

# **El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación**

**María Francesca Staiano** (compiladora)

Autores:

**Laura Lucía Bogado Bordazar**

**María Francesca Staiano**

**Javier Leonardo Surasky**

**EDICIONES IRI, 2014**

Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata; Instituto Confucio de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del derecho internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación / María Francesca Staiano; Laura Lucía Bogado Bordazar; Javier Leonardo Surasky; compilado por María Francesca Staiano. -1ª ed. La Plata; Universidad Nacional de La Plata, 2014.

110 p.; 21x15 cm.

ISBN 978-950-34-1159-9

## Sobre los Autores

### Laura L. Bogado Bordazar

Abogada; Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de la República, Uruguay). Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Doctoranda de Relaciones Internacionales (UNLP). Docente de grado y de postgrado e investigadora de la UNLP. Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI, UNLP. Coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP y miembro del Centro de Estudios Chinos del IRI.

### María Francesca Staiano

Abogada; magíster en Derecho internacional y derechos humanos (Sapienza de Roma). PhD en Derecho Internacional y Derechos Humanos (Sapienza de Roma), especializada en Derecho chino. Asociada Experta en Derecho de Asia en el Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales del Consejo Nacional de Investigación (Isgj-CNR) con el cual colabora desde el 2009. Fellowship Reasercher en la Pekin University - School of Law de 2010 a 2012. Proyectos de investigación con la China Academy of Social Sciences de Pekin (CASS). Docente de posgradodel IRI-UNLP; colabora con el Instituto Confucio y miembro del Centro de Estudios Chinos del IRI.

### Javier Leonardo Surasky

Abogado. Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina), Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UIA, España). Doctorando en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.



**Presentación .....7**

**Introducción ..... 11**

**La Ley sobre la población y la planificación familiar de la RPC:  
un camino de desarrollo del sistema jurídico interno chino  
en el marco del derecho internacional.**

**María Francesca Staiano .....17**

1. La Ley sobre la población y la planificación familiar de la República Popular China de 2002: desde una política autoritaria sin bases normativas hasta una ley nacional.	17
2. El límite a la procreación. La provisión que resulta de la combinación entre los artículos 18 y 41 de la Ley sobre la planificación familiar.	22
3. La ley sobre la planificación familiar y las obligaciones internacionales contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.	27
4. El Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	31
5. La Convención sobre los derechos del niño.	40
6. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.	47
7. La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.	51
8. Observaciones finales.	58
Bibliografía consultada y citada	60

**La gestión institucional de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida por la República Popular China. Buscando *claridad* en una *voz fuerte*.**

**Javier Leonardo Surasky .....77**

1 Introducción	77
----------------	----

2 El camino histórico y conceptual de la Cooperación Internacional de la República Popular China:	78
3 La gestión de la cooperación internacional ofrecida por China en la actualidad	88
4 La estructura institucional de gobierno en china: el camino constitucional	92
4.1/Las cuatro constituciones	92
4.2/Las cuatro reformas constitucionales	100
5 La estructura institucional de China hoy	102
6 Conclusiones	107
Bibliografía	110

<b>La política migratoria de la República Popular China: ¿política interna o política exterior? El proceso emigratorio de los ciudadanos chinos en la época contemporánea</b>	
<b>Laura Lucía Bogado Bordazar .....</b>	<b>113</b>
1 Introducción.	113
2 Las migraciones en el ámbito de las Relaciones Internacionales	118
3 El ascenso de China como potencia mundial y su incidencia en los diferentes sectores de la sociedad.	120
4 La migración china en la región Asia Pacífico: principal destino elegido.	123
4.1/Desarrollo de las redes transnacionales de “chinos de ultramar”.	125
4.2/La política migratoria de la República Popular China. ¿Se trata de una política interna o exterior?	129
4.3/Tradición migratoria de la población china y la distribución de los migrantes chinos en el mundo en la actualidad.	133
Consideraciones finales.	138
Bibliografía consultada y citada	140

## Presentación

Quisiéramos comenzar esta presentación, reproduciendo los conceptos vertidos en nuestro anterior presentación del libro sobre las contribuciones académicas en el marco de nuestra Maestría en Relaciones Internacionales, publicado con el auspicio del Instituto Confucio de la Universidad Nacional de La Plata.

“Nuestro interés por la República Popular China viene desde el inicio mismo de la creación del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) en 1990.

Un año después de su fundación (en setiembre de 1990) en el marco de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), que según palabras de su Presidente en ese momento **Dr. Angel Plastino**: “Este es un ámbito que la U.N.L.P. le debía a la sociedad argentina”, uno de los primeros Departamentos que creamos fue el de Asia y el Pacífico, el día 12 de agosto de 1991 y para cuya inauguración invitamos al entonces Embajador de la República Popular China, S.E.D. **Li Guoxin** quien disertó sobre el tema: “Las relaciones entre China y América Latina en la década del ochenta”.

Asimismo, en nuestra Maestría en Relaciones Internacionales, que había comenzado sus actividades en 1987, creamos a mediados de la década de los 90: la Orientación Asia Pacífico, el Programa de Negocios con Asia y la organización de la “Semana de Asia Pacífico” que realizamos todos los años a partir de entonces.

Años más tarde, la necesidad de promover la especialización del conocimiento y la creciente vinculación con China propiciamos la creación del Centro de Estudios Chinos (CECHINO). La inauguración del mismo - el 28 de marzo de 1996 contó con la presencia de S.E.D. **Tang Yonggui**, Embajador de la República Popular China quien pronunció una conferencia sobre “Las relaciones entre Argentina y China”.

Desde sus orígenes el Centro de Estudios Chinos ha realizado una gran cantidad de eventos: mesas redondas, seminarios, conferencias, muestras sobre cultura china, jornadas cursos de postgrado, exposiciones, ciclo de cine, presentación de documentales y de libros.

Comienza ese mismo año con el dictado de cursos de Idioma Chino en el CECHINO, con la colaboración de la Arquitecta **Andrea Pappier** (actualmente coordinadora cultural del Confucio), con un número importante de alumnos que por primera vez, ven la posibilidad de poder estudiar el idioma en nuestra Universidad y en nuestra ciudad.

Desde ese momento se desarrollan un sinnúmero de actividades de difusión de las temáticas vinculadas a ese país, multiplicándose las relaciones con diversas instituciones y el diálogo sistemático con colegas del campo académico generándose relaciones permanentes con instituciones chinas, un párrafo especial merece el Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias Sociales de China.

El 28 de agosto de 1997, nuestra Universidad firma un Acuerdo de Cooperación Cultural, Educacional y Científica con la Academia.

Uno de los impulsores del mismo fue nuestro amigo el Profesor **Song Xiaoping**, a quien conocimos durante aquellos años iniciales de acercamientos al gigante asiático, en una época en que hablar de China y de gran parte de Asia, parecía algo “exótico...” y donde por supuesto el desconocimiento era generalizado, inclusive en los ámbitos académicos y gubernamentales.

En este marco de antecedentes- entendiendo la relevancia mundial de los Institutos Confucio (el primero fue establecido en Corea del Sur en 2004), como pilares de la lengua y la cultura china- y con la intención de profundizar aún más los lazos de cooperación entre ambos países y en particular de sus universidades, es que desde el Instituto de Relaciones internacionales, con el aval del Presidente de la Universidad, la Embajada de la República Popular China en la Argentina y el Ministerio de Educación de la Nación- elaboramos el proyecto de Creación del Instituto Confucio en la UNLP en noviembre de 2007.

El mismo, fue inaugurado en octubre de 2009, en un acto que conto con la presencia del Señor Embajador de China, **Zeng Gang**, de las autoridades de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de la Universidad, en ocasión de la conmemoración del 60 Aniversario de la República Popular China



A posteriori, en diciembre del mismo año, se firmó en Xi'an, China, con nuestra Universidad contraparte: la XISU -Xi'an International Studies University-, (Universidad china designada como asociada a nuestro Confucio), el Convenio con la presencia de los presidentes de ambas universidades.

En noviembre de 2011, organizamos en el marco de las actividades del Instituto Confucio-UNLP, el Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Chinos, que conto con la presencia de investigadores, docentes y estudiantes de más de once países, el mismo fue inaugurado por el Embajador **Yin Hengmin** y donde fue invitado como conferencista principal, el Prof. Song de la Academia de Ciencias Sociales de Beijing.

En junio de 2012, con motivo de la visita a nuestro país del Primer Ministro chino, **Wen Jiabao**, fuimos invitados muy especialmente por la Embajada china a una reunión convocada con motivo de la presencia de tan importante autoridad en nuestro país.

El año pasado, en el marco de las actividades de nuestra Maestría en Relaciones Internacionales, y en función de lo establecido y con el fin de darle continuidad a lo dispuesto en el Convenio con la Academia, que ya mencionamos, invitamos al Profesor Song, ex-vicepresidente del Instituto de América Latina de la misma, a dictar un seminario sobre: "La Historia de las Relaciones entre China y América Latina", el mismo se desarrollo en el mes de octubre y con motivo del cual publicamos el anterior libro: *"Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los lazos históricos."*

Este año 2014, en el marco de nuestro Doctorado en Relaciones Internacionales, invitamos a la Profesora **María Francesca Staiano**, a dictar un crédito doctoral sobre "El Derecho de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional", y de la misma forma que elaboramos nuestra anterior publicación con los mejores trabajos presentados por los alumnos en nuestra Maestría en Relaciones Internacionales, en esta oportunidad también recopilamos los escritos de los alumnos del doctorado que la Profesora Staiano considero que ameritaban su publicación y el contenido del propio crédito doctoral dictado por ella.

## **10 / Norberto Consani**

Por ello, nuestro especial reconocimiento a Francesca, por su labor de evaluación y edición de los estudios, además de su propia contribución, a **Laura L. Bogado Bordazar** y **Javier L. Surasky**, estudiantes del doctorado, que con esfuerzo y lucidez nos brindaron sus estudios sobre migración y la Cooperación Internacional al Desarrollo de la República Popular China.

**Prof. Dr. Norberto Consani**

Director del IRI y del Instituto Confucio

## Introducción

La presente publicación fue producto del curso de postgrado dictado en el marco del Doctorado en Relaciones Internacionales, denominado: “*El Derecho de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional*”, el cual estuvo a cargo de la profesora, **Maria Francesca Staiano**. El seminario tuvo como objetivo general abordar el estudio del ordenamiento jurídico en la China contemporánea, con especial atención en los cambios que tuvo el Derecho chino a luz de la política de apertura ensayada por Deng Xiaoping al final de los años 70, que hizo ingresar nuevas fuentes jurídicas en el marco de un sistema tradicional autóctono. De hecho, el sistema jurídico chino se establece alrededor de estructuras e institutos que los ordenamientos occidentales no usan. El idioma tiene una importancia fundamental en la comprensión efectiva de este modo de organización, generando una relación peculiar entre derecho, cultura, tradición e ideología. Muchos autores hablan de una “*ambigüedad*” constante del idioma jurídico chino que genera no pocas dificultades al investigador extranjero. Además, el sistema jurídico chino se inspira en valores culturales tradicionales que se originan en la ética confucionista y de los cuales no se puede trascender para llegar a un conocimiento profundo de la realidad jurídica de la RPC. De hecho, estos valores todavía actúan en la vida jurídica de la RPC con la naturaleza de costumbre, llamados *Li* (禮). Los *Li* se oponen a la ley, entendida como ley positiva, nombrada *Fa* (法): cuando hay un conflicto entre posiciones jurídicas el primer elemento que se aplica es el *Li* y solo si no se alcanza una resolución de la disputa con el uso de los *Li* se aplicará el *Fa*. El *Fa* es entonces un recurso secundario que señala el fracaso de las partes en desacuerdo en la aplicación de los valores tradicionales.

Estos valores se inspiran en una precisa jerarquía entre los principios morales hacia un equilibrio armónico. Pero la gran distinción del sistema de valores tradicionales de la RPC es que se basan en la desigualdad de las fuerzas, la primacía de los derechos colectivos con respecto a los derechos individuales, de la armonía social con respecto a la libertad individual, del deber de trabajar con respecto al derecho de trabajar, del control estatal de la economía con respecto al libre mercado, del respeto de la “*leadership*” política con respecto a la desafección política, de las rela-

ciones familiares con respecto a la desintegración de la familia. A estos valores hoy los llamamos “valores asiáticos”, a partir de la Declaración Regional Asiática celebrada en Bangkok en 1993.

El sistema jurídico chino ha evolucionado muchísimo sobre todo desde los años 90, cuando China hizo una apertura de su política económica. Esta apertura hizo ingresar a China nuevos valores y la necesidad de propiciar un diálogo con la comunidad internacional. Sobre todo con las Olimpiadas del 2008, China puso en marcha muchos cambios para convertirse en un país en línea con las normas internacionales. Las transformaciones de la legislación china, a la luz de los tratados internacionales que China ratificó son innumerables.

Estas modificaciones constitucionales representan seguramente el cambio más visible del ingreso de nuevos conceptos jurídicos. En la Constitución del 1982, todavía vigente, se estableció que el principal objetivo de los constituyentes sería concentrar todos los esfuerzos hacia la modernización del socialismo chino, tanto desde el punto de vista de la política como del sistema económico. A continuación, al Estado socialista se le dio la tarea de llevar a la economía nacional a un importante desarrollo de sus estructuras, de tal forma que se garanticen las necesidades sociales de las personas. La reforma del 1988 causada por el fuerte crecimiento de la economía que tuvo China en el marco del mercado internacional, inspiró dos novedades: la legitimidad de la economía privada y la posibilidad de transferir a la utilización privada de la tierra pública. La reforma del 1999 fue una de la más importantes porque se introdujo explícitamente el principio del "Estado de derecho" (art. 5: la República Popular China practica el estado de derecho y construye un Estado basado en el imperio de la ley socialista), y el reconocimiento del valor de la economía individual, que se define como un "importante aspecto constitutivo de la economía de mercado socialista".

Para continuar, en el curso de referencia se analizó la última reforma del 2004 se introdujeron dos principios que reflejan la necesidad de la RPC de estar en línea con los principios básicos aceptados por otros países para promover las inversiones extranjeras en su territorio. El artículo 13, que establece que la propiedad privada es inviolable, y prevé una indemnización en el caso de expropiación o requisición

de la tierra por parte del Estado; el artículo 33, que proclama que "el Estado protege y garantiza los derechos humanos".

Otras reformas igualmente relevantes en el sistema jurídico interno chino son: la reforma de la Ley sobre la población y la planificación familiar (2014); la reforma del sistema de residencia en la RPC, *Hukou* (2014); la apertura de los procesos a los extranjeros cuando hay en causa personas físicas o jurídicas extranjeras (2014); la reforma de la Ley sobre las personas discapacitadas (2013); las nuevas normas sobre el tratamiento de las personas físicas y jurídicas extranjeras en China (2013); la Ley sobre el sistema nacional de jubilación pública y privada (2010); la Ley sobre los contratos de trabajo (2007); la Ley y los Reglamentos sobre la Propiedad intelectual (2010), entre otros.

Hoy en día se nota como el derecho se ha convertido en un *instrumentum regni* que China maneja sobre todo con el exterior. Todas estas transformaciones del derecho interno chino afectan a las relaciones entre la RPC y otros países y muestran una vez más la amplia apertura de China. Esto se puede notar sobre todo en los recientes viajes del Presidente Xi Jinping no solo a América del Sur sino también a Asia, Europa y Rusia.

Con respecto a América del Sur, es clara la intención de China de colaborar siempre más con estos Estados, en línea con el programa de cooperación Sur-Sur, y por eso podemos hablar de una *doble-apertura* en la relación con estos países. También es importante destacar el hecho de que China prefiera siempre basar sus relaciones sobre acuerdos bilaterales y señalar cómo ha variado el *status* de Argentina: en el 2004 era de "socio cooperativo especial" y de "socio estratégico" en el 2005, hasta "socio estratégico integral" en el 2014. Por lo tanto será siempre más importante para Argentina conocer en profundidad el idioma, la cultura china y también el sistema jurídico interno chino para crear un crecimiento constante, cada vez más sólido en esta preciosa relación.

En función del nutrido contenido del curso y la bibliografía proporcionada por la docente, los alumnos se abocaron a la realización de trabajos de análisis e investigación, destacándose para la publicación los que a continuación se enuncian.

El trabajo de **Laura L. Bogado Bordazar**, titulado: *“La política migratoria de la República Popular China: ¿política interna o política exterior? El proceso emigratorio de los ciudadanos chinos en la época contemporánea”*, analiza la cuestión de la política migratoria de la República Popular China en los últimos años y su caracterización como una política interna con proyecciones internacionales. Para ello, hace una presentación de las características del proceso emigratorio de la República Popular China, centrándose en los años posteriores al proceso de reforma y “apertura económica” del país (1978) y en el principal destino de dichos movimientos migratorios: la región Asia Pacífico. Concluye la autora el trabajo afirmando que en la actualidad, los flujos migratorios de ciudadanos chinos, se han desarrollado en forma pacífica registrando una variación en los destinos elegidos por los migrantes, que dieron lugar a una nueva generación de migrantes chinos con características que no difieren de las de otros grupos de migrantes internacionales, es decir han diversificado destinos y modalidades de emigración. Aunque sí se destacan por la preferencia en el establecimiento en grandes ciudades y por la continuidad en el desarrollo y fortalecimiento de “redes de relaciones intracomunitarias”, siendo esta una de las características sobresaliente de estas comunidades, que les ha permitido ir ganando espacios privilegiados en las sociedades receptoras y hasta lugares de decisión en otras.

**Javier L. Surasky** trabajó la siguiente temática: *“La gestión institucional de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida por la República Popular China. Buscando claridad en una voz fuerte”*, quien analiza la cooperación bilateral ofrecida por la RPC. Esta, según las cifras de la OCDE, alcanzó en 2013 un valor de USD 3.100 millones, un incremento desde los 2.600 millones que representó en 2012 y que se dividieron sus aproximadamente 120 países socios. Lo que plantea el Autor es investigar cómo China se convirtió en un donante de esta envergadura, encontrar las bases de la CI de China y comprender su gestión. Asimismo, para llegar a este conocimiento el autor ofrece un camino histórico y conceptual de la cooperación internacional de China desde los años 50 hasta la actualidad, analizando los principios inspiradores y las características de esta: como China entiende y actúa los conceptos de cooperación internacional, de CI *Sur-Sur*, de CI *Win-Win*. El Autor también le agrega a este estudio sobre la CI, otro análisis que junta la evolución histórico-jurídica de la estructura institucional de China pasando por las

reformas constitucionales hacia entender el profundo relieve de los “Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica” y de los “Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Asistencia Técnica a Terceros Países”. El trabajo tiene un enfoque historico-jurídico muy valioso que no analiza simplemente la política económica de RPC en su CI, sino profundiza los aspectos tradicionales de la cultura jurídica china y como estos ingresan en el marco de las relaciones de CI.

**María Francesca Staiano** propuso un artículo sobre *La Ley sobre la población y la planificación familiar de la RPC: un camino de desarrollo del sistema jurídico interno chino en el marco del derecho internacional*. El trabajo parte del análisis de un tema muy sensible en el marco de los Derechos Humanos, que se vincula a la política demográfica adoptada por la RPC. La planificación familiar nació en China como política de control demográfico, destinada a regular el aumento de la tasa de natalidad, y fue introducida como una medida temporal por Deng Xiaoping en 1979. En 1980 esa política se convirtió en una parte integral de la ley de matrimonio, y su contenido se codificó de forma independiente como ley del Estado en el marco del IX Congreso Nacional del Partido Comunista del 29 de diciembre de 2001, entrando en vigor el 1º de septiembre de 2002 bajo el nombre de Ley sobre la población y la planificación familiar de la República Popular de China. La autora explica la historia de esta política, planteando un desarrollo jurídico que China alcanzó con mucho esfuerzo. Aunque todavía hay algunas violaciones de los tratados internacionales ratificados por la RPC, como emerge del análisis de los Informes de los varios Comités de las Naciones Unidas, no se puede desconocer un avance muy importante no sólo en la legislación sobre la planificación familiar, sino en todo el sistema de nuevas leyes, reformas, reglamentos y programas que China llevó a cabo en muy pocos años. De hecho, el Presidente Xi Jinping reformó en el 2014 la regla del “hijo único”, hacia una mayor atención para los derechos sexuales y reproductivos y los derechos de la mujer.

**María Francesca Staiano**

Compiladora





# La Ley sobre la población y la planificación familiar de la RPC: un camino de desarrollo del sistema jurídico interno chino en el marco del derecho internacional.

María Francesca Staiano

*1. La Ley sobre la población y la planificación familiar de RPC de 2002: desde una política autoritaria sin bases normativas hasta una ley nacional. - 2. El límite a la procreación. La provisión que resulta de la combinación entre los artículos 18 y 41 de la Ley sobre la planificación familiar. - 3. La Ley sobre la planificación familiar y las obligaciones internacionales contenidas en la CEDAW. - 4. El Pacto de las Naciones Unidas sobre los derechos económicos, sociales y culturales. - 5. La Convención sobre los derechos del niño. - 6. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidades. - 7. La Convención contra la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes. - 8. Observaciones finales.*

## **1. La Ley sobre la población y la planificación familiar de la República Popular China de 2002: desde una política autoritaria sin bases normativas hasta una ley nacional.**

La planificación familiar, como política de control demográfico de la República Popular China (RPC) destinada a regular el aumento de la tasa de natalidad, fue introducida como una medida temporal por Deng Xiaoping en 1979. En 1980 esa política se convirtió en una parte integral de la ley de matrimonio y su contenido se codificó de forma independiente como ley del Estado en el marco del IX Congreso Nacional del Partido Comunista del 29 de diciembre de 2001, entrando en vigor el 1º de septiembre de 2002 bajo el nombre de Ley sobre la población y la planificación familiar de la República Popular de China.

Sin embargo, la historia de esta legislación está lejos de ser evidente. La regla nació en un período dominado por grandes cambios que, entre 1980 y 1984, marcaron la política china. Durante este período los nuevos dirigentes se embarcaron, de hecho, en una "economía comercial planificada", dejando atrás las instituciones maoístas de la vida rural. A finales de 1982 se decidió promover la esterilización de todas las parejas menores de 40 años con dos o más hijos. Fue en este período que los oficiales encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones en virtud de la ley comenzaron una campaña implacable para exigir la realización de las esterilizaciones forzadas. Esto ocurrió debido al hecho de que los funcionarios locales aumentaron su dedicación a la ejecución del programa nacional, lo que se debió no sólo a motivos de eficiencia organizativa, sino también de compromiso político. La coacción, en definitiva, no era más que una herramienta de progreso político y de promoción profesional.

El mismo gobierno chino publicó un artículo en el que admitió el grave problema de la coerción por parte del personal local en la aplicación del programa de esterilización. Pero esta actitud de condena fue interpretada de una manera inconsistente: por una parte, parecía buscar una manera de generar una mayor aceptación del programa de esterilización; por la otra, pareció un intento de relajar el programa de esterilización a la vista de un conflicto creciente entre las políticas de control de natalidad y estatal agrícola. El sistema de esterilización, de hecho, preveía incentivos en beneficio de las parejas con un solo hijo, incluida la asignación de porciones de tierra más extensas en vista de la disminución de la proporción de la otorgada a aquellas parejas que tuvieron nacimientos adicionales. Esto provocó situaciones intolerables de discriminación que llevaron a una serie de revueltas campesinas. Fue entonces que se planeó una reducción del límite de un solo hijo, llegando a darse la posibilidad de tener un segundo hijo a aquellos que habían tenido como primer hijo a una niña, pero sólo después de un período de años desde su nacimiento.

En 1984 se completó la primera fase de las reformas agrícolas y se logró el resultado de desarrollo económico buscado. Fue entonces que comenzó a hacerse popular la teoría de que el desarrollo económico era causado por tasas de natalidad más bajas, y no lo contrario. En el documento sobre la planificación familiar de 1986 se afirmó la importancia de tener en consideración al desarrollo en las decisiones

demográficas. Sin embargo, un aumento repentino de la tasa de natalidad llevó el asunto nuevamente hacia atrás: los datos del censo de 1990 sobre el nivel de población y la tasa de mujeres en edad fértil mostraron aumentos significativos que dieron lugar a un nuevo endurecimiento de medidas a nivel local, sobre la base de un programa estatal de planificación familiar que se volvió más complejo.

Actualmente la ley se divide en siete secciones: Disposiciones generales (Sec. 1); Formulación e implementación de planes para el desarrollo de la población (Sec. 2); Regulación de la reproducción (Sec. 3); Premios y Seguridad Social (Sec. 4); Servicios técnicos para la planificación familiar (Sec. 5); Responsabilidad legal (Sec. 6) y Disposiciones complementarias (Sec. 7).

La *ratio* de la ley sobre la planificación familiar responde a la necesidad de China de reducir gradualmente el tamaño de su población, con el fin de garantizar un desarrollo económico más rápido, que debería conducir a una mejora adicional en las condiciones sociales y en el bienestar de la población.

El medio principal elegido por el legislador de China es la *one-child policy* (art 18, Sec. 1), es decir, la disposición de la ley que promueve el nacimiento de un solo niño o niña. Las medidas tomadas para conseguir esta promoción son las de apoyo y recompensa a los cónyuges que observan la restricción, el retorno a las regulaciones y demás requisitos establecidos por las autoridades de los gobiernos locales (provincias, regiones autónomas, municipios) y las sanciones administrativas para aquellos que no cumplen con dichos requisitos.

El contenido de las disposiciones de aplicación varía en función del territorio y la nacionalidad de los ciudadanos. La regla general, de hecho, establece un máximo de un niño por pareja, con algunas excepciones que aumentan a dos el número de hijos por pareja, pero sólo bajo ciertas condiciones.

La política de un solo hijo es, sin embargo, un *unicum* en el panorama de los países en desarrollo que han adoptado políticas sobre población y planificación familiar y está consagrada expresamente en la Constitución, cuyo art. 25 establece que "*El Estado promoverá la planificación familiar con el fin de adaptar el crecimiento de la población a la planificación del desarrollo económico y social.*" Además, el artículo.

49, c. 2 establece que *"los cónyuges tienen la obligación de poner en práctica la planificación familiar."* Las disposiciones constitucionales han sido incorporadas en la Ley sobre el matrimonio de 1980 y colocadas entre sus principios generales (art. 2, cap. 3) y su aplicación es expresada en términos de obligación para los cónyuges (art. 12). Sólo el 29 diciembre de 2001, el Congreso Nacional del Pueblo aprobó la Ley sobre la población y la planificación familiar, efectiva a partir del 1 de septiembre de 2002. La ley de matrimonio, por lo tanto, no prevé disposiciones específicas, sino que se refiere al cumplimiento de la normas establecidas por las autoridades competentes como "el deber de ambos cónyuges" hacia toda la sociedad, lo que les obliga a limitar consciente y responsablemente el derecho de reproducción *"con el fin de lograr el crecimiento de la población en armonía con la economía, la sociedad, los recursos y el medio ambiente"*<sup>1</sup>.

Esta disposición debe interpretarse a la luz del sistema legal chino, un sistema basado en principios e instituciones diferentes a las que dan forma a los ordenamientos jurídicos de matriz occidental. En particular, en la historia de la legislación china siempre se ha encontrado una cierta resistencia al derecho positivo (*fǎ*), es decir a las reglas formales escritas, con excepción del movimiento de los Juristas (siglo III A.C.). Ese derecho se ha considerado como subsidiario de los llamados ritos (*lǐ*), integrados por las costumbres de más antiguo arraigo en la tradición filosófico-antropológica china y apoyadas por el sentido común. Es por esta razón que China prefiere el uso de la conciliación a la elevación de un litigio ante un juez o un tribunal. De hecho no llegar a una solución conciliatoria se considera una desgracia, una incapacidad civil y social para mantener la "armonía". La razón de esto radica en la dimensión colectiva de la ley china, una característica que llevó a algunos juristas a hablar, no sin ser criticados, de "valores asiáticos" en referencia a los principios filosóficos que generarían una ley natural propia de las regiones de Asia Oriental, imagen de espejo de Occidente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Art. 1 Ley sobre la población y la planificación de los nacimientos (*Zhonghuarenmingongheguorenkouyujihuashengyufa*).

<sup>2</sup>Sen A., Derechos Humanos y Valores Asiáticos, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 35 (2001), 129-147, Trinity College, Cambridge University (Gran Bretaña).

La ley china tiene, de hecho, disposiciones que serían contrarias al derecho internacional de los derechos humanos, y más concretamente al derecho a la procreación, entendido como la "*capacidad de decidir libremente el momento y el método de formar una familia, teniendo en cuenta también el número de hijos y el intervalo entre un hijo y otro*" (Art. 16, c. 1-E, de la Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer). No sólo hay cuestiones directamente opuestas a la normativa internacional, sino también algunos aspectos sociales indirectos que conducirían a violaciones de los derechos fundamentales.

De hecho, debido a las duras sanciones económicas previstas por la ley en cuestión ha habido un aumento constante en el uso de prácticas eugenésicas, como el aborto selectivo de género con el fin de tener un hijo, el infanticidio de niñas recién nacidas, la falta de registro de los niños, niveles insuficientes de atención de la salud y de educación de las niñas. Una discriminación de género que comienza antes del nacimiento.

Las sanciones económicas no son las únicas medidas que actúan para desincentivar el incumplimiento de la prohibición de tener un segundo hijo. A causa de la intrincada red descentralizada del sistema administrativo de China -que escapa de un control central eficaz dada la inmensidad del territorio- nos enfrentamos a una extrema variabilidad sancionatoria que en algunas zonas resulta en delitos contra las personas a través del sometimiento a tratos inhumanos y degradantes. Un ejemplo de ello está dado por la práctica de abortos forzados llevada a cabo por orden de las Comisiones locales de planificación familiar, incluso durante el noveno mes de embarazo, con graves riesgos para la salud de la mujer, también seriamente comprometida ante la realización de prácticas de abortos inducidos, causando no sólo enfermedades físicas, como la incapacidad de tener otros embarazos, sino también problemas psicológicos: ha habido un aumento considerable de casos de suicidios de mujeres, de enfermedades del sistema nervioso y de traumas psicológicos asociados con la realización de abortos forzados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Informe *Mental health aspects of women's reproductive rights – A global review of the literature*, World Health Organization, 2009.

## 2. El límite a la procreación. La provisión que resulta de la combinación entre los artículos 18 y 41 de la Ley sobre la planificación familiar.

El artículo 41 de la Ley sobre la planificación familiar dispone que "a los ciudadanos que violen los límites establecidos por la disposición del art. 18 se les cobrará un impuesto de mantenimiento social establecido por la ley". El artículo 18 no tiene reglas estrictas en cuanto a los límites que las personas tienen que respetar. Se limita a afirmar que "el Estado mantiene su política actual en materia de procreación, animando a los matrimonios, a los embarazos tardíos y a que cada pareja tenga un niño. En los casos en que las leyes y los reglamentos establecen condiciones especiales de permiso, la pareja puede solicitarlo para tener un segundo hijo. Medidas específicas en este sentido deberán ser formuladas por el Congreso o por el Comité permanente de cada provincia, región autónoma o municipio directamente administrado por el gobierno central". Por lo tanto la práctica normativa de la Ley de planificación familiar es muy variable, dependiendo de todas las regulaciones administrativas locales. Por ello aquí nos limitaremos a recorrer los principios generales que determinan y modulan el contenido de la norma "un hijo por pareja".

Una primera *summadivisio* resguarda el lugar de residencia de la pareja. Si la pareja vive en una zona rural, por lo general se tiene en consideración el trabajo agrícola y la necesidad de mano de obra en los pueblos, por lo que se admite la posibilidad de tener dos o más hijos<sup>4</sup>. En algunas áreas se permite un segundo hijo si el primero es mujer o discapacitado. Si la residencia está situada en una zona urbana el límite de un solo hijo se supera en algunas ciudades sólo si ambos cónyuges son hijos únicos, lo que los habilita a solicitar permiso para tener un segundo hijo<sup>5</sup>. La nueva refor-

---

<sup>4</sup> ZHE XIAO PING, *The Analysis of the Difference of the Reproduction Opinion Between Urban and Rural Residents This Period in China*, en *Northwest Population*, 2004, n. 2(96).

<sup>5</sup> En este sentido, sin embargo, debemos mencionar también a todo el sistema creado por el gobierno chino en términos de residencia. La residencia depende del lugar de nacimiento, estado civil es uno que se registra en un documento llamado *Hukou*. El término también se conoce como de *Hukou* un permiso de residencia para aquellos que quieren alejarse de la zona de residencia habitual. De hecho, aquellos que quieren pasar de una parte de China, deben obtener un permiso de residencia temporal

ma aprobada por Xi Jinping prevé que en las grandes ciudades todas las parejas, no solo las formadas por hijos únicos, puedan pedir permiso para tener un segundo hijo. Esta regla se aplica, por ejemplo, en las municipalidades de Beijing y Shangai, directamente administradas por el Gobierno Central. Esta reforma es fácil de entender y de implementar teniendo en cuenta que al menos el 90 por ciento de los jóvenes en edad de contraer matrimonio son hijos únicos. Entonces, en los últimos años debe haber una nueva generación de familias de cuatro miembros.

Otra distinción refiere al hecho de pertenecer a una minoría étnica<sup>6</sup>. Las personas que forman parte de una de las 55 minorías nacionales reconocidas por el gobierno chino, pueden tener todos los hijos que deseen. Esto es posible debido a que el conjunto de esas minorías alcanza sólo el 8,4% de la población total china, compuesta entonces en un 91,6% por los Han.

---

en el lugar donde va a alojarse por trabajo o estudio. Esta práctica administrativa ha sido desarrollado por el gobierno chino para controlar los flujos migratorios, especialmente de los trabajadores. Fue criticado duramente, ya que ha generado una profunda discriminación social entre la población urbana y la población rural. Baste decir que los que tienen un certificado de residencia temporal no gozan de los mismos derechos sociales garantizados para aquellos que tienen un certificado de *Hukou* permanente. Especialmente en Beijing y Shanghai vive el llamado "ejército de trabajadores migrantes" que trabajan con horarios fuera de cualquier regulación legal y sin derechos. Recientemente, la ciudad de Chengdu, provincia de Sichuan, ha puesto en marcha un programa piloto para transformar el permiso de residencia permanente de transición. Esto sería "poner en orden" a unos 6 millones de personas de las zonas rurales y que sean residentes en la metrópoli. El gobierno chino está preocupado ya que los ciudadanos rurales que se apresuran a las ciudades, donde hay niveles de riqueza y prosperidad mucho mayor que en el campo, podrían conducir a una parálisis de la ciudad, causando problemas de seguridad pública. De hecho, la creación de un equipo de personas conocidas como "de segunda clase" se ha vuelto insostenible y debe ser abordado por el gobierno chino, tanto en el sentido de la redistribución de la riqueza del país en las zonas rurales mediante la inversión en ellos, tanto en el sentido de eliminar esta categorización "dinástica" que distingue entre los niveles de los servicios esenciales, en función del lugar de nacimiento. Cfr. *infra multis* LING CAIXIONG, *Study on the Population Problems of Regional Central Cities of the Hunan Province – A Case Study of the Chang-Zhu-Tan Urban Group*, en *Journal of Hunan Institute of Engineering*, Vol. 17, n. 4, December 2007, pp. 9-12 (only in Chinese); CHEAHWUI LING, *Migrant Workers as Citizens within the ASEAN Landscape: International Law and the Singapore Experiment*, en *Chinese Journal of International Law*, 2009, Vol. 8, n. 1, pp. 205-231; The State Council Information Office of China, *China's Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law*, en *Chinese Journal of International Law*, 2008, Vol. 7, n. 2, pp. 513-555.

<sup>6</sup> HU LONG FU, *Le differenzetra Han e Yao nelle tradizioni iculturali matrimoniali e familiari*, en *Journal of Nanjing College for Population Programme Management*, 2003, Vol. 19, n. 3, pp. 26-29.

Entonces, ¿cómo funciona el control de la natalidad en China? ¿Y cuáles son las consecuencias del embarazo "ilegal"<sup>7</sup>? Se ha dicho que el poder de regular la materia corresponde a los Comités de planificación familiar a nivel local, de acuerdo con los principios establecidos por la Ley de 2001. Esta se redactó en términos deliberadamente vagos, dejando amplio margen de apreciación a las autoridades locales, en línea con las particularidades de cada territorio. Sin embargo, los procedimientos administrativos son más bien homogéneos y proporcionan pasos detallados para solicitar un "permiso de nacimiento" para tener un niño o niña. Dentro de los tres meses del embarazo, la pareja debe ir a la Comisión de Planificación local y presentar sus certificados de residencia familiar, de matrimonio, de buena salud prematrimonial y una carta del centro de trabajo o de la Comisión el pueblo en la que conste el conocimiento del embarazo.

Además de los supuestos antes expuestos en los que se puede aplicar para tener un segundo hijo, generalmente esta prevista por los reglamentos esa posibilidad si el primero sufre de una discapacidad grave o ha muerto prematuramente.

Muchos de estos procedimientos burocráticos no están contenidos en leyes o reglamentos, sino que son "directrices" que las Comisiones para la planificación familiar transmiten directamente a los cónyuges. Además de estos requisitos previos al nacimiento, por lo general las Comisiones "sugieren" métodos anticonceptivos para prevenir los nacimientos "ilegales" y se anima a la esterilización. Los incentivos son varios: recortes de impuestos, días adicionales de licencia familiar, atención médica gratuita, beneficios jubilatorios y de seguridad social, eliminación de cuotas escolares, permisos especiales adicionales, certificados de honor por ser padres de un hijo único<sup>8</sup> y reducciones impositivas. Por lo general se otorgan estos beneficios a las parejas que, aun negándose a someterse a un tratamiento de esterilización, respetan el límite de un hijo.

---

<sup>7</sup> E. HEMMINKI – Z. WU – G. CAO – K. VIISAINEN, *Illegal births and legal abortions – the case of China*, in *Reproductive Health*, 2005. <http://www.reproductive-health-journal.com/content/2/1/5>

<sup>8</sup> Art. 27 de la Ley sobre la planificación familiar (*Zhonghuarenmingongheguorenkouyujihuashengyufa*).



Las mujeres que esperan un segundo hijo sin contar con el debido permiso por haberse verificado alguna de las situaciones específicas que le permiten tener otro niño o niña, son responsables de la violación de las disposiciones combinadas de la ley sobre la planificación familiar y de la normativa local. Por lo tanto, tienen que acabar con el embarazo, como se indica en las directrices del personal técnico de las comisiones de planificación familiar<sup>9</sup>. En algunas provincias, el personal técnico tiene la facultad de "adoptar medidas" y establecer un plazo dentro del cual el embarazo debe ser terminado<sup>10</sup>. A las parejas que se niegan a realizar el aborto se les notifica que si este no se concreta antes de una nueva fecha límite tendrán que pagar una multa de 40.000 Yuan<sup>11</sup> (aproximadamente 5.000 euros).

Si el niño "ilegal"<sup>12</sup> nace, los padres tienen que pagar una "compensación social"<sup>13</sup> que alcanza la suma de entre uno y dos años de un salario promedio de China. También deben hacerse cargo de todos los gastos médicos resultantes del embarazo y del parto, y se verán excluidos de las subvenciones por maternidad así como de todos los demás beneficios fiscales y sociales de los que disfrutaban los ciudadanos respetuosos de la ley, si uno de los cónyuges participa en una actividad profesional en el sector público sufre un despido con causa<sup>14</sup>. Si el embarazo "ilegal" se lleva a cabo en una zona rural la pareja también será excluida de los beneficios relacionados con la asignación de la tierra<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> *Hubei Provincial People's Congress, HubeishengRenkou Yu JihuashengyuTialoli (Liaoning Province Population and Family Planning Regulation)*, art. 25.

<sup>10</sup> *Liaoning People's Congress, LiaoningshengRenkou Yu JihuashengyuTialoli (Liaoning Province Population and Family Planning Regulation)*, art. 25.

<sup>11</sup> *Shang Hai Municipal People's Congress, ShanghaishiRenkou YuJihuashengyuTialoli (Shang Hai Municipal Population and Family Planning Regulation)*, art. 43, 1 e 3 commi.

<sup>12</sup> E. HEMMINKI -Z. WU – G. CAO – K. VIISAINEN, *Illegal births and legal abortions – the case of China*, cit.

<sup>13</sup> Art. 41 de la Ley sobre la planificación familiar (*Zhonghuarenmingongheguorenkouyujihuashengyufa*).

<sup>14</sup> Art. 42 de la Ley sobre la planificación familiar (*Zhonghuarenmingongheguorenkouyujihuashengyufa*).

<sup>15</sup> *Shang Hai Municipal People's Congress, ShanghaishiRenkou YuJihuashengyuTialoli (Shang Hai Municipal Population and Family Planning Regulation)*, art. 43, c. 1 y 3. *Beijing Municipal People's Con-*

Como se puede ver, aunque las consecuencias jurídicas aplicables a aquellos que no observan el límite de un solo hijo (o dos según la nueva reforma) puedan parecer económicas es fácilmente comprensible que en realidad se produce una múltiple imposición que causa un desequilibrio en la relación entre el incumplimiento y su correspondiente sanción. El derecho internacional siempre ha permitido la posibilidad de regular, y aun de restringir, la función reproductiva de sus ciudadanos garantizando efectivo acceso a los medios de anticoncepción y el pleno disfrute de la salud sexual y reproductiva a través de su "promoción". El sistema de recompensas ideado por la ley sobre la planificación familiar estaría bien hecho si se limitara a proporcionar condiciones que favorezcan a las parejas que siguen la política del hijo único<sup>16</sup>. De esta manera habría familias que se beneficiarían de los sistemas de salud y educación sin costo adicional -como aprobación del estado a su aquiescencia frente a la limitación de su derecho a procrear-, y familias que deberían pagar todos los gastos relativos a la reproducción y al ejercicio de la paternidad/maternidad. En lugar de ello, la ley china va más allá. De hecho, se imponen sanciones económicas prohibitivas<sup>17</sup> que se suman a la pérdida de los beneficios descritos anteriormente. Si bien la pérdida de "premios" deja abierta la posibilidad de elección por los padres de tener más de un niño o niña, la aplicación de las sanciones económicas ante la infracción de los límites le da una naturaleza de acto

---

*gress, BeijingshiRenkou YujihuashengyuTialoli (Beijing Municipal Population and Family Planning Regulation), artt. 38, 40.*

<sup>16</sup> El sistema jurídico de la India, por ejemplo, ha implementado una política que ofrece fuertes incentivos financieros a las parejas que retrasan el momento de la procreación, elevando la suma en proporción de un año a otro. El sistema está teniendo buena confirmación y no infringe la libertad de elección de las parejas. V.A.PILLAI, *Right to Procreation: a legal and human rights perspective*, in *International Research Journal*, October 2010, pp. 98-99.

<sup>17</sup> El importe de la sanción económica varía de una provincia a otra, y no se cuenta de acuerdo a los ingresos de los cónyuges. El importe medio de la pena es de aproximadamente de 40 mil yuanes, unos 5.000 euros, lo que corresponde a dos años de un ingreso mediano alto chino. Por esta razón, se encuentran fuertes conflictos sociales debidos al hecho de que muchos individuos que se dedican a actividades comerciales privadas (por servidores públicos hay también sanciones disciplinarias y el despido), a menudo multinacionales, tienen un ingreso muy alto y pueden "permitirse el lujo" de pago sin complicaciones de las sanciones económicas y otros gastos. Esto ocurrió principalmente en Beijing y más aún en Shanghai, donde, de hecho, comenzó un proyecto piloto para permitir a las parejas a tener un segundo hijo si ambos cónyuges eran hijos únicos, que ahora fue extendido a otras provincias por Xi Jinping.

ilícito en todos sus efectos. La imposición de una "cuota de mantenimiento social" también resulta en un agravio a través de la connotación de un "deber" incumplido para con el resto de la comunidad, que se considera dañada por el acto ilícito de la procreación prohibida.

De esta manera las disposiciones reglamentarias de los artículos 18 y 41 de la Ley de planificación familiar representan el núcleo de la política de un solo hijo. Constituyen la base para la ilegalización de la conducta de las parejas que tienen más de un hijo. Tener un hijo es la regla, tener dos es la violación de la regla y la pena es múltiple: a la quita de beneficios relacionados con la maternidad y a los niños se suman sanciones sociales y económicas, seguidas incluso por una eventual ejecución<sup>18</sup>.

### **3. La ley sobre la planificación familiar y las obligaciones internacionales contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.**

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el tratado internacional que se dedica con más atención a los derechos reproductivos, en particular, al "derecho a la opción reproductiva". Ya en el preámbulo de la Convención se señala que "el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación" y que la familia no debe ser un entorno en el que la distribución tradicional de los roles cristalice el estatus de la mujer en una dimensión de desigualdad respecto del hombre. El vínculo entre la discriminación y el papel de la mujer en la procreación es tema de varios artículos de la Convención, debido a la conciencia de la función social delicada de las mujeres-madres, que no debe causar diferencias en términos de oportunidades de desarrollo personal en cualquier campo: profesión, salud y educación.

---

<sup>18</sup>Art. 41, últ.c. de la Ley sobre la planificación familiar  
(*Zhonghuarenmingongheguorenkouyujihuashengyufa*).

La Convención afirma el derecho de las mujeres a la elección reproductiva convirtiéndose en el único tratado internacional que establece expresamente el derecho a la "planificación familiar". Los Estados Partes tienen, de hecho, la obligación de proporcionar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, "Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia"<sup>19</sup> y el desarrollo de códigos de familia que garanticen el derecho "a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos"<sup>20</sup>. La Convención exige a los Estados Partes adoptar todas las medidas necesarias para "eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia"<sup>21</sup>. Por último, los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales, entre las cuales se incluye la de brindarle "acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia" en condiciones de igualdad con los hombres<sup>22</sup>.

China es parte en la CEDAW desde 1980<sup>23</sup>, aunque no ha ratificado su Protocolo Facultativo<sup>24</sup>, y por lo tanto está obligada a presentar al Secretario General de las

---

<sup>19</sup> CEDAW, Art. 10, lett. h).

<sup>20</sup> CEDAW, Art. 16, 1 c.,lett. e).

<sup>21</sup> CEDAW, Art. 12, 1 c.

<sup>22</sup> CEDAW, Art. 14, 2 c., lett. b).

<sup>23</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm>. *China ha firmado (17 de julio 1980) y ratificado (4 de noviembre 1980) la CEDAW sin fijar reservas específicas sobre el contenido de los artículos de la Convención. Las únicas declaraciones y reservas se refieren específicamente a la solicitud adjunta de la Convención de las regiones administrativas especiales de Macao y Hong Kong.*

<sup>24</sup> Protocolo Facultativo de la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, firmado en Nueva York el 6 de octubre de 1999 y entrado en vigor el 22 de diciembre de 2000, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2131, p. 83. El Protocolo establece la competencia del Comité de la CEDAW para recibir y examinar comunicaciones por personas o grupos de personas que caen bajo la

Naciones Unidas, cada cuatro años o a petición de la Comisión, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otro tipo que haya adoptado para dar efecto a las disposiciones de la Convención, los progresos realizados, indicando los factores y las dificultades que afectan el grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del Convenio<sup>25</sup>. El Comité informará anualmente a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, de sus actividades, que podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité de la CEDAW junto con las Observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes. El Secretario General enviará los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer<sup>26</sup>, pudiendo además invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las esferas que corresponden al ámbito de sus actividades<sup>27</sup>.

Hay muchos informes realizados por el Comité de la CEDAW sobre los efectos de la política de control de la natalidad, a pesar de que en términos formales China se ha comprometido a poner en marcha una serie de disposiciones legislativas destinadas a proteger a las mujeres -incluyendo el derecho a la salud, a la integridad personal y los derechos reproductivos<sup>28</sup> - y de las campañas nacionales especiales para

---

jurisdicción de un Estado Parte y que informan de que han sido víctimas de una violación por el Estado Parte interesado de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención.

<sup>25</sup> CEDAW, Art. 18.

<sup>26</sup> CEDAW, Art. 21.

<sup>27</sup> CEDAW, Art. 22.

<sup>28</sup> La Ley sobre el matrimonio, modificada en el 2001 agregó disposiciones contra la violencia doméstica, la propiedad de las parejas, las relaciones entre los miembros de la familia; la Ley sobre la protección de la salud de la madre y de los niños; la Ley sobre la protección de los derechos e intereses de las mujeres, en su forma enmendada en 2005; la Ley sobre los Contratos de las zonas rurales, que contiene disposiciones relativas a la asignación de tierras a las mujeres casadas, divorciadas y viudas; la Ley sobre la Educación Obligatoria, en su forma enmendada en 2006. Además se llevó a cabo el programa de desarrollo de la mujer china (2001-2010), que exige la igualdad de género como una política de estado fundamental para el avance del progreso social en todo el país. Todas estas medidas legales fueron recibidas con aplausos por el Comité de la CEDAW, en las Observaciones

crear conciencia sobre la igualdad de género<sup>29</sup>. Las violaciones más evidentes, y ahora ampliamente reconocidas por el Comité de la CEDAW son: abortos y esterilizaciones forzadas<sup>30</sup>; falta de información, educación y acceso a servicios de planificación familiar en condiciones de libre elección<sup>31</sup>; falta de responsabilidad del hombre en el uso de servicios de planificación familiar y anticoncepción<sup>32</sup>; preferencia por los hijos varones y uso de prácticas de abortos selectivos de género, infanticidio, abandono y falta de registración de las niñas en los registros civiles, incluyendo las consecuencias derivadas de esas conductas tales como la trata de mujeres y niñas<sup>33</sup>, y las alta tasa de suicidios de mujeres, especialmente de las minorías étnicas y/o residentes en zonas rurales<sup>34</sup>; invasión de la privacidad por las Comisiones locales a través de prácticas de planificación familiar mediante el seguimiento de los ciclos menstruales de las mujeres en edad reproductiva<sup>35</sup>.

---

Finales en el último informe periódico presentado por China. (CEDAW/C/CHN/5-6 and Add. 1 and 2), CEDAW/C/CHN/CO/6, 2006, par. 5.

<sup>29</sup> Una de las campañas nacionales más importantes es la Operación "CaringforGirls", lanzada cada año desde el 2000 por el gobierno chino para "mejorar "la presencia de las niñas en las provincias más pobres". Los incentivos son principalmente económicos y consisten en el suministro de una cantidad por cada niña registrada regularmente: muchas niñas nacidas fuera de la planificación familiar y no registrada se incluyeron en el registro nacional, sin sanciones para los padres, que recibieron una suma del premio de 500 yuanes. <https://plan-international.org/birthregistration/resources/country-case-studies/china>

<sup>30</sup> Comité CEDAW, *General Recommendation n. 19: Violence against Women*, par. 24, lett. m), U.N. Doc. A/47/38 (1993). *En la Recomendación General no. 19, el Comité de la CEDAW pide a los Estados Partes que tomen medidas para proteger a las mujeres de la coerción en asuntos sobre la fertilidad y la reproducción, en particular en relación con las prácticas de abortos forzados y esterilizaciones.*

<sup>31</sup> Comité CEDAW, *General Recommendation n. 21: Equality in Marriage and Family Relations*, UN Doc. A/49/38 (1994); Comité CEDAW, *General Recommendation n. 24: Women and Health*, UN Doc. A/54/38/Rev.1 (1999).

<sup>32</sup> Comité CEDAW, *General Recommendation n. 24: Women and Health*, UN Doc. A/54/38/Rev.1 (1999).

<sup>33</sup> Comité CEDAW, *Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: China*, CEDAW/C/CHN/CO/6, 2006, par. 17 e 31.

<sup>34</sup> *Ibidem*, par. 27 e 32.

<sup>35</sup> P.T.C. Hui, *Birth Control in China: Cultural, Gender, Socio-economic and Legislative Perspectives in light of CEDAW Standards*, en *Hong Kong Law Journal*, 2002, vol. 32, Part I, pp. 187-205; C.SHALEV,

El Comité de la CEDAW ha encontrado serias deficiencias en los informes de la RPC: la insuficiencia total de los datos estadísticos, su falta de desglose por sexo y la falta de información analítica sobre la situación de la mujer en China<sup>36</sup>; la ausencia de una definición de discriminación contra la mujer en la legislación nacional, tal como lo requiere el art. 1 de la CEDAW<sup>37</sup>; el limitado acceso a recursos eficaces frente a situaciones de discriminación de género, especialmente en las zonas rurales, a pesar de que se han creado tribunales especiales para la protección de las mujeres y los niños<sup>38</sup>.

#### 4. El Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

China firmó el Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el 27 de octubre 1997 y lo sobre derechos civiles y políticos el 5 de octubre del 1998, ratificando sólo el primero el 27 de marzo 2001. China siempre confirmó sus propias peculiaridades en términos de derechos humanos que, sin embargo, ya han sido expresamente ignorados en el pasado al momento de considerar posibles fuentes del derecho.

Una de las peculiaridades del enfoque chino es que se está en presencia de una brecha entre los derechos económicos y sociales y los derechos civiles y políticos, con un claro predominio de los primeros sobre los segundos. La idea de priorizar los derechos de las personas a la subsistencia y al desarrollo por encima de cualquier otro aspecto de los derechos humanos es, al menos hasta ahora, una cons-

---

*China to CEDAW: An Update on Population Policy*, en *Human Rights Quarterly*, 2000, vol. 19, pp. 137-142; HUMAN RIGHTS IN CHINA (Organization), *Caught Between Tradition and the State: Violations of the Human Rights of Chinese Women: A Report with Recommendations Marking the Fourth World Conference on Women*, 1995, New York, pp. 32-33.

<sup>36</sup> Comité CEDAW, *Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: China*, CEDAW/C/CHN/CO/6, 2006, par. 2 e 13.

<sup>37</sup> *Ibidem*, par. 9, 10.

<sup>38</sup> *Ibidem*, par. 11 e 15.

tante que se repite en cada informe de China en temas de derechos humanos<sup>39</sup>. A pesar de esto, China plantea de forma sistemática prácticas que violan muchos de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos reproductivos. La disposición más relevante a considerar en el tema es el art. 12 del Pacto, que protege el derecho de las personas "al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"<sup>40</sup> que los Estados parte tendrán que "garantizar"<sup>41</sup>. La noción de "el más alto nivel posible de salud" tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas de los individuos como los recursos disponibles por el Estado<sup>42</sup>. El Art. 12 no debe interpretarse únicamente en el sentido de "estar sano" sino que contiene una amplia gama de libertades e intereses<sup>43</sup>. Entre las libertades están las de control de la propia salud y del cuerpo -incluyendo la libertad sexual y reproductiva- y los derecho a no padecer injerencias, a estar libre de torturas, tratamientos médicos y experimentaciones no consentidas; entre los intereses, en cambio, está el derecho a contar con un sistema de protección de la salud que lleve al logro del más alto nivel posible de salud, en igualdad de condiciones<sup>44</sup>. El concepto de "salud" ha sido objeto de una serie de expansiones que han llevado a una evolución de su contenido<sup>45</sup>, una de las cuales está dada por la consideración del acceso a la información y a la educación sobre temas relacionados con la salud,

---

<sup>39</sup> 1991 *White Paper on Human Rights, Human Rights in China*, Part I: *The Right to Subsistence – The Foremost Human Right - The Chinese People Long Fight For*, <http://china.org.cn/e-white/7/7-1.htm>; 2000 *White Paper on Human Rights, Fifty Years of Progress in China's Human Rights*, Part II: *Great Improvement in the Rights to Subsistence and Development, and Economic, Social and Cultural Rights*, <http://www.china-un.org/eng/zt/rqwt/t28675.htm> ; JIANGYU WANG, *China and the Universal Human Rights Standards*, en *Syracuse J. Int'l L. & Com.*, 2001-2002, vol. 29, pp. 135-158.

<sup>40</sup> PIDESC, art.12, par.1.

<sup>41</sup> PIDESC, art.12, par. 2.

<sup>42</sup> *Comité DESC, General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess., 2000)*, in *Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001), par. 9.

<sup>43</sup> *Ibidem*, par. 8.

<sup>44</sup> *Ibidem*, par. 9.

<sup>45</sup> *Ibidem*, par. 10.



incluida la salud sexual y reproductiva<sup>46</sup>. Los servicios nacionales de salud tienen que cumplir ciertos requisitos para ser considerados respetuosos del PIDESC, a saber: disponibilidad; accesibilidad -en términos de no discriminación, accesibilidad física, económica y de la información-, aceptabilidad y calidad<sup>47</sup>.

En particular, con respecto a la salud de la madre, del niño y la salud reproductiva<sup>48</sup>, el Pacto establece la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas para mejorar la salud de las madres y los niños a través de servicios de planificación familiar, atención pre y postnatal, acceso a información y a los recursos necesarios para comprenderla<sup>49</sup>. El Comité de la CEDAW ofrece su concepto de salud reproductiva, explicando que esta "implica que las mujeres y los hombres tienen la libertad de decidir si y cuándo reproducirse, el derecho a ser informados y a tener acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables de planificación de la familia de su elección y el derecho de acceso a los servicios de atención de salud adecuados"<sup>50</sup>. De particular importancia es la cuestión de la "aceptabilidad" de los servicios nacionales de salud, que "deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate"<sup>51</sup>. La privacidad de las personas es violada por la constante interferencia de los operadores de las Comisiones gubernamentales para la planificación familiar que monitorean los ciclos menstruales, reciben las solicitudes de autorización de embarazos y controlan el estado civil de las mujeres. Las "necesidades de género y del ciclo de la vida" no

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, par. 11.

<sup>47</sup> *Ibidem*, par. 12.

<sup>48</sup> PIDESC, Art. 12, par. 2, lett. a).

<sup>49</sup> *Comité DESC, General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess., 2000), in Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001), par. 14.*

<sup>50</sup> *Ibidem*, nota 12.

<sup>51</sup> *Ibidem*, par. 12, lett. c).

fueron consideradas por la política de control de la natalidad, dado el desequilibrio entre los sexos y entre las generaciones. Por último, la práctica sistemática de abortos forzados y esterilizaciones realizados sin el consentimiento de los interesados no apunta a una mejora del estado de salud, teniendo en cuenta la influencia de estos fenómenos en el aumento del número de suicidios y de los problemas de salud mental de las mujeres que son objeto de esos tratamientos, sino a mantener ciertas tasas de crecimiento entre las poblaciones seleccionadas.

El Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC) ha procedido a señalar que, entre las medidas que los Estados Partes deben adoptar con el fin de brindar a las personas un sistema integral de servicios de atención de la salud, deberían incluir en él a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar<sup>52</sup>. Con este fin, los Estados miembros deben eliminar todas las barreras que limitan el acceso de las mujeres a los servicios de salud, educación e información, especialmente en el área de la salud reproductiva<sup>53</sup>, y asegurar el más alto nivel posible de salud a hombres y mujeres en igualdad de condiciones, eliminando las restricciones legales y las barreras de acceso a los servicios de salud reproductiva<sup>54</sup>.

Entre las observaciones<sup>55</sup> que el Comité ha presentado al informe de la RPC sobre el estado de aplicación de los artículos 16 y 17 del PIDESC<sup>56</sup>, hay numerosos

---

<sup>52</sup> Comité DESC, *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess., 2000)*, in *Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001).

<sup>53</sup> Comité DESC, *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess., 2000)*, in *Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001), par. 20, 21.

<sup>54</sup> Comité DESC, *General Comment 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of all Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3), (34<sup>th</sup> Sess., 2005)*, in *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, U.N. Doc. E/C.12/2005/4 (2005).

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Report of the People's Republic of China (including Hong Kong and Macao) on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/1990/5/Add.59.

señalamientos de violaciones de derechos reproductivos, especialmente a la luz de la Ley de planificación familiar. Fue reconocida por el Comité DESC la correlación directa entre la falta de acceso a servicios de planificación familiar y la anticoncepción y el aborto en China, usado como un medio fundamental de control de la natalidad<sup>57</sup>. La educación, información y acceso a los medios para la salud reproductiva son insuficientes<sup>58</sup>, inexistentes o discriminatorios y se encuentran "políticamente orientados"<sup>59</sup>. El sistema de certificación de la residencia, *Hukou*, ha creado una clara estratificación social y ha excluido a más y más migrantes internos y a las minorías étnicas<sup>60</sup> del acceso a servicios de educación y salud, incluida la planificación familiar, en el lugar en el que residen ilegalmente para trabajar<sup>61</sup>. Hubo una situación insostenible apoyada por ley: la discriminación contra los ciudadanos chinos que se desplazaban dentro de las fronteras nacionales, especialmente desde las zonas rurales interiores a las regiones urbanas costeras<sup>62</sup> que al no poder obtener una enmienda a sus certificados de residencia quedan excluidos del

---

<sup>57</sup> Comité DESC, *Concluding Comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: China (including Hong Kong and Macao) E/C.12/1/Add.107, 2005, par. 60.*

<sup>58</sup> El Comité DESC encontró que China dedica un gasto insuficiente a los servicios de salud pública, especialmente en las zonas rurales. *Concluding Comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: China (including Hong Kong and Macao) E/C.12/1/Add.107, 2005, par. 32. Esto constituye una violación a la obligación de cumplir, expresado por el Comité en el General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess., 2000), in Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001), par. 52.*

<sup>59</sup> Según el Comité DESC, es una violación del Pacto "alterar intencionalmente la información relacionada con la salud, incluida la educación y la información sexual y reproductiva". *Comité DESC, General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess., 2000), in Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001), par. 34 e 50.*

<sup>60</sup> WANG FULIN et al. - *A Collection of Essays on Chinese Women of Minority Nationalities, People's China Press, Beijing, 1995, p. 238; WU SHIMIN, A Survey of China's Policies regarding the National Minorities, (English Translation), People's Publishing House, Beijing, 1995, p. 285.*

<sup>61</sup> *Shutting Out the Poorest: Discrimination against Migrant Children in City Schools*, in *Human Rights in China*, Hong Kong, May 2002; *Report on a Study of Contemporary China's Social Strata*, CASS (Chinese Academy of Social Sciences), Beijing, January 2002.

<sup>62</sup> MARTINKING WHYTE (ed.) *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.

disfrute de cualquier prestación del Estado, incluido el acceso a educación, salud y pensiones<sup>63</sup>. Incluso las esposas y los hijos de los trabajadores migrantes pierden la capacidad de acceder a cualquier tipo de servicio estatal, y mucho menos los de salud sexual y reproductiva. Esta es una de esas barreras reglamentarias que la RPC tiene la obligación de remover, de conformidad con el art. 12, par. 2 y 13, párr. 2 del PIDESC y con las Observaciones Generales 14 y 16 de su Comité<sup>64</sup>.

El derecho a la salud, al igual que todos los derechos humanos, “impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de *respetar, proteger y cumplir*. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud”<sup>65</sup>. Entre las obligaciones de proteger, se incluye la de “velar por que las prácticas sociales o tradicionales nocivas no afecten al acceso a la atención anterior y posterior al parto ni a la planificación de la familia”<sup>66</sup>.

En cuanto a la ley sobre la planificación familiar, el Comité plantea distintas críticas: por un lado se dirige a los efectos de la aplicación de la ley sobre la salud y el papel de la mujer, debido a la discriminación que se verifica contra estas<sup>67</sup> y, por el otro,

---

<sup>63</sup> Comité DESC, *Concluding Comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: China (including Hong Kong and Macao) E/C.12/1/Add.107, 2005, par. 15, 23, 24, 25 27.*

<sup>64</sup> *Ibidem*, par. 46: "El Comité pide al Estado Parte (China) que elimine el sistema de registro nacional de residencia *Hukou* y garantice que los trabajadores migrantes tengan los mismos derechos al trabajo, la seguridad social, la vivienda, la salud y la educación, que se garantiza a los ciudadanos urbanos."

<sup>65</sup> Comité DESC, *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess., 2000), in Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001), par. 33.*

<sup>66</sup> *Ibidem*, par. 35.

<sup>67</sup> *Ibidem*, par. 18.

señala la oposición entre la Ley china y los derechos establecidos en el art. 10 del Pacto, que protege a la familia<sup>68</sup>.

En cuanto a los efectos de la regla de un solo hijo, las Observaciones del Comité DESC no discrepan de las del Comité de la CEDAW, a las que incluso agregan mayor detalle: abortos selectivos por sexo<sup>69</sup>, causados por la preferencia tradicional por los hijos varones<sup>70</sup>; las altas tasas de enfermedades mentales y de suicidios de mujeres vinculadas a la presión sobre la procreación<sup>71</sup>; la venta y el abandono de las mujeres y las niñas<sup>72</sup>; la explotación sexual de mujeres y niñas<sup>73</sup>; la violencia doméstica<sup>74</sup>; abortos y esterilizaciones forzados puestos en marcha por parte de funcionarios públicos de las comisiones para la planificación familiar -en particular contra mujeres que residen en las zonas rurales y pertenecientes a minorías étnicas<sup>75</sup>-; la discriminación en el acceso a la educación y la información, incluidos los servicios de salud reproductiva y de planificación familiar<sup>76</sup>.

---

<sup>68</sup> *PIDESC, art. 10, par. 1*: “Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.”

<sup>69</sup> *Comité DESC, Concluding Comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: China (including Hong Kong and Macao) E/C.12/1/Add.107, 2005, par. 18.*

<sup>70</sup> *Ibidem*, par. 48. La preferencia por los hijos varones no es sólo un patrimonio cultural de la tradición confuciana. Las mujeres chinas reciben salarios más bajos que los hombres realizando el mismo trabajo y no existen regulaciones que proporcionan las políticas de igualdad de oportunidades. Los padres chinos exigen un hijo, porque se considera más capaz de proveer para ellos en futuro: esta es una obligación legal impuesta por la ley civil. Cfr. L.WEXLER, *Allowing girls to hold up half the sky: combining norm shifting and economic incentives to combat daughter discrimination in China*, en *Chicago Journal of International Law*, vol. 7, n. 1, 2006, p. 5.

<sup>71</sup> *Ibidem*, par. 35, 57.

<sup>72</sup> *Ibidem*, par. 19.

<sup>73</sup> *Ibidem*, par. 29.

<sup>74</sup> *Ibidem*, par. 28.

<sup>75</sup> *Ibidem*, par. 36.

<sup>76</sup> *Ibidem*, par. 37.

El Comité DESC va aún más allá: considera que es necesario un cambio real a la ley china actual para que no entre en conflicto con el derecho a fundar una familia, expresado por el art. 10 del Pacto<sup>77</sup>. Un intento, aunque tímido, para hacer valer el derecho a la opción reproductiva sobre una doble base jurídica, el derecho a la salud y el derecho a fundar una familia, los que requieren del libre ejercicio del derecho a procrear y a decidir libre y conscientemente el número de hijos y el intervalo de tiempo entre los nacimientos. Incluso el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha reconocido la gravedad de la injerencia del Estado en el comportamiento sexual y reproductivo, afirmando que "el uso de la coerción física manifestada por los actores estatales o no estatales, como en los casos de esterilización forzada, el aborto forzado, durante mucho tiempo ha sido reconocido como una forma de sanciones coercitivas estatales e injustificables violación del derecho a la salud"<sup>78</sup>. Del mismo modo, si el derecho penal se utiliza como una herramienta del Estado para regular la conducta y las decisiones de los individuos en el contexto del derecho a la salud sexual y reproductiva, el Estado sustituye con la fuerza su voluntad a la voluntad de la persona"<sup>79</sup>. China ha regulado las sanciones coercitivas, de hecho, están expresamente prohibidas. Sin embargo los hechos no han cambiado: los abortos y esterilizaciones forzados son un instrumento del Estado para interferir en el comportamiento reproductivo de los individuos.

Punto crucial en la reconstrucción de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en China es la discriminación contra la mujer y la poca atención que se brinda al cuidado y educación de las niñas, incluso en lo relativo a la salud reproductiva. Este fenómeno es tan importante que se ha nombrado a un Relator Especial para investigar el grado de realización del derecho a la educación en Chi-

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, par. 65.

<sup>78</sup> CRC/C/15/Add.268, par. 46(e); CEDAW/C/CHN/CO/6, par. 32; E/CN.4/2004/49, par. 25.

<sup>79</sup> *Interim Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health - Right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, A/66/254, 2011, par. 12.

na<sup>80</sup>. "Prácticamente todas las mujeres siguen los mismos patrones de la anticoncepción en China: no utilizan ningún anticonceptivo hasta el primer hijo"<sup>81</sup>. Además del hecho de que a una mujer soltera no se le permite tener un niño, el Relator Especial toma nota de la grave falta de educación sexual y de servicios de salud reproductiva, no sólo acerca de los métodos anticonceptivos disponibles, sino también sobre el derecho de establecer una familia<sup>82</sup>. El Relator Especial también toma nota de la desigualdad de género como resultado de la preferencia por los hijos varones<sup>83</sup>; la ausencia de participación de los hombres en las actividades de anticoncepción y el patrocinio de la esterilización de las mujeres por las comisiones para la planificación familiar como circunstancias que llevan a las mujeres a recurrir al aborto como único medio de la anticoncepción<sup>84</sup>; la ilegalidad de los embarazos de las mujeres solteras<sup>85</sup>; el hecho de que muchos niños y niñas nacidos fuera de la planificación familiar -los llamados *black-children*, legalmente inexistente y, por tanto, sin acceso al disfrute de los derechos a la salud o la educación<sup>86</sup>-, el excesivo monto de la sanción de mantenimiento social impuesta a los padres que tienen hijos "ilícitos" con su consiguiente incapacidad para cubrir los costos de la educación, lo que deriva en la exclusión de los niños de las escuelas<sup>87</sup>.

---

<sup>80</sup> Special Rapporteur, Katarina Tomaševski, *ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, The right to education, Report submitted by the Special Rapporteur, Katarina Tomaševski, Addendum, Mission to China*, E/CN.4/2004/45/Add.1, 21 November 2003.

<sup>81</sup> *Women in China: A Country Profile*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Statistical Profiles No. 10, United Nations, New York, 1997, p. 6.

<sup>82</sup> *Economic, Social and Cultural Rights, The right to education, Report submitted by the Special Rapporteur, Katarina Tomaševski, Addendum, Mission to China*, E/CN.4/2004/45/Add.1, 21 November 2003, par. 25.

<sup>83</sup> *Ibidem*, par. 22, 23.

<sup>84</sup> *Ibidem*, par. 25.

<sup>85</sup> *Ibidem*, par. 25.

<sup>86</sup> *Ibidem*, par. 27, 28.

<sup>87</sup> *Ibidem*, par. 32.

## 5. La Convención sobre los derechos del niño.

La República Popular de China firmó la Convención sobre los Derechos del Niño (Convención DN)<sup>88</sup>, el 29 de agosto de 1990 y la ratificó el 2 de marzo de 1992. China también ha ratificado sus dos Protocolos Facultativos: sobre la participación de niños en los conflictos armados<sup>89</sup> y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía<sup>90</sup>. Si bien la RPC no había establecido reservas o declaraciones interpretativas en los tratados a los que antes hicimos referencia, en este caso sí se ha hecho una reserva, planteada en los siguientes términos: "La República Popular de China cumple con sus obligaciones en virtud del artículo 6 de la Convención bajo la condición previa de que la Convención es de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución de la República de China en el ámbito de la planificación familiar, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la República de China sobre los niños"<sup>91</sup>. El artículo 2 de la Ley de la RPC sobre los niños simplemente establece que el término "menor" refiere a "las personas de hasta 18 años"<sup>92</sup>. El *quid* de la reserva es más bien una referencia a la convergencia entre el artículo 6 de la Convención y el artículo 25 de

---

<sup>88</sup> Convención DN, New York, 20 November 1989, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3.

<sup>89</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Rights of the Child on the Involvement of Children in armed conflict, New York, 25 May 2000, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2173, p. 222. La República Popular de China firmó el Protocolo el 15 de marzo de 2001 y lo ratificó el 20 de febrero de 2008.

<sup>90</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, New York, 25 May 2000, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2171, p. 227. La República Popular de China firmó el Protocolo el 6 de septiembre de 2000 y lo ratificó el 3 de diciembre de 2002.

<sup>91</sup> Convención DN, *Declarations and Reservations*, China, [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspxsrc=TREATY&mtdsg\\_no=IV11&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspxsrc=TREATY&mtdsg_no=IV11&chapter=4&lang=en#EndDec)

<sup>92</sup> Ley de la República de China sobre la protección de los niños, del 4 de septiembre de 1991, aprobada en la XXI Sesión del Comité Permanente de la VII Asamblea Popular Nacional de la República Popular China, en vigor desde el 1° de enero de 1992. Esta ley fue sustituida posteriormente por una ley aprobada en la XXV Sesión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional, el 29 de diciembre de 2006, en vigor desde el 1° de junio de 2007. Sin embargo, el artículo 2 se mantuvo sin cambios.



la Constitución china. De hecho, el art. 6 de la Convención establece que "1) Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2) Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño"<sup>93</sup>, mientras que el artículo 25 de la Constitución de China establece que "el Estado promueve la planificación familiar con el fin de adaptar el crecimiento de la población a la planificación del desarrollo económico y social"<sup>94</sup>.

En lo que respecta al artículo 6 de la Convención, ha sido definido por el Comité de los Derechos del Niño, como parte de un conjunto -formado también por los artículos 2<sup>95</sup>, 3<sup>96</sup> y 12<sup>97</sup> - que determina principios generales de importancia funda-

---

<sup>93</sup> Convención DN, art. 6.

<sup>94</sup> Constitución de la República Popular de China (*Zhonghuarenmingongheguoxianfa*), art. 25.

<sup>95</sup> Convención DN, art. 2: 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. 2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

<sup>96</sup> Convención DN, art. 3: 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

<sup>97</sup> Convención DN, art. 12: 1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

mental en la aplicación de los derechos de la Convención<sup>98</sup>. Este artículo establece el derecho a la vida de los niños y la obligación de los Estados de asegurar su supervivencia y desarrollo. El hecho de que el derecho a la vida y la supervivencia no puede mantenerse de la misma manera en todas las regiones del mundo resulta de que tiene como uno de sus condicionantes al nivel de desarrollo socio-económico del Estado de referencia. El dato asombroso es que China se reserva la obligación de garantizar este derecho en virtud de una política de Estado, a pesar de que se le dio una posición constitucional. Esta reserva está en conflicto directo con el objeto y el fin del tratado y debe considerarse incompatible con los derechos que el Convenio pretende proteger, siendo entonces de aplicación tanto el art. 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, donde se sostiene que “Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos [que] la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado”, como el art. 51 de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo apartado<sup>2</sup> determina que “No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención”.

A ello se suma que el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Es una admisión expresa de que cualquier violación que China realice -los abortos selectivos de género, los infanticidios y la no inscripción de los niños “ilegales”- no puede justificarse internacionalmente por estar aceptada en sus propias leyes: la reserva al art. 6 no puede entonces desempeñar un papel de apoyo al uso generalizado de prácticas que no sólo afectan a la salud de las mujeres sino que materializan la discriminación contra esos niños “extra-planificación” y/o “imperfectos” que las parejas no pueden permitirse el lujo de tener, como por ejemplo las niñas y los niños con discapacidades. En muchas Observaciones Generales el Comité de los Derechos del Niño (Comité DN) ha señalado cómo esas prácticas implican graves

---

<sup>98</sup> Comité DN, *General Comment No. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, CRC/GC/2003/5, par. 12.

violaciones de la Convención, en especial del artículo 6 (derecho a la vida) y del artículo 2.2 (prohibición de discriminación).

Los abortos selectivos de género han sido descritos por el Comité DN como un "costo social muy alto" y como una "violación que constituye una base potencial para nuevos actos de violencia contra las mujeres y las niñas"<sup>99</sup>. Para la Comisión DN los derechos inherentes a la vida, a la supervivencia y al desarrollo merecen especial atención cuando se está en presencia de niños pertenecientes a grupos vulnerables<sup>100</sup>, como los niños con discapacidades<sup>101</sup>, las niñas y los niños no registrados<sup>102</sup>, quienes son víctimas de asesinatos sistemáticos<sup>103</sup>. Incluso en relación con el art. 2 de la Convención DN, el Comité DN reiteró que los abortos selectivos, el abandono, el infanticidio y la nutrición inadecuada en la infancia constituyen graves violaciones de los derechos de la infancia que afectan a la propia supervivencia<sup>104</sup>.

Entre las obligaciones asumidas por los Estados partes en la Convención DN son de suma importancia las que resultan de su art. 19, según el cual estos están obligados a adoptar todas las medidas necesarias -legislativas, administrativas, sociales, educativas- para proteger a los niños contra la violencia<sup>105</sup>. La Comisión DN habla de un

---

<sup>99</sup> Comité DN, *General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, par. 16*: «I costi sociali derivanti dallo squilibrio demografico, dovuto all'eliminazione discriminatoria delle ragazze prima della nascita, sono altissimi e hanno implicazioni potenziali per la crescente violenza contro le ragazze, tra cui il rapimento, il matrimonio precoce e forzato, la tratta a fini sessuali e la violenza sessuale».

<sup>100</sup> *Ibidem, CRC/C/GC/13, par. 72, lett. g).*

<sup>101</sup> Comité DN, *General Comment No. 7 (2005), Implementing child rights in early childhood, CRC/C/GC/7/Rev.1, par. 36, lett. d).*

<sup>102</sup> *Ibidem, CRC/C/GC/7/Rev.1, par. 1, 25, 36, lett. h).*

<sup>103</sup> Comité DN, *General Comment No. 9 (2006), The Rights of Children with Disabilities, CRC/C/GC/9, par. 31, 35, 56.*

<sup>104</sup> Comité DN, *General Comment No.7 (2005), Implementing child rights in early childhood, CRC/C/GC/7/Rev.1, par. 11, lett. b), l); Comité DN, General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, par. 60.*

<sup>105</sup> Convención DN: art. 19: 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual,

“enfoque de derechos del niño y la niña” que trabaje como “*mainstreaming holístico*” con el fin de integrar todas las políticas adoptadas por los Estados Partes<sup>106</sup>. China ha cumplido parcialmente con este requisito, creando una amplia gama de programas<sup>107</sup> y leyes nacionales sobre la protección de los menores<sup>108</sup>. Sin embargo, la reserva al art. 6 de la Convención DN, la ley relativa a la limitación de los nacimientos y la discriminación resultante  **aunque son violatorias del Tratado constituyen un asunto que para la RPC no es negociable.**

En las Observaciones Finales al segundo informe periódico de China<sup>109</sup>, el Comité DN ha señalado que la reserva al art. 6 de la Convención es un asunto de gran preocupación<sup>110</sup>, que China debería retirarla<sup>111</sup> y que no todas las leyes aplicables a

---

mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. 2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

<sup>106</sup> Comité DN, General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/C/GC/13, par. 3, lett. b), par. 11, lett. d) e), par. 18, par. 44, lett. d) (i), par. 51, par. 59, par. 68, par. 72, lett. a)

<sup>107</sup> El mismo Comité CRC agradeció los esfuerzos de la República Popular China, que ha adoptado el Programa Nacional sobre el desarrollo de los niños 2001-2010, ha establecido un gran número de comités y grupos de trabajo a nivel nacional, regional y provincial para vigilar la aplicación de los derechos de los niños. Comité DN, Consideration of reports Submitted by States Parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions), CRC/C/CHN/CO/2, 2005, par. 12.

<sup>108</sup> Ley de la RPC sobre la protección de los niños, 4 de septiembre de 1991, aprobada en la XXI Sesión del Comité Permanente de la VII Asamblea Popular Nacional de la República Popular China, en vigor desde el 1° de enero de 1992. Esta ley fue sustituida posteriormente por una ley posterior aprobada en la XXV Sesión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional, el 29 de diciembre de 2006, en vigor desde el 1° de junio de 2007.

<sup>109</sup> CRC/C/83/Add.9, Parts I and II.

<sup>110</sup> Comité DN, Consideration of reports Submitted by States Parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions), CRC/C/CHN/CO/2, 2005, p 8.

<sup>111</sup> *Ibidem*, par. 9.

los niños cumplen con el Convenio<sup>112</sup>. También señala la falta de organismos nacionales en materia de derechos humanos que sean independientes y que tengan un mandato específico para controlar el grado de aplicación de la Convención<sup>113</sup>. A pesar de las medidas jurídicas e institucionales adoptadas por China para frenar las violaciones a la Convención DN, "sigue siendo una fuente de gran preocupación que los abortos selectivos, el infanticidio y el abandono de los niños, especialmente las niñas y los niños con discapacidades, continúen como consecuencias negativas de las políticas existentes en materia de planificación familiar y de la conducta social"<sup>114</sup>. Además, "El Comité exhorta al Estado Parte a que prosiga e intensifique sus esfuerzos para garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de todos los niños en su territorio. Recomienda que el Estado Parte intensifique la aplicación de las leyes existentes contra los abortos selectivos y el infanticidio, así como la adopción de todas las medidas necesarias para eliminar las consecuencias negativas derivadas de las políticas de planificación familiar, incluyendo el abandono y la falta de registración de los niños y el desequilibrio entre los sexos en el nacimiento"<sup>115</sup>. La relación directa entre la violación de la Convención DN y las disposiciones de la ley sobre la planificación familiar se repiten para cada categoría de violación: la falta de registración de los niños<sup>116</sup> -también atribuida al sistema del *Hukou*<sup>117</sup> - la discriminación contra las niñas, los niños discapacitados y los niños pertenecientes a minorías étnicas o inmigrantes<sup>118</sup>; el infanticidio, el abandono<sup>119</sup> y el aborto selectivo de niños con discapacidades, "causadas por la excepción previs-

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, par. 10.

<sup>113</sup> *Ibidem*, par. 16, 17.

<sup>114</sup> *Ibidem*, par. 28.

<sup>115</sup> *Ibidem*, par. 29.

<sup>116</sup> *Ibidem*, par. 42.

<sup>117</sup> *Ibidem*, par. 43.

<sup>118</sup> *Ibidem*, par. 30, 32.

<sup>119</sup> *Ibidem*, par. 49.

ta en la Ley de planificación familiar que permite que los padres tengan un segundo hijo, promoviendo una discriminación de hecho contra ellos”<sup>120</sup>.

Por último, con respecto al derecho a la educación, el Comité toma nota de la discriminación en el acceso a la educación y en la disponibilidad de servicios educativos eficaces que sufren las niñas, los niños con dificultades de aprendizaje, los pertenecientes a minorías étnicas, los que viven en zonas rurales y los migrantes<sup>121</sup>. Esta violación del derecho a la educación, debida al insuficiente gasto público en educación<sup>122</sup>, construye un vacío educativo en materia de derechos sexuales y reproductivos que tiene un impacto en la salud reproductiva<sup>123</sup>. Los derechos a la educación, a la información y al acceso a servicios de salud sexual y reproductiva son derechos garantizados por la Convención DN en sus artículos. 3, 17 y 24<sup>124</sup>, y los Estados Partes deben garantizarlos a través de la elaboración de programas específicos<sup>125</sup>.

Por lo tanto, con referencia a la Convención DN, China realiza violaciones constantes a dos tipos de obligaciones: la obligación general de garantizar los derechos consagrados en la Convención y la específica de poner en marcha todas las medidas necesarias para eliminar estas violaciones. La respuesta del Comité DN es la de adosar a cualquier violación detectada una recomendación de modificar las disposiciones existentes o crear otras nuevas. Con referencia específica a los derechos reproductivos, la condena a la reserva al art. 6 de la Convención DN y el señalamiento directo de las violaciones a los derechos reconocidos en la Convención DN que resultan de la política del hijo único son claras manifestaciones de la falta de adecuación de esa legislación a la normativa internacional.

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, par. 60, lett. d).

<sup>121</sup> *Ibidem*, par. 75.

<sup>122</sup> *Ibidem*, par. 18.

<sup>123</sup> *Ibidem*, par. 65.

<sup>124</sup> Comité DN, *General Comment no. 4 (2003), Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/4, par. 28.*

<sup>125</sup> *Ibidem*, par. 31.

## 6. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

China ha ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)<sup>126</sup> el 1º de agosto de 2008, a la que no le interpuso reservas, pero no ha firmado su Protocolo Facultativo<sup>127</sup> por el que se establece la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité DPD) para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de violaciones de las disposiciones de la CDPD por un Estado Parte.

Muchas violaciones de los derechos de las personas con discapacidad ya han surgido a partir del análisis de la sección anterior sobre la Convención DN, especialmente en relación con la práctica de aborto selectivo de género, el infanticidio y el abandono de los niños con discapacidades directamente atribuibles a la legislación en materia de planificación de los nacimientos. El Comité DPD, que informó recientemente sus Observaciones Finales sobre el estado de los derechos de los discapacitados en China<sup>128</sup>, ha confirmado que la estricta política de limitación de los nacimientos causó la propagación del estigma contra los niños con discapacidad que son víctimas de infanticidio y de abandono, sobre todo en las zonas rurales<sup>129</sup>.

La CDPD es la única, además de la CEDAW, que ha desglosado los componentes de los derechos reproductivos, estableciendo por un lado, el derecho a la opción reproductiva (art 23., C. 1, a, b, c)<sup>130</sup> y, por el otro, el derecho a la salud sexual y re-

---

<sup>126</sup> Convention on the Rights of People with Disabilities, New York, 13 December 2006, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2515, p. 3.

<sup>127</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of People with Disabilities, New York, 13 December 2006, Doc.A/61/611.

<sup>128</sup> Comité DPD, *Concluding observations on the initial report of China, adopted by the Committee at its eighth session (17–28 September 2012)*, CRPD/C/CHN/CO/1.

<sup>129</sup> *Ibidem*, CRPD/C/CHN/CO/1, par. 13, 14.

<sup>130</sup> CDPD, Art. 23: *Respeto del hogar y de la familia* 1. Los Estados Partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar

productiva (art. 25, C. 1, a)<sup>131</sup>. Además, en la Encuesta mundial sobre las medidas adoptadas por los gobiernos para aplicar las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad realizada por el Relator Especial sobre la discapacidad, se afirma que "los Estados partes deben desarrollar e implementar programas con la plena participación de las mujeres y las personas con discapacidad para darles una educación, información y servicios para su salud sexual y reproductiva, que sean adecuados y totalmente accesibles"<sup>132</sup>.

Todas estas disposiciones están sujetas a violaciones sistemáticas *de facto* y por la ley de la RPC. De hecho, en lo que respecta a la situación de la aplicación del art. 23 de la CDPD en China, el Comité DPD llegó a la conclusión de que "tanto las leyes chinas como la sociedad aceptan la práctica de abortos y esterilizaciones forzados de mujeres con discapacidad, sin su consentimiento libre e informado"<sup>133</sup>, y pidió a China "cambiar sus leyes y políticas con el fin de prohibir la esterilización forzosa de las mujeres con discapacidad"<sup>134</sup>. Con referencia al art. 25, el Comité DPD reiteró la

---

que: a) Se reconozca el derecho de todas las personas con discapacidad en edad de contraer matrimonio, a casarse y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno de los futuros cónyuges; b) Se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad, y se ofrezcan los medios necesarios que les permitan ejercer esos derechos; c) Las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas, mantengan su fertilidad, en igualdad de condiciones con las demás.

<sup>131</sup> CDPD, Art. 25: *Salud*. Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados Partes: a) Proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población.

<sup>132</sup> The Special Rapporteur on Disability of the Commission for Social Development, *Global Survey on Government Action on the Implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 2007*, par. 3. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rapporteur.htm>

<sup>133</sup> Comité CDPD, *Concluding observations on the initial report of China, adopted by the Committee at its eighth session (17–28 September 2012)*, CRPD/C/CHN/CO/1, par. 33.

<sup>134</sup> *Ibidem*, par. 34.



necesidad de respetar el consentimiento libre e informado del paciente, respetando su voluntad y no la de los demás, incluso si se trata del Estado o la familia<sup>135</sup>.

En la sociedad china la enfermedad y la discapacidad equivalen a una imperfección, un estado de inferioridad física o mental que mina las relaciones interpersonales del paciente y su familia, por lo que las enfermedades y las discapacidades se mantienen en secreto y son un fuerte impedimento para el desarrollo normal de la vida, incluso cuando se trata de enfermedades menores. La ley china está tan de acuerdo con este punto de vista, que requiere un examen de salud antes del matrimonio para los novios cuyo resultado puede significar el impedimento del matrimonio y, por lo tanto, del derecho a tener hijos<sup>136</sup>. La Ley sobre la salud de la madre y del niño prevé en su art. 1 que "se formula de acuerdo con la Constitución, para garantizar la salud de las madres, los recién nacidos y mejorar la calidad de los recién nacidos"<sup>137</sup>. En el caso de que en ocasión de la revisión del estado de salud prematrimonial surja que uno o ambos novios están infectados con una enfermedad transmisible al feto, podrán contraer matrimonio sólo después de someterse a una cirugía de esterilización<sup>138</sup>. Si se diagnostican problemas de salud del feto, "los médicos deberían aconsejar a los padres interrumpir el embarazo"<sup>139</sup>. "Si la persona que va a someterse a la esterilización o al aborto no es capaz de dar su consentimiento con conocimiento, el consentimiento será dado por el tutor (...) este tipo de intervenciones son gratuitas"<sup>140</sup>. De estas disposiciones emerge la interferencia del Estado en la planificación no sólo del número de nacimientos, sino también en

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, par. 37, 38.

<sup>136</sup> Ley sobre la protección de la salud de la madre y de los niños, aprobada en la X Sesión del Comité Permanente de la VIII Asamblea Popular Nacional de la República Popular China, en vigor desde el 1° de junio de 1995, art. 7.

<sup>137</sup> *Ibidem*, art. 1.

<sup>138</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>139</sup> *Ibidem*, art. 18.

<sup>140</sup> *Ibidem*, art. 19.

la "calidad" de la población<sup>141</sup>. Incluso la Relatora Especial sobre el derecho a la educación Katarina Tomaševski encuentra en relación con los niños con discapacidad, aunque con referencia a la aplicación del derecho a la educación en el marco del PIDESC, que "la *calidad de la población* es un concepto ampliamente utilizado en el sistema legal chino, y 'baja calidad' se atribuye [...] a los niños con discapacidades. Más del 90 por ciento de los niños abandonados se clasifican como personas con discapacidad, y un número desconocido no nace si se detecta o se teme una discapacidad. [...] La política del hijo único ha tenido un grave impacto negativo en la imagen de la discapacidad en la sociedad, y en el hecho de que los padres quieren que su hijo único sea perfecto y la discriminación por motivos de género y la discapacidad implican un 'infanticidio selectivo'. La legislación todavía considera las niñas chinas y los niños con discapacidad como 'indignos', lo que permite a los padres de esos niños un segundo hijo"<sup>142</sup>.

La discapacidad es una causa adicional de discriminación en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, que se consideran totalmente subordinados a las necesidades del Estado de crear una población de perfecta calidad, sin que el individuo tenga un papel mínimo en este tema. A las personas con discapacidad se les prohíbe casarse a menos que renuncien para siempre a la posibilidad de tener hijos. La discapacidad se equipara con la enfermedad y el sistema legal chino aún

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, art. 38: "Las definiciones de los siguientes términos utilizados en la presente ley son: - Enfermedades infecciosas: el SIDA, la gonorrea, la sífilis y la lepra, como se especifica en la Ley de la República Popular China sobre la prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, así como otras enfermedades las infecciones que se consideran médicamente tener efectos negativos sobre el matrimonio y la reproducción; - enfermedades genéticas de carácter grave: las enfermedades que son causadas por factores genéticos, congénitos, que pueden privar total o parcialmente al paciente de la posibilidad de vivir de forma independiente, las cuales son altamente transmitidas a sus hijos, y que se consideran inapropiadas para la reproducción; - enfermedad significativa mentales: esquizofrenia, depresión maníaca y otras enfermedades mentales graves y manifiestas, cuyo diagnóstico se refiere al diagnóstico prenatal del feto como se relaciona con defectos de nacimiento y enfermedades hereditarias".

<sup>142</sup> Special Rapporteur, Katarina Tomaševski, *Economic, Social and Cultural Rights, The right to education, Report submitted by the Special Rapporteur, Katarina Tomaševski, Addendum, Mission to China*, E/CN.4/2004/45/Add.1, 21 November 2003, par. 29.

no tiene una definición de discriminación basada en la condición de discapacidad<sup>143</sup>.

De particular interés es la revisión realizada en 2008 a la Ley sobre la Protección de las Personas con Discapacidad del 28 de diciembre de 1990<sup>144</sup>. De hecho, se han realizado los cambios en las leyes originales para mejorar el derecho al trabajo y el estudio de las personas con discapacidad sobre la base del programa *Institutional Support for the Formulation of Law and Regulations Aimed at the Social Integration of Persons with Disability* como resultado de la cooperación entre el Ministerio italiano de Asuntos Exteriores y la Federación China de Personas con Discapacidad. Tiene un peso importante la Ley del 1º de mayo de 2013, que finalmente ha impuesto una prohibición sobre la hospitalización forzada en hospitales psiquiátricos sin el consentimiento del paciente y estableció un comité *ad hoc* para la evaluación de los casos de internación necesaria para enfermos graves o que puedan causarse daño a sí mismos o a terceras personas.

## 7. La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

China ha ratificado la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura)<sup>145</sup> el 4 de octubre de 1988, interponiendo dos reservas<sup>146</sup>. Por la primera reserva China no reconoce la compe-

---

<sup>143</sup> Comité DPCD, *Concluding observations on the initial report of China, adopted by the Committee at its eighth session (17–28 September 2012)*, CRPD/C/CHN/CO/1, par. 11.

<sup>144</sup> Ley de la República Popular China sobre la protección de las personas discapacitadas (中华人民共和国残疾人保障法), aprobada el 28 de diciembre de 1990 durante la XVII reunión del Comité Permanente de la VII Sesión Plenaria de la Asamblea Popular Nacional.

<sup>145</sup> Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, New York, 10 diciembre 1984, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85.

<sup>146</sup> Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Reservas, China, [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en#EndDec)

tencia del Comité Contra la Tortura (CCT) prevista en el artículo 20<sup>147</sup> de la Convención, mediante la segunda excluye la aplicación de su artículo 30, parr. 1<sup>148</sup>. Sin embargo, China ha presentado varios informes periódicos, de conformidad con el art. 19 de la Convención contra la Tortura<sup>149</sup> que el CCT<sup>150</sup> respondió con comenta-

---

<sup>147</sup> CCT, Art. 20. 1. El Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte, invitará a ese Estado Parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar observaciones con respecto a la información de que se trate. 2. Teniendo en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado Parte de que se trate, así como cualquier otra información pertinente de que disponga, el Comité podrá, si decide que ello está justificado, designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité. 3. Si se hace una investigación conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité recabará la cooperación del Estado Parte de que se trate, de acuerdo con ese Estado Parte, tal investigación podrá incluir una visita a su territorio. 4. Después de examinar las conclusiones presentadas por el miembro o miembros conforme al párrafo 2 del presente artículo, el Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación. 5. Todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente artículo serán confidenciales y se recabará la cooperación del Estado Parte en todas las etapas de las actuaciones. Cuando se hayan concluido actuaciones relacionadas con una investigación hecha conforme al párrafo 2, el Comité podrá, tras celebrar consultas con el Estado Parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de la investigación en el informe anual que presente conforme al artículo 24.

<sup>148</sup> CCT, Art. 30. 1. Las controversias que surjan entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención, que no puedan solucionarse mediante negociaciones, se someterán a arbitraje, a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de arbitraje las Partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las Partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.

<sup>149</sup> CCT, Art. 19: 1. Los Estados Partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, los informes relativos a las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos que han contraído en virtud de la presente Convención, dentro del plazo del año siguiente a la entrada en vigor de la Convención en lo que respecta al Estado Parte interesado. A partir de entonces, los Estados Partes presentarán informes suplementarios cada cuatro años sobre cualquier nueva disposición que se haya adoptado, así como los demás informes que solicite el Comité. 2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes a todos los Estados Partes. 3. Todo informe será examinado por el Comité, el cual podrá hacer los comentarios generales que considere oportunos y los transmitirá al Estado Parte interesado. El Estado Parte podrá responder al Comité con las observaciones que desee formular. 4. El Comité podrá, a su discreción, tomar la decisión de incluir cualquier comentario que haya formulado de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo, junto con las observaciones al respecto recibidas del Estado Parte interesado, en su informe anual presentado de conformidad con el artículo 24. Si lo solicitara el Estado Parte interesa-

rios. La RPC también ha firmado, pero no ratificado, el Protocolo Facultativo de la Convención cuyos artículos 1 y 2 establecen “un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” y un Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”.

Al tratar la protección de la salud reproductiva, los informes de los distintos comités de la ONU han mostrado como las políticas de Estado pueden contribuir a exacerbar las muchas formas de violencia contra las mujeres: abortos, esterilizaciones, anticoncepción y embarazos forzados y abortos inseguros. Todas estas prácticas son violatorias de la integridad física y de los derechos de las mujeres. Cuando, por ejemplo, los funcionarios del gobierno hacen uso de la fuerza física o retienen las mujeres con el fin de obligarlas a someterse a dichos procedimientos, estas prácticas pueden llegar a constituir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>151</sup>.

El artículo 1 de la Convención contra la Tortura<sup>152</sup> establece la definición de tortura, a partir de cuatro condiciones: 1) la imposición intencional de 2) un dolor o sufrimiento (físico o mental) grave, 3) para un propósito específico (como obtener

---

do, el Comité podrá también incluir copia del informe presentado en virtud del párrafo 1 del presente artículo.

<sup>150</sup> El último informe de la República Popular China considerado por el Comité CCT es el cuarto, CAT/C/CHN/4.

<sup>151</sup> Radhika Coomaraswamy, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Policies and practices that impact women’s reproductive rights and contribute to, cause or constitute violence against women, (55<sup>th</sup> Session), U.N. Doc. E/CN.4/1999/68/Add.4, par. 45.

<sup>152</sup> CCT, Art. 1: 1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

información, intimidar, sancionar, discriminar) y, 4) con la participación, instigación, el consentimiento o aquiescencia de un funcionario estatal o una persona que actúe en calidad oficial. Crear una conexión entre las violaciones cometidas en aplicación de la Ley de planificación familiar y las disposiciones de la Convención contra la Tortura requiere de dos esfuerzos interpretativos<sup>153</sup>. Por un lado, debemos tener en cuenta los derechos reproductivos como derechos que no sólo protegen el derecho a la salud, sino que implican el derecho a la opción reproductiva, lo que lleva a un aumento adicional de los motivos de sufrimiento mental y físico causado; por otro lado, es necesario actualizar la definición de tortura, según lo sugerido por el CCT, de una manera tal que incluya una perspectiva “centrada en la mujer” capaz de destacar las violaciones que constituyen actos de tortura o tratos inhumanos o degradantes específicos contra las mujeres, incluyendo en sus inspecciones de a otros lugares -además de las prisiones- donde pueden ocurrir torturas, abarcando así a cualquier lugar donde se experimenta un estado de sumisión, custodia y control por parte del personal en un Estado, tal como ocurre en hospitales, orfanatos, escuelas, centros para personas con discapacidad, etc<sup>154</sup>. Dicha extensión está contemplada en el Protocolo Facultativo de la Convención, pero - como dijimos antes- la RPC no lo ha ratificado<sup>155</sup>.

En lo que respecta a los derechos reproductivos en China, la violencia es ejercida por o bajo las instrucciones de los funcionarios para la planificación familiar, que actúan como funcionarios públicos en el cumplimiento de la política de un solo hijo. Esa violencia se expresa en el aborto, la esterilización y la anticoncepción forzados, las previsiones de arresto y custodia de las mujeres que quedan embarazadas fuera del marco legal y de sus familias. La desinformación sobre los métodos

---

<sup>153</sup> Center for Reproductive Rights, *Reproductive Rights Violations as Torture and Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment: A Critical Analysis*, december 2010, <http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/TCIDT.pdf>

<sup>154</sup> Comité CT, General Comment No. 2: *Implementation of article 2 by States parties*, U.N. Doc. CAT/C/GC/2 (2008), par. 15.

<sup>155</sup> *Protocolo Facultativo a la CCT*, Art. 4, par. 2: A los efectos del presente Protocolo, por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente.

anticonceptivos por parte de los Centros para la planificación familiar es el punto de partida: se recomienda el uso de medios de anticoncepción permanentes como la desviación de trompas o la esterilización. Se crea una imposibilidad de tomar decisiones propias sobre el cuidado de la salud, debido a la autoridad impuesta por los profesionales de la salud, a su vez acosados por funcionarios de planificación familiar que les obligan a sugerir ciertos tratamientos médicos<sup>156</sup>. En caso de embarazo ilegal, los funcionarios comunican a la mujer embarazada que debe practicarse un aborto. Si esta no acepta normalmente es tomada por la fuerza de su hogar por los oficiales, quienes la llevan a un hospital bajo la amenaza de que si no se somete a un aborto su familia, que entretanto también ha sido arrestada, no será liberada<sup>157</sup>. Este es el comportamiento estándar descrito de manera similar por todos los comités de la ONU que han analizado las violaciones cometidas por funcionarios de las Comisiones para la planificación familiar. Mediante el examen de estos comportamientos a la luz del art. 1 de la Convención contra la Tortura se puede verificar que están satisfechos todos los criterios para clasificarlos como actos de tortura. De hecho, estos agentes actúan intencionalmente como oficiales del Estado que tienen el poder de controlar y aplicar la ley a los ciudadanos en virtud de la atribución de las funciones que les otorga la misma ley. La captura, el traslado forzoso, las amenazas y el posible aborto forzado pueden causar sufrimientos físicos y mentales, sobre todo teniendo en cuenta que la mujer está embarazada. El objetivo específico es eliminar el embarazo ilícito como castigo la violación de la ley.

La Convención no establece una definición de penas y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Sin embargo, el artículo 16 construye un marco esencial al expresar que todos los Estados parte deben prohibir, además de la tortura, “otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a

---

<sup>156</sup> Center for Reproductive Rights, *Reproductive Rights Violations as Torture and Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment: A Critical Analysis*, december 2010, p. 18, [19.http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/TCIDT.pdf](http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/TCIDT.pdf)

<sup>157</sup> Tom Lantos Human Rights Commission, *An Evaluation of 30 Years of the One-Child Policy in China*. [http://tlhrc.house.gov/docs/transcripts/2009\\_11\\_10\\_China\\_One\\_Child\\_Policy/China\\_One\\_Child\\_Policy\\_Transcript\\_11-10-2009.pdf](http://tlhrc.house.gov/docs/transcripts/2009_11_10_China_One_Child_Policy/China_One_Child_Policy_Transcript_11-10-2009.pdf)

ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona”<sup>158</sup>. En consecuencia incluso si no se considera a las acciones examinadas como tortura, no cabe duda de que los abortos y las esterilizaciones forzados constituyen tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por funcionarios de planificación familiar o bajo sus órdenes. En ambos casos estas prácticas violan obligaciones provenientes de tratados internacionales, que no se limitan a obligaciones negativas de abstenerse de cometer esos actos sino que establecen obligaciones positivas de prevenir, castigar y reparar.

La conducta de los funcionarios en China, alcanzando el nivel de tortura o de tratos crueles, inhumanos y degradantes, ha sido señalada tanto por el CCT como por el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes a la luz de las conclusiones de los informes compilados por otros Comités y Relatores Especiales, especialmente en las áreas de la CEDAW, el PIDESC, la Convención DN y la CDPD. El Relator Especial sobre la Tortura, ha determinado, en general, que las esterilizaciones y los abortos forzados llevados a cabo por los funcionarios como método de ejecución coercitiva de las leyes que restringen nacimientos, puede constituir tortura<sup>159</sup>. Una implicación directa de los operadores de las Comisiones para la planificación familiar en la violencia contra la mujer ya se había puesto de manifiesto en 1999, cuando la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, había evaluado en un *Addendum* específico, el impacto de las políticas de Estado sobre los derechos reproductivos que causan o constituyen violencia contra las mujeres<sup>160</sup>. En particular, se indica allí que "la política de

---

<sup>158</sup> CCT, Art. 16, 1° c.

<sup>159</sup> MANFRED NOWAK, *Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, (7th Sess.), U.N. Doc. A/HRC/7/3 (2008), par. 69.

<sup>160</sup> RADHIKA COOMARASWAMY, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Policies and practices that impact women's reproductive rights and contribute to, cause or constitute violence against women*, (55<sup>th</sup> Session), U.N. Doc. E/CN.4/1999/68/Add.4.



planificación familiar de China establece un vínculo directo con las prácticas sistemáticas de violencia. Bajo la política de un solo hijo, las mujeres solteras y las mujeres migrantes no son capaces de regresar a sus regiones de origen y están sujetas a abortos obligatorios. Los funcionarios de las comisiones para la planificación familiar en China utilizan la intimidación y la violencia para poner en práctica la política, a veces sacando por la fuerza a las mujeres de sus hogares en el medio de la noche, para obligarlas a tener abortos. Los ex funcionarios de planificación familiar han informado que han detenido a mujeres que estaban embarazadas de niños fuera de los límites legales, teniendo las en almacenes y oficinas por todo el tiempo que fuera necesario para 'convencerlas' de tener un aborto. Posteriormente, el funcionario normalmente acompaña a la mujer al hospital y espera hasta que el médico otorgue una declaración firmada en la que se documenta que el aborto se llevó a cabo. Los familiares de las personas que tratan de evitar el aborto forzado también están sujetos a la detención y a los malos tratos<sup>161</sup>. Además, "en China, esterilizaciones forzadas se llevaron a cabo, por o bajo las órdenes de los funcionarios de planificación familiar, contra mujeres detenidas, encerradas o tomadas por la fuerza de sus hogares. Los Reglamentos y los informes oficiales de las comisiones para la planificación familiar, indican de forma explícita el uso de las prácticas de esterilización forzada como un medio ordinario para aplicar el control de la natalidad. Por ejemplo, un informe de 1993 de los funcionarios de planificación familiar del condado de la provincia de Jiangsi afirma que "las mujeres que deben ser sometidas a medidas de anticoncepción y esterilización tendrán que respetar esa decisión". Los informes también indican que, a pesar de las seguridades dadas por la Comisión Nacional de Planificación Familiar de que "la coacción no está permitida, no hubo ninguna indicación de las sanciones adoptadas contra los funcionarios que cometen tales violaciones"<sup>162</sup>. El Comité contra la Tortura ha reafirmado recientemente que la falta de enjuiciamiento de los funcionarios que se dedican a estos comportamientos, que de hecho representan actos de tortura, es un motivo de grave preocupación para la aplicación de la Convención

---

<sup>161</sup> *Ibidem*, par. 50.

<sup>162</sup> *Ibidem*, par. 53.

contra la Tortura en China<sup>163</sup>. De hecho, se encontró que en China por lo menos el 18% de los casos de tortura se lleva a cabo en las oficinas de control de la natalidad<sup>164</sup>. A pesar de que la ley de 2002 impone sanciones a las prácticas coercitivas llevadas a cabo por los funcionarios de los Consejos de planificación familiar<sup>165</sup> todavía son consideradas medios de aplicación de la ley<sup>166</sup>.

## 8. Observaciones finales.

Después de revisar el contenido y la aplicación de la Ley de planificación familiar, así como las Observaciones formuladas por los comités creados por las Convenciones de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de los derechos humanos ratificadas por la RPC, se pueden presentar algunas críticas concluyentes.

China ha logrado un progreso notable en la reducción de la pobreza, reduciendo también la mortalidad materna, y muchos estudios demuestran que podría llegar a estar muy cerca de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio número cinco<sup>167</sup>. En todas las Observaciones de los comités examinados no faltan razones para re-

---

<sup>163</sup> *Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 19 of the Convention, Concluding observations of the Committee against Torture – CHINA*, CAT/C/CHN/CO/4 21 November 2008, par. 21

<sup>164</sup> *Civil and Political Rights, including the Question of Torture and Detention, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, MISSION TO CHINA*, E/CN.4/2006/6/Add.6, 10 March 2006, pag. 13, par. 43.

<sup>165</sup> Ley sobre la planificación familiar (*Zhonghuarenmingongheguorenkouyujihuashengyufa*), Art. 39: Cualquier funcionario de un órgano del Estado que cometa cualquiera de los actos mencionados a continuación en el desempeño de sus deberes respecto a la planificación familiar, si su conducta constituye un delito, será penalmente responsable de conformidad con la ley; a menos que la conducta no es un delito, recibirá una sanción administrativa conforme a la ley y las ganancias ilegales serán confiscados: 1. Violación de los derechos personales, derechos de propiedad u otros derechos o intereses legítimos de un ciudadano. 2. El abuso de poder; a la violación de sus deberes por negligencia; conducta ilegal con el fin de obtener beneficios indebidos. 3. Solicitar o aceptar sobornos. 4. Entretenimiento, reducción, malversación o apropiación indebida de fondos para la planificación familiar o sumas de dinero para la compensación social. 5. Predisposición, falsificación, manipulación o rechazo a proporcionar los datos estadísticos sobre la población o la planificación familiar.

<sup>166</sup> XIAORONG LI, *License to Coerce: Violence Against Women, State Responsibility and Legal Failures in China's Family Planning Program*, en *Yale Journal of Law & Feminism*, 1996, vol. 8, pp.145-190.

<sup>167</sup> ONU, *Bulletin of the World Health Organization*, 2011; 89:432-441. doi:10.2471/BLT.10.085274.

conocer los esfuerzos que China está haciendo para convertirse en un Estado que garantiza el respeto de los derechos humanos. Con la reforma constitucional de 2004, los derechos humanos han finalmente entrado oficialmente en el sistema jurídico chino<sup>168</sup>. En el área de los derechos reproductivos, después de la violencia sistemática perpetrada por funcionarios públicos contra las mujeres con el fin de hacer cumplir la política del hijo único por todos los medios posibles<sup>169</sup>, se adoptaron disposiciones que prohíben tal comportamiento.

Las muy recientes instancias de reforma de la Ley<sup>170</sup>, si bien en parte motivadas por las posibles consecuencias económicas generadas por los desequilibrios demográficos resultantes de una política de este tipo, sugieren que China siente la necesidad de eliminar los perfiles de violación de los tratados sobre derechos humanos. China, de hecho, pasó de una política demográfica sin reglas a una ley nacional, implementada mediante reglamentos locales. Además, aprobó formalmente un conjunto de herramientas que prohíben la violencia contra las mujeres por los oficiales de planificación familiar, y varias medidas que proporcionan un enfoque basado en derechos humanos a las decisiones reproductivas, llegando hasta la reciente enmienda que abre el derecho a una "política de dos hijos"<sup>171</sup>. Sin embargo, dejó en gran medida sin cambios las sanciones económicas y sociales hacia las parejas que violan el límite y todavía tiene dificultades para castigar los excesos de los funcionarios.

---

<sup>168</sup> Constitución de la RPC (*Zhonghuarenmingongheguoxianfa*), art. 33 c. 3: El Estado respecta y protege los Derechos Humanos.

<sup>169</sup> El Parlamento Europeo ha adoptado una *Resolución sobre el escándalo de los abortos forzados en China*, del 5 de julio de 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0301+0+DOC+XML+V0//IT>

<sup>170</sup> Informe de *China Development Research Foundation (CDRF)* del 26 de octubre 2012. [www.cdrf.org.cn](http://www.cdrf.org.cn)

<sup>171</sup> [http://news.xinhuanet.com/english/video/2013-12/24/c\\_132993213.htm](http://news.xinhuanet.com/english/video/2013-12/24/c_132993213.htm) ;  
[http://news.xinhuanet.com/english/video/2013-12/24/c\\_132993213.htm](http://news.xinhuanet.com/english/video/2013-12/24/c_132993213.htm) ;  
[http://news.xinhuanet.com/english/video/2014-01/08/c\\_133027703.htm](http://news.xinhuanet.com/english/video/2014-01/08/c_133027703.htm)

Las leyes de RPC de hoy ratifican tendencias que ya están en marcha desde hace algún tiempo. En su marcha hacia el imperio de la ley<sup>172</sup> la RPC siempre tendrá características chinas<sup>173</sup>, Pekín ahora siente la necesidad de poner la tinta sobre el papel para cerrar página en torno a uno de los temas más controvertidos de las últimas décadas. De hecho, en el Plan Nacional de China sobre los Derechos Humanos 2012-2015, el capítulo V explica como la RPC está cumpliendo las obligaciones a los convenios internacionales en materia de DD HH a través no solo de cambios de sus legislaciones internas, sino también con una poderosa acción de intercambios y cooperación en esta<sup>174</sup>. No es una causalidad que la RPC fue elegida como integrante del Consejo de los Derechos Humanos y estará en cargo hasta el 2016. La ley es el "código" con el que Pekín ha decidido entrar en comunicación con el Oeste, debido a la "reforma y apertura" que decidió hace treinta años DengXiao-ping. El nuevo liderazgo enfatiza la importancia de la ley como un timón para el viaje de China hacia el porvenir.

## Bibliografía consultada y citada

AJANI G. - SERAFINO A. - TIMOTEO M. (2007), *Diritto dell'Asia Orientale*, in *Trattato di diritto comparato*, UTET, Torino.

AJANI G. – LUTHER J. (2009), *Modelli giuridici europei nella Cina contemporanea*, Jovene, Napoli.

ANGELI A. - SALVINI S. (2007), *Popolazione e sviluppo nelle regioni del mondo*, Il Mulino, Bologna.

---

<sup>172</sup> <http://www.china-files.com/it/link/42625/oggi-in-cina-rule-of-law-si-ma-con-caratteristiche-cinesi-23/10/2014>.

[http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-09/30/c\\_133686046.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-09/30/c_133686046.htm)

<sup>173</sup> SEN A., *Derechos humanos y valores asiáticos*, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 35 (2001), 129-147, Trinity College, Cambridge University (Gran Bretaña).

<sup>174</sup> White Papers of the RPC, National Human Rights Action Plan of China (2012-2015), Cap. V. Fulfillment of Obligations to International Human Rights Conventions, and Exchanges and Cooperation in the Field of International Human Rights. [http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2012-06/11/content\\_25619845.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2012-06/11/content_25619845.htm)

BANISTER J. (2002), *China: Recent Mortality Levels and Trends*, Paper presented at the Annual Meeting of the Population Association of America, April 30-May 2, Denver.

BARUFFI M., «Art. 24», in *Legge 31 maggio 1995, n. 218 – Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, Commentario*, S. BARIATTI (a cura di).

BARZELATTO J. - HEMPEL M. (1991), *Reproductive Health: A Strategy for the 1990s*. The Ford Foundation, New York.

BISCARETTI DI RUFFIA P. (1983), *La Costituzione della Repubblica Popolare Cinese del 1982: principi generali e ordinamento dello Stato*, in *Mondo Cinese*, vol. 43, pp. 3-40.

BOMBELLI G. (2000), *La bipolarità Gemeinschaft Gesellschaft tra paradigma occidentale e orientale: Tönnies, Weber, Wittvogel*, in *Concezione di diritto e diritti umani: confronto Oriente Occidente*, Catania A. – Lombardi Vallauri L. (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

BOSCHIERO N., «Art. 16», in *Legge 31 maggio 1995, n. 218 – Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, Commentario*, S. Bariatti (a cura di).

BOSCHIERO N., «Art. 17», in *Legge 31 maggio 1995, n. 218 – Riforma del sistema italiano di diritto internazioale privato, Commentario*, S. Bariatti (a cura di).

BUCCIANTI C. (2006), *Il ruolo delle Nazioni Unite nell'ambito delle politiche demografiche*, in *Le Nazioni Unite viste da vicino*, a cura di S. Baldi e C. Buccianti, Cedam, Padova.

CAMPIGLIO C. (2003), *Procreazione assistita e famiglia nel diritto internazionale*, Cedam, Padova.

CASS (Chinese Academy of Social Sciences), Beijing, (2002), *Shutting Out the Poor-est: Discrimination against Migrant Children in City Schools*, in *Human Rights in China, Hong Kong; Report on a Study of Contemporary China's Social Strata*.

CAVALIERI R. (2008), *I diritti umani in Cina*, in *CosmoPolis* rivista on-line (<http://www.cosmopolisonline.it>), vol. 3.

CELOTTO A. (2005), *La legge sulla procreazione medicalmente assistita: profili di costituzionalità*, Milano.

Center for Reproductive Rights and Asian-Pacific Resource and Research Centre for Women (ARROW) (2005), *Women of the World: Laws and Policies Affecting Their Reproductive Lives*.

Center for Reproductive Rights, *Reproductive Rights Violations as Torture and Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment: A Critical Analysis*, december 2010,

<http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/TCIDT.pdf>

CHANG J. (2010), *Cigni Selvatici*, TEA, Milano.

CHEAH WUI LING (2009), *Migrant Workers as Citizens within the ASEAN Landscape: International Law and the Singapore Experiment*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 8, n. 1, pp. 205-231.

CHU JUNHONG (2001), *Prenatal Sex Determination and Sex-Selective Abortion in Central China*, vol. 22, n. 7.

Comité Derechos Humanos (1994), *General Comment 19, Article 23* (Thirty-ninth session, 1990), *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1.

CONLY S. (2005), *The Right to Procreation: Merits and Limits*, in *American Philosophical Quarterly*, Vol. 42, n. 2.

COOK R.J. (1995), *Human Rights and Reproductive Self-Determination*, in *The American University Law Review*, 44, 4, pp. 975-1016.

COSTA G. (2005), *Scelte procreative e responsabilità: genetica, giustizia, obblighi verso le generazioni future*, Firenze University Press.

COURTWRIGHT, D. T. (1996), *Violent Land: Single Men and Social Disorder from the Frontier to the Inner City*, Harvard University Press.

CROLL-DAVIN-KANE (1985), *China's one – child policy*.

DAVIS T.W.D. - GALLIGAN B. (2011), *Human Rights in Asia*, EE.

DI BLASE A. (1996), Art. 24, in *Commentario del nuovo diritto internazionale privato*, a cura di F. Pocar ed altri, Padova.

DI BLASE A. (2000), *Personalità (diritti della)* (dir. int. priv.), in *Enciclopedia giuridica Treccani -aggiornamento*, vol. VIII, Roma.

DIXON-MUELLER (1993), *Population Policy and Women's Rights: Transforming Reproductive Choice*, Praeger, London.

EBERSTADT N. (1999), *Mis-Planned Parenthood-the Unintended Consequences of China's One-Child Policy*, in *Milken Review*, First Quarter.

EDSTROM B. (2009), *Assessing asylum claim from children born in violation of China's one-child policy: what the United States can learn from Australia*, in *Wisconsin International Law Journal*, pp. 139-171.

FARAH P. D. (2008), *L'influenza della concezione confuciana sulla costruzione del sistema giuridico e politico cinese*, in BOMBELLI G., MONTANARI B., *Identità europea e politiche migratorie*, Vita e Pensiero, Milano.

FORDER C. (1999), *Esiste un diritto umano alla riproduzione assistita?*, in *Bioetica*, Vol. 2, pp. 255-290.

FREEDMAN L.P. - S.L. ISAACS (1993), *Human Rights and Reproductive Choice*, in *Studies Family Planning*, 24, 1,

GEORGE P. (1972), *Manuale di geografia della popolazione*, [traduzione di Amerigo Guadagnin] - 3. ed. - Milano : Edizioni di Comunità.

Gobierno de la RPC (1989). State Administration for Industry and Commerce, Government of the P.R.C., *Regulations on Prohibition against Publishing or Broadcast-*

*ing Advertisements for Sex Products (Guanyu Yinjin Kanbo Youguan Xingshenghuo Chanpin Guangguo De Guiding).*

Gobierno de la RPC (1990). *Report of the People's Republic of China (including Hong Kong and Macao) on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/1990/5/Add.59.

Gobierno de la RPC (1995). *The Progress of the Cause of Human Rights by China*.

Gobierno de la RPC (1996). *Chinese Government White Paper on Family Planning*, in *Population and Development Review*.

Gobierno de la RPC (1997). Comité Central del Partido Comunista Chino, *Selected Important Party Documents (Volume 1) Since 1978*, Central Documents Press, Beijing.

Gobierno de la RPC (2008). The State Council Information Office of China, *China's Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law*, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7, n. 2, pp. 513-555.

Gobierno de la RPC (2012). Informe de la *China Development Research Foundation (CDRF)* del 26 octubre 2012. [www.cdrf.org.cn](http://www.cdrf.org.cn)

Gobierno de la RPC, National Health and Family Planning Commission of China (NHFPC), Government of the P.R.C., *Project Initiatives: Quality of Care of Reproductive Health in China Today*, <http://en.nhfpc.gov.cn/>

Gobierno de la RPC. Beijing Municipal People's Congress, *Beijingshi Renkou Yu Jihuashengyu Tialoli (Beijing Municipal Population and Family Planning Regulation)*.

Gobierno de la RPC. *China Statistical Yearbook*, 1995, 1997, 2000, 2009.

Gobierno de la RPC. Hubei Provincial People's Congress, *Hubeisheng Renkou Yu Jihuashengyu Tialoli (Hubei Province Population and Family Planning Regulation)*.

Gobierno de la RPC. Liaoning People's Congress, *Liaoningsheng Renkou Yu Jihuashengyu Tialoli (Liaoning Province Population and Family Planning Regulation)*.



Gobierno de la RPC. *Shang Hai Municipal People's Congress, Shanghaishi Renkou Yu Jihuashengyu Tialoli (Shang Hai Municipal Population and Family Planning Regulation)*.

Gobierno de la RPC. *White Paper on Human Rights, Fifty Years of Progress in China's Human Rights (2000)*, Part II: *Great Improvement in the Rights to Subsistence and Development, and Economic, Social and Cultural Rights*. <http://www.china-un.org/eng/zt/rqwt/t28675.htm>

Gobierno de la RPC. *White Paper on Human Rights, Human Rights in China (1991)*, Part I: *The Right to Subsistence – The Foremost Human Right. The Chinese People Long Fight For*. <http://china.org.cn/e-white/7/7-1.htm>

Gobierno de la RPC. *White Papers of the Chinese Government, 1, 1991-1995. Family Planning in China*.

Gobierno de la RPC. *White Papers of the RPC, National Human Rights Action Plan of China (2012-2015)*, Cap. V. *Fulfillment of Obligations to International Human Rights Conventions, and Exchanges and Cooperation in the Field of International Human Rights*. [http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2012-06/11/content\\_25619845.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2012-06/11/content_25619845.htm)

GOMEZ A.M. (1996), *The New INS Guidelines on Gender Persecution: Their Effect on Asylum in the United States for Women Fleeing in the Forced Sterilization and Abortion Policies of the People's Republic of China*, 21 N.C.J. INT'L L. & COM. REG. 621, 645.

GOPALASWAMI (1962), *Family Planning: Outlook for Government Action in India*, in *Research in Family*, Princeton University Press.

GROPPI T. (2005), *I diritti umani in Asia*, Relazione al XVII Colloquio biennale AIDC – *Global Law v. Local Law*, Brescia.

GU BAOCHANG AND YONGPING LI (1994), *Sex ratio at Birth and Son Preference in China*, Paper presented at the UNFPA/KIHASA International Symposium on Issues Related to *Sex Preference fro Children in the Rapidly Changing Demographic Dynamics in Asia*, November 21-24, 1994, Seoul, Republic of Korea.

GU BAOCHANG, WANG FENG, GUO ZHIGANG, ZHANG ERLI (2007), *China's Local and National Fertility Policies at the End of the Twentieth Century*, in *Population and Development Review*, pp. 129-147.

GUO DANHUI-TAO WEI (1999), *How the Forbidden Zone of Human Rights in China, Broken?*, in *Legal Science*.

HARDEE CLEAVELAND K. - BANISTER J. (1998), *Fertility Policy and Implementation in China*, in *Population and Development Review*, XIV.

HELPER-MILLER (1996), *Sexual Orientation and Human Rights: Towards a United States and Transitional Jurisprudence*, in *Harvard Human Rights Law Journal*.

HEMMINKI E. - WU ZHUOCHUN - CAO GUIYING - VIISAINEN K. (2005), *Illegal births and legal abortions – the case of China*, in *Reproductive Health*, <http://www.reproductive-health-journal.com/content/2/1/5>

HERNANDEZ B. E. (1991), *To Bear or Not to Bear: Reproductive Freedom as International Human Right*, in *Brook. J.Int'l*.

HESKETH T. – LI LU – ZHU WEI XING (2005), *The Effect of China's One-Child Family Policy after 25 Years*, in *The New England Journal of Medicine*. [www.nejm.org](http://www.nejm.org)

HU LONG FU (2003), *Le differenze tra Han e Yao nelle tradizioni culturali matrimoniali e familiari*, in *Journal of Nanjing College for Population Programme Management*, Vol. 19, n. 3.

HUI P.T.C. (2002), *Birth Control in China: Cultural, Gender, Socio-economic and Legislative Perspectives in light of CEDAW Standards*, in *Hong Kong Law Journal*, vol. 32, Part I, pp. 187-205.

IAGULLI P. (2001), *"Diritti riproduttivi" e riproduzione artificiale. Verso un nuovo diritto umano? Profili ricostruttivi e valutazioni biogiuridiche*, Giappichelli, Torino.

JIANGYU WANG (2001-2002), *China and the Universal Human Rights Standards*, in *Syracuse J. Int'l L.& Com.*, vol. 29, pp. 135-158.

- JIN CHUMING (1985), *Studies on the Cultural Revolution*, PLR Press, Beijing.
- JOHNSON - KAY - ET ALII (1998), *Infant Abandonment and Adoption in China*, in *Population and Development Review*.
- KING WHYTE M. (2010), *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- LAGREE J.C. (2011), *Chinese Youth – The Making of Contemporary Youth Generation*, Shang Hai Academy of Social Sciences Press.
- LI JIALI (1994), *China's Family Planning Program: How, and How Well, Did it Work?*, in *The Population Council, Working Paper*, n. 65.
- LI JIALI, *China's One-child policy: How and how well has it worked? A case-study of Hebei Province, 1979-1988*, in *Population and Development Review*, 21, n. 3, pp. 563-585.
- LI SHUZHOU (1997), *Gender Bias and the 'Marriage Squeeze' in China, South Korea and India 1920-1990: The Effects of War, famine and Fertility Decline*, in *Working Paper Series*, Number 97.05, November.
- LI ZHENGHUI, WANG ZHENMIN (2005), *Diritti dell'uomo e Stato di diritto nella teoria e nella pratica della Cina contemporanea*, in *Jura Gentium*, Vol. I, pp. 1-16.
- LING CAI XIONG (2007), *Study on the Population Problems of Regional Central Cities of the Hunan Province – A Case Study of the Chang-Zhu-Tan Urban Group*, in *Journal of Hunan Institute of Engineering*, Vol. 17, n. 4, pp. 9-12.
- LIVI BACCI M. (2002), *Storia minima della popolazione del mondo*, Il Mulino, Bologna.
- MA YAN (2006), *Examining the Implementation of the Law on Population and Family Planning from a Gender Perspective*, in *Collection of Women's Studies*, N. S2 Ser. N. 77, p. 68-71 (Texto en chino).
- MARKS N.F. (1996), *Flying Solo at Midlife: Gender, Marital Status, and Psychological Wellbeing*, in *Journal of Marriage & the Family*, Vol 58(4).

MARQUES-PEREIRA B. (2009), *Individuazione. Donne e diritti riproduttivi*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, vol.2, pp. 297-309.

MIN ZHANG (2011), *Tra gli effetti della politica del figlio unico in Cina, una maggiore autonomia delle donne*, in *Equilibri*, vol. 2, pp. 297-301.

MOSCONI F. (1996), *Diritto internazionale privato e processuale. Parte generale e contratti*, Torino.

NASCIMBENE B. (1989), *I diritti della personalità nel diritto internazionale ed europeo*, in *L'unificazione del diritto internazionale privato e processuale, Studi in memoria di Mario Giuliano*, Padova.

ONU (1968), *Final Act of the International Conference on Human Rights*, Teheran.

ONU (1975), *Report of the United Nations World Population Conference*, New York.

ONU (1984), *Report of the International Conference on Population, 1984*.

ONU (1994), *International Conference on Population and Development, Programme of Action*, Il Cairo.

ONU (1995), *Report of the Fourth World Conference on Women*, Beijing, 4-15 settembre 1995, Programa de acción, A/Conf.177/20, in *The United Nations and The Avancement of Women 1945-1996*.

ONU (2001). UNDP/UNFPA/WHO/World Bank Special Programme of Research, Development and Research Training in Human Reproduction (HRP), *Use of Emergency Contraceptive Pills could Halve the Induced Abortion Rate in Shanghai, China*, in *Social Science Research Policy Briefs*, Series 1, No. 4.

ONU (2006). Civil and Political Rights, Including the Question of Torture and Detention, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, MISSION TO CHINA*, E/CN.4/2006/6/Add.6.

ONU (2007). Special Rapporteur on Disability of the Commission for Social Development, *Global Survey on Government Action on the Implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*, par. 3. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rapporteur.htm>

ONU (2011). *Interim Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health - Right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, A/66/254.

ONU Human Rights Council (2012), *Written statement submitted by the China Society for Human Rights Studies, a non-governmental organization in special consultative status*, Nineteenth session, Agenda 3, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development* (A/HRC/19/NGO/152).

ONU Special Rapporteur, Katarina Tomaševski (2003), *Economic, Social and Cultural Rights, The right to education, Report submitted by the Special Rapporteur, Katarina Tomaševski, Addendum, Mission to China*, E/CN.4/2004/45/Add.1.

ONU, World Health Organization (2009). *Informe Mental health aspects of women's reproductive rights – A global review of the literature*.

ONU. *Bullettin of the World Health Organization*, 2011; 89:432-441. doi:10.2471/BLT.10.085274.

ONU. CEDAW Committee, *General Recommendation 21, Equality in marriage and family relations*, UN GAOR, 1994, Doc. No. A/47/38.

ONU. Comité CCT (2008) *Consideration of Reports submitted by states Parties Under Article 19 of the Convention, Concluding observations of the Committee against Torture – CHINA*, CAT/C/CHN/CO/4.

ONU. Comité CCT (2008), *General Comment No. 2: Implementation of article 2 by States parties*, U.N. Doc. CAT/C/GC/2.

ONU. Comité CEDAW (1993), *General Recommendation n. 19: Violence against Women*, U.N. Doc A/47/38.

ONU. Comité CEDAW (1994), *General Recommendation n. 21: Equality in Marriage and Family Relations*, UN Doc. A/49/38.

ONU. Comité CEDAW (1999), *General Recommendation n. 24: Women and Health*, UN Doc. A/54/38/Rev.

ONU. Comité CEDAW (2006), *Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: China*, CEDAW/C/CHN/CO/6.

ONU. Comité DESC (2000), *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) (22nd Sess.)*, in *Compilation of General Comments and General Recommendations by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5.

ONU. Comité DESC (2005), *Concluding Comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: China (including Hong Kong and Macao)* E/C.12/1/Add.107.

ONU. Comité DESC (2005), *General Comment 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of all Economic, Social and Cultural Rights (Art. 3)*, (34<sup>th</sup> Sess.), in *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, U.N. Doc. E/C.12/2005/4 (2005).

ONU. Comité DN (2003) *General Comment No. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*, CRC/GC/2003/5.

ONU. Comité DN (2003), *General Comment No. 4, Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/4.

ONU. Comité DN (2005) *General Comment No. 7, Implementing child rights in early childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1.

ONU. Comité DN (2005), Consideration of reports Submitted by States Parties under article 44 of the Convention, *Concluding observations: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions)*, CRC/C/CHN/CO/2.

ONU. Comité DN (2006) General Comment No. 9, *The Rights of Children with Disabilities*, CRC/C/GC/9.

ONU. Comité DN (2011), General Comment No. 13, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, CRC/C/GC/13.

ONU. Comité DPCD (2012), *Concluding observations on the initial report of China, adopted by the Committee at its eighth session (17–28 September 2012)*, CRPD/C/CHN/CO/1.

ONU. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Statistical Profiles No. 10 (1997), *Women in China: A Country Profile*.

ONU. Manfred Nowak (2008), *Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, (7th Sess.), U.N. Doc. A/HRC/7/3.

ONU. Radhika Coomaraswamy (1999), *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Policies and practices that impact women's reproductive rights and contribute to, cause or constitute violence against women*, (55<sup>th</sup> Session), U.N. Doc. E/CN.4/1999/68/Add.4, par. 45.

ONU. Report of the Special Rapporteur DESC, Paul Hunt, (2004), *The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, E/CN.4/2004/49.

PACKER (1996), *The Right to Reproductive Choice. A Study in international Law*, Institute for Human Rights Abo Akademi University.

PALAZZANI L. (2003), *I diritti "sessuali" e "riproduttivi": recenti istanze del femminismo giuridico*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, vol. 1.

PALAZZANI L. (2003), *I diritti "sessuali" e "riproduttivi": recenti istanze del femminismo giuridico*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, vol. 1.

PARK CHAI BIN - CHO NAM-HOON (1995), *Consequences of a Son Preference in a Low-fertility Society: Imbalance of the Sex Ratio at Birth in Korea*, in *Population and Development Review*.

PATTI S. (1984), *Famiglia e responsabilità civile*, Milano, Giuffrè.

PILLAI A.V. (2010), *Right to Procreation: a legal and human rights perspective*, in *International Research Journal*, pp. 98-99.

QU GEPING (1994), *Population and the Environment in China*, Paul Chapman Publishing Ltd., London.

ROBERTSON J.A. (1983), *Procreative Liberty and the Control of Conception, Pregnancy and Childbirth*, in *Va L. Rev.*, n. 69.

SALVINI S. (1997), *Contraccezione e pianificazione familiare - Trasformazioni sociali e controllo della popolazione nei Paesi in via di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

SESSA R. (2009), *La Cina nell'attuale contesto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, Napoli, Fasc. 2, pp. 351-357.

SHALEV C. (2000), *China to CEDAW: An Update on Population Policy*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 19, pp. 137-142.

SHORT S. (1998), *Looking Locally at China's One-Child Policy*, in *Studies in Family Planning*.

SHU - CHING LEE (1953), *China's traditional family. Its characteristics and disintegration*, in *American Sociological Review*, vol. 18, n.3, pp.272-280.

SMITH R. – BAI GUIMEI, *Creating a Culture of Human Rights Education in China*, in *Online Festschrift in honour of Katarina Tomaševski*, <http://rwi.lu.se/what-we-do/publications/tomasevski/>



STAIANO M.F. - MARCELLI F. - DI VINCENZO G. (2014), *Sulle orme di Marco Polo. Italiani in Cina. Analisi della Migrazione degli Italiani in Cina Oggi*, Quaderni Migrantes, edizioni Tau.

STANZIONE P. (1988), *Capacità*, I) diritto privato, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. V.

Tom Lantos Human Rights Commission, *An Evaluation of 30 Years of the One-Child Policy in China*, [http://tlhrc.house.gov/docs/transcripts/2009\\_11\\_10\\_China\\_One\\_Child\\_Policy/China\\_One\\_Child\\_Policy\\_Transcript\\_11-10-2009.pdf](http://tlhrc.house.gov/docs/transcripts/2009_11_10_China_One_Child_Policy/China_One_Child_Policy_Transcript_11-10-2009.pdf)

TOTI E. - FORMICHELLA L. - TERRACINA G. (2005), *Diritto cinese e sistema giuridico romanistico. Contributi*, Giappichelli, Torino.

TREVES T. (1967), *Il controllo dei cambi nel diritto internazionale privato*, Padova.

TULJAPURKAR S. - LI NAN - FELDMAN M. (1995), *High Sex Ratios in China's Future*, in *Science*, vol. 267, n. 5199.

VIARENGO I. (1996), *Autonomia della volontà e rapporti patrimoniali tra coniugi nel diritto internazionale privato*, in *Studi e Pubblicazioni della Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. 48.

VITTA E. (1973), *Diritto internazionale privato*, II, Giappichelli, Torino.

VIVIANI A. (1999), *Coordinamento fra valori fondamentali internazionali e statali: la tutela dei diritti umani e la clausola di ordine pubblico*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, pp. 847-888.

WANG FULIN et al. (1995) *A Collection of Essays on Chinese Women of Minority Nationalities*, People's China Press, Beijing.

WANG GABE (1999), *China's Population: Problems, Thoughts and Policies*, Ashgate Publishing Ltd.

WANG ZHENMIN (1999), *The recent Constitutional Amendments in China*, International Association of Constitutional Law (Rotterdam 12-16 luglio 1999).

WEI XING ZHU – LI LU – T. HESKETH, (2009) *China's excess males, sex selective abortion, and one child policy: analysis of data from 2005 national intercensus survey*, in *British Medical Journal*, BMJ, 338:b1211.

WEXLER L. (2007), *Allowing Girls to Hold up Half the Sky: Combining Norm Shifting and Economic Incentives to Combat Daughter Discrimination in China*, in *Florida State Public Law and Legal Theory, Research Paper Series FSU College of Law*, Public Law Research Paper No. 209.

WU SHIMIN (1995), *A Survey of China's Policies regarding the National Minorities*, (English Translation), People's Publishing House, Beijing.

WU ZHUOCHUN - VIISAINEN K. - HEMMINKI E. (2006), *Determinants of High Sex Ratio Among Newborns: A Cohort Study from Rural Anhui Province, China*, in *Reproductive Health Matters*, Vol. 14, No. 27, pp. 172-180.

XIAOGANG WU-HUA YE-GUANGYE HE (2011), *Fertility Declines and Gender Inequality in China, 1970-2010*, <http://www.icrw.org/publications/fertility-declines-and-gender-inequality-china-1970-2010>

XIAORONG LI (1996), *License to Coerce: Violence Against Women, State Responsibility and Legal Failures in China's Family Planning Program*, in *Yale Journal of Law & Feminism*, vol. 8, pp.145-190.

XING ZHU WEI - LU LI - HESKETH T. (2009), *China's excess males, sex selective abortion, and one child policy: analysis of data from 2005 national intercensus survey*, in *BMJ* ; 338:b1211.

XING ZHU WEI – LU LI – HESKETH T. (2005), *The Effect of China's One-Child Family Policy after 25 Years*, in *Health Policy Reports*, pp. 1171-1176.

YONGHONG WANG (2003), *What should China do about the Gender Imbalance Problem?*, in *Emerge*, vol. 4.

ZATTI P. (2002), «*Introduzione*», nel *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da Zatti, P., I, 1, *Famiglia e matrimonio*, G. Ferrando, M. Fortino e F. Ruscello (a cura di), Giuffrè, Milano.

ZENG YI - TU PING - GU BAOCHANG - XU Yi, et alii (1993), *Causes and Implications of the Recent Increase in the Reported Sex Ratio at Birth in China*, in *Population and Development Review*, Vol. 19, No 2.

ZENG YI - ZHENGLIAN WANG - LEIWEN JIANG – DANAN GU (2008), *Future trends of family household and elderly living arrangement in China*, in *Genus*, Roma, LXIV, vol. 1-2, pp. 9 – 36.

ZENG YI, (2002) *Old Age Insurance and Sustainable Development in Rural China*, in Gudrun Kochendörfer-Lucius and Boris Pleskovic (eds.), *Sustainable Development with a Dynamic Economy*. Washington World Bank.

ZHANG W.M. (1997), *The Current Development and Change in China's Population: An Analysis of the Data Collected from One Percent Sample of China's Population in 1995*, in *The Population Association of China*, Beijing.

ZHE XIAO PING (2004), *The Analysis of the Difference of the Reproduction Opinion Between Urban and Rural Residents This Period in China*, in *Northwest Population*, n. 2(96).

ZHENG ZHENZHEN – ZHOU YUN - ZHENG LIXIN (2001), *Sexual Behaviour and Contraceptive Use Among Unmarried, Young Women Migrant Workers in Five Cities in China*, in *Reproductive Health Matters*, Vol. 9, No. 17, pp. 118-127.

ZHU MINMEI (1992), *Unbalanced Sex Ratio in Rural Area is Worry for People*, in *Zhong Guo Fu Nu*.



# La gestión institucional de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida por la República Popular China. Buscando *claridad en una voz fuerte.*

Javier Leonardo Surasky

*1. Introducción. 2. El camino histórico y conceptual de la Cooperación Internacional de la República Popular China. 3. La gestión de la cooperación internacional ofrecida por China en la actualidad 4. La estructura institucional de gobierno en china: el camino constitucional. 4.1. Las cuatro constituciones. 4.2. Las cuatro reformas constitucionales. 5. La estructura institucional de China hoy. 5. Conclusiones. Bibliografía*

## 1 Introducción

Dijo Confucio que “Una voz fuerte no puede competir con una voz clara, aunque ésta sea un simple murmullo”.

China disfruta hoy de una voz potente que se deja oír en el ámbito internacional a través de diferentes vías, una de las cuales es su oferta de Cooperación Internacional al Desarrollo (CI): según la OCDE la cooperación bilateral ofrecida por la RPC alcanzó en 2013 un valor de USD 3.100 millones, un incremento desde los 2.600 millones que representó en 2012 y que se dividieron sus aproximadamente 120 países socios.

Siguiendo la afirmación de Confucio nos preguntamos nosotros ¿Hay claridad en esa voz fuerte?

Intentaremos aquí buscar algunas respuestas a esa pregunta, lo que nos obliga a plantear algunas consideraciones previas.

En primer lugar queremos señalar que para comprender cómo China se convirtió en un donante de la mayor envergadura es necesario volver atrás en el tiempo para encontrar algunas de sus motivaciones y analizar continuidades y rupturas y, por ello, este trabajo no tendrá como objetivo analizar montos, destinos geográficos o sectoriales de la CI que ofrece la República Popular China (RPC) sino encontrar sus bases y comprender su gestión.

La CI ofertada por China es entendida como un espacio donde sus tradiciones y cultura se cruzan con el complejo entramado de la institucionalidad estatal del “gigante asiático” para colaborar en la proyección internacional de la imagen de la RPC. Este trabajo pretende ser un primer acercamiento a esa realidad, conscientes de la complejidad que la misma trae aparejada.

En segundo lugar, para un occidental, asomarse a la realidad china es siempre fuente de sorpresas y desafíos. Exige un esfuerzo de amplitud mental y de predisposición a trabajar desde la diferencia y a enriquecerse de las posibilidades que resultan de la misma.

Desde el comienzo nos planteamos el desafío temporal sabiendo que los plazos con los que se piensa en la cultura occidental son completamente diferentes de los que imperan en la cultura china, con sus períodos milenarios y dinastías centenarias.

Hechas estas necesarias aclaraciones estamos en condiciones de adentrarnos en nuestro particular tema de interés:

## **2 El camino histórico y conceptual de la Cooperación Internacional de la República Popular China:**

Es imposible establecer un punto de inicio para la cooperación china pero teniendo en cuenta que el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD) en su forma actual tiene origen en la organización del mundo post II Guerra Mundial se impone una primera afirmación: China ofrece cooperación desde el inicio mismo del SICD: “La ayuda china a los países en desarrollo comenzó a mediados de 1950, se incrementó en los años 1960’ y 1970’ y decreció en los 80’ cuando el país se convirtió tanto en receptor como en oferente de asistencia al desarrollo. La etique-

ta de donante emergente, en consecuencia, es errónea en el caso de China” (CHIN y FORLIC, 2007:4).

Para ser más precisos podemos señalar que la ayuda china tiene sus comienzos exactamente en 1950, un año después del establecimiento de la RPC, cuando “comenzó a brindar asistencia en especies para la reconstrucción de Corea del Norte y de sus países socialistas vecinos como Vietnam” (OCDE, 2012:5) y en 1956 realizó sus primeras acciones con socios africanos.

La primera referencia a principios orientadores de la cooperación china llegaría en enero de 1964 cuando Zhou Enlai, entonces Primer Ministro, hacía públicos los “Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Asistencia Técnica a Terceros Países”<sup>175</sup> disponiendo que

- El gobierno chino basa siempre la ayuda a terceros países en el principio de igualdad y en el beneficio mutuo. Nunca se refiere a este tipo de ayuda como una especie de limosna unilateral sino como a algo mutuo.
- Al prestar ayuda a otros países, el gobierno chino respeta estrictamente la soberanía de los países receptores y nunca establece ninguna condición o solicita privilegio alguno.
- China proporciona ayuda económica en forma de préstamos sin intereses o con intereses bajos y extiende el plazo para el pago cuando sea necesario a fin de aligerar la carga que generan sobre los países receptores, en la medida de lo posible.

---

<sup>175</sup> Como es una constante en China las referencias a los números siempre tienen un valor propio y en este caso es dable recordar que 8 son los trigramas (*pa-kua, las 8 mutaciones*) que desde hace más de 4.000 años reflejan las mutaciones posibles del Tao en la cultura china, representando las combinaciones directas posibles entre el *Yin* y el *Yang* y estando asociados cada uno a una dirección geográfica: cuando refieren a las energías no universales y, por tanto, cambiantes, se identifican de la siguiente forma: *Li-Sur, Kun-Suroeste, Tui-Oeste, Chien-Noroeste, Kan-Norte; Ken-Noreste; Chen-Este y Shun-Sureste*. A ello se suma que “8” en chino suena como “prosperidad” o “riqueza”, por lo que se lo tiene como un número que trae buena fortuna.

- Al prestar ayuda a otros países, el propósito del gobierno chino no es el de hacer dependientes de China a los países receptores sino ayudarles a embarcarse, paso a paso, en el camino hacia la autosuficiencia y el desarrollo económico independiente.
- El gobierno chino hace todo lo posible para ayudar a los países receptores a completar proyectos que requieran baja inversión pero produzcan resultados rápidos, así estos últimos pueden aumentar sus ingresos y acumular capitales.
- El gobierno chino ofrece equipos y materiales de la más alta calidad fabricados en China a precios internacionales de mercado. Si los equipos y materiales proporcionados por el gobierno chino no están de acuerdo con las especificaciones y calidad acordadas, el gobierno chino se compromete a reemplazarlos o reembolsar el pago.
- Al brindar cualquier asistencia técnica el gobierno chino se encargará de que el personal del país receptor domine plenamente la tecnología transferida.
- Los expertos enviados por China para ayudar en la construcción en países receptores tendrán el mismo nivel de vida que los expertos del país receptor. A los expertos chinos no se les permite hacer ninguna demanda especial o disfrutar de niveles de confort especiales.<sup>176</sup>

El momento político en que se dan los “Ocho Principios” y su contenido no son casuales: China estaba comenzando el proceso de alejamiento de la Unión Soviética -bajo cuya égida había operado hasta entonces- y comenzaba a buscar apoyos nuevos en el tercer mundo: 10 años antes de formular esos principios el mismo Zhou Enlai había encabezado la delegación de su país a la Conferencia de Bandung, un hito señalado por varios autores como origen de la Cooperación Sur-Sur (por contraste a la cooperación tradicional o Norte-Sur) en la que hasta la actualidad se enrola el discurso de la cooperación china.

La cooperación que proponía China era también un símbolo de diferenciación respecto tanto de la Unión Soviética como de los Estados Unidos y se dirigió fundamentalmente a apoyar la modernización de los países recientemente independiza-

---

<sup>176</sup> Traducción al español propia del original en inglés disponible en [http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content\\_1849913\\_10.htm](http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913_10.htm) (último ingreso: 06/08/2014).



dos bajo el lema “los pobres ayudan a los pobres” pero, al mismo tiempo, buscó afianzar el internacionalismo comunista y, en una etapa posterior, fortalecer al grupo de países no alineados.

La cooperación ofrecida por China también fue un instrumento de *softpower* en su disputa diplomática con el Kuomintang taiwanés y de hecho su regreso al asiento correspondiente al país en octubre de 1971, desplazando a Taiwán, derivó en un aumento de sus relaciones con los países en desarrollo, una de cuyas expresiones estuvo dada por la CI.

Los cambios que se produjeron con la muerte de Zhou Enlai en 1976 y la posterior llegada al poder en 1978 de Deng Xiaoping, el “gran reformador de China”, no supusieron cambios estructurales pero los nuevos rumbos que iría tomando el país a partir de la liberalización de las políticas socialistas y del crecimiento económico que trajeron aparejado sí producirían novedades de relevancia, abriendo un nuevo período para la cooperación china.

Durante este período, como lo mencionamos antes, la apertura china fue apoyada desde el exterior, lo que convirtió al país en destino de la cooperación al desarrollo que ofrecían los donantes tradicionales.

A ello se suma que es el momento en el que el derecho es identificado como una herramienta a partir de la cual es posible imponer valores y no un simple resultado de ellos tal como se percibía hasta entonces.

Para mediados de la década de 1980, China estaba cambiando fuertemente y comenzaba a necesitar de recursos naturales adicionales para mantener su ritmo de crecimiento, lo que llevó a una primera gran modificación en los objetivos de su CI que pasó a orientarse al trabajo en zonas y proyectos de los cuales China también pudiera beneficiarse de manera directa, privilegiando la lógica *win-win* por sobre las del apoyo a terceros que solo le significara beneficios indirectos.

En esos años China amplió fuertemente la presencia de su cooperación en países en los que hasta entonces no había estado presente, particularmente en África y en el conjunto de Países Menos Desarrollados (PMD).

El cambio se profundizaría a partir de 1992 con la decisión de poner en marcha las medidas conducentes al establecimiento de un sistema de economía de mercado socialista. Para entonces ya habían sido establecidas las zonas económicas especiales de Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen.

Entre los días 12 y 18 de octubre de ese año tuvo lugar en Beijing el XIV Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh) donde la teoría reformista de Deng Xiaoping fue asumida como orientadora de las acciones del partido. Ese fue el foro en que Jiang Zemin -por entonces Secretario General del PCCh- pronunció su discurso *Acelerar las reformas, la apertura hacia el exterior y la modernización, para conquistar mayores éxitos en la construcción del socialismo con características chinas*. Afirmaba allí que

La cuestión de la paz y el desarrollo continúan siendo las dos mayores prioridades de la actual agenda internacional. El Desarrollo necesita paz y la paz no puede ser mantenida sin desarrollo (...) Enfrentados a la nueva situación internacional, el Partido Comunista de China, el gobierno chino y el pueblo chino deben continuar desarrollando sus relaciones con terceros países para lograr un marco internacional favorable a la reforma, la apertura y la modernización de China y para hacer sus propias contribuciones a la paz mundial y al desarrollo.<sup>177</sup>

Desde entonces se sucedieron una rápida serie de hechos trascendentes para pensar las relaciones de China con el exterior y, en ese marco, su CI:

- En 1993 se realiza una reforma constitucional que al mismo tiempo establece la economía socialista de mercado y abandona la economía centralmente planificada. En el mismo año se crea el Fondo de Ayuda Exterior para Joint Ventures y Proyectos Cooperativos.
- En 1995 se fijó un régimen contractual para el personal de las empresas estatales chinas y 2 años más tarde comienza el plan de reestructuración de las mismas. También durante ese año China, a través del Export-Import Bank, co-

---

<sup>177</sup>Traducción propia del original en inglés.

mienza a brindar préstamos de mediano y largo plazo a países en desarrollo a tasas de interés por debajo de las del mercado.

- En 1996 se funda la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) que originalmente reunió a China con Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, a los que en 2001 se unió Uzbekistán.
- En 1999 una nueva reforma a la Constitución china incorpora al preámbulo la teoría de la modernización de Deng Xiaoping, el principio de Estado de Derecho “basado en el imperio de la ley socialista” (art. 5), introduce ajustes basados en el principio de igualdad de condiciones entre lo público y lo privado en el campo económico y reconoce el valor de la economía individual como fuente de valor social.
- En 2000 se pone en marcha el Foro de Cooperación China-África (FOCAC, por sus siglas en inglés).
- En 2001 China ingresa como miembro de la Organización Mundial del Comercio.
- En 2003 se decide perfeccionar el sistema de economía de mercado socialista y se establecen las tareas necesarias a tal fin. Se reúne por primera vez el Foro para la Cooperación Económica y Comercial entre China y los países lusófonos<sup>178</sup>.

Nos detenemos aquí un momento dado que en el año 2003 la reunión del XVI Comité Central del PCCh introdujo en los debates políticos de China el concepto de “Desarrollo Científico”. Hu Jintao (como se cita en XIA, 2008:12) planteó entonces que el desarrollo científico consiste en

Persistir en tener al ser humano como el fundamento, establecer el concepto de desarrollo cabal, coordinado y sostenible; unificar el desarrollo urbano y rural, el desarrollo regional, el desarrollo socioeconómico, el desarrollo armonioso entre el ser humano y la naturaleza, el desarrollo nacional y la apertura al exterior, continuar

---

<sup>178</sup>Aunque lo integran fundamentalmente países africanos conviene señalar que Brasil participa de este espacio como uno de sus miembros.

desarrollando la economía de mercado socialista, promover el desarrollo socioeconómico y humano en todos los aspectos.

Como consecuencia el XI Plan Quinquenal cambiaría su eje desde la riqueza material hacia la centralidad del desarrollo humano, siempre pensando en las personas en relación con el territorio y con el socialismo tal como se lo interpreta en la vía China.

Tras estas tomas de posición, la RPC volvería a reformar su constitución en 2004 incorporando en el preámbulo la referencia a la “civilidad política”; se establece que la propiedad privada es inviolable (art. 13) y se incorpora la obligación del Estado de garantizar y proteger los derechos humanos (art. 33).

Ya en 2005 se puso en funcionamiento el Foro Económico y de Cooperación Comercial China-Caribe, que reúne al país de Asia con 11 Estados caribeños y un año después se reunirá por primera vez el Foro de Desarrollo Económico y Cooperación China-Países Insulares del Pacífico.

Nada de lo señalado se tradujo en el abandono de los “Ocho Principios” de 1964 por parte de la cooperación china. Tal como lo sostienen CHIN y FORLIC (2007:5)

Aunque los programas de asistencia china al desarrollo han evolucionado con el paso de los años, los oficiales del gobierno chino entrevistados para este estudio mantienen que los ocho principios expuestos por primera vez en 1964 han continuado dando forma a los programas de ayuda china. La continuidad con los Ocho Principios puede ser vista en los principios que hoy [en referencia a 2007] guían los programas de asistencia china, de acuerdo a los cuales esta debe:

- Promover la amistad internacional, relaciones pacíficas y la CI.
- Estar basada en, y apoyar, relaciones equitativas y respetar las demandas de los países socios.
- Estar basada en el apoyo mutuo en asuntos nacionales e internacionales.
- Ofrecer la asistencia con capacidades chinas.
- Estar basada en el respeto mutuo.
- Lograr resultados de cooperación *win-win* y así realizar la contribución de China a la construcción de una comunidad internacional.

Como puede verse aparece en la enumeración realizada una combinación que, respetando los “Ocho Principios”, recibe los cambios a los que venimos haciendo referencia.

Los cambios en la cooperación ofrecida por China hicieron que en agosto de 2010 el gobierno organizara una Conferencia Nacional sobre la Ayuda Exterior China con la intención de darle mayor orden y coherencia y definir las tareas a llevar adelante para fortalecer su acción. Meses más tarde se presentaba el ya mencionado Primer Libro Blanco de la Ayuda Exterior China, aprobado por el Consejo de Estado en abril de 2011.

Allí China comienza autodefiniéndose como un país en desarrollo que provee de ayuda a otros cumpliendo con ello sus obligaciones internacionales, para luego expresar su conformidad con los principios de la equidad, el beneficio mutuo, esforzándose por obtener resultados substanciosos y manteniéndose a la altura de los tiempos sin imponer condiciones políticas de ninguna clase a los países receptores, base sobre la cual sostiene que la ayuda exterior china “ha emergido como un modelo con características propias” (prólogo, in fine).

Los “Ocho Principios” son sostenidos como los ejes ordenadores de la cooperación china, agregándose que la ayuda que brinda ese país se considera Cooperación Sur-Sur y debe entenderse como ayuda mutua entre países en desarrollo.

Más allá de los debates sobre si la cooperación que brinda China debe ser considerada Cooperación Sur-Sur o no, asunto que queda más allá del alcance de este trabajo y está directamente ligado a la concepción que se tenga de la misma y del concepto de “Sur” en el marco de la CI<sup>179</sup>, lo cierto es que implica una autodefinición difícil de contestar.

A renglón seguido el documento señala lo que entiende son las características básicas de la política de ayuda exterior de China:

---

<sup>179</sup>Sobre estos debates pueden verse los informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica realizados por el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana, y SURASKY (2009; 2014).

- Debe dirigirse a que los países receptores desarrollen sus propias capacidades para el autodesarrollo independiente.
- No se imponen condiciones políticas de ningún tipo. China defiende los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica” por lo que su ayuda no debe utilizarse como un medio para interferir en asuntos internos de los países receptores ni para hacerse de privilegios políticos.
- Se adhiere a los principios de igualdad, beneficio mutuo y desarrollo compartido. China sostiene que la ayuda exterior es ayuda mutua, con efectos prácticos y guiada por los receptores.
- Las acciones deben ser realistas mientras se esfuerzan por lograr el óptimo. La ayuda que proporciona China debe ajustarse a sus posibilidades y ventajas comparativas.
- Debe mantenerse a la altura de los tiempos que corren y prestar atención a la reforma y la innovación.

Vuelve a ser evidente la correlación entre estas características básicas y los “Ocho Principios”, de los cuales son expresión.

Particularmente interesante resulta la referencia explícita a los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica”, que habiendo antecedido en su formulación a los “Ocho Principios” y expresando reglas para el relacionamiento internacional de los Estados han servido como su marco formal de enunciación.

Formulado por primera vez en 1954 por Zhou Enlai y presentados en conjunto por China, India y Myanmar (por entonces Birmania) los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica”<sup>180</sup> presentaban posiciones en asuntos básicos para el orden de las relaciones entre Estados tras la II Guerra Mundial y en el marco de la Guerra Fría:

- Respeto mutuo a la soberanía.

---

<sup>180</sup>Nuevamente una referencia a la presencia cultural china en la formulación de los pilares de su política exterior enriquece su comprensión: el número “5” está relacionado con los “5 elementos” (o “5 movimientos”) que expresan las propiedades inherentes a todo cuanto constituye el mundo material y sus transformaciones: agua, madera, fuego, tierra y metal. Además el “5” es tenido como un espacio de equilibrio en tanto se ubica en el centro de los números (1-5-9).

- Integridad territorial.
- No agresión.
- No intervención en asuntos internos.
- Igualdad y beneficios recíprocos.<sup>181</sup>

Habiendo cumplido 60 años y a pesar de los cambios en el contexto internacional los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica” siguen teniendo máxima actualidad.

Volviendo al contenido del Primer Libro Blanco de la Ayuda Exterior China, este continúa presentando las vías, sectores y destinos de la cooperación ofrecida por China y está acompañado por una serie de apéndices que reflejan compromisos que en materia de cooperación asumió ese país en distintos foros internacionales. Un capítulo del documento se refiere a la estructura institucional de la cooperación china, tema al que nos referiremos más adelante.

Ya muy cerca en el tiempo, en junio de este año vio la luz el informe La Ayuda Exterior de China (2014): presentado como “una introducción a la ayuda exterior brindada por China desde 2010 hasta 2012” este trabajo es el primer informe de este tipo realizado por el propio gobierno chino<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup>Un año después de su formulación resultaban del encuentro de Bandung los “10 Principios de Bandung” que adoptan estos 5 principios y desarrollan aspectos relacionados a la ONU como espacio de diálogo y al no uso de la fuerza en particular. A saber: 1. Respeto de los derechos humanos fundamentales y los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; 2. Respeto de la soberanía e integridad territorial de todas las naciones; 3. Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y la igualdad de todas las naciones, grandes y pequeñas; 4. Abstención de intervenir o de interferir en los asuntos internos de otro país; 5. Respeto del derecho a defenderse de cada nación, individual o colectivamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; 6.a. Abstención del uso de pactos de defensa colectiva en servicio de los intereses particulares de cualquiera de las grandes potencias; 6.b. Abstención de todo país de ejercer presiones sobre otros países; 7. Abstención de realizar actos o amenazas de agresión, o de utilizar la fuerza en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier país; 8. Solución pacífica de todos los conflictos internacionales, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; 9. Promoción de los intereses mutuos y de la cooperación; 10. Respeto de la justicia y de las obligaciones internacionales.

<sup>182</sup>Dada la importancia de la cooperación china diferentes académicos e instituciones internacionales, entre las que destaca la OCDE, han elaborado sus propias estimaciones sobre el asunto. Ver por ejemplo OCDE, 2012b y 2013.

En el prefacio de ese documento se sostiene que:

China es el mayor país en desarrollo del mundo (...) brindando asistencia hasta el límite de sus posibilidades a otros países en desarrollo en el marco de la cooperación Sur-Sur, para apoyar y ayudar a otros países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, a reducir la pobreza y mejorar sus niveles de vida. (...) Cuando brinda asistencia exterior, China adhiere a los principios de no imposición de ningún condicionamiento político, no interferencia en los asuntos internos de los países receptores y pleno respeto de su derecho a elegir de manera independiente sus propios caminos y modelos de desarrollo. Los principios básicos que China defiende en la prestación de asistencia exterior son el respeto mutuo, la igualdad, el sostenimiento de los compromisos, el beneficio mutuo y las relaciones *win-win*.<sup>183</sup>

Como se ve las bases y principios de la cooperación ofrecida por China mantienen una coherencia absoluta desde sus inicios hasta la actualidad. Los grandes trazos axiológicos que reflejan la cultura y la mirada de las relaciones internacionales que tiene China, se acuerde con ellos o no, han demostrado su capacidad para superar los cambios que sacudieron la escena internacional desde 1964 hasta la actualidad.

### 3 La gestión de la cooperación internacional ofrecida por China en la actualidad

Tras recorrer los principios y fundamentos de la cooperación que ofrece China y los cambios en la institucionalidad de su gobierno a través de los sucesivos textos constitucionales y sus reformas, estamos ahora en condiciones de avanzar para entender cómo se gestiona institucionalmente la CI para el desarrollo que China ofrece al mundo.

---

<sup>183</sup> Traducción propia del original en inglés, disponible en [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c\\_133474011.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm) (último ingreso: 02/08/2014).



El primer punto a señalar es que no existe en China una instancia única de gestión de la cooperación ni una agencia oficial para canalizarla al estilo de las que tienen la mayor parte de los donantes tradicionales, sino que los diferentes programas de cooperación son definidos y apoyados por diferentes ministerios, con un protagonismo evidente por parte del Ministerio de Comercio (LANCASTER, 2007; OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA, 2011 y 2014).

Se construye así una compleja red de descentralización de facultades y órganos que tienen facultades en la definición de la CI al Desarrollo que ofrece China encabezada por los órganos nacionales, en una lógica de interacción de hecho -que no de derecho- con los órganos superiores del PCCh.

De hecho debemos señalar que las instituciones que dan coherencia a la actividad que en materia de cooperación para el desarrollo realiza China como oferente son 2: la Agrupación de Líderes para Asuntos Extranjeros del PCCh, al frente de la cual se ubica su Secretario General y Presidente de China y la Agrupación de Líderes para Asuntos Extranjeros del Consejo de Estado, presidido por el Primer Ministro.

Mientras la primera establece las grandes líneas políticas y orienta a los organismos de gobierno que realizan CI para el desarrollo, la segunda se dedica a regular la ayuda china pero no participa de cuestiones que hacen a su gestión cotidiana

Estos 2 cuerpos, que reportan a la Asamblea Nacional Popular, son los únicos con competencias de alcance general sobre la cooperación ofrecida por la RPC y sus principales contrapartes internas son el ya mencionado Ministerio de Comercio, el Ministerio de Asuntos Exteriores y, en menor medida, los Ministerios de Ciencia y Tecnología, Agricultura, Educación, Salud, Comunicaciones y la Oficina de relaciones Internacionales del Comité Central del PCCh.

Bajo sus órdenes el Ministerio de Comercio (MOFCOM, por sus siglas en inglés) es el principal canal por el que circulan los flujos de la CI china, y dentro de su estructura se destaca -en el asunto de nuestro interés- el Departamento de Ayuda Exterior, cuya misión es la de

Formular e implementar planes y políticas de ayuda exterior, impulsar la reforma de los métodos de trabajo de la ayuda exterior china, organizar negociaciones sobre ayuda exterior y firmar acuerdos internacionales relativos a la misma, abordar asuntos vinculados a la ayuda de carácter intergubernamental, formular e implementar los planes de ayuda exterior, supervisar e inspeccionar la implementación de los proyectos de ayuda exterior<sup>184</sup>.

La importancia del MOFCOM en la gestión de la CI viene dada por las formas que esta asume en el caso chino -donde la ayuda bajo la forma de créditos concesionales, créditos libres de intereses y donaciones de capital es la más relevante (OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA, 2014)- como por el hecho de que ese ministerio es responsable por cerca del 90% de la CI China actual (GRIMM, 2011:37) y por las prácticas resultantes de los años de economía centralmente planificada.

El protagonismo alcanzado por el MOFCOM solo se da a partir de 1982 ya que en sus comienzos la CI de China estaba conformada centralmente por aportes en bienes materiales y su gestión recaía en el Ministerio de Comercio Exterior, pero en el año referido este se fusionó con el Ministerio de Relaciones Económicas, la Comisión de Regulación de Importaciones y Exportaciones del Estado y la Comisión de Regulación de Inversión Extranjera, creándose el Ministerio de Relaciones Económicas Internacionales y Comercio que, en 1993, pasaría a denominarse Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica. Reorganizado en 2003 alcanzó su denominación actual pasando a incluir dentro de su seno a las ex comisiones de Economía y Comercio y de Planificación del Desarrollo.

Estos cambios son importantes para comprender la CI ofrecida por la RPC porque reflejan parte de su historia política de los últimos años<sup>185</sup>: de ser un Ministerio que tenía a su cargo el diseño, implementación y seguimiento del comercio internacio-

---

<sup>184</sup>Traducción propia del inglés. Ver original en el sitio del MOFCOM: <http://english.mofcom.gov.cn/departments/yws2/> (último ingreso: 29/07/2014).

<sup>185</sup>Tema que será planteado más adelante.

nal chino en el contexto de una economía centralmente planificada y realizado por empresas estatales, pasó a convertirse en un órgano propio de un país inserto en una economía de mercado -aun con las particularidades chinas al respecto- que regula y promueve tanto el comercio internacional como la ayuda exterior que mantiene la RPC.

En ambas tareas el rol que cumplen los funcionarios diplomáticos comerciales en Embajadas chinas en el resto del mundo es esencial y los provee de una fuente de información constante y útil a ambas actividades.

Dentro de la estructura del MOFCON existe un Comité del PCCh, responsable por la labor de los miembros del Partido que trabajan en los organismos que integran ese Ministerio y en las entidades afines con las que entra en relación, otra señal de la fuerte vinculación entre Partido y gobierno en la RPC.

Entre los demás Ministerios que realizan acciones de cooperación cabe destacar la acción del de Finanzas, cuyo peso en el área se ha visto incrementado en los últimos años. Es este Ministerio quien establece el presupuesto -que luego deberá ser aprobado y, eventualmente, modificado por la ANP- y dentro de él se encuentran las partidas que se dedicarán a la ayuda internacional cada año. Además es el Ministerio de Finanzas quien canaliza los recursos de CI que circulan a través de organizaciones multilaterales, los que cada vez representan una porción mayor de la ayuda exterior china.

En consecuencia existe un desdoblamiento ministerial: mientras el MOFCOM es el mayor protagonista en cuanto a ayuda exterior bilateral ofrecida por China, el Ministerio de Finanzas es el actor central respecto de las definiciones y canalización de recursos de ayuda exterior multilateral.

Ya sea que se trate de ayuda bi o multilateral, una vez decidida la realización de proyectos estos son implementados por el PCCh junto al Consejo de Estado.

Finalmente señalemos que el Export-Import Bank de China gestiona el fondeo económico de los proyectos y es el responsable del recobro de deudas generadas en préstamos concesionales o sin intereses, cuando los hubiera.

En consecuencia el MOFCOM, el Ministerio de Finanzas y el Export-Import Bank conforman un triángulo de interacción e interconsulta permanente que se encuentra al frente de la gestión de la ayuda exterior china. Para facilitar su labor coordinada en 2008 se creó el Mecanismo de Enlace Interagencial para la Ayuda Exterior que, en 2011, aumentaría su rango institucional convirtiéndose en un Mecanismo de Coordinación Interagencial para la Ayuda Exterior.

Este mecanismo de gestión de la ayuda solo se comprende cabalmente en un contexto más amplio dado por la evolución de la institucionalidad gubernamental china, por una parte, y el rol del PCCh en la gestión de lo público, por la otra.

Para entender esa relación es imprescindible volver atrás en el tiempo y emprender un camino por el orden institucional chino que encuentra sus raíces en los debates sobre su ordenamiento jurídico que se inician a partir de las enseñanzas de Confucio. Dados los límites de este trabajo no emprenderemos tal tarea sino en la medida necesaria para nuestros fines de mejor entender la institucionalidad de la cooperación china hoy y nos limitaremos a presentar algunos trazos principales de ese recorrido especialmente a partir de la apertura de la etapa constitucional en China, alrededor de 1930.

## **4 La estructura institucional de gobierno en china: el camino constitucional**

### **4.1/Las cuatro constituciones**

El orden institucional del Estado chino es complejo de abordar para los occidentales. Requiere tanto un esfuerzo de comprensión cultural como histórico-político dadas las condiciones heredadas del período socialista que se expresan hasta hoy en la organización del gobierno y la política chinas.

Lo primero que hay que comprender es que la cultura jurídica china está basada en la capacidad de conciliar el interés individual con el de la comunidad, de lo que se desprende una prevalencia de los derechos colectivos (económicos y sociales) sobre los individuales (civiles y políticos).

A lo largo de su extensa historia, dos formas de comprender el derecho se han expresado en dos maneras de pensar el orden y razón de los gobiernos.

La primera de ellas responde al *Li* y fue elaborada y sistematizada por Confucio y sus discípulos en el siglo V a.C. Se trata de un orden jurídico no escrito, sustentado en tradiciones morales y en valores como la amistad, la honestidad, el altruismo y la generosidad. Se trata de un orden que lleva inserto el logro de la armonía con la naturaleza en todas sus formas.

Su contenido tiene carácter semi-divino y por lo tanto se sostiene en la sabiduría y la virtud de los gobernantes y por ello el gobierno se da por la virtud de los hombres.

Los *Li* no se basan en la igualdad sino en la desigualdad social que se expresa en una jerarquía derivada del *Fen* como principio de justicia distributiva. La desigualdad era vista como una forma de mantener la armonía: la jerarquía aseguraba el orden y permitía el progreso de los *Li* sobre la base de la sabiduría de los Mandarines.

En oposición se presenta el *Fa*, la ley (escrita), elaborado por la “Escuela de los juristas” en el Siglo III a.C.

El *Fa* tiene un valor inicial negativo, pues se arriba a él cuando se ha fracasado en el recurso al *Li*: basado en el conflicto, implica el fracaso en lograr una solución amistosa y por lo tanto una desarmonía; su contenido es en consecuencia humano y no semi-divino y el gobierno ya no es el de la virtud de los hombres sino el de las leyes, por lo que requiere de abogados, profesión mal vista porque buscaba la defensa de intereses individuales.

Estas dos aproximaciones jurídicas y a la institución gubernamental se mantuvieron vigentes y en tensión hasta finales del siglo XIX cuando las 2 “Guerras del Opio” (la primera en 1842 y la segunda en 1856) y la guerra contra Japón (1895) resultaron en perturbaciones de los equilibrios institucionales y sociales tradicionales.

A lo largo de todo este período la actual China estaba bajo el gobierno de la dinastía Qing, última dinastía imperial china, que establecida en 1644 tuvo continuidad hasta la abdicación del último emperador en 1912, resultado de la

Revolución de Xinhai y la consecuente creación de la República<sup>186</sup>, gobernada inicialmente por Sun Yat-sen.

Sun incluyó elementos de derecho occidental en el derecho chino. En lo que se refiere a la institución del gobierno esos cambios derivan en la introducción del concepto de *Yuan* (cuerpos) como aplicación de la occidental división de poderes.

Casi 20 años más tarde, en 1931, se aprobaba la primera Constitución China.

El período que corre entre la instauración de la República China y la aprobación de su primer texto constitucional estuvo signado por fuertes sacudidas.

En un primer momento la concreción del orden interno estuvo permanentemente asediada por los “Señores de la Guerra” que se convirtieron en los protagonistas de la política interior de China de ese período y luego, tras la muerte de Sun Yat-sen en 1925 y cuando se abría un tiempo de paz al interior de la República, Chiang Kai-shek lanzaba el 12 de octubre de 1927 un ataque sobre diferentes centros urbanos chinos, el más violento de ellos tuvo lugar en Shangai<sup>187</sup>, dando el puntapié inicial a la guerra civil que enfrentó a los comunistas con el Kuomintang cuyo desenlace a favor de los primeros abriría las puertas al establecimiento de la RPC y la separación de Taiwán de la China continental.

La Constitución de 1931, dictada ya por el Kuomintang, era en realidad un texto provisional que establecía la preeminencia del mismo por sobre las instituciones del Estado y aplicaba la teoría de los *5 poderes (Yuan)* de Sun Yat-sen que dividía la acción del gobierno en 5 poderes: ejecutivo, legislativo, judicial, de control administrativo financiero y de control de acceso a los cargos públicos (PEREZ AYALA, 2005).

---

<sup>186</sup>El final de la dinastía Qing ha sido maravillosamente retratado por el Director Bernardo Bertolucci en su película “El último emperador” estrenada en 1987 que obtuviera 9 premios Oscar, entre ellos el de mejor película.

<sup>187</sup>Estas acciones inspirarían a André Malraux a escribir su obra *La condición humana*.

La introducción del nuevo texto legal no logró suprimir la presencia de las tradiciones legales chinas entre sus ciudadanos, quienes mantenían la dialéctica *Li-Fa* ingresada a la vida jurídica bajo la forma de la oposición entre jurisprudencia y leyes.

En 1937 la invasión japonesa a China haría fracasar la entrada en vigor de un nuevo texto constitucional que debía reemplazar al provisional. Hubo que esperar 10 años para que este se aprobara en 1947, aunque nunca llegaría a tener vigencia efectiva. En 1949 la Revolución Socialista vendría nuevamente a modificar las cosas.

El acto de proclama formal de la RPC tuvo lugar el 1º de octubre de 1949, y en el mismo momento la Conferencia Política Consultiva del Pueblo Chino aprobó su “Programa Común” que autores como TSIEN (1976) y WANG (1982) consideran una verdadera constitución del “nuevo régimen” chino.

El “Programa Común” establecía una organización institucional de gobierno mediante asambleas populares locales que se reunían en una Asamblea Popular Nacional (APN) que era el órgano central del poder político del Estado. Las relaciones entre las asambleas locales y la nacional se regían por el principio del centralismo democrático. Las asambleas eran responsables, a sus respectivos niveles, de designar a los funcionarios de gobierno y de la administración.

El “Programa Común” tenía vocación provisional, y fue el documento que organizó la vida política institucional de la naciente RPC hasta la aprobación de su primer texto constitucional en 1954. Desde entonces China ha contado con 4 constituciones sucesivamente aprobadas en 1954; 1975; 1978 y 1982. Esta última carta fundamental del derecho chino está aún vigente pero ha sido reformada en 4 oportunidades: 1988, 1993, 1999 y 2004.

La Constitución de 1954, hija de la Constitución soviética de 1936, debió lidiar con el problema de la incorporación del derecho de bases socialistas en los principios culturales chinos. No se trataba de un texto legal rígido y se daba a la Asamblea Popular la facultad de controlar su cumplimiento, una tarea que en realidad realizaba el Partido Comunista de China que mostraba sus primeros pasos en el ejercicio del poder ubicándose por encima de las estructuras gubernamentales, como

bien lo ilustra la decisión adoptada por el Partido en 1968 de remover del cargo al Presidente a LiuShaoqi sin realizar consulta alguna con la Asamblea.

La organización de las instituciones del Estado que se hace en este texto tanto continúa lo decidido en el texto del “Programa Común” al tiempo que recibe el influjo del orden soviético y hace sus propios aportes distintivos.

Basada en el principio de unidad del poder estatal, una opción al más clásico de división de poderes, designa a la APN como el “órgano supremo del poder político del Estado” (artículo 21) y le confiere el conjunto de las facultades legislativas, la elaboración del presupuesto del Estado y la capacidad de elegir al Presidente de la República, al Presidente del Tribunal Supremo y al Procurador, entre otros cargos fundamentales de gobierno.

Aun así sus competencias se dejan abiertas al disponerse que puede asumir “cualquier otra misión que considere indispensable” (artículo 27).

En realidad la tarea de la APN, que se reúne unos pocos días al año, la lleva a cabo su Comité Permanente.

Se establecía un Consejo de Asuntos del Estado, “órgano ejecutivo supremo del poder estatal y el supremo órgano administrativo del Estado” (artículo 47), la electividad por las asambleas populares de los jueces y demás funcionarios de justicia.

Una innovación respecto tanto de su antecesora como de la Constitución soviética de la que se nutre gran parte de su articulado está dada por el peso que se da a la figura de un Presidente de la República (artículos 39 a 46) que ejerce su cargo por 4 años y cumple funciones representativas en el ámbito internacional -como la ratificación de tratados internacionales- y ejecutivas en el interno, al tiempo que ejerce la Jefatura de las Fuerzas Armadas y preside el Consejo Nacional de Defensa, también establecido como órgano de gobierno en la Constitución.

Esta no es la única diferencia importante entre esta Constitución china y la soviética de 1936, otras dos están dadas por el hecho de que mientras la segunda define al Estado como “socialista”, la primera lo considera como una “democracia popular” (artículo 1 en ambas Constituciones) y por los diferentes ordenamientos



territoriales que una y otra realizan; mientras la soviética establecía un orden federal, la china adopta un modelo “unitario y plurinacional” (artículo 3) que afirma al mismo tiempo la unidad y la autonomía de los grupos étnicos. ¿Anuncios de las particularidades que asumiría el “socialismo chino”?

La diferencia más “políticamente delicada” entre ambos textos legales es, sin embargo, la diferente relación que se establece en ellos con el Partido Comunista: específicamente receptado por los soviéticos como “el núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como políticas” (artículo 126), los chinos se limitan a mencionarlo en el Preámbulo sin darle recepción constitucional. Los debates internos en China sobre este punto recrudescerán con violencia durante la “Revolución Cultural”<sup>188</sup>.

Poco pasó hasta que en 1958 se puso en marcha la política del “gran salto adelante” que no tardó en entrar en conflicto con las previsiones constitucionales, sobre las que se fue imponiendo en los hechos, creando incluso órganos de gobierno nuevos como las Comunas Populares.

Al ponerse en vigor la “Revolución Cultural” -algunas de cuyas consecuencias fueron la derogación de códigos y leyes, la suspensión de los órganos de gobierno y la “autocrítica y renuncia” de los miembros del partido- la constitución de 1954 fue quedando vacía de sentido real, a punto tal que la APN no tendrá reuniones entre 1965 y 1975 y la Presidencia dejará de funcionar tras la ya mencionada expulsión del cargo de LiuShaoqui por el Comité Central del PCCh en 1968.

El gran salto adelante, la revolución cultural y el conflicto chino-soviético que caracterizó a la década de 1960 fueron tres elementos claves para comprender los cambios que llevaron al dictado de un nuevo texto constitucional en 1975, de apenas treinta artículos, donde se exalta el socialismo, el estatismo económico y el poder del proletariado, se define a la República China como “un Estado socialista de dictadura del proletariado” (artículo 1), se establece la hegemonía del Partido

---

<sup>188</sup> Como veremos las constituciones chinas de 1975, 1978 y 1982 receptan expresamente al PCCh en una lógica similar, que no idéntica, a la soviética.

Comunista (artículo 2) y se hace referencia a la lucha contra el social-imperialismo y el hegemonismo.

El texto oficializa a las comunas populares considerándolas organizaciones que reúnen “el poder político a nivel de base y la gestión económica” (artículo 7) y dispone que “el marxismo-leninismo-pensamiento de Mao Zedong constituye la base teórica que guía el pensamiento de nuestro país” (artículo 2).

Como lógica consecuencia el Ejército Popular de Liberación es puesto bajo la dirección del PCCh otorgándose el mando de todas las Fuerzas Armadas de China al Presidente de su Comité Central (artículo 15). En igual sentido la APN queda subordinada a “la dirección del Partido Comunista de China” (artículo 16) y el nombramiento del Primer Ministro se realizará a propuesta del Comité Central del mismo.

Merece destacarse la inclusión en el texto constitucional de los Comités Revolucionarios creados en el marco de la Revolución Cultural que desplazan a los Comités Populares de la Constitución de 1954, asumiendo funciones de “mantenimiento del orden revolucionario” a nivel local (artículo 23).

Sobre este texto, de vigencia efímera -apenas 3 años- nos dice PEREZ AYALA (2005:67) que “Desde el punto de vista jurídico, no cabe duda de que nos hallamos ante el ejemplo más nítido de Constitución concebida exclusivamente como documento político-ideológico, desprovisto de todo carácter normativo”.

El escaso período de vida de este texto estuvo vinculado a su carácter fuertemente ideológico que se vio afectado por las muertes de Chu En Lai a inicios de 1976 y de Mao Zedong en septiembre del mismo año.

La Constitución de 1978 es el primer texto de relevancia del post-maoísmo y buscó ordenar a una sociedad que había atravesado un proceso de pérdidas culturales e institucionales mediante el establecimiento de un régimen jurídico sólido.

En cuanto a la institucionalidad este texto quitará poder a las Comunas Populares, relegándolas a la gestión de lo económico; la Asamblea Nacional Popular deja de estar expresamente sujeta al control del PCCh y recupera su función de declarar la guerra y hacer la paz que su antecedente le había quitado depositándola en manos

del Presidente del Comité Central del Partido; el Comité Permanente de la Asamblea ve fortalecidas sus atribuciones y se recupera la figura de su Presidente; el Consejo de Estado es señalado como órgano ejecutivo y administrativo supremo y se le otorga facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea Nacional Popular.

En cuanto al Poder Judicial se destaca la vuelta de la Procuraduría, que había sido establecida en 1954 y eliminada en 1975, con funciones de fiscalización de los órganos del Estado.

El territorio del Estado es organizado en provincias, regiones autónomas y municipios, estableciéndose en cada uno, como órganos con competencias locales, una Asamblea Comunal y un Comité Revolucionario, otorgando primacía a las primeras.

La nueva Constitución cumplió en gran medida con sus objetivos de normalizar la sociedad de la China post-maoísta y los sucesos que llevarían a su reemplazo por un nuevo texto en 1982 son completamente diferentes a los de los anteriores recambios constituyentes.

Hua Gofeng había sido el hombre fuerte de la política china en el post-maoísmo pero comenzó a perder poder en manos de un nuevo grupo de dirigentes que querían cambios profundos para el país. Tras sucesivas “pequeñas batallas políticas” ganadas por los líderes en ascenso, el XII Congreso del PCCh reunido en septiembre 1982 va a ser escenario del recambio de liderazgo, que ahora pasa a manos de Deng Xiaoping. Es ese mismo Congreso donde se llama a elaborar una nueva Constitución que será aprobada por la V Sesión de la APN en diciembre de 1982.

Los pilares de la política de Deng Xiaoping estarán dados por la modernización y cambio y eso se expresará en el nuevo texto constitucional que se asienta en 4 principios:

Tener en cuenta la realidad de China y sumar las mejores experiencias y las mejores ideas extranjeras.

1. Limitar la Constitución a aquellas normas esenciales para la unidad nacional, la estabilidad social y las 4 modernizaciones: agrícola, industrial, científica y tecnológica, de la defensa nacional.
2. Tomar como punto de partida la Constitución de 1954.
3. Principios de guía: socialismo como modernización política -esto es, más intelectual que campesino-, dictadura del pensamiento democrático popular -retoma lo establecido en 1954-, apego al marxismo-leninismo y seguimiento de las enseñanzas de Mao Zedong.

El principal esfuerzo que se realiza en el nuevo texto es el de modernizar el socialismo chino, tanto política como económicamente hablando, lo que requería mayor apertura al exterior y la definición de una visión propia de China, al mismo tiempo que se procuraba asegurar la cobertura de las necesidades sociales de las personas que pasan a ser señaladas en clave de derechos por la propia Constitución.

#### **4.2/Las cuatro reformas constitucionales**

La constitución de 1982 rige hasta la actualidad pero ha atravesado una sucesión de reformas que repasamos brevemente.

La primera reforma tuvo lugar en 1988 como resultado del fuerte crecimiento de la economía china y su creciente peso en el mercado internacional, por lo que sus principales aportes están en haber legitimado las formas privadas de la economía, en la creación de zonas libres de impuestos y en el otorgamiento de la posibilidad de que tierras públicas sean utilizadas por privados con beneficios económicos en su favor.

La siguiente reforma llegó en 1993 de la mano de la decisión de establecer la ya mencionada economía socialista de mercado, de lo que resulta el abandono de las formas de economía centralmente planificada.

Ya en 1999 una tercera reforma del texto constitucional incorpora la teoría de la modernización de Deng Xiaoping y, en lo que es una novedad para la sociedad china fruto de su apertura y crecimiento, se suma la referencia explícita al principio de “Estado de Derecho” sosteniendo en su artículo 5 que “La RPC practica el estado de derecho y construye un Estado basado en el imperio de la ley socialista”.

Esta reforma también introduce ajustes sobre la base del principio de igualdad de condiciones entre lo público y lo privado en el campo económico, reconoce la economía individual como fuente de valor social e introduce mejoras en la situación de los agricultores a través de cambios en el Hukou.

La última reforma de la Constitución china tuvo lugar en 2004 e implica una vuelta a la exaltación de la cultura china luego de las heridas que dejó el maoísmo y su revolución cultural.

De esta última reforma merece ser especialmente destacado, por un lado, el reconocimiento explícito de la inviolabilidad de la propiedad privada (artículo 13) y, por el otro, la asunción por parte del Estado de sus obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos (artículo 33).

Finalmente se incorpora la “triple representación” de Jiang Zemin. Se trata de un concepto que el entonces Secretario General del Comité Central del PCCh anunció por primera vez en el año 2000 en el marco de una visita a la provincia de Guangdong por el que establece que el PCCh representa al mismo tiempo “La demanda de desarrollo de las fuerzas productivas avanzadas del país, el rumbo de la marcha de la cultura avanzada y los intereses fundamentales de las grandes masas populares” (XIA, 2008:10).

El preámbulo de la Constitución de China de 1982 con sus sucesivas reformas incluye un párrafo que, a pesar de su extensión, deseamos resaltar en tanto significa nuestra puerta de entrada al último capítulo de este trabajo:

El futuro de China está estrechamente vinculado con el de todo el mundo. China adhiere a una política exterior independiente así como a los cinco principios de mutuo respeto de la soberanía e integridad territoriales, mutua no agresión, no interferencia en los asuntos internos de cada uno, igualdad y mutuo beneficio y coexistencia pacífica en el desarrollo de relaciones diplomáticas e intercambios económicos y culturales con otros países; China se opone consistentemente al imperialismo, el hegemonismo y el colonialismo, trabaja para fortalecer la unidad con los pueblos de otros países, apoya a las

naciones oprimidas y a los países en desarrollo en su justa lucha para conquistar y conservar su independencia nacional y en el desarrollo de sus economías nacionales y se esfuerza por salvaguardar la paz mundial y promover la causa del progreso humano.<sup>189</sup>

## 5 La estructura institucional de China hoy

El recorrido realizado muestra cómo la inestabilidad y los diferentes capítulos que atravesó la historia de China -especialmente desde la caída del sistema imperial- fueron delineando un complejo sistema institucional de gobierno en el que hoy interactúan las bases milenarias de la cultura jurídico-filosófica china, la estructuración republicana, el socialismo -especialmente las ideas de Marx, Lenin y Trotsky- y los desarrollos propios de grandes líderes chinos como por ejemplo Mao Zedong, Jiang Zemin y el propio Deng Xiaoping.

Este complejo “caldo histórico-político-filosófico-social” ha resultado en un orden institucional sumamente particular donde interactúan las instituciones de gobierno de la República y las del PCCh.

Nos limitaremos aquí a presentar el cuadro referido a las instituciones que señalamos y que tienen participación destacada en la gestión de la CI que realiza la RPC<sup>190</sup>.

La constitución de 1982, con sus reformas posteriores, dispone en su capítulo tercero titulado “Estructura del Estado” -donde no hay mención alguna al Partido- que la **Asamblea Popular Nacional** es la legislatura unicameral y órgano supremo del poder de Estado, asignándole el rol de supervisar a un conjunto de órganos de gobierno de la mayor relevancia: el Consejo de Estado, la Comisión Militar Central, el Tribunal Popular Supremo y la Fiscalía Popular Suprema.

---

<sup>189</sup>Traducción propia del original en inglés disponible en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn147en.pdf> (último ingreso: 09/08/2014).

<sup>190</sup>Esto implica que no haremos referencias a instituciones fundamentales del gobierno de la RPC tales como la Comisión Militar Conjunta o el Tribunal Supremo Popular, cuyas funciones no tienen relación directa con la CI ofrecida por China.

Integrada por diputados elegidos por mandatos quinquenales por las provincias, regiones autónomas, municipios de jurisdicción central y el ejército, la APN se reúne de manera anual, aunque puede auto convocarse de manera extraordinaria si lo considera necesario, organizando su labor sobre la base del trabajo de Comisiones.

Para dar continuidad a su trabajo entre sesiones cuenta con un Comité Permanente.

Además de sus facultades legislativas y de supervisión la ANP tiene funciones de decisión, de elección, de nombramiento y de destitución de funcionarios. De hecho las principales atribuciones que establece la constitución para este órgano son:

- Elaboración y reforma de la constitución.
- Supervisión de la implementación de la constitución.
- Elaboración de las leyes.
- Convalidación, modificación o abolición de las decisiones adoptadas por el Comité Permanente.
- Elección de los miembros del Comité Permanente, del Presidente y Vicepresidente de la República, del Presidente de la Comisión Militar Central y, a su propuesta, de los miembros de la misma; escoger al Primer Ministro del Consejo de Estado a propuesta del Presidente de la República; elegir al Presidente del Tribunal Popular Supremo y al Fiscal General de la Fiscalía Popular Suprema o la destitución de cualquiera de ellos.
- Examen y adopción de los planes de desarrollo económico y social nacionales, del presupuesto de Estado y de su ejecución.
- Ratificación del establecimiento de provincias, regiones autónomas y municipios de jurisdicción central y establecimiento de regiones administrativas especiales.
- Decisión sobre la cuestión de la guerra y la paz.

Todas estas atribuciones se cierran con una referencia genérica que las amplía hasta donde lo decida la propia consideración de la APN, cuyos miembros pueden ejercer "otras atribuciones cuyo ejercicio debe incumbir al órgano supremo del poder del Estado".

El **Comité Permanente de la APN** se reúne regularmente cada 2 meses. Está integrado por un Presidente, varios Vicepresidentes -ninguno de ellos puede tener más de 2 mandatos consecutivos-, un Secretario General y otros miembros elegidos de entre los diputados a la APN. Sin que haya un mandato normativo expreso suelen estar presentes en él diputados por el PCCh, por los partidos democráticos, demócratas patrióticos sin afiliación partidaria, diputados por las agrupaciones sociales de obreros, jóvenes y mujeres, diputados por el Ejército y diputados por las minorías étnicas.

El Presidente del Comité Permanente de la APN preside el trabajo de la Reunión Presidencial de este Comité y junto a los Vicepresidentes y el Secretario General forman la Reunión Presidencial que asume los trabajos rutinarios importantes del Comité Permanente.

El **Consejo de Estado** representa la más alta autoridad ejecutiva de gobierno y es también el más alto cuerpo administrativo de gobierno, que se encarga del funcionamiento de la administración diaria del país a través de las labores que asigna a los diferentes ministerios y la supervisión que realiza sobre los órganos administrativos locales.

Está integrado por un Primer Ministro, varios Viceprimeros Ministros, los Consejeros de Estado, un Secretario General, los Ministros de cartera, los Presidentes de Comisiones, el Gobernador del Banco Popular de China y el Auditor General.

El **Presidente de la República Popular China** es considerado un órgano estatal independiente que ejerce los poderes del Jefe de Estado subordinado a la APN y su Comité Permanente.

Sus principales atribuciones son:

- Promulgar leyes aprobadas por la APN y su Comité Permanente.
- Emitir órdenes de nombramiento y destitución de los miembros del Consejo de Estado; de amnistía, de disposición de la ley marcial, movilización y estado de guerra que hayan sido dictadas por el Primer Ministro del Consejo de Estado.
- Conceder honores de Estado.



- Representar a la RPC ante el mundo, lo que incluye la firma de tratados y acuerdos internacionales.

Estos órganos de gobierno estatal, como lo venimos señalando, conviven con la estructura del PCCh, cuya “Constitución” fue revisada en el XVII Congreso del PCCh reunido en el mes de noviembre de 2012<sup>191</sup>.

Ese documento se abre sosteniendo que “El Partido Comunista de China es la vanguardia tanto de la clase trabajadora china, del pueblo de China y de la nación china”, un rol que se toma muy en serio.

El Programa General que integra la Constitución del PCCh afirma, en el área de nuestro interés, que

El Partido Comunista de China se adhiere a una política exterior independiente y pacífica, siguiendo el camino del desarrollo pacífico y la estrategia win-win de la apertura, toma en consideración tanto las situaciones nacional como la internacional y desarrolla con vigor sus relaciones con otros países con el fin de crear un entorno internacional favorable a la reforma, la apertura y la modernización de China. En los asuntos internacionales salvaguarda la independencia y la soberanía de China, se opone al hegemonismo y a las políticas de fuerza, defiende la paz mundial, promueve el progreso humano e impulsa la construcción de un mundo armonioso de paz duradera y prosperidad común. Desarrolla las relaciones entre China y los demás países sobre la base de los cinco principios de mutuo respeto a la soberanía y la integridad territorial, mutua no agresión, no injerencia en los respectivos asuntos internos, igualdad y beneficio mutuo y coexistencia pacífica. Se esfuerza por mantener un desarrollo constante de relaciones de buena vecindad entre China y los países de su en-

---

<sup>191</sup>El texto completo de la versión actual de la *Constitution of the Communist Party of China* puede ser visto en [http://www.china.org.cn/china/18th\\_cpc\\_congress/2012-11/16/content\\_27138030.htm](http://www.china.org.cn/china/18th_cpc_congress/2012-11/16/content_27138030.htm) (último acceso: 11/09/2014).

torno y en el fortalecimiento de la unidad y la cooperación entre China y otros países en desarrollo.

El artículo 10 de la Constitución del PCCh establece que el mismo se rige por el centralismo democrático y define los principios que le dan forma, entre los que se destaca que los miembros están subordinados a la organización, la minoría a la mayoría y los cuerpos de jerarquía inferior a los superiores y todos al Congreso Nacional y al Comité Central del Partido.

La pertenencia al PCCh de los cuadros superiores del gobierno del Estado y su obligación de subordinación a los órganos principales del mismo ha llevado a LAWRENCE (2013) a afirmar la supremacía de los órganos centrales del PCCh respecto de la propia ANP.

Esto parece ser apoyado por la ambigua afirmación que también hace el PCCh en su Programa General cuando sostiene que

Actuando sobre la base del principio de que el Partido comanda la situación general y coordina los esfuerzos de todos los sectores, el Partido debe desempeñar el papel de núcleo de liderazgo entre todas las demás organizaciones (...) Debe concentrarse en liderar el desarrollo económico, la organización y coordinación de todas las fuerzas en un esfuerzo concertado para focalizarse en el desarrollo económico y promover un completo desarrollo económico y social.

Como consecuencia el PCCh ejerce en los hechos las funciones de liderazgo en la ANP, el Consejo de Estado y demás órganos centrales del gobierno estatal y los Ministerios suelen elevar informes de su actuación directamente al Comité Central del Partido, aunque no haya norma alguna que así lo exija.

La preeminencia del Partido por sobre las instituciones de gobierno, aún cuando el trabajo se desarrolla de manera conjunta y coordinada, parece ser la práctica.

## 6 Conclusiones

Una máxima china dice: “No hagas que los demás hagan lo que no quieras hacer” (XIA, 2008:8), idea que además de tener su propio peso para la CI se relaciona directamente con el concepto de “armonía” que desempeña un rol central en la cultura china.

Los sucesos que afectaron a ese país desde el final de la Primera Guerra Mundial -y, con mayor fuerza, después de la Segunda Guerra Mundial-, han sido tanto resultado de procesos políticos y sociales como impulsores de los que les sucederán en el tiempo: se pierde parte importante de la historia constitucional china si se obvian los debates entre las teorías del *Li* y del *Fa* o si no se tiene en debida consideración la influencia occidental y su relación con el final de la etapa imperial, pero tampoco se comprende el surgimiento y el rumbo que tomó el socialismo en China si no se presta la debida atención a los procesos que sostuvieron y dejaron caer sus cuatro Constituciones entre los inicios de 1930 y 1980.

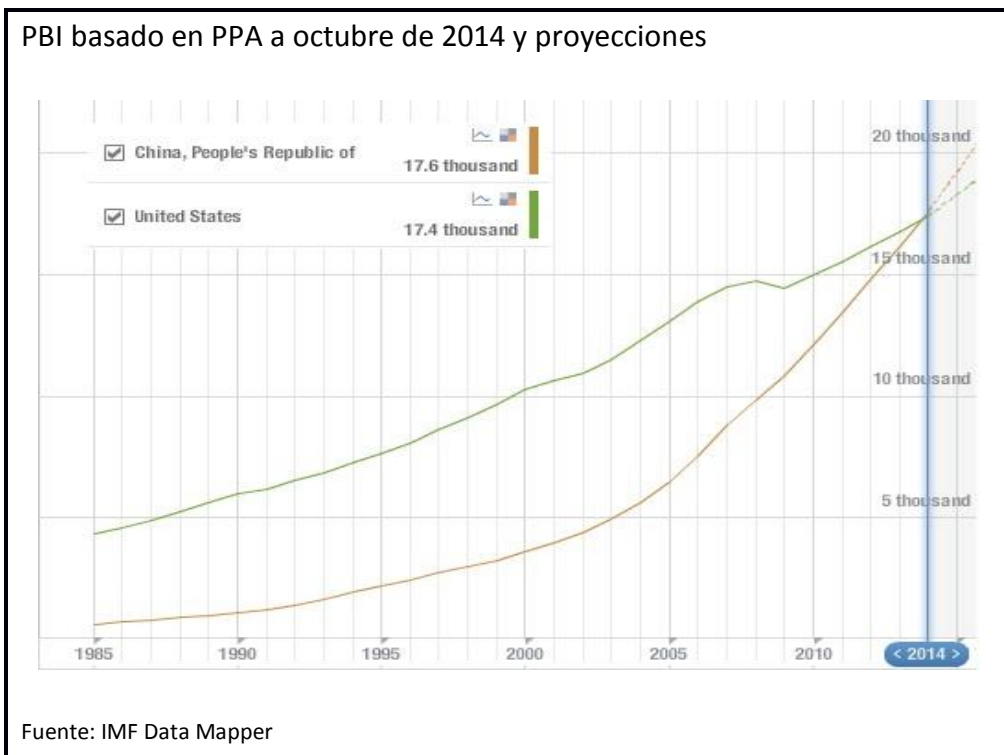
Estos procesos fueron llevando no solo a un posicionamiento de China en sus relaciones internacionales -donde los “Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica”, que ya han cumplido 60 años, y los “Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Asistencia Técnica a Terceros Países”, que ya han superado los 50 años, siguen teniendo una actualidad absoluta, demostrando con ello continuidades remarcables- sino que generaron los espacios internos que derivaron en las “grandes reformas” de DengXiaoping, la apertura y la modernización de China

En el desarrollo de esa historia se fue produciendo un complejo entramado de relaciones entre órganos gubernamentales de Estado y los órganos del PCCh, relaciones que a su vez se vieron marcadas por el paso de una economía centralmente planificada a una economía socialista de mercado. Muy parecida a cualquier otra economía de mercado en lo que respecta a intercambios internacionales.

En su crecimiento China mantuvo siempre la máxima de no aspirar a convertirse en hegemón, se identificó -y se identifica- a sí misma como un país en Desarrollo, sin dejar de jugar el rol que su creciente poder mundial le otorga en la escena internacional, muestra de lo cual es que hoy hablemos del “Grupo de los 77 + China” indi-

vidualizando así su participación en el grupo al que se había sumado recién en 1981 o que desde el propio *establishment* del sistema financiero internacional se la haya ubicado entre los BRICS.

Para finales del año 2014, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional, China se ha convertido en la primera economía del mundo de acuerdo a la medición del PBI por Paridad de Poder Adquisitivo (PBI-PPA) por delante de los Estados Unidos.



En el campo de la CI ofrecida por China, más allá de sus abultados números, el recorrido realizado nos permite identificar cómo las complejidades del país se expresan en una forma de gestión descentralizada en lo formal, ya que cada Ministerio realiza cooperación en su ámbito de atribuciones, pero con un alto grado de centralización en la práctica, a través de la acción del MOFCOM en primer lugar, del Ministerio de Finanzas y del Export-Import Bank.

Estas tres instituciones terminan delineando la columna vertebral operativa de la CI ofrecida por China y han construido espacios institucionales de consulta para facilitar los intercambios recíprocos que sostienen en la materia, pero políticamente están subordinadas a una estructura de mayor complejidad.

Los órganos principales del gobierno estatal Chino -y, en particular, la ANP-, son quienes establecen los lineamientos políticos que guían la acción exterior de la RPC y, como parte de ella, su oferta de CI. Es también la ANP quien en definitiva aprueba y adopta el presupuesto nacional dentro del cual figuran las partidas que se dedicarán a la CI y a cada uno de los Ministerios, que usarán parte de sus recursos propios también como base para impulsar proyectos de cooperación internacional en terceros países.

Sin embargo, si se presta mayor atención, los integrantes de estos cuerpos son, salvo en los espacios específicamente habilitados para la participación de personas independientes y de miembros de otros partidos y agrupaciones, personajes que ocupan altos cargos en el PCCh y que, por los estatutos del mismo, están obligados a seguir con las directivas del centralismo democrático y a no generar cultos personalistas.

Como consecuencia directa de ello son en la práctica los órganos centrales del PCCh, el Congreso Nacional y al Comité Central del Partido, quienes definen las orientaciones de la política China.

En definitiva el espacio donde se toman las decisiones de fondo en lo que hace a la materia se ve como una construcción mixta, resultado de procesos de largo alcance histórico y de cambios producidos apenas en las últimas décadas, donde interactúan el gobierno estatal y el PCCh, guiados por principios de acción claramente establecidos que tienen en cuenta tanto el interés de los socios como el propio del país, algo por lo que ningún actor implicado en la CI puede acusar a la RPC.

Los conceptos que se encuentran detrás de su política exterior parecen indicar que el crecimiento de China resultará en una mayor presencia de su cooperación internacional en el mundo; las necesidades de crecimiento que el país se ha autoim-

puesto refuerzan esa dirección, aun cuando el concepto de “desarrollo científico” esté señalando que se debe buscar la armonía entre las personas y la naturaleza, cuya realización posiblemente esté marcando ya el nuevo desafío que China deberá enfrentar si quiere ser coherente consigo misma y con sus ideas, sobre todo con aquellas milenarias de las que se enorgullece y exhibe ante el mundo como elemento particular constitutivo de su pasado, su presente y su futuro.

En mérito a esas tradiciones y tal como sucedió con su apertura, el final de este trabajo queda en palabras de Confucio: “El mal no está en tener faltas, sino en no tratar de enmendarlas”.

## Bibliografía

CHIN, Gregory; FORLIC, Michael (2007) *The China Case*, International Development Research Centre, Ottawa.

CLARO, Sebastián (2003) *25 Años de Reformas Económicas en China: 1978-2003*, Documento de Trabajo Instituto de Economía-Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 239, Santiago de Chile.

GRIMM, Svem (2011) *Transparency of Chinese Aid. An analysis of the published information on Chinese external financial flows*, Centre for Chinese Studies de la Stellenbosch University y campaña Publish What You Fund por la transparencia de la ayuda, Stellenbosch.

JIANG Zemin (1992) “Accelerating the Reform, the Opening to the Outside World and the Drive for Modernization, so as to Achieve Greater Successes in Building Socialism With Chinese Characteristics” discursopronunciado ante el pleno del XIV Congreso del Partido Comunista de China, Beijing, 12 de octubre. Disponible en [http://www.bjreview.com.cn/document/txt/2011-03/29/content\\_363504.htm](http://www.bjreview.com.cn/document/txt/2011-03/29/content_363504.htm) (último ingreso: 07/08/2014).

LANCASTER, Carol (2007) *The Chinese Aid System*, Center for Global Development. Disponible en [http://www.cgdev.org/files/13953\\_file\\_Chinese\\_aid.pdf](http://www.cgdev.org/files/13953_file_Chinese_aid.pdf) (último ingreso: 07/08/2014).

LAWRENCE, Susan (2013) *China's Political Institutions and Leaders in Charts*, Congressional Research Service, US Congress, Washington.

OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA (2011) *China's Foreign Aid*, Disponible en [http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content\\_1849913.htm](http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm) (último ingreso: 09/08/2014)

- (2014) *La Ayuda Exterior de China (2014)*. Disponible en [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c\\_133474011.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm) (último ingreso: 09/08/2014)

OCDE (2012) *Trade-related South-South Co-operation: China, OCDE, Policy Dialogue on Aid for Trade* [COM/DCD/TAD(2012)3]. Disponible en [http://www.oecd.org/dac/aft/South-South\\_China.pdf](http://www.oecd.org/dac/aft/South-South_China.pdf) (último ingreso: 03/08/2014)

- (2012b) *China in Focus: Lessons and Challenges*, OECD, Paris. Disponible en <http://www.oecd.org/china/50011051.pdf> (último ingreso: 29/06/2014)

- (2013) *OECD Economic Surveys; China*, OECD Publishing. Disponible en [www.oecd.org/eco/surveys/china-2013.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/china-2013.htm) (último ingreso: 29/06/2014).

PAN Gouping y MA Limin (2010) *China's Law*, traducción de CHIANG Guojie, China Intercontinental Press.

PEREZ AYALA, Andoni (2005) "La larga marcha constitucional de la República Popular China" en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, Nº 129, Madrid: 39-87.

PRASHAD, Vijay (2012) *Las naciones pobres. Una posible historia global del Sur*, Ediciones Península, Bracelona.

SURASKY, Javier (2009) "Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 165:173.

(2014) "La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial", ponencia presentada en el Congreso FLACSO-ISA 2014, Ciudad de Buenos Aires.

Disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/5a8b53d0-a3c4-4009-9ff0-397fcfa136c1.pdf> (último ingreso: 22/07/2014).

TSIEN Tche-Hao (1976) *La Chine (Comment ils sont gouvernés)*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París.

TSOI, Samuel (2012) *Confucius goes global. Chinese soft power and implications for global governance*, University of Massachusetts, Boston.

WANG, Dominique (1982) *Les sources du droit de la République Populaire de Chine*, Librairie Droz, Ginebra.

XIA Hewen (2008) *Términos clave para leer a China*, Ediciones en lengua extranjera, Beijing.

ZIMMERMAN, James (2014) *China Law Deskbook*, American Bar Association, Chicago-Washington. Versión web disponible en <http://www.chinalawdeskbook.com/> (último ingreso: 16/08/2014).



# La política migratoria de la República Popular China: ¿política interna o política exterior? El proceso emigratorio de los ciudadanos chinos en la época contemporánea.

Laura Lucía Bogado Bordazar

*1. Introducción. 2. Las migraciones en el ámbito de las Relaciones Internacionales. 3. El ascenso de China como potencia mundial y su incidencia en los diferentes sectores de la sociedad. 4. La migración china en la región Asia Pacífico: principal destino elegido. 4.1. Desarrollo de las redes transnacionales de “chinos de ultramar”. 4.2. La política migratoria de la República Popular China. ¿Se trata de una política interna o exterior? 4.3. Tradición migratoria de la población china y la distribución de los migrantes chinos en el mundo en la actualidad. 5. Consideraciones finales. Bibliografía consultada y citada.*

## 1 Introducción.

Las migraciones internacionales han sido tema de debate permanente en diferentes ámbitos, épocas y regiones. Actualmente, el tema de las migraciones internacionales se ha convertido en un problema delicado e imprevisible, que involucra no sólo a los Estados, sino también a las sociedades, a las organizaciones no gubernamentales, a las grandes corporaciones económicas, a las redes de migrantes y por supuesto al individuo en sí mismo. En este contexto, los flujos migratorios (por razones laborales) han sido percibidos por los Estados como un problema de seguridad nacional, sobre todo por la magnitud y complejidad que adquirieron desde la década de los 70, época a partir de la cual los Estados receptores de migrantes percibieron que la frecuencia de los flujos migratorios no coincidía con los ciclos de auge y crisis económica, lo que provocó tensiones sociales y culturales, agravándose en aquellas sociedades que experimentaban la presencia de importantes grupos de migrantes que tendían al establecimiento permanente en el país

receptor. Esta “securitización” de las migraciones a nivel internacional tuvo su momento histórico crítico con el 11-S, momento a partir del cual los migrantes en general pasaron a ser los “enemigos” del orden internacional (Sfrégola, 2009).

Si bien la liberalización del comercio mundial, ha permitido la movilidad total de bienes y servicios, no ha ocurrido lo mismo con las personas. Para el caso, las fronteras generalmente han sido limitantes a la entrada y salida de personas de un país a otro, lo cual generalmente lleva implícito la exclusión y la marginación de los inmigrantes y las manifestaciones de xenofobia y racismo que a veces se traduce en actos de violencia y de violación a algunos derechos humanos como ser la libertad y la igualdad. Esto a la vez puede ser causa o consecuencia de graves conflictos sociales, donde se asocia la presencia del migrante con la desocupación (en todos los niveles, ya sea de mano de obra no calificada como de profesionales y técnicos), la inseguridad interna, la delincuencia y la desintegración social.

La estructura del actual “sistema mundo”, se construyó, desde la post guerra fría, como un sistema “unimultipolar”, en el cual hay una tendencia hacia el equilibrio entre varias potencias (algunas agrupadas en bloques), pero liderado por una potencia que aun ejerce su hegemonía, respondiendo a una lógica imperial e imponiendo su sistema de valores. Según S. Hoffmann, el nuevo concierto internacional se estructura sobre la base del “multicentrismo”, en virtud del cual las potencias hegemónicas actúan como tales en las diferentes subregiones (Barbé, 1995), por ejemplo Alemania en la Unión Europea, Brasil en su nuevo rol de potencia regional en Sudamérica y China con su ascenso como potencia mundial cuyo primer eje de proyección lo ejerce en la región del Este Asiático.

Por otro lado, también se observa que la sociedad internacional se estructura entre la dualidad de la globalización y de la fragmentación, dos tendencias contradictorias entre sí. Por un lado, en el mundo coexisten los procesos de integración económicos cuyo objetivo es crear un sistema de Estados cada vez más integrado, y por otro, la sociedad internacional se encuentra fragmentada, “tanto en términos territoriales (aumento del número de estados), como en términos culturales (la defensa de la cultura propia frente a la idea de cultura global)”, a lo cual se le podría sumar la fragmentación de los intereses de los Estados (Barbé, 1995).

En este contexto, el abordaje por parte de los Estados del tema de las migraciones internacionales, responde a una estructura similar a la del sistema mundo. Es decir, que por un lado, la evolución de las comunicaciones y las tecnologías han favorecido los movimientos internacionales de personas, con la percepción de que las fronteras no existen, pero por otro lado, cuando se superponen los intereses nacionales de los Estados con los de los migrantes, ese sistema globalizado se fragmenta, y generalmente prevalece la “soberanía nacional”, lo cual se expresa –entre otras cosas- por medio de la aplicación (o ausencia) de las diferentes políticas migratorias que son de orden nacional o doméstica, pero que tienen proyección o repercusiones internacionales. En este sentido, el tema migratorio es definido como un tema de política interna e internacional, donde ambas son influidas mutuamente, complejizando la construcción teórica y práctica de la propia política de Estado. En síntesis, los Estados se comportan ambigualmente, pues, para determinados movimientos abren sus fronteras y para otros las cierran.

La inmigración tiene la doble característica de ser objeto central e instrumento en el contexto de la renacionalización del discurso político, a la vez que objeto de las prácticas y políticas gubernamentales. Esto puede observarse en las respuestas a los eventos del 11 de septiembre en los Estados Unidos, donde tras los atentados los esfuerzos para lograr mayor seguridad se focalizaron estrechamente en las personas provenientes de países árabes o musulmanes. Estas medidas tendientes a establecer un perfil y un diseño de aplicación selectiva de las leyes de inmigración, vinieron a reforzar el nexo entre terrorismo e inmigración y consecuentemente entre inmigración y seguridad (Sfrégola, 2009).

En un sentido similar se expresa el historiador Eric Hobsbawn para quien el mundo que se transforma mientras avanza la globalización capitalista no verá desaparecer las unidades políticas reconocibles, no verá desaparecer los Estados nacionales. “La globalización debilitó mucho los poderes del Estado. Hay una tendencia a globalizar la economía, la ciencia, las comunicaciones, pero no a crear grandes organizaciones supranacionales. Muchos Estados son irrelevantes y o existen en función de la globalización (viven del turismo o son paraísos fiscales), pero hay cinco o seis<sup>192</sup> que

---

<sup>192</sup> Entre los cuales está China.

determinan lo que pasa en el mundo, y otros, más chicos, son importantes porque imponen límites a la globalización. La globalización capitalista, insistía en el libre movimiento de todos los factores de la producción –dinero, bienes- sin restricción, y por todo el mundo. Pero la mano de obra es un factor de la producción que no ha instaurado el libre movimiento, y una de las razones es política (los Estados no lo permiten porque podría generar problemas políticos a nivel nacional). El Estado no está desapareciendo; coexiste con la globalización, o sea, con un puñado de corporaciones, pero no desaparece” (Hobsbawm, 2007).

En general, las discusiones sobre globalización no consideran a las migraciones internacionales, y si lo hacen, lo toman como una categoría residual. La migración internacional siempre ha contribuido a los intercambios culturales, forjando espacios pluriculturales y difundiendo ideas y valores interculturales. Sin embargo, “la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento”<sup>193</sup>.

Para ilustrar el fenómeno recurriremos a datos estadísticos proporcionados por Naciones Unidas, según los cuales el stock de migrantes internacionales (voluntarios), representaba en 2005<sup>194</sup> el 3 % del total de la población mundial, porcentaje que no sufrió grandes variaciones desde el año 1960, fecha en la cual se verificaba una cifra de migrantes que representaba el 2,5 %<sup>195</sup> respecto de la totalidad de la población. Asimismo, en 1990 el porcentaje de personas que vivían fuera del país de su nacimiento era del 2,9% del total. De acuerdo a estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cifra de migrantes podría aumentar a 230 millones para el año 2050.

Asimismo, es importante consignar que de los 214 millones de migrantes internacionales que se estimaron en el año 2010, 72,7 millones mantuvieron un patrón migratorio Sur-Norte, en tanto 55 millones tenían una direccionalidad Norte-Norte,

---

<sup>193</sup> CEPAL-ONU, *Globalización y Desarrollo*. Organización de Naciones Unidas, 2002, p. 244.

<sup>194</sup> ONU. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. International Migration 2006, <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

<sup>195</sup> *Íbid.*

73,6 millones Sur-Sur y 12,6 millones Norte-Sur<sup>196</sup>. De acuerdo a estos datos, una tercera parte de los movimientos transfronterizos se realizan entre Estados en desarrollo, desmitificando la idea de que la mayoría de los flujos tienen su destino en los países desarrollados. Durante el período 2000-2005, los países más desarrollados recibieron alrededor de 2,6 millones de migrantes por año, provenientes de los países menos desarrollados, lo que equivale a 13.1 millones en todo el período. Norte América recibió 1.4 millones anualmente, seguido por Europa con un total de 1.1 millones. Entre los principales países emisores figuran -y previsiblemente, seguirán figurando por el próximo medio siglo- China, México, India, Filipinas e Indonesia. Mientras, los principales receptores son Estados Unidos, Alemania, Canadá, Gran Bretaña y Australia. Sesenta por ciento de los inmigrantes viven en los países más industrializados, y casi uno de cada 10 habitantes de esas naciones son inmigrantes. En los países en desarrollo, son apenas uno de cada 70<sup>197</sup>.

Las cifras consignadas anteriormente, son indicadores de que no ha habido un aumento cuantitativo sustancial de migrantes internacionales en las últimas cuatro décadas, sino que se ha registrado un cambio en la dirección de los flujos migratorios (de los países pobres a los ricos fundamentalmente y a los de mayor desarrollo relativo), en los motivos de las migraciones, ya que la mayoría emigra por motivos laborales, y ha variado también el criterio con que los Estados receptores abordan el tema migratorio, pues en general se lo analiza -como dijimos- como un “problema”, lo cual lleva a los gobiernos a adoptar medidas que no están siempre acordes con la normativa internacional sobre protección de los derechos humanos en general y de los migrantes en particular. Esta realidad es aplicable también a los migrantes de origen chino, cuyos patrones migratorios se ajustan a la multidireccionalidad.

---

<sup>196</sup> ONU. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. *International Migration and Development in Asia and the Pacific: Key Issues and Recommendations for Action*. Disponible en: <http://www.un.org/esa/population/migration/presentation-escwa.pdf> (consultado el: 22/3/2014)

<sup>197</sup> ONU. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. *International Migration 2006*, <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

No obstante, para entender el incierto tema de las migraciones internacionales, es necesario hacer una reflexión sobre los desequilibrios de fuerzas existentes en las relaciones internacionales, sobre el desigual desarrollo económico global y sobre el papel de la Comunidad Internacional y de los Estados en esta cuestión. Como señala Lelio Mármora: “este desequilibrio constituye el motivo principal de los movimientos migratorios desde las regiones más pobres a las más ricas del planeta, siguiendo el principio de que donde no se distribuye la riqueza, termina distribuyéndose la pobreza” (Mármora, 1993).

## 2 Las migraciones en el ámbito de las Relaciones Internacionales

Sabido es que el Estado en las Relaciones Internacionales modernas ha ido perdiendo su carácter de “actor exclusivo”, para entrar en competencia con otros sujetos que adquieren relevancia internacional (pero aún no en el mismo plano que los Estados).

En este contexto internacional, se produce una interdependencia dada por la existencia de sujetos y actores variados y además por situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países y generalmente estos efectos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes y personas). Con lo cual, podríamos afirmar que afecta no solo a la política mundial sino también al comportamiento entre los Estados. En este sentido, los Estados crean o aceptan procedimientos, normas o instituciones para algunas actividades o ámbitos, están regulando y controlando las relaciones transnacionales e interestatales y generando acuerdos y/o convenios, que son definidos como “regímenes internacionales” (Keohane y Nye, 1977).

De manera tal que las cuestiones referentes a las migraciones internacionales que abordan los Estados pueden ser consideradas como “regímenes internacionales”, con sus normas y principios específicos. El tratamiento de las migraciones internacionales para un Estado, en este paradigma, es incorporado a su agenda internacional y considerado como un tema de política internacional, pero que a la vez guarda íntima vinculación con temas de política nacional, por tratarse de una

política internacional con proyección nacional. Asimismo, la existencia en los Estados de comunidades migrantes y de redes transnacionales que las vinculan se constituyen también en actores estatales y regionales.

Para James Rosenau, los asuntos internos y externos forman una red que no puede desatarse; no es posible tratar lo interno y lo externo como cuestiones separadas porque confundiría el entendimiento de los asuntos mundiales. Asimismo, cita a David Held, para quien las redes de interacción transnacionales y de comunicación trascienden la sociedad nacional y evaden las regulaciones nacionales, el poder y la actividad de algunos regímenes y organizaciones internacionales y reducen la acción de los Estados líderes. Mientras que en el siglo XVIII y XIX las rutas de comercio y los imperios más populosos estaban unidos por simples redes de interacción, el orden global actual está definido por múltiples sistemas de transacción y coordinación que ligan a los pueblos y a las comunidades de diversas y complejas formas, debido a la naturaleza de las comunicaciones modernas, aniquilando virtualmente los límites que se veían como barreras a las actividades y relaciones socioeconómicas y creando nuevas incertidumbres políticas (Rosenau, James 1997).

De esta manera la cuestión de las migraciones se ha ido convirtiendo en un tema relevante para la disciplina de las Relaciones Internacionales, disciplina que ha tenido que reconocer ante todo su evolución, así como también los cambios en las demás ciencias sociales (con las cuales comparte temas de análisis) y también la trayectoria de la historia mundial. Analizado este contexto, algunos temas clásicos permanecen en la agenda: la guerra, la violencia no estatal, el nacionalismo y el conflicto comercial. Otros serán incorporados por quienes están en el extremo político: la migración, el terrorismo, la proliferación nuclear (Halliday, 2006).

En referencia a este nuevo paradigma, el ascenso de China como potencia mundial es un tema que viene siendo analizado por los diferentes autores y teorías de las Relaciones Internacionales desde hace más de dos décadas. En este sentido, China ha realizado acciones y ha desarrollado políticas que lo asocian a una potencia mundial en ascenso, fundamentalmente en referencia a algunos temas clásicos, tales como la seguridad (“hardpower”) o el relacionamiento estratégico con sus

vecinos del Este Asiático. A modo de ejemplo, la rápida modernización militar de China que se viene consolidando desde hace más de diez años, ha significado un incremento de dos dígitos porcentuales, superando incluso el porcentaje del crecimiento económico. El gasto militar de China entre 1996 y 2008 creció 12,9 % en términos reales en todo el período, mientras que el crecimiento económico aumentó en un promedio del 9,6 % en igual período (Russell Ong, 2010).

En otro orden, en lo que respecta a las cuestiones de política migratoria, considerando que China es un país emisor, se podría decir ha abordado el tema como una política de “softbalancing” (McDougall, 2011), buscando un equilibrio entre los eventuales problemas con los diferentes Estados donde residen comunidades chinas, con quienes tendrá que desarrollar políticas de entendimiento diplomático, y como contrapartida tendrá que plantear un balance con las cuestiones de poder duro o del “equilibrio de amenazas” (Wendt, 2005). Asimismo, para China representa un tema sustancial el “poder” que representan para su economía y desarrollo industrial las inversiones realizadas por los chinos de ultramar.

### **3 El ascenso de China como potencia mundial y su incidencia en los diferentes sectores de la sociedad.**

Como se explicó anteriormente, en el escenario económico y político internacional, China ocupa uno de los lugares de privilegio del “sistema mundo” del siglo XXI, y ejerce un papel preponderante como potencia regional y como “potencia económica mundial”. El aún alto y sostenido índice anual de crecimiento económico de 7,7 % en 2013<sup>198</sup> (a pesar de la desaceleración de los últimos años contados desde 2010), el explosivo desarrollo industrial en algunas regiones del país<sup>199</sup>, el aumento del ingreso de las inversiones extranjeras directas<sup>200</sup> y el incre-

---

<sup>198</sup> Según cifras del Banco Mundial : <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects/data?variable=NYGDPMKTPKDZ&region=EAP>, consultada el 3/11/2014.

<sup>199</sup> China ha revolucionado la industria en toda la región Asia Pacífico y se ha convertido en un productor y exportador con alto valor agregado y con alta tecnología.

<sup>200</sup> Las transnacionales radicadas en China son prácticamente las que fijan el crecimiento del país.



mento del consumo de su población, entre otros, son indicadores que la ubican entre las zonas económicas más dinámicas del mundo.

En el caso de China, su crecimiento sostenido ha sido el resultado del proceso de reformas económicas y “apertura” política que inició el país a partir de 1978 (con su presidente Deng Xiaoping), a través de las cuales se produjeron cambios en todas las áreas de la sociedad. Se fomentó el desarrollo gradual de la industria, agricultura y defensa, mediante una ambiciosa formulación de objetivos a corto, mediano y largo plazo, que llegaron a conformar lo que se podría definir como “socialismo de peculiaridades chinas”.

En cuanto al desarrollo humano, la primera etapa de la reforma China (1978-1984) tuvo una evolución positiva, en tanto que algunos indicadores tales como pobreza, consumo por habitante, empleo y esperanza de vida han mejorado en forma sustancial. A modo de ejemplo, la esperanza de vida al nacer aumentó de 63 años en el período 1970-1975 a 75 años en el año 2012. En términos de pobreza, según cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), alcanzó en el año 2012 el 19 %<sup>201</sup> de la población. Y según el Índice de Desarrollo Humano del mismo organismo (2014), China se ubica en el lugar número 91, como un país de desarrollo humano alto<sup>202</sup>. Si bien estos datos dan un panorama del mejoramiento en las condiciones sociales de la población de China en los últimos años, también indican que en términos de desarrollo hay mucho por avanzar.

En este proceso de transformación, el rol del Estado se fue modificando gradualmente, produciendo su alejamiento de algunas actividades (pero reservándose para sí áreas estratégicas de planificación), a la vez que fue permitiendo, en los lugares donde primaba la propiedad estatal de los factores de producción, la constitución de la cooperativa individual, privada y colectiva y la entrada de inversiones extranjeras (privilegiando algunas zonas del país), estableciéndose en este sentido una “política de puertas abiertas”. Así por ejemplo: “si en 1978 se trataba

---

<sup>201</sup> Population near multidimensional poverty. En: <http://hdr.undp.org/en/content/table-6-multidimensional-poverty-index-mpi#d> (consultado el: 3/11/2014).

<sup>202</sup> <http://hdr.undp.org/en/data> (consultado: 3/11/2014).

de tomar la economía planificada como factor preponderante y la función reguladora del mercado como un auxilio, en 1984 se habla de construir una economía mercantil planificada socialista, y en 1992 de instaurar un sistema de economía de mercado socialista” (García Méndez, José 2000).

Durante quince años de aplicación de las reformas económicas, los intercambios comerciales con el exterior crecieron a un promedio anual del 16 %, lo que representó más de tres veces la tasa promedio de crecimiento del comercio mundial. El volumen de comercio exterior de China, se incrementó de U\$S 40.000 millones en 1980 a U\$S 400.000 millones de dólares durante el año 2000, elevando la participación de China en el comercio mundial desde 1,44 % en 1980 al 3,4 % en 1997. Cifra que pasó a ser del 3,9 % en el año 2003 (Cesarín: 1997 y 2005) y del 18,7 % en el año 2013.

Es importante destacar el rápido crecimiento en el PBI de China en la década del noventa (10,3 %), situándose a la cabeza de los países de la región. En el 2001, China tuvo un crecimiento del PBI del 8,5 %, en el 2002 de 7 %, previéndose una tasa acumulada del 114,2 % para la década 2003-2013 (Cesarín, Sergio: 2005). Es importante destacar que en el discurso de apertura del 18° Congreso del Partido Comunista (noviembre 2012), el presidente Ju Hintao, realizó las siguientes declaraciones: “sobre la base de hacer el desarrollo de China mucho más balanceado, coordinado y sostenible, deberíamos duplicar el PBI y el ingreso per cápita de 2010 para los habitantes urbanos y rurales hacia 2020”<sup>203</sup>.

De manera tal que las reformas económicas tuvieron profundas repercusiones en la vida social y política del país, encontrando entre sus efectos desfavorables el desarrollo desequilibrado de las diferentes zonas del país, donde las regiones costeras (que siempre tuvieron un auge económico mayor respecto de las del interior y norte del país), son las que reciben el mayor porcentaje de la inversión extranjera, y por lo tanto las más proclives a la expansión de la infraestructura básica, algo que no sucedió en las zonas interiores del centro/oeste.

---

<sup>203</sup> Disponible en: [http://gestion.pe/economia/proxima-meta-gobierno-chino-duplicar-ingreso-per-capita-hacia-2020-2051454?href=mas\\_leidas](http://gestion.pe/economia/proxima-meta-gobierno-chino-duplicar-ingreso-per-capita-hacia-2020-2051454?href=mas_leidas). Consultado el 10.11.12.

El espectacular crecimiento económico de China presenta entonces dos peligros: un desarrollo desigual entre las provincias, que provoca tendencias centrípetas y la creciente dependencia del exterior en materia de alimentos, petróleo y gas, lo que vulnera la seguridad del Estado chino aumentando la dependencia de insumos estratégicos.

Se puede afirmar entonces que en general, el balance económico global de los treinta y cinco años de reformas, fue positivo en tanto refiere al crecimiento económico, situación que fue favorecida por su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 y la consiguiente apertura de nuevas inversiones en servicios y tecnología. Habrá que estar a la expectativa de cómo continuará afectando la crisis financiera internacional a China, ya que sus principales socios comerciales (Estados Unidos y la Unión Europea), se encuentran aún en una situación de crecimiento económico casi nulo y con proyecciones negativas en el corto plazo.

#### **4 La migración china en la región Asia Pacífico: principal destino elegido.**

La región de AP es la zona más densamente poblada del planeta, concentra alrededor del 50 % de la población mundial y tiene el mayor mercado de trabajo del mundo. Esta región ha experimentado índices de crecimiento económico explosivos, principalmente a partir de la década del ochenta, en Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Malasia, Tailandia y China, factor que ha influido decisivamente en los movimientos de personas y de mano de obra de un país a otro en la región. Esta situación resultó en el incremento del número de migrantes laborales en más de tres veces en dos décadas, alcanzando una cifra que fluctuó entre tres y cuatro millones de personas al año. Desde mediados de la década del noventa, la región se constituyó en el centro más dinámico de la economía mundial (Toledo Beltrán, Daniel: 1998).

Con respecto a las características con que se desarrollan los flujos migratorios, la región AP no presenta características disímiles respecto de otras regiones del mundo. Es decir, en los últimos treinta años los movimientos de personas aumentaron en cantidad y frecuencia, pero no han sido acompañados por la eliminación de

obstáculos para su libre movilidad, como sí lo han experimentado el comercio de bienes, capitales y servicios, lo que ha supuesto problemas de integración de los migrantes como consecuencia del rechazo de éstos por parte de las sociedades receptoras, creando así un grave problema social que en la mayoría de los casos no es resuelto por los Estados receptores que carecen de políticas nacionales favorables a la migración ordenada<sup>204</sup>, o aplican políticas restrictivas y discriminatorias, que en lugar de provocar una reducción gradual de la migración, o la distribución de la mano de obra extranjera hacia nichos de producción y empleo donde realmente se demande, favorece el tráfico ilegal de personas, la deportación o la explotación laboral de otras.

El “boom económico” que experimentaron los países de AP (principalmente los del sudeste asiático<sup>205</sup>), desde la década del setenta hasta mediados de la década del noventa, comenzó a menguar hacia 1997 cuando se produjo la denominada “crisis asiática”, que implicó una desaceleración de los índices de crecimiento económico en la región y un consecuente aumento de la tasa promedio de desempleo, con lo cual los países que tradicionalmente importaban mano de obra temporal o permanente de otros países de la región (tales como Japón o Corea del Sur), redujeron la demanda de trabajadores y orientaron sus políticas migratorias hacia la restricción, implementando únicamente programas de migración selectiva, tales como: “programas de recursos humanos calificados, o de inmigración con inversión de capital” (Mármora, 1997).

En AP la diferencia de crecimiento y desarrollo entre los países ricos y pobres se verifica como una de las causas permanente de emigración y movilidad, pues existen diferencias marcadas entre las condiciones de vida que alcanzan los habitantes

---

<sup>204</sup> *Migración ordenada*: la definimos como todo movimiento de personas que se produce respondiendo a políticas estatales (principalmente de los países de acogida), que prevén un tratamiento de integración total hacia los migrantes y sus familias y un respeto por los derechos humanos y en especial del trabajador migrante, así como también normas que faciliten la tramitación de los documentos de residencia temporal o permanente en el país de acogida.

<sup>205</sup> Países del Sudeste Asiático según clasificación realizada por la ONU en Demographic Year Book, comprende: Brunei, Camboya, Timor Oriental, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

de unos y otros países. Si comparamos el PBI per cápita de Japón y de China (2011)<sup>206</sup>, en el caso del primer país el PBI es aproximadamente unas ocho veces mayor que en el segundo. Incluso, la diferencia de ingresos per cápita entre las regiones urbanas y rurales de China continental es notable, aproximadamente cuatro veces más alta en las zonas urbanas respecto de las rurales, lo cual también actúa como una de las causas de la migración campo-ciudad.

Otro factor que influye es la presión demográfica y la superpoblación. Algunos Estados de la región presentan altas tasas de natalidad anual, en territorios de extensiones pequeñas e insulares. Esto a la vez ha contribuido a aumentar las tasas de desempleo o a impulsar la búsqueda de mejores oportunidades económicas, laborales y de calidad de vida. Asimismo, la propia dinámica económica de la región, ha favorecido la movilidad de los trabajadores y empresarios en busca de nuevas inversiones y fuentes de trabajo (Bogado, 2003).

China tradicionalmente ha sido un país expulsor de migrantes; cuestión que ha determinado la existencia de comunidades de chinos en más de 150 países en todo el mundo, dando lugar al auge del “fenómeno de los chinos de ultramar” y de las “redes internacionales de migrantes chinos”. Estas redes han sido consideradas agentes dinamizadores y estabilizadores de la economía de algunos países de la región del Asia Pacífico y en particular de los países miembros de la ASEAN. Se destaca la importancia de los empresarios chinos de ultramar en el desarrollo económico de esta región, los que representaban el poder económico más importante en Asia fuera de Japón. Están unidos por un lenguaje, cultura y herencia común y operan económicamente como una gran corporación multinacional con sus propios patrones de conducta.

#### **4.1/Desarrollo de las redes transnacionales de “chinos de ultramar”.**

En todos los lugares donde se establecieron ciudadanos chinos, organizaron sus propias redes de relaciones, de acuerdo a las necesidades de cada comunidad.

---

<sup>206</sup> Datos calculados sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD> (fecha de consulta: 9/11/12)

Las redes internacionales de chinos de ultramar han conformado un núcleo intenso de relaciones entre sí y generalmente se agrupan dentro de los países de acuerdo a la actividad económica que realicen, al lugar (localidad, ciudad, país) de donde proceden, la religión que practican, y luego se proyectan en el ámbito internacional, es decir que se integran a la “red de redes” de chinos de ultramar. Un ejemplo de ello lo constituye la asociación mundial de comerciantes chinos de ultramar. Estas redes son abiertas y pueden participar de ellas la cantidad de miembros que desean unirse. Pero presentan una peculiaridad, generalmente sus miembros actúan como partes absolutamente eficientes y descentralizadas del sistema global, lo que permite a la vez que los chinos y sus empresas reaccionen rápidamente a los cambios, especialmente a los cambios políticos (Naisbitt, 1997).

Existe entre los chinos de ultramar, un Congreso Mundial de Comerciantes Chinos de Ultramar (creado en 1991), y en años recientes se ha convertido en un gran evento de los comerciantes chinos de diversos lugares del mundo, cuyo objetivo principal es promover la cooperación económica y comercial, y proveer una oportunidad de confraternización para los comerciantes chinos de ultramar. Por otro lado, también se han desarrollado instituciones, foros, y una red mundial de negocios chinos, cuya función primordial es facilitar información a las propias empresas chinas en el mundo.

Este desarrollo tuvo como su zona de origen la región AP, en el proceso expansivo del Sudeste Asiático, en el cual jugaron un papel decisivo los “overseaschinese” (chinos de ultramar), fundamentalmente durante las décadas del 70 y 80, visualizándose en los siguientes aspectos:

- a) La mayor concentración de migrantes chinos en todo el mundo se produjo en el Sudeste Asiático (que comprende los siguientes países: Filipinas, Tailandia, Indonesia, Singapur, Malasia, Brunei, Vietnam, Myanmar y Laos) y se los conoce como los “nuevos chinos de ultramar” porque sus motivos de emigración son totalmente diferentes a los de las décadas anteriores.
- b) Los “chinos de ultramar” han contribuido al renacimiento de la región. Esta contribución puede ser evaluada en dos niveles: medida por la acumulación

de capital doméstico y, considerando el suministro de fuerza de trabajo, técnicos, gerentes y empresarios.

- c) Los gobiernos de algunos países del Sudeste Asiático, para fomentar el crecimiento económico, implementaron políticas que permitieron la entrada de capital chino (de los chinos de ultramar) a la región, así como también dieron participación a trabajadores, profesionales y empresarios chinos en la economía.
- d) De manera tal que desde los primeros años de la década del setenta se destacó la influencia de los chinos de ultramar, como agentes dinamizadores de la economía y como fuente de recursos humanos, influyendo en el proceso migratorio de la región con características determinadas.

A modo de ejemplo, en Malasia los chinos representan alrededor del 30 % de la población y participaban en el 61 % de la economía. Los chinos de ultramar ocupaban cargos en los servicios técnicos y profesionales. Por ejemplo, para las carreras de ingeniería, ciencias físicas y biológicas se matriculaban más chinos que malayos.

En Indonesia, alrededor del 3,5 % eran chinos y se estimaba que manejan el 73 % de la economía local.

En Tailandia, se estimaba que el 10 % de la población era de origen chino, dirigiendo el 81 % de la economía. Los chinos de ultramar controlan un gran número de bancos, las principales exportaciones de la economía (arroz, té, madera y caucho) y dominan las áreas de distribución y manufactura. Así como también han logrado participación en el gobierno. En este país, se produjo otro fenómeno: se registraron más chinos de ultramar en los segmentos “medio alto” y “medio bajo” de la fuerza de trabajo que nacionales. Así el 52,5 % eran chinos contra el 47,5 % tailandeses en la primera categoría, y el 72,2 % eran chinos contra el 27,8 % tailandeses en la segunda. En cambio, en los segmentos más altos de la fuerza de trabajo predominaron los nacionales contra los chinos de ultramar: representando el 65,5 % contra el 35,5 % respectivamente. Algo similar ocurre en las categorías más bajas. Los chinos se destacan también como empresarios (clase media), personal técnico y administrativo y mano de obra calificada (Wu Yuan, 1980).

Este auge de los “overseaschineses” ha sido posible por un lado, por la cantidad de chinos que residen en el mundo, alrededor de 65 millones, cifra que solo representa aproximadamente el 4 % de la población total de China continental y Taiwán, pero que, teniendo en cuenta a otros grupos de migrantes de otras nacionalidades, es el de mayor número registrado en la actualidad. A esto se suma la costumbre que tienen de brindar ayuda y asistencia a sus “paisanos”, lo que también ha contribuido a la expansión de esta red mundial. Esta última característica, no es exclusiva de la comunidad china, pues también se practica entre otros grupos de migrantes (por ejemplo judíos), pero sí hemos notado que se magnifica entre la cultura china.

Destacamos asimismo la existencia de “redes de clanes” y en un ámbito más reducido de “redes familiares”, que funcionan como un sistema de contención hacia los nuevos migrantes (prestando ayuda en el hospedaje, idioma, asistencia en la búsqueda de trabajo, contactos, soporte psicológico, entre otras cosas).

Los chinos de ultramar le asignan importante valor a sus grupos familiares, pues consideran que la trama de relaciones y lealtades son su capital más importante. El desarrollo de este “sistema de relaciones” entre los integrantes de las distintas comunidades chinas en el exterior, es uno de los elementos que ha contribuido a la integración de los chinos en las sociedades de los países receptores de migrantes.

La historia posterior ha demostrado que los chinos de ultramar entablan relaciones muy particulares, tanto con la tierra de origen como con la que las acoge. Por lo general los empresarios chinos tienen relaciones comerciales con sus contrapartes en China continental y Taiwán, lo que permite que muchas divisas vuelvan a su tierra natal, bajo la forma de inversiones directas en emprendimientos productivos, aunque también a través de donaciones a instituciones de enseñanza y religiosas de las provincias o pueblos de donde provienen. China se encuentra entre los principales países receptores de remesas a nivel mundial, ocupando el segundo lugar después de India<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Fuente Banco Mundial: “Migration and Remittances Factbook 2010.



## **4.2/La política migratoria de la República Popular China. ¿Se trata de una política interna o exterior?**

Con respecto a la situación migratoria, China presenta características especiales por varios motivos, en primer lugar, porque a partir de 1949, y durante el gobierno de Mao Zedong, el Estado estableció severas restricciones a la emigración de sus habitantes imponiendo un control estricto en las fronteras.

Haciendo un análisis sobre las políticas migratorias internacionales, es posible afirmar que la política migratoria del gobierno del Partido Comunista Chino (PCCh) respondió, en sus primeros años, a una situación coyuntural del país. Con el transcurso del tiempo la misma política restrictiva fue considerada como una herramienta clave para el desarrollo de un proyecto nacional con proyección internacional: la apertura económica (Mármora, 1997). De esta manera podremos considerar que una política migratoria de características y repercusiones domésticas se fue transformando a través de los años en parte de una compleja y reformulada política exterior.

Esta situación se fue modificando a partir del establecimiento de las reformas económicas, políticas y sociales que el gobierno de China comenzó a aplicar a partir de 1978, las cuales fueron flexibilizando aquellas restricciones. En China tradicionalmente, los nacionales que residían en el extranjero eran considerados como chinos. La primera ley de nacionalidad, promulgada por el gobierno Qing en 1909, estipulaba que en cualquier lugar donde naciera un niño de padres chinos, sería considerado de nacionalidad china, (inclusive si la madre era china y el padre no). Situación que en la práctica ha presentado dificultades pues en algunos países receptores los migrantes chinos tenían doble nacionalidad.

En los primeros años del gobierno de la República Popular China, este criterio sobre la nacionalidad se mantuvo. Pero posteriormente sufrió transformaciones, lo cual fue consagrado en una nueva Ley de Nacionalidad (en septiembre de 1980), en virtud de la cual a las personas de nacionalidad china no se les permitía tener doble nacionalidad; por lo tanto cualquier nacional chino que viviera en el exterior y que decidiera por sí mismo elegir otra nacionalidad, automáticamente perdería su nacionalidad de origen. Esta ley rige hasta la actualidad.

Algunos autores que han tratado el tema de la migración china, consideran que esta tendencia del gobierno chino a permitir la emigración de sus nacionales, ha funcionado en los hechos como una “válvula de escape” que hace menguar los efectos de la sobrepoblación, el desempleo y la migración interna campo-ciudad (Smith, Paul 1994 y Martínez Pizarro, 2009). No entendemos que existe una relación directa entre la flexibilización en las restricciones de emigración internacional y la reducción de los movimientos campo-ciudad, pues éstos tienen una dinámica propia, producto de las reformas económicas y particularmente de las reformas del sistema de producción agrícola estatal, y además, no necesariamente una persona que emigra del medio rural hacia el urbano, lo hará posteriormente hacia el exterior. Pero sí se ha comprobado (a través de cifras oficiales de China) que en las zonas donde hay más superpoblación, la tendencia a la emigración también es mayor.

En el proceso demográfico de China tuvo incidencia el fenómeno de “urbanización explosiva”, lo que se refleja en los siguientes datos estadísticos durante el período 1975-2015: la población urbana de China aumentó del 17,4 % de la población total en 1975 al 31,6 % en 1999, y se prevé que para el año 2015 la población urbana represente el 40,7 % del total de la población. Esta última cifra –de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2009- fue superada, ya que el mismo organismo informó que en el año 2010 la población urbana alcanzó el 44,9 % del total de la población. Según estos datos vemos que del año 1975 al 1999, la concentración en las zonas urbanas aumentó casi el doble, y en la proyección hacia el 2015 se estima un incremento del 30 % respecto de 1999. La misma fuente revela que hacia el 2015 la población de China (y en general de los países de la región AP), sufrirán una reducción considerable de la población menor de 15 años (limitándose así la tasa de crecimiento anual de la población, hasta encontrar tasas de crecimiento anual cero, como es el caso de Japón). Asimismo, se proyecta para el 2015 un aumento de la población mayor de 65 años, lo que implica el envejecimiento de la población total y una reducción de la población económicamente activa (PEA) en algunas regiones. El informe del PNUD (2009), anunció una tasa de crecimiento natural en descenso para el 2010, pasando de 1,2 % en el período 1990-1995 a 0,7% entre 2005 y 2010.

Por otro lado, China también enfrenta el problema de que una porción considerable de su población es pobre (19 %), aunque ha habido una importante reducción en los últimos años de la cual un gran porcentaje vive en el medio rural, pero también en las ciudades (costeras principalmente) y en los alrededores de las mismas (ciudades satélites), constituyendo así –junto con la presión demográfica, a pesar de la existencia de la política de “un solo hijo”<sup>208</sup>- uno de los factores más importantes de tensión social, que fomentan también, los movimientos internos y externos de personas. De manera tal que la pobreza y con ello la necesidad de mejorar las condiciones de vida, continúan siendo los motivos principales de emigración.

A estas circunstancias se suma, la polarización de la distribución de la riqueza de China, con una brecha entre ricos y pobres cada vez más amplia. Para citar un ejemplo, en 2008, el consumo familiar per cápita en la región costera de Guangdong superaba en casi cuatro veces a la cifra del Tíbet (Informe PNUD, 2010: 117).

En varias oportunidades, y para evitar situaciones de conflicto y de posible explosión social, el gobierno de China patrocinó migraciones hacia países de la región, tradicionalmente demandantes de mano de obra. Este tipo de políticas son conocidas como programas de fomento emigratorio, los cuales pueden ejecutarse a través de acciones directas e indirectas de facilitación de la emigración, a través de mecanismos que pone a disposición de los potenciales migrantes (Mármora, 1997).

Otra cuestión compleja a considerar es el hecho de que los migrantes chinos eventualmente han formado parte de los “flujos migratorios ilegales”, los cuales imponen dilemas a los Estados receptores y a los de tránsito. En este movimiento transfronterizo de migrantes es factible la intervención de organizaciones internacionales ilegales que desarrollan redes que facilitan el tráfico de migrantes y que actúan conectando a las “partes interesadas” por una determinada suma de dinero. Estas organizaciones se ubican en lugares estratégicos, en función de los países más

---

<sup>208</sup> Es importante mencionar que en el año 2014 el gobierno chino ha modificado la política de “un solo hijo” estableciendo nuevas modificaciones al anterior sistema.

“tentadores” para los migrantes internacionales (ejemplo: Japón, Estados Unidos, Francia, Italia, Canadá, entre otros), pero también se caracterizan por presentar una gran movilidad en sus operaciones y habilidad para evadir a los sistemas jurídicos más organizados del mundo.

El surgimiento de estas redes ilícitas se ha transformado en un grave problema de abordar para la Comunidad Internacional, ya que las mismas involucran a migrantes de todas las nacionalidades, fomentando o facilitando el ingreso de individuos en forma ilegal a los países receptores, transgrediendo las normas migratorias y ubicando a las personas en una situación de vulnerabilidad que en el mejor de los casos los condena a la marginalidad, la ocultación, la deportación, o abusos en sus derechos esenciales.

El gobierno de China oficialmente se opone a las migraciones en condiciones ilegales y a las “bandas ilegales” que trafican personas, lo cual fue manifestado a través del desarrollo de campañas de educación, a los efectos de enterar a la población sobre la existencia de las organizaciones y los perjuicios que estas pueden llegar a ocasionar. Esta política se practicó a partir de 1991, fundamentalmente en las provincias costeras de China. Además el gobierno promulgó normas que, entre otras consideraciones, aumentaron las penas aplicadas a personas que participen en organizaciones ilegales de tráfico de personas, con lo cual se estableció un severo control sobre la entrada y salida de ciudadanos chinos del territorio.

En suma, la política migratoria de China ha pasado por varias etapas históricas que han ido variando desde una política de restricción emigratoria o también denominada de “retención forzosa” (de corte nacional o doméstica), la cual implicó desarrollar controles fronterizos, inaugurada con el establecimiento de la República Popular China en 1949. El año 1978 marcó una flexibilización a la política de emigración, ya que el gobierno comenzó a autorizar la salida del país de aquellas personas que tuvieran familiares en el exterior, aunque las limitaciones también existieron. Se denominaron políticas de regulación migratoria y coincide también con el inicio paulatino de las relaciones diplomáticas del gobierno chino con los distintos países del mundo.

La finalización de la Revolución Cultural China (1989)<sup>209</sup> trajo como consecuencia una mayor apertura del país, lo cual -entre otras cuestiones- aceleró el proceso emigratorio (principalmente de jóvenes).

El auge económico de China y el proceso de globalización que también alcanzó al país comunista fue la clave del cambio de política migratoria hacia una política de mayor apertura. Se trata de una política que también ha respondido a una reacción provocada por la presión migratoria interna (demandas laborales) y mejores ofertas laborales en otros mercados (de la región y del mundo desarrollado). En este sentido, el discurso oficial en referencia al tema migratorio ha ido contribuyendo al desarrollo de una política programática sin olvidar la importancia que para China reviste el tema ya que el número de comunidades migrantes que residen fuera del país va en aumento, al igual que las inversiones que China recibe de los “overseas-chinese”. Por lo tanto la política migratoria se ha ido convirtiendo cada vez más en una política con proyecciones hacia el exterior y si a esto le sumamos la idea de que la emigración de los nacionales puede implicar una política dirigida a influir en los países de destino, se refuerza aún más este criterio. Por otro lado, la política de cooperación (sur-sur) desarrollada por China en los últimos años, también ha sido parte de una política exterior orientada a ampliar los lazos con el resto de los países en desarrollo, siendo las cuestiones migratorias también parte de los programas de fomento de las relaciones.

### **4.3/Tradición migratoria de la población china y la distribución de los migrantes chinos en el mundo en la actualidad.**

A los efectos de conocer el comportamiento a largo de la historia, es necesario mencionar que el pueblo chino ha mostrado tendencias emigratorias, las cuales respondieron a diferentes motivaciones, guerras, epidemias, sometimiento a situaciones de “semi esclavitud”, motivos económicos, demográficos, religiosos, entre otros. A los efectos de conocer las diferentes etapas emigratorias de esta población, conviene hacer una breve mención al trabajo realizado por DudleyL. Poston, Jr. Y Mei- YuYu donde los autores analizan los distintos períodos de la

---

<sup>209</sup> Esta Revolución tuvo su culminación con la revuelta estudiantil en la plaza de Tiananmen, donde los movimientos de oposición al gobierno fueron duramente reprimidos, Pekín, 1989.

migración china y la distribución de los chinos de ultramar (definidos como las personas de ancestros chinos que viven en el exterior). De acuerdo a este planteo, la historia de la migración china se divide en cuatro períodos. El *primero*, sería el período antiguo de las dinastías chinas, que se extiende desde dos o tres mil años atrás, hasta el siglo XVIII. Durante este extenso período la migración china se dirigió principalmente hacia otros países asiáticos, especialmente los del Sudeste Asiático. Esta primera migración fue la de los comerciantes chinos (básicamente mercaderes y artesanos), llamados “Huashang”, quienes tuvieron gran influencia en el desarrollo del comercio en los países de acogida y también en el fomento del crecimiento de la emigración china (debido al éxito que por lo general tenían). Evidentemente, la cercanía geográfica y las similitudes raciales y culturales favorecieron la elección por establecerse en esta zona.

El *segundo período*, corresponde a lo que Wang Gungwu denomina “Huagong”, que tuvo como principal característica el comercio de los “culíes o coolies” (peones chinos, generalmente contratados para trabajos en el campo y en minas), y se extendió desde la declinación del Imperio Chino (1850) pasando por el período de la República hasta alrededor de la década de 1920. Este período se caracteriza por la migración de los chinos fuera del continente asiático hacia América y Australia. Eran trasladados en grandes barcos mercantiles, con contratos temporarios para trabajar en las minas de oro y la construcción de vías de tren, labores que desarrollaban en condiciones de semi-esclavitud. Se conoce que una proporción grande de esos migrantes regresaba a China una vez finalizado el contrato, pero otros se asentaron en los países de inmigración. Según la investigación realizada por Evelyn HU en Perú (destino elegido por las grandes empresas que contrataban chinos para trabajar en las minas y haciendas, hacia 1850), la gran mayoría de los culíes que trabajaron en las minas de oro y en las haciendas, una vez liberados del contrato de trabajo, se establecían en diferentes regiones del Perú, convirtiéndose en comerciantes o hacendados. Este dato es indicativo de la dimensión de la comunidad china residente en Perú en la actualidad, la cual es considerada como una de las más grandes de América Latina. Otro país de destino en este período fue Cuba, siendo la situación similar a la de Perú. Las autoridades españolas decidieron contratar mano de obra china (coolíes) para trabajar en las plantaciones de azúcar. El primer barco desembarcó en Cuba en 1847, pero como las condiciones del viaje

fueron malas, un alto porcentaje de los chinos murió en la travesía. A pesar de esto, los desembarcos de coolíes en la isla continuaron, y entre 1853 y 1873, alrededor de 133.000 chinos llegaron a Cuba. A pesar de que los migrantes chinos eran traídos con contratos de trabajo, la situación era de “semi esclavitud”, con abusos físicos, privación de la libertad y malos tratos, lo que provocó un alto índice de mortalidad entre los migrantes chinos, y también un alto número de “hombres fugitivos”. En 1864 se firmó entre España y China un tratado donde se establecían normas que procuraban el mejoramiento de las condiciones laborales de los migrantes. Sólo diez años después finalizó la emigración china bajo el sistema de contrato de trabajo o “coolíes”, y los chinos adquirieron el status de “hombre libre” en la isla.

El caso de Brasil, también fue similar a los dos anteriores. La historia se remonta a los años 1810, oportunidad en la cual D. Joao VI de Portugal autorizó el ingreso de 2.000 chinos para trabajar en las plantaciones de té en Río de Janeiro. La experiencia no dio los resultados esperados, pues terminaron viajando solo 400 migrantes, quienes no se adaptaron a las condiciones del clima y del trabajo. Con posterioridad, varios sectores de la oligarquía brasileña “miraba con buenos ojos” la idea de traer mano de obra barata (siguiendo la experiencia de otros lugares como Cuba y Perú) para trabajar en la agricultura. De esta manera, las relaciones entre el Imperio de Brasil y de China comienzan a dar sus frutos con la ratificación del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación en 1881, dando inicio al envío de los primeros flujos de chinos hacia Brasil.

En este orden, la primera inmigración oficial de chinos a Sao Paulo se produjo en 1900, registrándose el ingreso de 107 migrantes desde Portugal. Consta en el registro de inmigrantes que tenían las profesiones de agricultor, quintero, pintos, herrero, carpintero, maquinista y trabajador ferroviario (De Freitas, 2003). Este período inmigratorio fue muy escaso y se reanudó hacia fines de la Segunda Guerra Mundial (1945) y se intensificó a partir de 1949 con la Revolución China.

Brasil se transformó entonces en un destino posible, y hacia 1950 Brasil iniciaba una etapa de industrialización, con lo cual requería de mano de obra abundante. La

mayoría de los chinos que venían en esa época partieron del puerto de Hong Kong en navíos holandeses. Otros ingresaban clandestinamente por Paraguay.

La migración que se instaló en Sao Paulo tuvo un carácter predominantemente urbano, la mayoría se dedicó al comercio, instalando pequeños bares, restaurantes, pastelerías o dedicándose a profesiones liberales (De Freitas, 2003).

A pesar de que en 1975 Brasil establece relaciones diplomáticas con China, recién en 1985 se establece el Consulado en Sao Paulo, lo cual requirió la necesidad de que los migrantes radicados en esta ciudad fundaran una Asociación Cultural China de Brasil, con el objetivo de asistir a los migrantes (De Freitas, 2003). Esta Asociación fue una de las bases de las “redes de solidaridad” que conforman estos grupos migrantes en la mayoría de los destinos donde se encuentran, hoy en día existen más de un centenar de asociaciones deportivas, religiosas, culturales en Sao Paulo.

El *tercer período* coincide con las primeras tres décadas del establecimiento de la República Popular China (1949-1979), momento en que la migración china desde el continente, fue severamente limitada por el gobierno de Mao Zedong. En esta época hubo fundamentalmente desplazamientos de personas por motivos políticos.

El *último período* es el contemporáneo, que tiene su punto de partida alrededor del año 1978, desde que el gobierno chino inició su proceso de reforma económica, a la vez que produjo cambios respecto de su política migratoria, orientados a la apertura de las fronteras y con ellas el aumento de los flujos migratorios en todas direcciones. Por otro lado, la situación de crisis económica y financiera que afectó a la región del Sudeste Asiático a partir de 1997, (con todo lo que esta ha significado), influyó en la elección de los destinos de los potenciales migrantes chinos, poniendo sus expectativas en otros continentes. A partir de esta época se reconoce el inicio de los principales flujos de migrantes chinos hacia Argentina, caracterizado como uno de los grupos conocidos como “migración nueva” (Bogado, 2003).

Una fotografía de la distribución de los migrantes chinos en la actualidad, nos revela que alrededor de 65 millones residen fuera de China (China continental y



Taiwán) y se distribuyen en los seis continentes. Según el Informe PNUD de 2009, el 64% del total de estos migrantes se concentraba en la región Asia Pacífico, registrándose en los últimos años un aumento de la migración hacia países no asiáticos. El 23,3% se ubicaba en los Estados Unidos; el 7,2%, en Europa y el 0,9%, en América latina y el Caribe (PNUD, Informe 2009: 169).

A los efectos de profundizar en la evolución de esta cifra y analizar algunas transformaciones que se han ido produciendo en los flujos migratorios, nos remitimos al análisis realizado por DudleyPoston y YuYu-Mei sobre la distribución de los chinos de ultramar. En él se informaba que en la década de los ochenta, alrededor de 27 millones de chinos residían en el mundo, tres veces más, que los 9 millones registrados en la década del cuarenta. De los 27 millones, el 90 % vivía en el continente asiático. En 1990, el número había aumentado a 37 millones de chinos. Los patrones de distribución geográfica en 1990 eran los siguientes: el 88 % de los chinos de ultramar residía en 32 países asiáticos, 9 % en 32 países americanos (Estados Unidos 4 %), 2 % en 25 países europeos, el 1 % en Oceanía y un porcentaje menor al uno por ciento en África.

De estos 37 millones, las dos terceras partes se concentran en cuatro países, 7,3 millones (20 %) en Indonesia, 6 millones (16 %) en Tailandia, 5,7 millones (15 %) en Hong Kong y 5,5 millones en Malasia (Poston, Dudley, 1990).

Es importante mencionar que se han verificado algunas variaciones, en tanto ha aumentado cuantitativamente la migración de chinos hacia países no asiáticos, es decir, hacia Europa (principalmente Francia, España, Italia, Alemania y Reino Unido), hacia Australia, Estados Unidos, Canadá, México, y algunos países de América del Sur (Brasil, Perú, Chile y Argentina). Esta variación tiene relación directa, entre otros factores, con la influencia de las políticas migratorias desarrolladas por los países de acogida y también de la China. Los principales lugares de salida fueron principalmente las provincias costeras de China de Guangdong, Fujien, Hainan, Guangxi y Shanghai.

Si bien se encuentran migrantes chinos en aproximadamente 150 países en todo el mundo, hay una relación directa entre los lugares donde se forman las colonias más numerosas de chinos de ultramar y los países geográficamente grandes. La

misma correspondencia existe respecto de los países más ricos. Asimismo, los migrantes chinos se concentran en las zonas urbanas de los países receptores, preferentemente en las grandes ciudades. Según el relevamiento realizado por el PNUD, el 79,5 % de los migrantes chinos reside en países categorizados como de Desarrollo Humano Muy Alto, según el IDH (Índice de Desarrollo Humano). El 6,5 % ha elegido como destino de residencia los países cuya categoría es de “Desarrollo Humano Alto” ; el 13,5 % reside en países de “Desarrollo Humano Medio ” y solo el 0,5 % en países de “Desarrollo Humano Bajo” (PNUD, Informe Desarrollo Humano, 2009).

### **Consideraciones finales.**

China es uno de los principales “exportadores de población” y de mano de obra. Observamos que a partir del proceso de apertura económica de China (1978), la emigración de ciudadanos de China continental y de Taiwán tuvo un aumento cuantitativo de significancia, a la vez que se diversificaron los destinos elegidos por los migrantes, los cuales se dirigieron hacia más de 150 países en todo el mundo. Esta expansión fue favorecida –entre otras cosas- por la flexibilización de las leyes migratorias de China y por la mencionada apertura política y expansión de la economía de este país hacia el exterior, todas expresiones de políticas nacionales con proyección internacional.

En las décadas anteriores a 1980, los migrantes chinos se concentraban preferentemente en los países asiáticos vecinos (Indonesia, Singapur, Malasia y Japón, entre otros), habiendo sido la expansión económica del Sudeste Asiático (1960-1980) un “movilizador” de la migración china hacia estos países. Esta situación fomentó el desarrollo económico de los chinos de ultramar, quienes además de participar en el proceso expansivo de los países del Sudeste Asiático, lograron conformar una “red internacional de relaciones” con características y poderes propios de los actores económicos internacionales.

Como consecuencia, y en el marco de las transformaciones en los patrones migratorios y de comportamiento de los migrantes chinos en las últimas tres décadas pasadas, se comprobó una mayor movilidad de migrantes chinos hacia los países desarrollados, aunque también se observa una diversificación hacia países en desa-

rollo, dando cuenta de que la migración en la actualidad no es solo un fenómeno Sur-Norte. Varios países de la región de América Latina son elegidos como destino de las migraciones chinas, tales como: Brasil, Argentina, Chile y México, conservando determinados patrones migratorios que se repiten en la mayoría de los países receptores.

En la actualidad, los flujos migratorios de ciudadanos chinos, se han desarrollado en forma pacífica registrando una variación en los destinos elegidos por los migrantes, que dieron lugar a una nueva generación de migrantes chinos con características que no difieren de las de otros grupos de migrantes internacionales, es decir han diversificado destinos y modalidades de emigración. Aunque sí se destacan por la preferencia en el establecimiento en grandes ciudades y por la continuidad en el desarrollo y fortalecimiento de “redes de relaciones intracomunitarias”, esta es una de las características sobresaliente de estas comunidades, que les ha permitido ir ganando espacios privilegiados en las sociedades receptoras.

Los primeros grupos migrantes que salían de China para residir en occidente, mostraban una tendencia a no integrarse a la sociedad que los acogía, lo que se explica por la diferencia de idioma, los prejuicios que se tenían sobre la “raza amarilla” y principalmente la diversidad cultural, factores que dificultaron su vinculación con otras personas. Pero a medida que se fueron reconociendo en los ámbitos internacionales mayores derechos a los migrantes y por otro lado, los chinos fueron adquiriendo confianza y éxito económico en los países de acogida, provocó un aumento en las posibilidades de integración de los mismos en los países receptores y su ubicación en sectores medios y medios altos de dichas sociedades.

En los años que se avecinan China comenzará a experimentar –posiblemente- debido a su crecimiento económico de los últimos tiempos, el efecto “retorno” de grupos migrantes, con expectativas de reinsertarse, con su grupo familiar, en su país natal. De la misma manera, podríamos decir que China paulatinamente se irá transformando en un país receptor de migraciones de otros países del mundo que visualizan en el país asiático posibilidades de desarrollo en un futuro muy próximo.

## Bibliografía consultada y citada

Bogado Bordazar, L. (2003), *Migraciones Internacionales. Influencia de la migración china en Argentina y Uruguay*, serie tesis, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 182 páginas.

Cesarín, S. (1999), “La regionalización del espacio económico chino y los límites de las reformas económicas”, *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*. Secretaría de Inteligencia del Estado, Buenos Aires, v.8, No. 3 (tercer trimestre), p. 349-372.

Cesarín, S. (2005), “Ejes y estrategias del desarrollo económico chino: enfoques para América Latina y el Caribe”, en: *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la Seda?*. Buenos Aires, BID-INTAL.

De Freitas, S. (2003), “Brasil, desde Hong Kong a Sao Paulo”, en: Morimoto, Amelia (Directora), *Cuando Oriente llegó a América. Contribuciones de inmigrantes chinos, japoneses y coreanos*. Banco Interamericano de Desarrollo.

García Menéndez, J. (2000), “Área económica China: apertura e inserción en la economía mundial”. *Revista de Estudios Internacionales*, Nro. 131-132, julio-diciembre.

Halliday, F. (2006), *Las Relaciones Internacionales y sus debates*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, España.

Hobsbawm, E., “Entrevista a ...” en *Revista Ñ*, *Revista de Cultura*, Clarín, N°193, Buenos Aires 9/06/2007.

Hu, E. “Chinos comerciantes en el Perú; breve y preliminar bosquejo histórico (1869-1924)”. Sin data.

Keohane, R (1988), *International Institutions: Two Approaches*. En: *International Studies Quarterly*, 32, diciembre, pp. 379-96.

Keohane, R. y Nye, J. (1977), “Realismo e Interdependencia compleja”, *Power and Interdependence*, *World politics in Transition*, Boston.

Li Wu YUAN y Hsi Wu CHUAN (1980), *Economic Development in Southeast Asia*. Hoover Institution, Stanford University, p. 117-130.

Mármora, L. (1990), *Derechos humanos y políticas migratorias*, Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina, Vol. 8, No. 2/3, Agosto-Diciembre, p. 7-32.

Mármora, L. (1993), "Las migraciones en el proceso de integración de las Américas", Revista del Centro de Estudios para las Migraciones en Latinoamérica, Buenos Aires, Nro. 23, p. 85-92.

Mármora, L. (1997), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, OIM, Alianza.

Martínez Pizarro, J. (2009), "La migración internacional en los debates actuales". Revista *Todavía: Pensamiento y cultura en América Latina*, Buenos Aires, No. 23.

Naisbitt, J. (1997), *Megatrends Asia. The Eight Asian Megatrends that are Changing the World*. Nicholas Brealey Publishing, London.

Novick, S. (2010), *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos, 2009, disponible en: <http://www.undp.org/spanish/>

OIM, Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo, OIM.

PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las Naciones: caminos al desarrollo humano, 2010, disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf).

Poston, Dudley Jr. y Yu Yu, Mei (1990), "The distribution of the overseas chinese in the contemporary world". *International migration review*, v. 24 No. 23, Center for Migration Studies, p. 480-508.

Ríos, X. (2012), Evolución de las relaciones entre China continental y Taiwán durante el mandato de Hu Jintao, 2º. Simposio electrónico internacional sobre política China.

Robins, P. y TANG, S., "Models of Scholar Migration from China". Aston Business School, Aston University, Birmingham, UK. Sin data

Russell, Ong (2010), Taiwan's Strategic Options and the US, en *Asia-Pacific Review*, Vol. 17, No. 2. Institute for International Policy Studies.

Sartori, G. (2001), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjero*". Grupo Santillana Ediciones, Madrid.

Sfrégola, C. (2009), Las Nuevas Amenazas a la Seguridad Internacional en la Posguerra Fría: El caso de las Migraciones Internacionales. *Revista Relaciones Internacionales*, No. 37, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

Toledo Beltrán, D. (1998). "Mercados de trabajo y migración internacional en la región Asia Pacífico". *Revista Asia Pacífico*, Centro de Estudios de Asia y África. Nro. 31, p. 53-74.

Wang, G. (1991), "China and the Chinese Overseas". Singapore. Times Academic Press.

Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Wendt, A. (2005), La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Nº 1, marzo.