

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”¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶

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-

¹⁷⁶ Traducción al español propia del original en inglés disponible en 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 ZhouEnlai en 1976 y la posterior llegada al poder en 1978 de DengXiapoing, el “gran reformador de China”, no supusieron cambios estructurales pero los nuevos rumbos que iría tomado 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.¹⁷⁷

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-

¹⁷⁷Traducción 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 lusófonos¹⁷⁸.

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 desarro-

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

llando 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 CI¹⁷⁹, 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:

¹⁷⁹Sobre 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 ZhouEnlai y presentados en conjunto por China, India y Myanmar (por entonces Birmania) los “Cinco Principios de Coexistencia Pacífica”¹⁸⁰ 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.

¹⁸⁰Nuevamente 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.¹⁸¹

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 chino¹⁸².

¹⁸¹Un 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.

¹⁸²Dada 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*.¹⁸³

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.

¹⁸³ Traducción propia del original en inglés, disponible en 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 exterior¹⁸⁴.

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 años¹⁸⁵: de ser un Ministerio que tenía a su cargo el diseño, implementación y seguimiento del comercio internacio-

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

¹⁸⁵Tema 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 República¹⁸⁶, 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-sheung lanzaba el 12 de octubre de 1927 un ataque sobre diferentes centros urbanos chinos, el más violento de ellos tuvo lugar en Shangai¹⁸⁷, 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).

¹⁸⁶El 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.

¹⁸⁷Estas 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 terri-

toriales 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 recrudecerán con violencia durante la “Revolución Cultural”¹⁸⁸.

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 Comu-

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

nista (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 eco-

nomía 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.¹⁸⁹

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 RPC¹⁹⁰.

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.

Integrada por diputados elegidos por mandatos quinquenales por las provincias, regiones autónomas, municipios de jurisdicción central y el ejército, la APN se reú-

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

¹⁹⁰ 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.

ne 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 ANP, cuyos miembros pueden ejercer "otras atribuciones cuyo ejercicio debe incumbir al órgano supremo del poder del Estado".

El **Comité Permanente de la ANP** 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 2012¹⁹¹.

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

¹⁹¹El 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 (último acceso: 11/09/2014).

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 di-

rectamente con el concepto de “armonía” que desempeña un rol central en la cultura china.

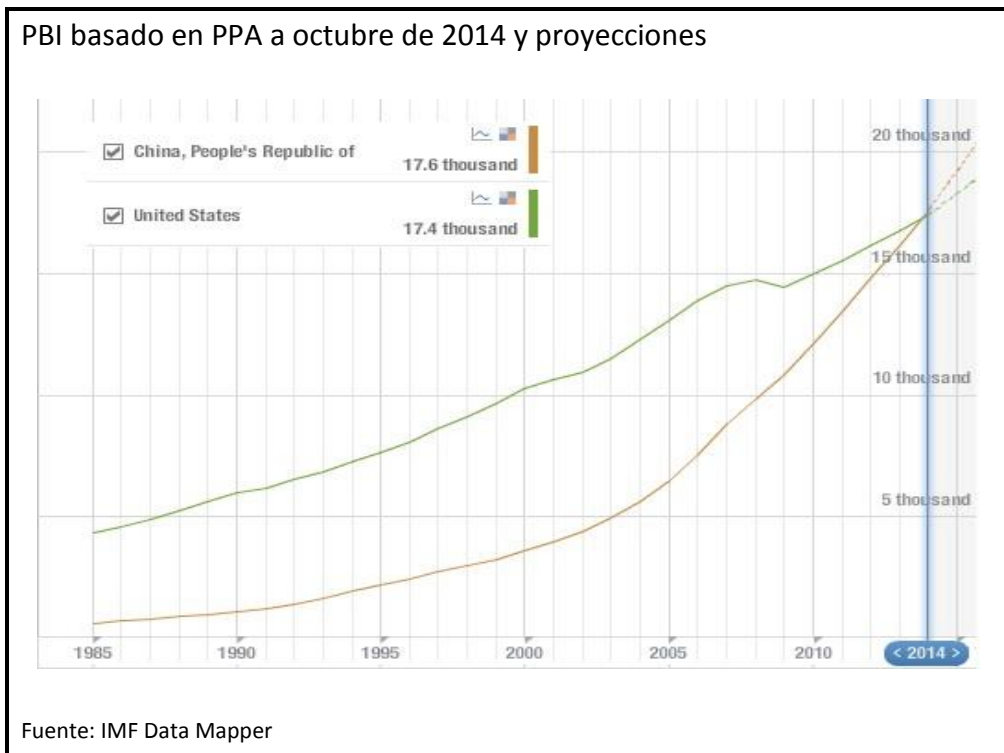
Los sucesos que afectaron a ese país desde el final de la Primera Guerra Mundial -y, con mayor fuerza, después de la Segunda Guerra Mundial-, han sido tanto resultado de procesos políticos y sociales como impulsores de los que les sucederán en el tiempo: se pierde parte importante de la historia constitucional 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” individualizando 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 facili-

tar 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 autoimpuesto 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” discurso pronunciado 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 (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 (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 (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 (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 (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 (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).