

EL DESARROLLO DEL OESTE: LA ESTRATEGIA PARA EL FUTURO DE CHINA

*Pablo Rovetta Dubinsky**

El desarrollo de la región Oeste del país es uno de los objetivos prioritarios del gobierno chino para los próximos diez años y una de las claves para que pueda sostener su evolución económica y mantener la estabilidad y unidad política. Los éxitos alcanzados por China en su desarrollo económico y social han sido espectaculares en las últimas dos décadas. No obstante, uno de los efectos negativos ha sido el marcado aumento de las diferencias de desarrollo económico y social entre las distintas regiones del país, diferencias que, si no se tratan adecuadamente, pueden poner en serios aprietos su futuro económico y político. El gobierno chino ha lanzado un ambicioso programa de desarrollo del oeste del país, que incluye la realización de grandes proyectos en el sector de las infraestructuras y la energía.

Palabras clave: *desarrollo regional, desequilibrio regional, infraestructura básica, planificación energética, gas natural, China.*

Clasificación JEL: *L91, L95, O18, O53, R58.*

1. Introducción

Uno de los principales objetivos estratégicos que se han fijado las autoridades chinas para el presente Plan Quinquenal de Desarrollo (2000-2005) y la primera década del siglo XXI es el desarrollo económico y social del interior del país, o lo que se conoce como el Oeste¹. El desarrollo del Oeste, que incluye la realización de gigantescos proyectos de infraestructura y

energía, es considerado fundamental no sólo para que China pueda continuar de forma exitosa su proceso de desarrollo y transformarse a mediano plazo en una potencia económica, sino también para mantener la estabilidad y unidad política del país.

La política de reformas y apertura al exterior que está aplicando la República Popular desde la muerte de Mao Zedong, al tiempo que ha obtenido éxitos espectaculares en lo económico y social reconocidos de forma universal, ha generado también unas diferencias sociales y regionales que, de no solucionarse de forma adecuada, podrían poner en peligro la estabilidad social, la unidad política del país y la continuidad de las reformas. Es en este contexto en el que el Presidente Jiang Zeming lanza, en 1999, la consigna de «Desarrollar en gran medida el Oeste», política que de forma concreta ha

* Director para Relaciones con China. Técnicas Reunidas.
Versión de febrero de 2002.

¹ La definición de Oeste utilizada en este trabajo es la de las autoridades chinas e incluye las siguientes zonas del país: Región Autónoma de Xinjiang, Región Autónoma de Ningxia, Provincia de Gansu, Provincia de Qinghai, Provincia de Shaanxi, Provincia de Sichuan, Provincia de Yunnan, Provincia de Guizhou, Región Autónoma de Tíbet, Región Autónoma de Mongolia Interior, Región Autónoma de Guangxi y la Municipalidad de Chongqing.

comenzado a aplicarse en el actual Xº Plan Quinquenal de Desarrollo.

2. La estrategia regional de Mao Zedong

Durante el período que va desde la fundación de la República Popular, en 1949, hasta la muerte de Mao Zedong, en 1976, China siguió una política de desarrollo regional que, al tiempo que buscaba un equilibrio entre las regiones, favorecía en muchos aspectos al interior del país y a las zonas rurales. Mao hablaba siempre, en este sentido, de reducir las diferencias entre el campo y la ciudad.

Se trataba de impedir la existencia o el agravamiento de diferencias en el desarrollo económico y social entre regiones, y se impulsaba el autoabastecimiento económico de cada una de ellas. Así, se intentaba que cada provincia contara con una estructura económica lo más completa posible, allí donde las condiciones lo permitían.

Aparte de los objetivos políticos e ideológicos de este modelo de desarrollo nivelado e igualitario impulsado por Mao, esta estrategia venía motivada por importantes propósitos geopolíticos. Poco tiempo después de establecerse la República Popular China estalló la Guerra de Corea —en la cual participó China—, y los años sesenta y setenta fueron testigos de la Guerra Fría, la Guerra de Vietnam y de la grave tensión entre China y Taiwan (ésta última apoyada por Estados Unidos). En este contexto, y bajo la consigna de «prepararse para la guerra», el gobierno chino decidió impulsar el desarrollo industrial en el interior del país, ya que las zonas costeras eran consideradas las más vulnerables en caso de una invasión o de ataques militares.

Así, se establecieron importantes complejos industriales —muchos de ellos relacionados de forma directa o indirecta con la industria militar— en zonas montañosas y alejadas de la costa, en lo que se conoce como «la tercera línea» de defensa. Esta estrategia tuvo importantes repercusiones sociales y demográficas ya que se basó, en gran medida, en un traslado de población desde la costa hacia el interior del país. Se crearon grandes núcleos urbanos nuevos en torno a importantes com-

plejos industriales, y en algunas zonas fronterizas o alejadas del país, como por ejemplo Xinjiang, la población se multiplicó por 3 o por 4 en sólo unas décadas, como consecuencia de la inmigración interior.

Aunque por razones históricas la costa de China siempre tuvo un mayor desarrollo económico y social que el interior, en los años de Mao se mantuvo un desarrollo muy equilibrado entre las regiones del país, evitando siempre el incrementar las diferencias regionales. Así, por ejemplo, en 1978, kilómetro cero de la reforma, la proporción entre la costa y el interior del país en el PIB nacional era de 1:1.

3. La reforma comienza en la costa

A partir de 1978, después de la muerte de Mao Zedong y cuando Deng Xiaoping asume las riendas del poder del país, China emprende un camino de reformas económicas y apertura al exterior que, entre otras consecuencias, tiene unas repercusiones muy importantes en el desarrollo regional.

En primer lugar, hay que destacar que una de las características de la reforma china, a diferencia de otros procesos de cambio vividos en el antiguo bloque socialista, es su carácter regional. Cuando China abre sus puertas por primera vez a la entrada de capitales extranjeros, o cuando comienza las reformas económicas, lo hace de forma gradual y limitada desde el punto de vista regional.

La reforma y la apertura comenzaron en la costa, en concreto en las provincias de Guangdong y Fujian, y la costa ha sido a lo largo de los últimos más de 20 años, no sólo la zona más beneficiada, sino a su vez el motor del desarrollo económico y social del país. En concreto, los primeros pasos de la apertura y reforma económica se dan con el establecimiento de cuatro zonas económicas especiales en las provincias costeras del sur. Posteriormente, la experiencia se extiende a 14 ciudades costeras y, en los últimos años de vida de Deng Xiaoping, se le da un impulso definitivo con el desarrollo de la zona de Pudong, en Shanghai, como polo de atracción de inversiones extranjeras.

De forma sencilla podemos decir que el camino de apertura y

CUADRO 1

**PROPORCION Y EVOLUCION DEL PIB
PER CAPITA ENTRE REGIONES DE CHINA,
1978-1999**

Año	Región oeste	Región centro	Región de la costa
1978	1	1,3	1,9
1995	1	1,3	2,3
1999	1	1,3	2,4

FUENTE: *Liaowang* (se trata de un importante semanario chino conocido en inglés como *Outlook*).

CUADRO 2

**DIFERENCIAS REGIONALES EN
EL CRECIMIENTO INDUSTRIAL DE CHINA,
1979-1998**

Crecimiento industrial*	%
China	11,8
Provincia de Guangdong	17,9
Provincia de Fujian	17,6
Oeste de China	10,6

NOTA: * Promedio anual.

FUENTE: *Liaowang*.

reformas económicas de China ha sido, desde el punto de vista regional, de sur a norte, de la costa al interior, de este a oeste.

El éxito de los resultados económicos de las últimas dos décadas ha sido espectacular en China y reconocido a nivel universal. Aunque no es el objetivo de este artículo, sí es necesario destacar que durante los 20 años que van de 1978 a 1998 China ha crecido a un promedio anual cercano al 10 por 100, que se ha transformado en uno de los principales receptores de inversiones extranjeras directas del mundo, y que ha aumentado de forma espectacular su posición en el comercio internacional. Los cambios han afectado también de forma destacada al nivel de vida y a la sociedad del país.

Ese desarrollo económico y social, sin embargo, se ha concentrado principalmente en la región Este del país, en la costa; se ha basado en una política consistente en estimular o impulsar de forma privilegiada el desarrollo de una región del país en detrimento de otras. No sólo las inversiones del Estado se concentraron durante la mayor parte de los años de la reforma en la costa del país, sino que las políticas fiscales, tributarias y económicas en general han favorecido hasta hace muy poco tiempo a la región oriental del país.

4. Las diferencias regionales

La China moderna, la de los grandes rascacielos, la que ve con asombro el turista que la visita, es sólo una parte de un país

que aún debe enfrentarse a duros retos y resolver importantes temas de desarrollo económico y social, la mayor parte de los cuales se concentra en el interior.

Las diferencias sociales y regionales en el desarrollo económico y social son, entre otros, algunos de los efectos negativos de la reforma. A nivel regional, son cada vez mayores las diferencias entre la costa y el interior del país en cuanto a participación en el PIB nacional, ingresos, nivel de desarrollo de las infraestructuras, grado de apertura al exterior, niveles de vida, etcétera.

Mientras que antes de la reforma, la costa aportaba el 50 por 100 del PIB chino, en los últimos años esa proporción ha crecido al 65 por 100, en detrimento del interior. Consecuentemente se han incrementado las diferencias de PIB per cápita (ver Cuadro 1).

El aumento de las diferencias regionales se puede ver también desde el ángulo del desarrollo industrial. Mientras que en el período de reformas algunas de las principales provincias de la costa tuvieron un crecimiento industrial cercano al 18 por 100, en el Oeste ese promedio apenas superó el 10 por 100 (ver Cuadro 2).

Otro ejemplo destacable es el relativo a las relaciones comerciales con el exterior. Si la inversión extranjera y el comercio exterior han sido uno de los factores clave de los éxitos económicos de China en las últimas décadas, éstos apenas se han visto reflejados en el Oeste. En el año 2000, por ejemplo, menos del 3 por 100 de la inversión extranjera realizada en China tuvo

como destino la zona Oeste del país, y sólo el 4 por 100 del comercio exterior se generó en esa región.

Las diferencias regionales han originado, además, movimientos migratorios en dirección opuesta a los de la China de Mao. Mientras que antes de la reforma los desplazamientos migratorios, dirigidos y controlados por el gobierno, se producían hacia el interior del país, en las dos últimas décadas se está viviendo una migración (esta vez natural y espontánea) de la población de las regiones más pobres del interior a las zonas más favorecidas de la costa.

Desde hace años, las provincias del interior ven con desagrado el trato especial que han venido recibiendo zonas como Guangdong, Fujian o, más recientemente, Shanghai. Y es que las diferencias regionales que se han generado fueron, en cierta medida, estimuladas por el gobierno central, que otorgó a las provincias de la costa una serie de libertades y beneficios de las que no gozaban otras provincias del país. Por ejemplo, mientras que en la costa el Impuesto de Sociedades para una empresa de inversión extranjera era del 24 por 100 en una zona normal y del 15 por 100 en una Zona Económica Especial, en el interior del país era del 33 por 100. Los gobiernos regionales de la costa, por su parte, han tenido en las últimas dos décadas mayores niveles de autonomía para gestionar todo lo relacionado con el comercio exterior, al tiempo que el interior del país aún se rige, en muchos aspectos, por usos y normas que poco difieren de la China de Mao.

En los últimos años, el tema de las diferencias regionales está preocupando cada vez más a las autoridades del Partido Comunista, conscientes de los peligros que para la estabilidad y unidad política del país puede acarrear este fenómeno nuevo en la vida de la República Popular. A diferencia de los procesos de cambio que han vivido los países del Este de Europa y muchos de los Estados que formaban la Unión Soviética, China ha llevado a cabo su reforma económica, de forma exitosa, sin haber roto en lo fundamental con la estructura política de la época del pasado. Además, el proceso de reformas no ha tenido que hacer frente a movimientos políticos que pusieran en peligro el futuro o la estabilidad política del país².

Aunque el problema de las diferencias regionales de desarrollo comienza a discutirse abiertamente en el gobierno chino a finales de los años ochenta —cuando, en el VII Plan Quinquenal, se habla por vez primera del desarrollo de China por regiones— no es hasta finales de los años noventa cuando el tema del desarrollo regional adquiere verdadera importancia en la política del país y cuando se empiezan a estudiar medidas y proyectos concretos para estimular el desarrollo económico y social de esa región del país. El actual líder chino, Jiang Zeming, lanza por primera vez la consigna de desarrollar el Oeste en junio de 1999.

Aparte de intentar reducir las diferencias entre las regiones y seguir manteniendo la estabilidad y unidad política del país, la campaña de desarrollo del Oeste tiene otros objetivos y motivos.

Uno de ellos es hacer más atractiva la inversión extranjera en China. Después de dos décadas de desarrollo acelerado, la costa de China ya no resulta tan atractiva o competitiva como antes para la inversión extranjera, por lo que el país tiene que abrir otras zonas de su geografía al capital extranjero donde la mano de obra sea más competitiva que en la costa. Otro de los objetivos es explotar los ricos recursos energéticos del Oeste, recursos cada vez más necesarios para que China pueda seguir manteniendo su actual ritmo de crecimiento.

5. La importancia del Oeste

El Oeste de China incluye un total de once provincias y regiones autónomas y una Municipalidad directamente subordinada al Gobierno central. La región abarca desde Mongolia Interior en el Norte y Noreste hasta la región autónoma de Guangxi, en el Sureste. Representa más de la mitad del territorio chino y una cuarta parte de su población (véase Mapa 1).

Desde el punto de vista estratégico, el Oeste es fundamental para China ya que esta región tiene fronteras con 13 países (Mongolia, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Afganistán, Pakistán, India, Nepal, Bután, Myanmar, Laos y Vietnam),

en 1989, aunque esto es discutible ya que fueron un hecho aislado, sin trascendencia a nivel nacional, y sin comparación con los episodios de violencia que vivieron países como Rumanía o la URSS.

² Quizá la excepción pueda ser los incidentes de la Plaza de Tiananmen,

MAPA 1

LA REGION DEL OESTE EN CHINA



en algunas de las regiones más conflictivas del Asia Central o Sur de Asia. Además, se encuentran concentrados en esta región los principales grupos de población no-han del país (mongoles, tibetanos, uigures, etcétera) con más puntos en común con sus vecinos fronterizos (cultura, religión, etcétera) que con el gobier-

no central de Beijing o el resto de China. Es la zona más conflictiva de China también, desde la óptica de los movimientos separatistas, en especial en el Tibet y Xinjiang.

El Oeste de China es la zona menos desarrollada del país desde el punto de vista económico y social. El 90 por 100 de la

población de China que, de acuerdo a los propios criterios del gobierno viven en la pobreza, se concentra en las provincias del Oeste. También es la zona con peores condiciones geográficas y climatológicas para el desarrollo económico. Se encuentran allí las regiones más altas del país y las más inhóspitas.

En la estructura económica del Oeste, los sectores primario y secundario representan un porcentaje mucho mayor en el PIB que en la costa; en la agricultura el monocultivo es el predominante y la industria ha crecido en los últimos 20 años mucho más lentamente que en la costa. Además, dentro de su estructura industrial actual, destacan por su posición la industria pesada, las industrias de extracción y las relacionadas con la explotación de materias primas. La proporción del sector público en la propiedad también es predominante. En la costa, por el contrario, tenemos una mayor presencia del sector privado, de la industria manufacturera y de los servicios.

Además, el Oeste será una de las regiones de China más afectadas por la entrada del país asiático en la Organización Mundial del Comercio (OMC) debido a la debilidad de su estructura industrial para hacer frente a la competencia del exterior.

Aparte de los factores políticos ya indicados, otra de las razones de la importancia estratégica que tiene el Oeste para China es su riqueza en recursos naturales, en especial en el sector energético. Durante las primeras décadas de su desarrollo, China tuvo la ventaja de ser autosuficiente en recursos energéticos. Desde la década pasada, sin embargo, el país asiático se ha transformado en un importador neto de petróleo. La autosuficiencia energética es fundamental para China desde el punto de vista estratégico. Las principales reservas de gas natural de China y los nuevos pozos de petróleo se concentran, en más de un 80 por 100, en el oeste del país y de ahí que su explotación y transporte al Este sea uno de los proyectos prioritarios del desarrollo del Oeste.

6. Las medidas de desarrollo del Oeste

La realización de grandes obras de infraestructura, el apoyo financiero del Estado y la adopción de medidas para estimular la

ESQUEMA 1

LOS CUATRO GRANDES PROYECTOS DEL OESTE

- El gasoducto Xinjiang-Shanghai
- El ferrocarril al Tibet
- El trasvase del río Yangtzé al río Amarillo
- La transmisión de electricidad del Oeste al Este

inversión extranjera, son algunas de las herramientas que ha previsto el gobierno de Beijing para desarrollar el Oeste del país.

En primer lugar, el gobierno ha decidido dar prioridad y acelerar la construcción de obras de infraestructura, como ferrocarriles, aeropuertos, gasoductos, carreteras, redes de transmisión eléctrica y proyectos de medio ambiente. Está prevista la realización de cuatro gigantescos proyectos de infraestructura y energía que cambiarán muchas de las estructuras económicas de China (véase Esquema 1). Además en los próximos diez años se construirán ocho autopistas principales en la región y 3.000 kilómetros de líneas ferroviarias (entre ellas, el ferrocarril al Tibet) y se renovarán 20 aeropuertos principales de la región.

En segundo lugar, el gobierno central ha adoptado medidas especiales para financiar los proyectos del Oeste. A través del State Development Bank se emitirán Bonos de Desarrollo del Oeste a 30 años. En cuanto a la financiación exterior, el gobierno de Beijing intentará incrementar el uso de créditos blandos de gobiernos o instituciones financieras en proyectos del Oeste. También espera obtener créditos en condiciones más favorables para sectores como la educación, salud pública, medio ambiente o proyectos de eliminación de la pobreza.

El estímulo de la inversión extranjera es uno de los pilares fundamentales sobre los que China quiere construir su estrategia de desarrollo del Oeste. A fin de cuentas, la inversión extranjera fue una de las claves del éxito del desarrollo económico del país en las últimas dos décadas y China quiere repetir en el Oeste la experiencia positiva de la costa.

En este sentido una de las primeras medidas tomadas ha sido la de ofrecer incentivos fiscales a las empresas de inversión extranjera que se implanten en el Oeste. Los impuestos de sociedades han sido reducidos del 33 por 100 al 15 por 100, igualándolos a los de las Zonas Económicas Especiales y, en caso de regiones con mayoría de minorías nacionales, la reducción podría ser aún mayor. También se está intentando que empresas de inversión extranjera de la costa reinviertan en el Oeste sus beneficios. Hasta el momento, sin embargos, los resultados en cuanto a inversiones extranjeras no han sido muy positivos. Las distancias y la falta de infraestructuras son, entre otros, algunos de los factores que están «frenando» el entusiasmo de las inversiones extranjeras.

7. Los grandes proyectos del Oeste

Dentro de los planes de desarrollo del Oeste destacan de forma especial cuatro macro-proyectos que tendrán una influencia fundamental para el futuro desarrollo de China en las próximas décadas. Se trata del gasoducto Xinjiang-Shanghai, el trasvase de aguas del Sur al Norte, el ferrocarril al Tíbet y la transmisión de electricidad al Este.

El gasoducto Xinjiang-Shanghai

Conocido con el nombre de «Gas del Oeste para el Este» es uno de los proyectos más grandes de China en la actualidad. El gasoducto, de 4.200 kilómetros de largo, llevará gas natural desde Xinjiang, en el noroeste del país, hasta la ciudad de Shanghai. El proyecto requerirá una inversión de 15.000 millones de dólares y será realizado por la empresa Petrochina junto con un consorcio de empresas extranjeras que lidera Shell y en el que está también Gazprom, de Rusia.

El gasoducto, que puede convertirse en el futuro en una ruta para que China importe gas natural de las repúblicas de Asia Central, estará operativo a partir del año 2004 con una capacidad de 12.000 millones de metros cúbicos en una primera fase, que se podrían incrementar a 20.000 posteriormente.

La construcción del gasoducto, que deberá atravesar tres veces el río Amarillo y dos veces el Yangtze, tendrá una importancia fundamental en la estrategia energética de China. Mientras que en la actualidad el gas natural representa menos del 2 por 100 en la generación de electricidad en China, se estima que para el año 2010 represente la tercera parte del total.

El ferrocarril al Tíbet

El Proyecto del Ferrocarril al Tíbet incluye la construcción de más de 1.000 kilómetros de líneas férreas entre Golmud, en la Provincia de Qinghai, y la ciudad de Lhasa. El Tíbet quedaría integrado de esta manera, a través de Golmud, en la red ferroviaria de China.

Las obras del proyecto han comenzado en el año 2001 y se estima que culminen en un período de seis años, con una inversión de más de 3.000 millones de dólares.

Desde el punto de vista técnico, el proyecto tiene que hacer frente a grandes retos, como los problemas de altura —en algunos casos se deberán superar los 4.000 metros— y las bajas temperaturas, tanto en la fase de construcción como de operación del ferrocarril.

El proyecto no está exento de polémicas políticas y los sectores pro-independentistas del Tíbet no lo ven con buenos ojos, mientras que para China el proyecto es clave para la integración entre el Tíbet y el resto del país.

La electricidad del Oeste al Este

Se trata de aprovechar las riquezas hidráulicas y de carbón del interior de China y hacer llegar electricidad a la costa Este del país.

Uno de los pilares del proyecto es la transmisión de la electricidad que genere el proyecto de la Central Hidroeléctrica de las Tres Gargantas del Yangtze a través de la que se conoce como «ruta centro».

Otra de las rutas de transmisión será la Norte, encargada de hacer llegar a Beijing y sus alrededores la electricidad generada

por los recursos de carbón de la Provincia de Shanxi y de Mongolia Interior.

El trasvase de agua del Sur al Norte

Algunos consideran este proyecto como la obra más grande de ingeniería en China desde la construcción de la Gran Muralla.

Se trata de trasvasar desde el sur —principalmente desde el río Yangtze— agua al norte del país, principalmente al río Amarillo para resolver los graves problemas de sequías del norte de China.

El proyecto —que requerirá una inversión de 25.000 millones de dólares— tiene como objetivo trasvasar al año 48.000 millones de metros cúbicos de agua a través de tres rutas diferentes, con un total de 2.700 kilómetros de largo. Dos de las rutas —una de las cuales está basada en las estructuras del antiguo Gran Canal— abastecerán a las ciudades de Beijing y Tianjin y a las provincias de Hebei y Henan, mientras que la tercera alimentará al río Amarillo —seco ya en una importante parte de su recorrido— a la altura de la ciudad de Lanzhou.