 2016 <[http://elpais.com/elpais/2013/07/17/opinion/1374082096\\_981350.html](http://elpais.com/elpais/2013/07/17/opinion/1374082096_981350.html)>

(35) RÍOS, Xulio. “Un Kim al mando”. *Observatorio de la Política China*: 14 oct. 2015. Última consulta: 24 ene. 2016 <<http://www.politica-china.org/nova.php?id=5983&clase=17&lg=gal>>

## Retos en las relaciones a través del Estrecho de Taiwan tras la victoria del *Minjindang*

Xulio Ríos

Los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales del 16 de enero en Taiwan abren un nuevo tiempo político en la isla y también en las relaciones a través del Estrecho. La amplia victoria del *Minjindang* o PDP (Partido Democrático Progresista), mayor que las registradas en 2000 y 2004 y sin ápice alguno de polémica, transforma el mapa de la isla.

Frente al Yuan Legislativo previo con representación de seis formaciones (KMT-64, PDP-40, UST-3, PPP-3, USNP-2, Independiente-1), el nuevo ofrece la siguiente radiografía:

**Escaños obtenidos por cada partido**

Nombre del partido	Escaños	Porcentaje (%)
Kuomintang	35	30.97%
Partido Democrático Progresista	68	60.18%
Partido el Pueblo Primero	3	2.65%
Unión Solidaria de Taiwán	0	0.00%
Unión Solidaria Independiente	1	0.88%
Independientes	1	0.88%
Partido Nuevo Poder	5	4.42%
Partido Republicano	0	0.00%
Partido Nuevo	0	0.00%
Otros	0	0.00%
Alianza del Partido Verde de Taiwán y el Partido Socialdemócrata de Taiwán	0	0.00%

En las elecciones presidenciales, estos fueron los resultados:

Candidatos electos	Núm.	Candidatos	Partido	Votos obtenidos	Porcentaje de votos
	1	Eric Chu, Jennifer Wang	Kuomintang	3 813 365	31.04%
Candidatos electos	2	Tsai Ing-wen, Chen Chien-jen	Partido Democrático Progresista	6 894 744	56.12%
	3	James Soong, Hsu Hsin-ying	Partido Pueblo Primero	1 576 861	12.84%

La victoria de Tsai Ing-wen fue ligeramente inferior en porcentaje a la obtenida por Ma en 2008: 56,12% frente a 58,44%, pero con una diferencia de votos superior a los tres millones.

### *Avanzando sobre los datos*

El PDP infligió al KMT la más pesada derrota de toda su historia, tanto en lo que se refiere a las elecciones presidenciales (56,1% frente a 31%) como a las legislativas (68 escaños frente a 35), dejando a la formación nacionalista en una severa crisis. La carrera por la presidencia en el KMT ya se ha iniciado. Tras la dimisión de Eric Chu, la elección del nuevo liderazgo se llevará cabo el 26 de marzo. Si bien interinamente asumió la jefatura de la formación la vicepresidenta Huang Min-hui, ya se anunciaron hasta seis candidaturas, incluyendo las de Hung Hsiu-chu y Hau Lung-bin. Según la normativa interna, solo pueden ser aspirantes los miembros del partido que hayan sido integrantes del Comité Central o del Comité de Asesoramiento. Los candidatos están obligados a pagar la suma de 1,6 millones de dólares taiwaneses en concepto de gastos de gestión y recoger firmas de al menos el 3 por ciento del total de miembros del partido (actualmente, unos 320 mil). Voces críticas internas consideran este mecanismo abusivo y que solo pretende manipular y condicionar el resultado del proceso.

El PDP ganó en 18 de las 22 circunscripciones territoriales o municipalidades, con porcentajes superiores al 60 por ciento en 6 de ellas. El KMT solo resiste en Taitung, Hualien, Kinmen y Lianchiang. Incluso en el Nuevo Taipei de Eric Chu, el PDP ganó al KMT (51,9% frente a 37,49%).

Una segunda consideración importante es la irrupción del PNP (Partido del Nuevo Poder), consecuencia directa del *Movimiento Girasol*. Nacida hace apenas un año, esta formación obtuvo 5 diputados, 2 más que el PPP de James Soong, próximo en ideario al KMT. Su mensaje se centró en la defensa de una mayor justicia social, simbolizando en buena medida la entrada de una nueva generación en la política taiwanesa. Contrasta este éxito con el fracaso de la alianza de socialdemócratas y verdes, que no sobrepasó el 2,53%, desencadenando dimisiones y señalando un futuro incierto para ambos partidos.

Otro dato importante es la participación: 66,27 por ciento frente a 74,38 por ciento en los anteriores comicios. El número de electores para los comicios superó los 18,78 millones. El 68,8 por ciento se concentra en las seis municipalidades especiales del país: Taipei, Nueva Taipei, Taoyuan, Taichung, Tainan y Kaohsiung. La mayor abstención pudiera estar relacionada con la pérdida de lealtad electoral de un fragmento significativo de la base del KMT. Esta circunstancia sugiere que la competición por la presidencia entre quienes apuestan por un partido más centrado en Taiwan –eliminando incluso la referencia a China en el nombre del partido– y quienes abogan por ligar su futuro a la cooperación con el PCCh para la reunificación pacífica, podría intensificarse en el futuro inmediato.

## *La reacción de EEUU*

EEUU hizo saber en las jornadas previas su disposición a trabajar con el ganador de los comicios. Tanto Tsai primero como Chu después –a diferencia de Hung Hsiu-chu que había ignorado el desplazamiento para centrarse en la isla–, efectuaron una gira previa por el país manteniendo contactos con la diáspora taiwanesa y con funcionarios de la Administración Obama a similar nivel.

El Departamento de Estado de EE. UU. anunció el día 14, dos días antes de la jornada electoral, que Antony Blinken viajaría a Japón, Myanmar, Corea del Sur y China Continental, llegando a Beijing luego de las elecciones de Taiwán; por su parte, el ex subsecretario de Estado de Estados Unidos, William Burns, viajaría a Taiwán directamente tras los comicios.

En el encuentro mantenido en Beijing por Zhang Zhijun, director de la Oficina de Asuntos de Taiwan, y el subsecretario de Estado de EEUU, Anthony Blinken, China instó a Washington a manejar el asunto de Taiwan “con prudencia”. Con posterioridad, también en la capital china, John Kerry y Wang Yi, máximos responsables de las diplomacias de los dos países, reafirmaron el respeto al principio de una sola China.

La relación triangular EEUU-China-Taiwan es de interés vital en la preservación del status quo y cualquier matiz o evolución en la posición de cada uno de los vértices provoca inevitables reacciones en los demás. En el continente se sigue con particular atención las sugerencias estadounidenses –con complicidad taiwanesa– que apuntan a un reforzamiento de los vínculos económicos y en materia de seguridad entre ambas partes. Las ventas de armas de EEUU a Taiwan son objeto de reprobación constante por parte de Beijing.

Para Taipei el escenario de la cooperación con EEUU no es del todo pacífico. Dar luz verde o no a la importación de carne de cerdo con ractopamina procedente de EEUU se convirtió en un tema de gran importancia en la campaña. Las asociaciones del sector claman contra esta posibilidad. El Consejo de Agricultura también se opone y recuerda que China, Rusia o la UE prohíben el uso de este fármaco. Aceptarlo supondría, además, una pérdida para la industria local estimada en unos 2.330 millones de dólares, según dicho Consejo. El KMT criticó a Tsai por su actitud ambigua tras la visita de junio a EEUU, instándola a explicar un aparente cambio de postura. Según el KMT, Tsai tiene un plan para levantar la prohibición de las importaciones. El PDP lo niega. Pronto se verá.

Por su parte, Washington supedita avances en el acercamiento de Taiwan al PDP a solucionar, entre otros, este problema.

## *A través del Estrecho*

Por activa y por pasiva, fuentes oficiales de China continental hicieron saber que su intención de no intervenir en las elecciones de Taiwan pero manteniendo su atención en las relaciones a través del Estrecho.

La victoria de Tsai Ing-wen refuerza la apuesta por la separación política e identitaria con el continente. No obstante, cabe resaltar la moderación del discurso independentista del PDP que en este nuevo tiempo se inclina con claridad por evitar las provocaciones directas a Beijing. Esa prudencia (revestida de ambigüedad), de la que hizo gala Tsai durante toda la campaña, contó con amplio respaldo hasta el punto de privar de representación a otras formaciones aliadas, en especial la TSU del ex presidente Lee Teng-hui, que no obtuvo representación.

En sus primeras declaraciones tras las elecciones, Tsai reiteró su intención de tratar con cautela las relaciones a través del Estrecho, descartando que la no aceptación del Consenso de 1992 equivalga a su interrupción. El secretario general del PDP, Joseph Wu, indicó que el deseo de Tsai es volver al “espíritu de 1992”, de forma que ambas partes puedan “aceptarse mutuamente pese a las diferencias existentes”. Wu también negó que el resultado electoral suponga un voto en contra de China continental y quitó hierro a la importancia de este asunto en la campaña, descartando que deba interpretarse en clave de partidarios de la unificación o de la independencia. Wu aludió a otros factores: la alicaída economía y la seguridad alimentaria, el descontento de los jóvenes, el mejor gobierno del PDP en el ámbito local, entre otros, como claves adicionales e incluso preeminentes del resultado.

Tsai, quien será la primera mujer al frente de los destinos de Taiwan, dijo durante su primera alocución que “los taiwaneses han utilizado las urnas para escribir una nueva página de la historia, para provocar el tercer cambio de partido gobernante desde que existen elecciones libres y directas a presidente, y también para provocar el primer vuelco electoral que se produce en el Yuan Legislativo”. Además, enfatizó que con esa base, durante su gobierno trabajará para que las relaciones en el Estrecho sean consistentes, predecibles y sostenibles. Igualmente, la presidenta electa hizo hincapié en que el nuevo gobierno promoverá las relaciones en el Estrecho a partir de lo establecido en la Constitución de la República de China y de acuerdo a los intereses de la ciudadanía.

Tsai, que debe equilibrar su mensaje para no verse asediada internamente por quienes le acusan de abandono del ideario independentista de su partido, apega su discurso a la preservación del status quo. En lo inmediato, sugiere cuatro elementos clave que deben guiar las relaciones: 1) el hecho histórico del diálogo bilateral de 1992 y el reconocimiento recíproco a pesar de las diferencias; 2) el actual sistema constitucional de la República de China; 3) los resultados de las negociaciones y los intercambios en las últimas dos décadas; 4) los principios democráticos de Taiwan y la opinión popular.

Si bien la CCTV emitió el pasado día 21 de enero un video grabado en 2015 de un simulacro militar en la costa suroriental del continente o que miles de mensajes inundaron la cuenta de Facebook de la presidenta Tsai con “los ocho honores y deshones” del PCCh y muestras de rechazo a la independencia, lo que pudiera dar pie a cierto mensaje intimidatorio, lo cierto es que las reacciones oficiales han sido más cautelosas que las registradas en 2000, reiterando siempre, eso sí, que “el Consenso de 1992 es el fundamento político del desarrollo pacífico de las relaciones” y que “solo adhiriéndose a él” las relaciones pueden tener expectativas firmes y prolongadas. Beijing niega responsabilidad en la derrota del KMT, que atribuye a factores sociales y económicos y a la insatisfacción de la juventud, no a la política a través del Estrecho. Por el momento, incluso

las insinuaciones de una reducción del número de turistas autorizados para visitar Taiwan son solo rumores y fueron desmentidos rápidamente.

En un comunicado de la agencia oficial Xinhua, se reivindica el legado de dicha política hasta el punto de que fue asumido por la propia Tsai, que evitó posicionarse en contra y aboga ahora por el status quo. Como añadido, Xinhua aventura un mandato del PDP “tan transitorio como una nube pasajera” y más va a depender del éxito en el proceso de desarrollo continental. Si el continente gestiona bien sus asuntos, no debe preocuparse demasiado por los cambios políticos en Taiwan, apostilla.

Mientras prosiguen las interpretaciones de los discursos y actitudes ambas partes, también persiste una relativa normalidad en la gestión de las dinámicas bilaterales. Así por ejemplo, Taipei informó que tras la novena reunión sobre el establecimiento de oficinas representativas a ambos lados del Estrecho se llegó a un pacto preliminar aunque ambas partes deberán dialogar más sobre la interpretación del acuerdo y las medidas concretas para su implementación.

Asimismo, un programa de transbordos de vuelos con origen y destino en China inició operaciones en tres ciudades del continente (Nanchang, Kunming y Chongqing). A estos pasajeros no se les revisará ni sellará sus visados cuando transiten por Taiwan hacia otros destinos.

Por otra parte, Taipei autorizó el proyecto de inversión de la empresa TSMC para la construcción de una fábrica de obleas electrónicas de 12 pulgadas en Nanjing, con una inversión que asciende a US\$3.000 millones. Es la primera vez que una compañía taiwanesa establecerá una fábrica de esta naturaleza y de propiedad absoluta en China continental.

Andrew Hsia y su homólogo Zhang Zhijun se felicitaron el Año Nuevo Lunar por la línea telefónica directa oficializada el 30 de diciembre. Fue esta la primera vez que ambos conversaron por esta vía desde el 16 de enero. Las elecciones marcan un punto de inflexión en la historia política de la isla. Tsai, Hakka por su padre, Minnan por su madre y aborígen por su abuela materna, no es sospechosa de favorecer la unificación y aspira a establecer un nuevo tipo de relaciones con el continente. Beijing puede tener en Tsai un reto y una oportunidad para actualizar su política, pero no será fácil.

En una reunión anual de funcionarios centrales y locales responsables de los asuntos de Taiwan, Yu Zhengsheng, presidente de la continental Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, instó a movilizarse para “contener la independencia de Taiwan”.

A Beijing no le queda otra que reconocer a las nuevas autoridades taiwanesas para poder mantener el diálogo y la interacción. ¿Esto significa reconsiderar la demonización del PDP? En cierta medida sí, siempre y cuando el PDP se mantenga alejado de la reivindicación independentista. Aunque no reconozca el Consenso de 1992, si Beijing quiere mantener el enfoque en relación a Taiwan a pesar de estos resultados, si quiere fortalecer los intercambios, necesita tender puentes.

El PDP se ha mostrado en campaña claramente moderado en relación al continente y tras las elecciones valoró positivamente la reacción de Beijing que calificó de “medida”.

La cautela de ambas partes es evidencia de que ninguna desea un empeoramiento, pero ambas deberán esforzarse para retornar a ese espíritu original de “dejar a un lado las diferencias para encontrar un terreno común” que en su día propició el consenso.

## *El status quo*

La líder y candidata del PDP, Tsai Ing-wen, dijo en abril que la esencia de su política a través del Estrecho sería mantener el “status quo” con China. Toda una declaración de principios con el objetivo de ahuyentar aquellos malos vientos que en 2012 le jugaron una mala pasada cuanto todo parecía soplarle a favor. Pero, ¿qué es el status quo?

Decir que el status quo equivale a mantener el estado actual de las cosas es decir poco. En principio, apostar por el status quo en el Estrecho podría equivaler a renunciar a la búsqueda de la independencia de derecho, lo cual supone un matiz importante en la política soberanista, dejando fuera de juego muchas de las acciones que en su día llevó a cabo el ex presidente Chen Shui-bian (2000-2008), de su misma formación. Por otra parte, cuando el Kuomintang (KMT) critica a Tsai por su ambigüedad –olvidando que ese es también el medio natural del KMT- sugiere que el status quo no se puede desligar del Consenso de 1992 (Una China, dos interpretaciones). En este caso, no solo se trataría de rechazar la independencia sino de abogar por la existencia de una sola China, sea esta cual fuere. El status quo vendría a incorporar todos los avances registrados en el acercamiento bilateral en los años del mandato de Ma Ying-jeou (2008-2016) de signo claramente nacionalista pan-chino.

La opinión pública taiwanesa, según numerosas encuestas realizadas hasta la fecha, asocia el status quo con dejar las cosas simplemente como están. Ese punto de vista contaría con una media de apoyo del 85 por ciento en la isla. “Dejar las cosas como están” significa básicamente apostar por un relacionamiento pacífico a ambos lados del Estrecho, es decir, rechazar cualquier cambio de situación recurriendo a medidas de fuerza, desarrollando los vínculos económicos pero manteniendo las distancias en lo político y estableciendo un ritmo de evolución que permita su interiorización por parte de la sociedad taiwanesa. Lo contrario, podría abocar a otra especie de “Movimiento Girasol” como el registrado en 2014, que catalizó las reservas de un sector de los taiwaneses a propósito del entusiasmo del tándem KMT-PCCh. En ese ir y venir estaría el equilibrio, es decir, entre la continuidad de los vínculos bilaterales pero también en la preservación del modus vivendi democrático de la isla y su sistema constitucional. Tsai dijo en junio del pasado año que de ganar las elecciones presidenciales preservaría lo alcanzado y desarrollaría los vínculos con el continente teniendo en cuenta la opinión social mayoritaria en cada momento. En cualquier caso, aun disponiendo de mayoría legislativa suficiente, no parece inclinarse por promover cambios sustanciales ni referéndums que, de llevarse a cabo, alterarían el status quo. Quiere decir esto también que, en lo político, podría darse una cierta parálisis.

La insistencia del KMT –y del PCCh– en que el status quo incluye la aceptación del Consenso de 1992 constituye una severa medida de presión sobre el PDP. Por activa y por pasiva, Beijing hizo saber que el no reconocimiento de dicho consenso causaría un cambio tectónico en la relación bilateral y catapultaría a las dos partes al pasado de conflicto.

Las alusiones a la defensa del status quo sugieren, por tanto, también diferentes interpretaciones para nacionalistas y soberanistas, azules y verdes, y pesará lo suyo en la dinámica bilateral en los próximos meses.

### *La tregua diplomática*

La reacción del Ministerio de Asuntos Exteriores de China continental a los resultados en Taiwan también es de interés. El portavoz Hong Lei aseguró contar con el resto del mundo para prevenir cualquier hipotética actividad secesionista en el futuro. Los resultados, dijo, no cambian el hecho básico y el consenso de la comunidad internacional en el sentido de que Taiwan y la parte continental pertenecen a una misma China.

El principio de la salvaguardia de la soberanía estatal y la integridad territorial, uno de los ejes esenciales de la política china y de cualquier país, afecta de lleno a la problemática de Taiwan.

Recuérdese que el debate sobre la solidez de los vínculos diplomáticos de Taipei con sus 22 aliados arreció en el transcurso de la campaña electoral. Un diputado del KMT, Tsai Cheng-yuan, aseguró que 18 de ellos “se alinean haciendo cola ante Beijing” y una eventual victoria del PDP equivaldría a perderlos de forma casi automática. En los años de mandato de Ma Ying-jeou, Taiwan solo perdió un aliado (Gambia, en 2013) en virtud de la tregua suscrita con Beijing. El posible “efecto avalancha” fue criticado por el PDP acusando al KMT de irresponsable. La Cancillería aseguró que los vínculos con los aliados son estables. Ma reivindica como parte esencial de su legado la utilidad de su diplomacia flexible y alertó a quienes ansían volver a la diplomacia de chequera. Durante el mandato de su antecesor, Chen Shui-bian, Taiwan ganó 3 aliados pero perdió 9. Durante un debate televisivo de la campaña, Tsai acusó a Ma de haber acentuado la dependencia de los asuntos diplomáticos de Taiwan respecto a China continental.

Lo cierto es que estos años de Ma Ying-jeou no ofrecen un balance negativo en esta materia. Chile, Uzbekistán y Ruanda elevan ya a 161 el número de países que ofrecen facilidades de visado a los taiwaneses. También logró una mayor tolerancia en la participación en el sistema onusino. Aún así, es obvia la fragilidad de su posición con una China cada vez más protagonista en los asuntos mundiales y que podría alterar significativamente el marco actual en un abrir y cerrar de ojos.

## Conclusión

Los liderazgos de ambos lados del Estrecho deberán gestionar nuevas hojas de ruta para encauzar el problema de Taiwan. La llegada al poder del PDP, por segunda vez en 16 años, puede llevar al PCCh a insistir en sus presiones para evitar pasos atrás en las dinámicas de acercamiento propiciadas en los últimos años, fortaleciendo la proximidad y dependencia económica de la isla respecto al continente y limitando la capacidad de maniobra de los soberanistas. En cualquier caso, Beijing debe tirar lecciones de sus propias prisas, malas consejeras para sumar simpatías en un contexto marcado igualmente por los controvertidos efectos de la política “un país dos sistemas” en el próximo Hong Kong.

Tsai aseguró su compromiso con el status quo, incluyendo el Acuerdo Marco de Cooperación Económica de 2010 y en esa actitud sintoniza con una gran mayoría de taiwaneses que no desean regresar a aquel pasado de tensiones con el continente, habitual en el primer mandato del PDP. Deberá lidiar para ello con las propias contradicciones internas, en especial con aquellos segmentos de su propio partido que recelan de la moderación y apuestan por el desafío a Beijing reclamando pasos de facto hacia la independencia.

La norma para la supervisión de los acuerdos a través del Estrecho, en el Yuan Legislativo desde abril de 2014, será una máxima prioridad para la mayoría del PDP. Su entrada en vigor alterará de modo significativo el proceso de negociación y acuerdo a través del Estrecho, asegurando un alargamiento e intensificación de los controles, lo que podría impacientar al continente.

Pero ahora mismo no se requiere insistir en líneas rojas sino en exploraciones mutuas para evitar que el estrecho de Taiwan se convierta en un nuevo frente de inestabilidad en una región como Asia-Pacífico sujeta a importantes y graves tensiones.

## Fuentes

Hebdomadario de la Política Taiwanesa, CNA, Xinhua, Taipei Times.

解析中国

Jiexi Zhongguo



伊比利亚美洲 对中国的分析与思考  
Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China



Observatorio de la  
Política China