

解析中国

Jiexi Zhongguo

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

www.politica-china.org

6º

Primer trimestre 2013



- China in South America: Argentina, Brazil and Venezuela**
por Carmen Amado Mendes.
- China-Brazil: A Strategic Partnership in an Evolving World Order**
por Daniel Cardoso.
- Tensiones en el Mar de China meridional**
por Mario Laborie Iglesias.
- El Libro Blanco sobre la política energética de China de 2012**
por María del Mar Hidalgo García.
- El Partido Comunista chino: Algunas reflexiones en torno al miedo político**
por Romer Cornejo.
- El XVIII Congreso del PCCh, desde dentro**
por Xulio Ríos.



Observatorio de la
Política China

www.politica-china.org

Primer trimestre 2013

Dirección:

Xulio Ríos

Lugar de edición:

Baiona (Pontevedra), España

Editor:

Observatorio de la Política China.

Maquetación:

Breogán Xuncal Pereira

ISSN:

2253-945X

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

Jiexi Zhongguo es una iniciativa del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org)

- 4** **China in South America: Argentina, Brazil and Venezuela** por Carmen Amado Mendes, publicado en East Asia: An International Quarterly, diciembre 2012, vol 29, núm. 4
- 8** **China-Brazil: A Strategic Partnership in an Evolving World Order** por Daniel Cardoso, publicado en East Asia: An International Quarterly, diciembre 2012, vol 29, num 4
- 25** **Tensiones en el Mar de China meridional** por Mario Laborie Iglesias, publicado en Instituto Español de Estudios Estratégicos, www.ieee.es
- 30** **El Libro Blanco sobre política energética de China de 2012** por María del Mar Hidalgo García, publicado en Instituto Español de Estudios Estratégicos, www.ieee.es
- 39** **El Partido Comunista Chino: Algunas reflexiones en torno al miedo político** por Romer Cornejo, publicado en Observatorio Virtual de Asia-Pacífico, <http://asiapacifico.utadeo.edu.co/>
- 42** **EL XVIII Congreso del PCCh: desde dentro** por Xulio Ríos, publicado en el Observatorio de la Política China, www.politica-china.org

China in South America: Argentina, Brazil and Venezuela

Carmen Amado Mendes

University of Coimbra, Coimbra, Portugal

project.macau@yahoo.com

The growing presence of the People's Republic of China (PRC) in South America highlights its domestic priorities. On the economic side, high levels of development, source of political stability and international recognition, exacerbate the need of importing natural resources and exporting manufactured products. Politically, the policy of national reunification, which is also an important provider of stability drawn from nationalism, demand strengthening relations with countries in areas attracted by Taiwan, isolating the island in the international arena. Moreover, the priority of obtaining support to the one China principle and other domestic issues, such as human rights, Tibet and Xinjiang, leads to the reinforcement of the Chinese geopolitical presence in different areas of the world. China's foreign policy towards South America reflects these dynamics. On the one hand, the region is a very attractive market for Chinese cheap industrial products, due to the size of its population; in exchange, it sells commodities and allows China to invest in the non-renewable resources sector. The main Chinese energetic companies, China National Petroleum Corporation (CNPC), China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) and China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) have been reinforcing their presence in the region. On the other hand, most countries that recognize Taiwan as a sovereign state are traditionally in Latin and South America and many of them have been shifting recognition towards the PRC. This allows China to have a bigger number of allies (and votes) in international organizations, such as the United Nations, and to consolidate its status as a world power.

To strengthen its presence in the Southern hemisphere Chinese diplomacy uses soft power, the ability to influence through persuasion and not coercion, including all activities that are beyond the security realm, such as culture, humanitarian aid, trade, Foreign Direct Investment, bilateral and multilateral diplomacy. Beijing uses specific diplomatic instruments such as the Five Principles of Peaceful Coexistence: mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence. Following these principles, Chinese politicians adopt a no-strings-attached policy and provide unconditional aid, not demanding the respect for human rights or norms of good governance. The impact that these principles "with Chinese characteristics" have outside China is known as Beijing Consensus, as Beijing presents a formula towards development dramatically different from the proposed by the Washington Consensus, calling for total independence, sovereignty and equality of the developing world.

This development approach is an important soft power instrument manipulated by Chinese officials to manage their interests in South America, through the establishment of a direct relationship with the political elites. By spreading its own economic model, dissociated from political democratization, Beijing is perceived by South American leaders as an alternative to the West, namely Washington. China presents

itself as the biggest developing country in the world, willing to help others in the path towards development: a partner and not a guide that dictates the rules of relationship. The Chinese presence in the region grew after 2001, as in the aftermath of 9/11 the US became less involved in its traditional backyard. The Beijing Consensus spread against the Washington Consensus, backed by the negative perception around social consequences of the implementation of neo-liberal policies in the 1990s imposed by the Bretton Woods institutions. The great disillusion regarding the political and economic conditionality of the aid of Western donors, imposed by the World Bank and the International Monetary Fund, made South America believe that countries can reach economic development without the required political openness, following different models from the ones advocated by the West.

Within this context China frames its presence in South America within South-South cooperation, i.e., cooperation between developing countries, including several areas besides economy, trade and energy security. This framework has received strong political support and a strong impetus with the increase of trade and investment among the South, allowing these countries to minimize the effects of the international crisis and achieve impressive economic results. Although these economic and financial interests do not result in other converging points, and the absence of a well established agenda for firm cooperation carries some fragility, South-South relations allow these countries to claim for a new international order, based in a normative informality that does not impose shared values. The emergence of new “anti-status quo” actors puts the hegemonic power into a new equation, reorganizing the hierarchy of powers. Being part of multilateral forums, Southern countries are familiar with norms of good governance, sustainable development and environmental protection but do not necessarily respect them neither expect others to do so: the South can develop economically with models different from the ones of the North.

Western countries fear that the Chinese developing model and diplomatic principles, which reject involvement in domestic affairs, encourage policies of development that support rogue states. Beijing replies to this criticism with the sacred principle of non-interference in order to respect other states sovereignty and to guarantee international peace, opposing the Western approach of “disrespect” for sovereignty. By ignoring universal norms and imposing others with “Chinese characteristics” inspired in the Principles of Peaceful coexistence, the PRC has reinforced its presence in the Southern hemisphere, perceived as an alternative to the traditional North-south relation. Challenging US interests in the region, Chinese leaders attract South American elites with the slogan of win-win relations: China aims at diversifying the origin of its energy imports while South America gains by diversifying exports’ destiny. Many South American countries believe that this relationship allows them to overlook other markets but there is the risk the Chinese investment capacity changes. They benefit if they complement the special relationship among the South with dialogue with developed countries, for instance in what concerns technology cooperation. Moreover, many aspects of cooperation with China repeat typical North-south relations: China is part of the North, not only geographically but also economically and in terms of capabilities and influence of the international order.

South America cannot be perceived as a single unity in the relationship with China – as it does not have a common approach regarding other actors either. Several countries of the region participate in multilateral institutions, such as the G20, but the bilateral channel is clearly preferred in South-South cooperation.

This Special Theme selected key case studies that highlight the variety of relations that China develops with South American countries. Brazil, Argentina and Venezuela not only promote multilateral South-South cooperation but also signed bilateral strategic partnerships with Beijing. From China's point of view, the three countries analyzed have been the priority in its foreign policy towards South America: big countries that are economically strong and politically moderated. Common to these three cases is the fact that tensions with China increase as their industrialization processes evolve. Interested in adding more value to their exports and trying to ensure local labor, those countries start to adopt protectionist measures against Chinese manufactured products that avoid development of local industry, leading to unemployment. China stimulates economic primarization of these countries, buying raw material in exchange of manufactured goods. Even if the balance of payments with China is favorable, bringing short term benefits, the quality of trade is highly damaging in the long term, as countries do not invest in their own industrialization and get deprived of non-renewable resources, needed for future development. Thus, if China's presence in South America may be considered as positive – China as a partner towards development, sharing its experience and its model of economic success – for others it is negative: competitor, that does not consider local needs and only worries with obtaining short term resources, or a neo-colonizer, with a long-term strategy to replace traditional Western orientation.

This Special Theme sheds light in the negotiating framework between China and the three selected countries: while relations with Argentina and Venezuela are deeply asymmetrical, with Brazil they occur on an equal basis. The Chinese relationship with Argentina, a traditional raw materials supplier, has a stronger economic dimension, in which trade complementation alternates with tensions, resulting of the governmental dilemma regarding the use of its natural resources. Sino-Venezuelan relations received a strong impulse with the presidency of Hugo Chavez that tried to complement energetic cooperation with the ideological element of the revolution to counterweight the United States, although Beijing has been cautious not to damage relations with this special partner. Brazil is China's most important partner in South America and China became Brazil's top trading partner and investor.

China and Brazil established diplomatic relations in 1974, are strategic partners since 1993 and signed a Joint Action Plan in 2009 to frame cooperation until 2014 in several areas, such as economy, culture and science. The relationship evolved as China became a net importer of commodities and joined the World Trade Organization in 2001, offering better access to its domestic market. China mainly exports manufactured products and imports iron ore, soybeans and oil, and invests in infrastructure projects to support production, extraction or transportation of natural resources and commodities. This situation worries the Brazilian government and the industrial sector as the high value of the Real (Brazilian currency) and low value of the Yuan (Chinese currency) result in difficulties for Brazilian producers to compete with cheap Chinese industrial imports. This trade competition is felt in other areas besides the Brazilian market, such as Latin America and (mainly Portuguese-speaking) Africa. Moreover, Beijing did not support Brasilia's intention to get a permanent seat in the Security Council and Brazil did not give China the market economy status. Despite these tensions, the two countries show convergence in BRICS political summits and technical meetings, along with Russia, India and South Africa, expressing their views regarding global governance.

With the US decline and the world economic crisis, countries of the South have for the first time the opportunity to influence global governance. The G20 summits, an important example of South-South cooperation that connects different regional powers, reflect the new paradigm full of symbolism where emerging powers want to lead its own developing process. The Chinese position in these summits suggests the role of leadership that Beijing is willing to undertake. China frames cooperation with the South within its perception of the international system, contesting the hierarchy of power in main political and economic forums, such as the UN and WTO, in a clear opposition to US unilateral dominance. Beijing is actively working to increase its political leverage and shape the agenda of international politics giving South-South cooperation a strategic dimension well beyond mutual development. This fits South American objectives, namely the ones of Brazil, Argentina and Venezuela, that aim at diversifying international partnerships and perceive China as an alternative to the traditional orientation towards Latin America, the US and Europe. China is not happy with the place it occupies in the international system and is interested in ignoring many of the Western norms. Positioning itself as a stakeholder, China creates the basis for an alternative international order using persuasion. The Chinese soft power in South America may be a drop of water in a much broader strategy.

Acknowledgments Special Theme was coordinated by the Project “Assessing the “One country, two countries” formula: the role of Macau in China’s relations with European Union and Portuguese Speaking Countries”, funded by the Foundation of Science and Technology (Fundação para a Ciência e a Tecnologia, FCOMP-01-0124-FEDER-009198).

China-Brazil: A Strategic Partnership in an Evolving World Order

Daniel Cardoso

Freie Universität Berlin, Berlin, Germany

daniel.oliveira.cardoso@gmail.com

Introduction

China and Brazil have diplomatic relationship since 1974. In 1993, the two countries decided to upgrade their bilateral relationship to call it strategic [11]. During the subsequent years of the 1990s, the upgrade failed to fulfil the expectations that the label had created, and the relations were of little relevance in general. However, in the last decade the bilateral dynamics seem to have altered, and many economic and political indicators show that China and Brazil have been significantly strengthening their relations. In June 2012 the two countries acknowledged this as a new stage in their partnership by renaming it a: “comprehensive strategic partnership” [61].

Thus, to see if this partnership has indeed achieved a strategic dimension today, it is necessary first to define the term “strategic”. In general terms, strategic is something that is essential to the conduction or completion of a plan [30]. According to this definition, the strategic value is externally determined: it only exists in relation to its impact on the achievement of a goal, and only means (not goals) can be strategic.

This article suggests a definition of “strategic partnership” that draws on the preceding contribution (since it accepts the goal-oriented approach) without overlooking the necessity to consider other criteria. Firstly, it argues that actors can have a strategic value themselves – if two states are strongly interdependent (economically, socially or culturally) they become automatically strategic for each other, since interdependence constrains state action. As such, national political objectives, e.g. security or welfare, become dependent on the policies of the other state. Thus, the strategic condition of a partnership is structurally defined. Secondly, the strategic dimension of a partnership also results from the potential impact it might have on the political structure. According to Thomas Risse, to be able to shape world politics a country (or a group of countries) has to have power, a purpose and has to put this purpose into practice [49].

Taking into consideration the criteria mentioned above (interdependence, goal orientation and impact on the political structure), this article will discuss the extent to which the partnership between China and Brazil can be labelled today as “strategic”.

Currently, Brazil is China’s most important partner in Latin America, and in April 2009 China surpassed the USA (United States of America) to become Brazil’s top trading partner [34]. This represented a signifi-

cant change in Brazil's economic relations, since the USA had been its most important economic partner for the last eighty years. Nowadays, more than 18 % of Brazil's exports go to China. Even more relevant is the fact that 56 % of the Brazilian trade surplus results from trade with China.⁽¹⁾ By the same token, 40 % of all the soybeans that China imports comes from Brazil, as well as 20 % of its iron ore.⁽²⁾

Besides their economic interdependence, the partnership between China and Brazil is strategic because they both consider it essential to realise particular common goals, namely the broader reform of the international system. This reform would allow fast-growing economies like Brazil and China to have more power in the decision-making process of international organisations [18].

The partnership between China and Brazil has also gained a strategic meaning because of its potential impact on the international system. To assess the extent of this impact it is necessary to recall the indicators suggested by Risse (power, purpose and practice). If we look at Brazil and China, it is possible to observe that they have, in fact, been increasing their material capabilities. Due to fast economic growth, China is currently the second largest economy in the world, and Brazil the seventh [21].

With regard to purpose, as we saw before, the two countries have a common transformative vision of global politics. They both envisaged a multipolar world where developing countries have a bigger role in global governance.

When it comes to putting this vision into practice, the two countries decided to join efforts with Russia and India. Together they launched formally the "BRIC" mechanism in 2009, giving a material dimension to the acronym "BRIC", coined by Jim O'Neill in a 2001 Goldman Sachs report. In this report O'Neill stated that countries like Brazil, China, India and Russia (BRIC) were the most promising "emerging economies" in the world: the ones that would potentially hold the fastest growth in GDP (Gross Domestic Product) [38]. The first summit of this group of countries took place in Russia in 2009, and since then three other summits were arranged: Brazil (2010), China (2011) and India (2012) [18]. In 2011, South Africa joined this group, to form the updated acronym "BRICS". These summits, as well as the expansion of the group, show that these countries want to intensify their cooperation and to have a greater impact on the changing world order.

It is also important to note, in this context, that since the 2008 economic crisis the room for the BRIC countries to influence global politics has increased. One example is the enlargement of the G-8 in 2008⁽³⁾ that is now composed of the 20 largest economies in the world. The G-8 leaders realised that in order to tackle the economic crisis they would have to work together with emerging countries like China, Brazil, India and Russia [13].

(1) Data from the Ministry of Development, Industry and Trade of Brazil. URL: www.mdic.gov.br.

(2) Data from the International Trade Centre – Trade Map. URL: http://www.trademap.org/tm_light/Index.aspx

(3) Group, created in 1975, that gathers the governments of France, Germany, Italy, Japan, the United Kingdom, the United States, Canada and Russia.

The increase in power, the common purpose (a reform of the world order) and the work to put this purpose into practice through the BRICS, all made it possible for Brazil and China to influence together, for the first time, the agenda of international politics.

The intensification of the bilateral ties between these two countries in the last decade helped push their relationship to a strategic level. Against this background, this article will discuss the reasons that made this intensification possible. It will argue that to analyse this topic it is necessary to go beyond the idea of the state as a unitary actor with fixed preferences and interests. Hence, the analysis will focus both on the effects of domestic politics and globalisation upon the construction of foreign policies. According to Held et al., globalisation “can be thought of as a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organisation of social relations and transactions - assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact - generating transcontinental or interregional flows, and networks of activity, interaction, and the exercise of power” [19].

The analysis will also focus on how the interplay between domestic actors and the national governments of Brazil and China influenced their bilateral cooperation. As stated by Russett et al., “any interpretation of global politics must now take into account the importance of non-state actors since they form an important part of the global environment, affecting the possibilities and probabilities of state actions” [50].

In the first section, the evolution of Brazil and China’s foreign policies will be analysed, with the aim to contextualise the recent intensification of the cooperation between the two countries. In the second section there will be a close examination of the cooperation between them, and an analysis into how interested domestic actors in Brazil and China worked to influence the inter-state cooperation. To also be discussed is the political and strategic meanings behind the cooperation between these two countries. In the last section of the article, the conclusions and the prospects for Brazil and China’s cooperation will be presented.

The Evolution of China and Brazil’s Foreign Policies

Pragmatism in Chinese Foreign Policy

The last 30 years have witnessed the remarkable economic growth of China. In 2010, the country overtook Japan to become the second largest economy in the world [3]. This noteworthy growth was largely advanced by the “reform and opening up” program launched by Deng Xiaoping in 1978. The model that framed this program was named by Deng as “socialism with Chinese characteristics” [15], and changed the core of China’s economic and political framework from a “struggle of classes” to economic growth.

Within the process of the “reform and opening up” program, the CCP (Chinese Communist Party) defined that the foreign policy of China must be mostly oriented to the achievement of the major national goal: the defence and development of the state. This meant working towards economic development, economic and political stability, and the territorial unification and construction of a multipolar order [20, 32, 44,

65, 66]. These goals show that since 1978 China has been interested in engaging as much as possible with the international system. The Chinese leaders concluded that during this period the international environment has changed considerably to become more favourable to China's development. During the Mao years (1949–1976), the world was perceived in China as a place where war could erupt at any moment [48]. Since Deng the view of the world outside of China changed to be seen as a field of opportunities, and where major trends in the relations between states became cooperation and development. This overall trend paved the way for China to engage more deeply in globalisation in order to boost its economic growth. From this moment on, “peace and development” became the motto of China's international behaviour.

However, these goals were not easily embedded into the foreign policy of China; they were instead the result of internal struggles and debates mostly won by the liberal strand of the CCP. This strand advocated an “opening-up policy”, and favour a continuous engagement with globalisation, naturally supported by Chinese private companies interested in increasing their markets [63].⁽⁴⁾

Pragmatism was the ideological framework of those who defended this opening-up policy as the most effective strategy to achieve the national goals. Despite other Chinese leaders adopting this pragmatism in previous years, this ideology was mostly developed by Deng since 1978. He defined the formula “to seek truth from facts” as the fundamental core of Chinese pragmatism [14].⁽⁵⁾ This systematisation of pragmatism, pushed forward by Deng, was adopted by the following paramount leaders during the “reform and opening-up” period. Being aware of the strong internal weaknesses of the country, Deng (1978–1992), along with Jiang Zemin (1993–2003) and Hu Jintao (2003–2013) were able to put together a strategy whose main goal was to increase the economic power of China. In order to put this aim into motion, they assumed that firstly, it was necessary to assimilate external knowledge (theoretical and technical), and secondly it was important to allow consideration for the current status quo. They believed that the international system could only be an opportunity to China if it was safe and that the state should naturally work towards the construction of this security. A safe external environment was essential to protect the foundations of China's economic growth: mainly exports and Foreign Direct Investment (FDI). In this context it was fundamental for China to establish a positive, responsible and non-conflicting image. According to Deng it was crucial “to wait patiently to increase China's national strength” [43].

(4) These debates opposed two blocks inside the CCP that had different views about the status of China in the international economy, and any external influence on China. On the one side, there were the liberals that advocated the further integration of China into the global economy as being the best way to increase economic modernisation [64]. On the other side was the “New left”, a movement essentially nativist that viewed any international relations with scepticism. The proponents of this movement defended that China should be more independent in relation to the international system [66]. The conclusions reached from Deng's tour of Southern China in 1992 were essential to strengthen the liberal position [63]. The dismissal of Bo Xilai in 2012, the mayor of Chongqing who tried to revive Mao's thoughts by implementing a “red culture” in his city, confirms the supremacy of the liberal view. This is still, to note, an on-going debate as the “New left” still retains influence.

(5) The concept of “seeking the truth from facts” was developed by Mao Zedong who argued that in order to build a better society it was necessary to combine theoretical knowledge with practical facts. In 1978, Deng recovered this concept with the goal of combining Marxism with the specific conditions of China at that moment: economic growth and ‘opening-up’ [14].

The pragmatic dimension of China's foreign policy became even more influential from the beginning of the 1990s after the impact of three important political events: Tian'anmen (1989), the end of the Cold War (1989) and the dissolution of the USSR (Union of Soviet Socialist Republics) (1991). Pei named the reinforcement of pragmatism in Chinese foreign policy as "assertive pragmatism" [43] and by Medeiros and Fravel as the "new Chinese diplomacy" [29]. This new approach entailed the following goals: to break the isolation that China was devoted to after Tian'anmen, to increase its image abroad, to work further with the international system (in order to make the most of the benefits of free trade and to achieve its economic goals), and finally, to strengthen the national security and to contribute to build a multipolar order [29, 43].

To realise the goals mentioned before, China pushed policies forward that aimed at broadening its diplomatic contacts and deepening its relations with other developing countries,⁽⁶⁾ this rapprochement gaining renewed relevance in Chinese foreign policy. During Mao's rule the relations with these countries were framed according to the "Three World Theory"⁽⁷⁾ and the ideological proximity (socialism) [62]. With Deng and Jiang the relations with these countries were not as strong. In this period, the main targets of China's foreign policy were the neighbouring countries and the USA. During Hu's rule China came closer to developing countries again. This rapprochement to Africa and Latin America was motivated by China's intention to prolong the conditions of its economic growth. These countries were seen by Beijing as crucial sources of raw materials, commodities and natural resources, as well as an important markets to sell its products. China used, on the one hand, the rhetoric of South-South cooperation and of defence of the westphalian principles, and, on the other hand, the FDI to get closer to these countries. The intensification of the relations with Brazil is was naturally part of this strategy.

However, China's relations with Brazil go beyond the sphere of economic considerations, as the next section aims to demonstrate. As a matter of fact, these relations might help show the latest evolution of China's foreign policy that is far more proactive. By engaging with Brazil and other fast-growing economies like India, South Africa and Russia, China is currently working to increase its political leverage in order to have more conditions to shape the agenda of international politics. This policy is proving to be far from Deng's axioms that shaped China's foreign policy for the last 30 years.

Brazilian Foreign Policy

Brazilian foreign policy has developed along two disparate vectors: the alignment with hegemonic power and the employment of a strategy of autonomy intended to create a self-political identity. In spite of this

(6) A developing country according to the United Nations Development Programme (UNDP), is defined as a country that is not part of the top quartile of the Human Index Development [55]. Besides this definition, I draw on Bell to assume that developing countries are also 'latecomers', since they are still poor in a world in which there are already rich countries [5].

(7) Even though the "Three World Theory" was created by Mao Zedong, it was internationally presented by Deng Xiaoping at the UN General Assembly in 1974. He pointed out that "from the perspective of the changes that have taken place in international relations, the world today in fact has three sides or three worlds in existence which are mutually related as well as contradictory. The United States and the Soviet Union belong to the first world. Developing countries in Asia, Africa, Latin America and other regions belong to the third world. And the developed countries in between the two belong to the second world" [31].

dichotomy, none of these vectors individually influenced the definition of Brazilian foreign policy, as Brazil never aligned unconditionally with hegemony, and neither did it aim at complete autonomy.

The extent of political autonomy – since the proclamation of independence and during the republic – has been one of the most recurrent debates in the direction of Brazil’s foreign policy. During the mandate of the foreign ministers Rio Branco (1902–1912) and Aranha (1938–1943), Brazil followed a policy of strong alliance with the USA, the years that it worked closer with the hegemon. The foreign ministers San Tiago Dantas (1961–1963), Araújo de Castro (1963–1964) and Azeredo da Silveira (1974–1979) took a different stance later in the century, developing foreign policies that were not in such strict alignment with the USA and its own policies. The former two in this later period, Dantas and Castro, carried out what is called “independent foreign policy”, while the third (Silveira) was the architect behind the “responsible pragmatism” policy. Both of these policies envisaged that sovereignty and national interests should be defended even if it endangered the relations with the USA [57].

This dividing tendency of Brazilian foreign policy laid the ground for the establishment of the main international strategies of the state during the late 1990s and first years of the twenty-first century. The governments of Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995–2002) and Lula da Silva (2003–2010) shared the general goals and intentions of further integrating Brazil in the international system; of consolidating the economic development and of increasing state international leverage, yet interestingly they both assembled distinctly different strategies to pursue them. FHC valued Brazil’s relationship with the USA (and also with the European Union), while the government of Lula da Silva focused on the diversification of the country’s diplomatic relations and on South-South cooperation. Their views also clashed on the subject of order in international relations: FHC defended an order based on cooperation and on the possibility of governance through institutions or international regimes [10] whereas Lula da Silva fostered multilateralism through the consolidation of national sovereignty and the promotion of the equality between all the states, favouring relations with other intermediate powers [51].

By focusing on the diversification of Brazil’s international partnerships, on the national development and on South-South cooperation, Lula’s government paved the way for the consolidation of China-Brazil relations since 2004. Given its economic power and its international set of goals, China was seen as a good alternative to the traditional orientation of Brazil’s foreign policy: the neighbourhood, the USA, Europe. Lula considered that in order to achieve what was perceived as the main national goals of Brazil – economic development and reformulation of the mechanisms of international governance – it was crucial to intensify relations with other large developing countries [42]. This was an essential change in Brazil’s foreign policy. Since the governments of Geisel and Figueiredo in the 1970s and 1980s, no exceptional attention had been paid to Southern countries. Even during these governments, the approach was never as deep, as broad and as strategic as during the government of Lula da Silva.

The next section will introduce the ways in which Brazil and China consolidated their partnership, and the intentions behind this consolidation.

Cooperation Between China and Brazil

Brazil and China established diplomatic relations in 1974, when Brazil was still under an anti-communist military dictatorship [27]. However, the ideological differences did not isolate the opportunities of their bilateral relations. Indeed, during the governments of Geisel and Figueiredo (1974–1985), China was considered a relevant economic partner [16]. During the first half of the 1980s, the bilateral trade reached high values; Brazil importing mainly oil from China and exporting industrial assets, petrochemical products and steel [6].⁽⁸⁾ But from the late 1980s through to the early 1990s, a decrease in the bilateral trade ensued, as Brazil was focusing its foreign policy on the USA, and since China was more concerned with its own domestic issues. The (re)intensification of the relationship came in 1993 with the establishment of the strategic partnership [11]. China, internationally isolated because of the Tian'anmen protests, found in Brazil a country willing to maintain economic and political cooperation. However, the expectations created by the strategic partnership were not fulfilled during the 1990s [36]; the levels of bilateral trade and foreign investment were low and the cooperation almost stagnated [6]. During this period there were also particular episodes to note that directly weakened the bilateral relationship: firstly, the unsuccessful bid of some Brazilian companies to join the “Three Gorges Dam” project, and secondly, the Chinese embargo on Brazilian meat in 1999, that lowered the expectations of some Brazilian agribusiness companies to target China's market [6].

From the beginning of the 2000s, the relationship between China and Brazil gained a renewed relevance. In the next sections I will discuss the reasons that underlie the intensification of their relations in the past few years, and will argue that the intensification was a result of a coordinated work between the governments and domestic actors of both countries, aiming at pushing forward their national development projects.⁽⁹⁾ Instead of strictly following the neoliberal directives, the Chinese and the Brazilian development projects were shaped to a great extent by the states themselves. As argued by Jilberto and Hogenboom, both countries considered that the “participation of the state in the economy was crucial in making the globalisation a sustained success” [23].

Economic Dimension

The intensification of trade between China and Brazil since the beginning of the twenty-first century is one of the most important characteristics of the bilateral relationship. From 2000 to 2011 there was an exponential growth in the bilateral trade, which expanded by more than 2000 % to 71.27 billion USD in 2011. Brazil mostly exports iron ore, soybeans and oil to China. In 2011, these products represented around 81 % of the total of exports to China.⁽¹⁰⁾

(8) From 1984, Brazil started to export heavily to China. In 1984, the exports reached the value of US\$ 453 millions and US\$ 817 millions in 1985. In this year, China was, among all the developing countries, the second most important market for Brazil, receiving 3,2 % of the total of Brazilian exports. This percentage would be only equalled 16 years later in 2001 [6].

(9) Danielly Becard in her comprehensive study about China and Brazil's relations also suggested that the convergence of national projects could have been seen as one of the reasons for the cooperation between the two countries [4].

(10) Data from the Brazilian Ministry of Development, Industry and Foreign trade website. URL: <http://www.mdic.gov.br>.

Relevant for the increase of the bilateral trade is the fact that, in 2003, China became a net importer of commodities. This meant that the domestic pressure on the Chinese government to get access to these products increased substantially, and with this naturally came the reasons to find methods to intensify cooperation with Brazil. Equally relevant was China's entry into the World Trade Organisation (WTO) in 2001 and the subsequent reform of its trade practices [16]. The further implementation by China of the WTO market access concessions paved the way for Brazilian mining, oil and agribusiness industries to push forward a strategy for the internationalisation of their activity, including the increase of exports to China. The most important companies in these sectors are Vale (iron ore), BRF-Brazil Foods (agribusiness), Petrobras (oil) and EBX group (oil, mining and energy).

Strategies implemented by Brazilian companies to focus on China were fully endorsed by the government president, Lula da Silva, who saw these links between China and Brazilian industries as crucial strategy in fostering Brazil's economic internationalisation and, consequently, the national development project. Shortly after coming into office in January 2003, da Silva stated that, besides "having a regional vocation, [Brazil] is also a global country. The international insertion is realised by regional integration, but the rapprochement to Asia and, in particular to China, will be crucial for Brazil to realise this destiny".⁽¹¹⁾ Lula da Silva pushed for increasing the exports of Brazil, focusing on active economic and foreign policies that focused more on other large developing countries than on the USA and Europe, and on heightening the international role of the country in general [12]. This understanding of Brazil's foreign policy was endorsed and enhanced by the other relevant actors in government at the time: the minister of foreign affairs Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães the secretary of international relations, and Marco Aurélio Garcia, Lula da Silva's personal foreign policy advisor [1, 2].

Because of its growing economic and political influence, China was considered by Brazil as a fundamental partner to achieve its foreign policy goals, influencing the creation of conditions for some domestic strategic actors such as transnational companies in the mining, oil and agribusiness sectors. The conciliation of interests between these actors helped to shape discussion in Brazil about the role of China and was important in ruling out other opposing views that defended unidirectional alliances with the USA and Europe. According to Cervo, a Brazilian scholar, having strong transnational companies competing on a global scale with the support of the state was one of the main strategies advanced by da Silva's foreign policy. The goal was to transform Brazil into a "global player" [12], and for Cervo this was the first time in the country's history that the internationalisation of Brazilian companies became part of the country's external strategy [12]. Lula da Silva directed attention towards this conceptual change at the Davos World Economic Forum in 2005, by saying: "Something I have repeatedly said to Brazilian businessmen is that they should not be afraid to make their companies multinational, to make investments in other countries, as this would be very good for Brazil" [12].

By supporting the internationalisation of some of its national companies, states can become managers of globalisation, defining which domestic actors benefit the most when utilising the opportunities given

(11) Speech of Luís Inácio Lula da Silva in the opening session of the seminar "Brasil – China: Um Salto Necessário" – BNDES – Rio de Janeiro, 30 April 2003, (Translated from the original Portuguese by the author).

by globalisation [35]. As pointed out by Wallerstein, governments can support the activity of transnational companies in several ways [58]. In the case of Brazil this support came through some national institutions, such as the BNDES (National Economic and Social Development Bank) and the Bank of Brazil [12].

The intensification of China's relations with Brazil was also heavily supported by its head of state, Hu Jintao and was a decision aimed at creating the conditions to cope with the growing demand of China's society and economy for commodities and raw materials. Since this decision also entails a deeper commitment from China towards globalisation and economic interdependence, it suited the general goals of the more liberal wing of the CCP. In fact, as stated by Zhu, "the neo-internationalism constitutes the dominant discourse and the main trend between scholars and politicians in China nowadays" [67].

The governments of Lula da Silva and Hu Jintao worked together to create the conditions in order to foster bilateral trade, the number of mutual visits of state serving as strong evidence for this. In May 2004, da Silva nominated China as the first Asian country to pay a political visit to, which was followed by Hu's to Brazil later in 2004. In 2009, Hu repeated his visit to Brazil that was again returned by da Silva in the same year.

During the visits in 2004, several measures were taken in order to significantly deepen the two country's economic and political relations. Both Brazil and China decided to upgrade the mechanisms of bilateral dialogue by assigning them more political leverage, and by allowing these to have mutually more decisive power and impact, and as a result, a new bilateral mechanism was created. It was named the 'China-Brazil High-Level Coordination and Cooperation Committee', intending to boost the bilateral partnership [6], and was placed under the direct supervision of the high political authorities of both countries.

In terms of investments, the visits proved to produce important results. The Brazilian company Vale established partnerships with several Chinese companies: Shanghai Baosteel Group Corporation, CHALCO (Aluminium Corporation of China), Yankuang Group Co. as well as Yongcheng Coal and Electricity Group Co. Ltd. The Chinese oil company SINOPEC joined efforts with Petrobras to search for oil in Ecuador and Iran. The Brazilian aeroplane company Embraer received from the Chinese government confirmation that they were interested in buying several aero-planes [6]

During the visits in 2009, the rapprochement between both countries was further deepened, where they signed a Joint Action Plan that framed their cooperation until 2014 in more than 13 areas across the development interests in economy, culture, and science [33]. Given its scope and goals, this document is the most important tool of cooperation created by these governments since the establishment of the strategic partnership in 1993. The work done by both countries' representatives in 2009 was essential, not only to increase exponentially the bilateral trade, but also to boost the investments in China and Brazil. In December 2009, China officially became Brazil's top investor. During the economic year, Beijing invested more than 20 billion USD in several infrastructural projects such as steel plants, shipyards, automobile plants, gas pipelines, railways, and factories to manufacture oil. Both countries signed a comprehensive deal in which the China

Development Bank would lend 10 billion USD to Petrobras in exchange for 150,000 barrels of oil per day from Brazil's supply, and with a further 200,000 barrels per day for the next nine years. Besides this agreement, other investments were confirmed: State Grid bought seven electricity companies for 1.726 billion USD, Sinochem gave 3.07 billion USD for 40 % of the Peregrino oil field in Campos-Rio de Janeiro, ECE bought for 1.2 billion USD the Itaminas Comércio de Minérios, and Wuhan Iron & Steel announced an agreement with EBX to build a steel factory for 3.29 billion USD [37].

Political Dimension

The last three years have showed that large developing countries, like Brazil and China, are keen on articulating their policies within international institutions [17]. Their economic growth has subsequently raised their political leverage, and consequently their wish to further influence the decisions within international organisations, and global conferences or forums. The fundamental goal of this shared work is to reform the financial and political international system so that developing countries have a greater international voice, more power in the decision-making processes of these global organisations. The work that Brazil and China have been doing together in this realm is an example of such a trend. Within the WTO, they are both members of the G-20, the group of developing countries created in 2003 in the Ministerial WTO conference, held in Cancún, Mexico [41]. The group was created in order to derail a proposal from the USA and the European Union that aimed at changing the conclusions of the previous round of negotiations in Doha [16]. The work put in by the G-20 was enough to reject the proposals formulated here, and to lock the negotiations in order to put more pressure on the most developed countries. As part of the Climate Change Conference 2009 in Copenhagen, the coordination of strategies between China and Brazil (along with India and South Africa) was crucial in counterbalancing the goals of the USA, and the final deal was a direct result of this: a collaboration between these countries and the USA [56].

In the United Nations Conference on Sustainable Development known as Rio + 20 – held in Rio de Janeiro in 2012 – the performance of the attendant developing countries was less relevant and decisive. Brazil, as the host country and leading negotiator, lacked the necessary strength and proactivity to push for ambitious agreements. As some observers pointed out, Brazil's diplomatic goal was above all to reach a consensual agreement [25]. To conclude, the conference failed to deliver a solid and accurate definition of sustainable development and of green economy; a fund to promote sustainable development; and the conditions to strengthen the United Nations Environment Program (UNEP) [25].

Even though Brazil's leadership in the Rio + 20 Conference on sustainable development was timid, its actions (supported by China and India) were crucial in managing to block the developed countries' proposal to remove the principle of "Common, but Differentiated Responsibility" from the final text [52, 60]. This principle, adopted in the 1992 Rio Earth Summit, defines states' international responsibility according to their level of development, and it is therefore one of the most important achievements of the developing countries in the sphere of discussions around sustainable development.

Besides the WTO, the Climate Change Conference, and the Rio + 20, it is also possible to observe the articulation of efforts between Brazil and China in the newly created G-20⁽¹²⁾ and in the International Monetary Fund (IMF). Both countries have been substantially active within these two international organisms and have already presented solutions to overcome the European sovereign debt crisis. The Chinese Premier Wen Jiabao stated in September 2011 that China was ready and willing to help the European countries to overcome the crisis [47], and the Brazilian Minister of Finance, Guido Mantega, went further and declared that the BRICS should work together and offer a joint rescue plan to the European countries [24]. The other BRICS endorsed this proposal from Brazil and together they realised methods to push once more for the governance reform of the IMF.⁽¹³⁾ In 2012 – just before the G-20 meeting in Los Cabos, Mexico – the leaders of the BRICS issued a joint statement declaring that they had decided to increase their countries' contributions to the IMF, making it clear, however, that this increase was done “in anticipation that all the reforms agreed upon in 2010 will be fully implemented in a timely manner, including a comprehensive reform of voting power and reform of quota shares” [8].

These examples all prove a certain dedication on the behalf of large developing countries such as Brazil and China, to have more responsibility in the operations of global governance, and the evolution and progressive consolidation of the BRIC mechanism stresses this trend.

The increased leverage of the large developing countries and their impact on international politics, has naturally given a new meaning to South-South cooperation. The relations between these countries can hardly be defined as being concerned only with matters of mutual development. The political meaning of their cooperation has continued to evolve towards becoming strategic. When the developing countries gathered in Buenos Aires in 1978⁽¹⁴⁾ to define a plan of action for their mutual development, the international politics involved were mostly shaped by the activities of the two superpowers – the USA and the USSR [54]. In this context, it was very difficult for these other countries to shape the agenda. With the end of the Cold War, the USA assured more conditions to influence international politics, and the potential space for developing countries to advance their goals shrank drastically. However, with the current economic crisis and the perceived decline of the USA, the developing countries have a window of opportunity to again influence global governance.

(12) The enlargement of the G-8 to the G-20 was officially put in place in 2009 in Pittsburgh, USA [13]. Besides the enlargement, this organism was also politically empowered, as the meetings of the G-20 started being attended not only by Ministers of Finances but also by the head of states [13].

(13) In 2010, the G-20 agreed on a doubling of IMF members' quotas—financial stakes that determine voting power in the institution—in order to shift voting shares from industrialised countries towards developing countries, and as a consequence doubling the voting power of Brazil, China, India and Russia. For the reform to come into force it is necessary to have the acceptance of three-fifths of the members, and having 85 % of the total voting power. As of September 2012, 124 member states having 73 % of voting power has approved the reform. The USA was one of the countries that has not yet approved the reform and realistically without their consent it will be impossible for the reform to succeed since they hold 17 % of the voting power [22].

(14) Report of the United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries, Buenos Aires, 30 August-12 September 1978 (United Nations publication, Sales No. E.78.II.A.11 and corrigendum), chap. I.

Challenges in the Cooperation

In spite of strong economic ties and political common goals, there are particular weaknesses in the cooperation between Brazil and China. In terms of trade, investment and finance, there are three main issues enfeebling the relations between both countries. The first is the high currency value of the Brazilian real, which rose by a third against the American dollar in 2008. This undermines exports and makes it almost impossible for domestic producers to compete with cheap Chinese imports. One of the reasons for this high value of the real is the low value of the Chinese yuan currency, which negatively affects producers in other countries, and encourages central banks in China to keep interests rates low and drive more capital into Brazil, consequently increasing the value of the real [28].

The second issue is the quality of bilateral trade and Chinese investments. Many have criticised the types of trade developed between the two countries, calling it mercantilism or neo-colonialism [45]. So far, China has primarily imported commodities and natural resources, while its exports are focused on manufactured products. Furthermore, the investments China made in Brazil have been directed at infrastructure projects that aimed at supporting the production, extraction and transportation of natural resources and commodities. This fact might undermine Brazil's sustainable growth, which should be grounded in the export of value-added products, which foster job creation [46]. Lula da Silva on several occasions mentioned the need to diversify the economic relationship with China, encouraging Chinese authorities and entrepreneurs to invest in manufactured industries [39, 53]. Different actors in Brazil have instrumented the "China effect" on Brazilian industry to gain political leverage, the most significant ones being the Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP) and the National Confederation of Industry (CNI), that have both been active in pointing out the dangers of deepening the cooperation with China. The work done by these actors was enough to encourage Brazil to not fully recognise China as a "market economy" [16].⁽¹⁵⁾ Lula da Silva promised to recognise China as a market economy during Hu Jintao's first state visit to Brazil in 2004, this being a political strategy (over just an economic decision) aimed at acquiring two things: China's support for the Brazilian bid for a seat in the United Nations Security Council, and the promise of large investments in Brazil.

The criticism of these strategies came not only from FIESP and CNI, but also from the largest opposition party, the Brazilian Social Democracy Party (PSDB), whose members in the National Congress made efforts to revoke this decision. Their argument was that given its potential economic impacts and implications, this decision had to be discussed and ratified by the National Congress before coming into force.⁽¹⁶⁾

(15) In a market economy prices of products and services are freely set based on supply and demand. In terms of international trade, the market economy status influences mostly dumping related issues. Dumping occurs when a company exports a product at a price lower than the price it normally charges on its own home market ("normal value") [59]. WTO allows importing countries to apply anti-dumping measures if preceded by dumping investigations. These investigations basically compare the price of the imported product on the importing country's market with the "normal value" of this product, which is the domestic price of the product in the accused dumping country. But if an exporting country has not yet been recognised as a market economy its home prices cannot be considered as "normal value" and therefore an "analogue market" has to be chosen [59].

(16) The deputy Antônio Carlos Pannuzio of PSDB in 2005 submitted to the Congress the law-decree PDC 1630/2005, which asked for the repeal of the Memorandum by which Brazil recognises China as a market economy [40].

Since the Congress did not accept PSDB's arguments, Lula da Silva's decision to give China the status of a market economy had only to be regulated and put into effect by the Brazilian Foreign Trade Chamber.⁽¹⁷⁾ This government body is advised by a Council called CONEX (Advisory Council of the Private Sector) composed of members of the private sector, CNI being a member of this Council since its creation in 2003. As of September 2012, the chamber has not yet regulated and put into effect the recognition of China as a market economy.⁽¹⁸⁾

This case illustrates how difficult it is for the congress of Brazil to decisively influence the foreign policy decision-making. Since the Brazilian political system is presidential in nature, most of the rulings of foreign policy fall under the category of "executive agreements", which allows the government the right to conclude an agreement without the ratification of the congress.⁽¹⁹⁾ The deputies can however influence foreign policy in different ways, namely joining domestic actors in other guises to shape an agenda, or to acquire relevant information about a specific issue. In the case of the relations between Brazil and China there is a group of deputies that work (through the organisation of conferences, the establishment of networks with Chinese peers of the National Congress, and through the consultations with the Brazilian foreign minister) in order to influence the making of policies regarding China.⁽²⁰⁾

The third issue that weakens the relationship between China and Brazil is the commercial competition between them regarding Latin America and Africa. Since 2004, Brazil has lost a third of its markets in these countries to China [26]. To use an example, 5.3 % of the total of Latin American countries' imports in 1990 were from Brazil, while China only represented 0,7 % out of this total. In 2004, the numbers radically changed: Brazil increased its share to 6.5 %, but the Chinese share increased to 7.8 % [26].

In political terms, the final issue that more strongly compromises the relations between the two countries is the reform of the United Nations Security Council. Brazil's intention to get a permanent seat in the Security Council was rejected by China and the USA in 2005 [16]. Even though China's main reason to reject the proposal was because it included Japan and India, it severely affected trust between the two partners.

(17) In 2007, the relator of Pannuzio's decree of law, Marcondes Gadelha, rejected it and re-stated that CAMEX was the body entitled the decision regarding the recognition of China as a "market economy".

(18) This means that Brazil, when launching a dumping investigation against a particular Chinese product, does not consider the Chinese domestic price of this product as its "normal value". Instead, Brazil looks for "analogue markets" to define the "normal value" of the product. However, in April 2012, for the first time, Brazil applied an anti-dumping measure against China (Camex's resolution nr. 27, 25 April 2012 on Methylene diphenyl diisocyanate) that was based not only in the assessment of the product's "normal value" in an "analogue market" but also on in-loco investigations in China [9].

(19) According to article 49 of Brazil's Constitution, the Congress is the only institution that can ratify agreements that carry damaging effects to the national patrimony. Apart from these, the government is entitled the right to sign agreements without the Congress ratification.

(20) These deputies are organised in the Brazil-China parliamentary group, created in 1993 by the PRC N.º: 158/93 [7].

Conclusions

This analysis of the relations between China and Brazil in the last decade is able to show that domestic politics played an important role in the intensification of the bilateral cooperation. This project was mostly supported in Brazil by the extractive oil and mining industries, as well as the agribusiness. In China, the cooperation was endorsed by the neo-internationalist members of the CCP. In both countries the state played the role of manager, defining the best strategies for these actors to reach their goals, and in doing this the political authorities believed that they were advancing a consistent strategy of internationalisation, tackling the challenges of globalisation and pushing national development projects forward.

The impressive economic growth that both countries have registered in the last years has helped them raise their international political leverage. For the first time in history Brazil and China (along with India and South Africa) have conditions to shape together the agenda of international politics. This article has demonstrated that these countries are not willing to miss out on this window of opportunity, and have been working together in order to achieve their goals. This fact has naturally assigned a more strategic dimension to the cooperation between Brazil and China, and accordingly has broadened the lens through which the South-South cooperation is seen, from the smaller field of mutual development, to its impact on processes of change in the world order and in global governance.

The strategic dimension of the cooperation between China and Brazil and the meaning it gives to South-South cooperation has resulted in the increase of the responsibility of these countries towards other developing countries. The possibility to affect the agenda of international politics should be regarded by these two countries as a great opportunity to advance policies that benefit developing countries as a whole.

Acknowledgments This article is part of a PhD project about cooperation between China and Brazil and of a research project titled “Assessing the ‘One country, two systems’: the role of Macau in the relations of China with the Portuguese Speaking Countries and the European Union”. Both research projects are funded by the Foundation for Science and Technology, Portugal. I wish to express my appreciation also for the comments made by the two reviewers on the draft of the article.

References

1. Almeida, Paulo Roberto de (2003). A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, 20, 87–102.
2. Almeida, Paulo Roberto de (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47, 162–184.
3. Barboza, D. (2011). “China Passes Japan as Second-Largest Economy”. *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/2010/08/16/business/global/16yuan.html?pagewanted=all>. Accessed 22 October 2011
4. Becard, Danielly Silva Ramos (2008). *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974–2004)*. Brasília: FUNAG.

5. Bell, Clive (1989). *The New Palgrave: Economic Development*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
6. Biato Jr, Oswaldo (2010). *A Parceria Estratégica Sino-Brasileira: Origens, Evolução e Perspectivas (1993–2006)*. Brasília: FUNAG.
7. Brazilian Chamber of Deputies (1993). PRC N.º: 158/93. *Diário do Congresso Nacional*, 12 July 1993, imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13JUL1993.pdf. Accessed on 22 October 2012.
8. BRICS leaders (2012). Media Note on the Informal Meeting of BRICS Leaders Ahead of G20 Summit in Los Cabos. BRICS Information Centre, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120618-loscabos-note.html>. Accessed 22 October 2012.
9. CAMEX (2012). Resolução N.º. 27, 25 de Abril 2012. *Diário Oficial da União*, http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1336587616.pdf. Accessed on 22 October 2012.
10. Cervo, Luiz Amado (2001). A Venezuela e os seus vizinhos. *Revista Cena Internacional*, 1, 5–24.
11. Cervo, Luiz Amado (2008). Apresentação. In Danielly Becard, *O Brasil e a República Popular da China – Política Externa Comparada e relações bilaterais (7–10)*. Brasília: FUNAG.
12. Cervo, Luiz Amado (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 7–32.
13. CNN (2009). Officials: G-20 to supplant G-8 as international economic council". CNN – USA. http://articles.cnn.com/2009-09-24/us/us.g.twenty.summit_1_summit-crisis-fades-financial-crisis?_s=PM:US. Accessed 29 September 2012.
14. Deng, Xiaoping (1978). Emancipate the Mind, Seek Truth from Facts and Unite as One in Looking to the Future. In *People's Daily* (Ed.), *Selected Works of Deng Xiaoping*, volume 2. Beijing: People's Daily Online.
15. Deng, Xiaoping (2003). Building a Socialism with a Specifically Chinese Character. In *People's Daily* (ed.), *Selected Works of Deng Xiaoping*, volume 3. Beijing: People's Daily Online.
16. Dominguez, Jorge I. (2006). *China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes*. The Inter-American Dialogue – China Working Paper.
17. Flemes, Daniel (2010). Brasil na iniciativa do BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 141–156.
18. Fletcher, Owen; Wonacott, Peter (2011). China Seeks Heft for 'BRICS', *Wall Street Journal*. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703841904576256413453368944.html>. Accessed 29 October 2012.
19. Held, David; McGrew Anthony; Goldblatt, David; Perraton, Jonathan (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
20. Hu, Jintao (2008). Speech at the Meeting Marking the 30th Anniversary of Reform and Opening Up. Resource Document. China Internet Information Center. http://www.china.org.cn/2009-03/19/content_17470996.htm. Accessed 30 December 2012.
21. IMF (2011). *World Economic Outlook Database - September 2011*. International Monetary Fund. Accessed 10 October 2012.
22. IMF (2012). IMF Executive Board Reviews Progress Toward Implementation of the 2010 Quota and Governance Reform. Press Release, No. 12/309, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12309.htm>. Accessed 22 October 2012.
23. Jilberto, Alex E. Fernández and Hogenboom, Barbara (2010). *Latin America facing China. South- South Relations beyond the Washington Consensus*. Oxford and New York: Berghahn Books.
24. Leahy, Joe and Anderlini, Jamil (2011). Brazilian rescue plan sparks surprise. *Financial times*. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/172e7f34-e080-11e0-bd01-00144feabdc0.html#axzz1cCp783th>. Accessed 16 October 2012.
25. Lean, Geoffrey (2012). Rio + 20 Earth Summit is a washout, *The Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/earth/environment/9349274/Rio20-Earth-Summit-is-a-washout.html>. Accessed on 22 October 2012.
26. Maciel, Rodrigo (2007). The economic relationship between Brazil and China. In Cynthia Arnson, Mark Mohr & Riordan Roett (Eds), *Enter the Dragon? China's Presence in Latin America (27–42)*. Washington: SAIS.

27. Maciel, Rodrigo and Nedal, Dani (2011). China and Brazil: Two Trajectories of a “Strategic Partnership”. In Adrian Hearn & Jose Luis Leon-Manriquez (Eds). *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory* (235–256). Boulder: Lynne Rienner.
28. M allab y, S e b astian (200 9) . B r a z il ’ s C h i n a h e a d a c h e . Th e Was hi n g t o n P o s t . ht tp:// www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/13/AR2009121302447.html. Accessed 15 October 2012.
29. Medeiros, Evan and Fravel, Taylor (2003). China’s New Diplomacy. *Foreign Affairs*, 82(6), 22–35.
30. Merriam Webster Dictionary.com (2012). Strategy. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/strategy>. Accessed on 22 October 2012.
31. MFA-PRC (2000). Chairman Mao Zedong’s Theory on the Division of the Three World and the Strategy of Forming an Alliance Against an opponent. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18008.htm>. Accessed 10 October 2012.
32. MFA-PRC (2003). China’s Independent Foreign Policy of Peace. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>. Accessed 20 October 2012.
33. Ministry of External Relations of Brazil (2010). Joint Action Plan between the government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the People’s Republic of China 2010–2014. Ministry of External Relations of Brazil. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/15/plano-de-acao-conjunta-entre-o-governo-da>. Accessed 1 October 2012.
34. Moore, Malcolm (2009). China overtakes the US as Brazil’s largest trading partner. *The Telegraph*. <http://www.telegraph.co.uk/.../China-overtakes-the-US-as-Brazils-largest-trading-partner.htm>. Accessed 10 October 2012.
35. Moravcsik, Andrew (1997). Taking Preferences Seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51, 512–553.
36. Oliveira, Henrique Altemani de (2004). Brasil – China: Trinta anos de uma parceria estratégica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(1), 7–30.
37. Oliveira, Henrique Altemani de (2010). Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), 88–106.
38. O’Neill, Jim (2001). Building Better Global Economic BRICs. *Global Economics*, 66.
39. Osava, Mario (2009). An asymmetric trading partnership. *Inter Press Service*. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=51077>. Accessed on 2 October 2012.
40. Pannuzio, Antônio Carlos (2005). PDC 1630/2005, Câmara de Deputados do Brasil, http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FBE74BBCDB0E5D7152A9860B31570367.node1?codteor=300251&filename=PDC+1630/2005. Accessed on 20 October 2012.
41. PAPDA (2005). G20: the developing country coalition. PAPDA. http://www.papda.org/article.php?id_article=17. Accessed 15 October 2012.
42. Pecequillo, Cristina Soreanu (2008). A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 136–153.
43. Pei, Mixin (2006). Assertive Pragmatism: China’s Economic Rise and its Impact on Chinese Foreign Policy. *Proliferation Papers*, 15.
44. People’s Daily (2003). The Choice of China’s Diplomatic Strategy. *People’s Daily*. http://english.peopledaily.com.cn/200303/19/eng20030319_113553.shtml. Accessed 10 July 2012.
45. Pomfret, John (2010). China invests heavily in Brazil, elsewhere in pursuit of political heft. *Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/25/AR2010072502979.html>. Accessed 5 October 2012.
46. Pyne, Solana (2010). China’s Brazilian shopping spree. *Global Post*. <http://www.globalpost.com/dispatch/brazil/101118/china-foreign-investment-trade>. Accessed 12 October 2012.

47. Qin, Jize and Ma, Liyao (2011). Vow to boost European Investment. *China Daily*. http://www.china daily.com.cn/bizchina/2011 summerdavos/2011-09/15/content_13692389.htm. Accessed 15 October 2012.
48. Roy, Denny (2003). China's Reaction to American Predominance. *Survival*, 45(3), 42–68.
49. Risse, Thomas (2012). Identity Matters: Exploring the Ambivalence of EU Foreign Policy. In Nicholas Kitchen (ed.), *Europe in an Asian Century* (38–43). London: LSE Ideas.
50. Russett, Bruce, Harvey Starr and David Kinsella (2010). *World Politics: The Menu for Choice*. Boston: Wadsworth.
51. Saraiva, Miriam Gomes (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira Política Internacional*, 50(2), 42–59.
52. Shobhan Saxena (2012). Removing poverty top priority, Manmohan tells Rio + 20, *The Times of India*, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-06-22/developmental-issues/32368376_1_green-economy-sustainable-development-rio-summit. Accessed on 22 October 2012.
53. Silva, Luís Inácio Lula da (2009). China and Brazil: terms of endearment. *China Daily*. http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2009-05/19/content_7790017.htm. Accessed 4 October 2012.
54. United Nations (2009). *Promotion of South-South cooperation for development: a thirty-year perspective - Report of the Secretary-General*. New York: UN.
55. United Nations Development Programme (2010). *Human Development Report 2010*. New York: Oxford University Press.
56. Vidal, John et al. (2009). Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure. *The Guardian*. <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal>. Accessed 4 October 2012.
57. Vigevani, Tullo and Cepaluni, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273–335.
58. Wallerstein, Immanuel (2004). *World-Systems Analysis. An Introduction*. Durham and London: Duke University Press.
59. WTO (1994). *Agreement of Implementation of Article VI of the General Agreement of Tariffs and Trade*, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/16-tex.pdf. Accessed on 18 October 2012.
60. Xinhua (2012). China, Brazil play important role in reaching consensus at Rio + 20: Brazilian diplomat, *Xinhua*, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-06/23/c_131671268.htm. Accessed on 22 October 2012.
61. Xinhua (2012). China, Brazil Issue Joint Statement on Strengthening Partnership. *Xinhua English*. http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-06/22/c_131669821.htm. Accessed 11 October 2012.
62. Yee, Herbert S. (1983). The Three World Theory and post-Mao China's Global Strategy. *International Affairs*, 59(2), 239–249.
63. Zhao, Suisheng (1993). Deng Xiaoping's Southern Tour: Elite Politics in Post-Tiananmen China. *Asian Survey*, 33(8), 739–756.
64. Zhao, Suisheng (2000). Chinese Nationalism and Its International Orientations. *Political Science Quarterly*, 115, 1–33.
65. Zhao, Suisheng (2008). Chinese Foreign Policy in Hu's Second Term: Coping with Political Transition Abroad. *E-notes – Foreign Policy Research Institute*. <http://fpri.org/enotes/20080510.zhao.chineseforeignpolicyhu.html>. Accessed 10 October 2012.
66. Zheng, Yongnian (1999). *Discovering Chinese Nationalism in China: Modernization, Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
67. Zhu, Liqun (2010). China's Foreign policy debates. *Chaillot Papers*, 121.

Tensiones en el Mar de China meridional

Mario Laborie Iglesias

Teniente Coronel. Analista Principal del IEEE.

Análisis

Con una superficie de aproximadamente 3.5 millones de Kilómetros cuadrados, el Mar de la China Meridional baña las costas de Brunei, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Taiwán y Vietnam. Más del 50% del tráfico mundial mercante navega por sus aguas. El petróleo que circula por el Estrecho de Malaca, desde el Océano Índico y que tiene su destino final en alguno de los puertos del Pacífico asiático, supone más de seis veces el que transcurre por el Canal de Suez en el mismo periodo de tiempo. Aproximadamente, dos tercios de las importaciones de crudo de Corea del Sur, el 60% de los suministros petrolíferos de Japón y de Taiwán, y aproximadamente el 80% de las importaciones de energía de China cruzan por el Mar de China Meridional. Pero además en el subsuelo, bajo sus aguas, se estima que existen reservas petrolíferas y de gas natural similares a las que dispone Catar.



Fuente: Wikipedia.

Determinado por su importancia, este entorno geográfico ha sido tradicionalmente motivo de disputas entre los distintos países ribereños, principalmente acerca de quien detenta la soberanía territorial sobre dos grupos de islas, Paracelso y Spratley⁽¹⁾. Estos grupos de islotes, la mayoría de ellos desiertos e incultivables y que se elevan apenas unos metros sobre el nivel del mar, tienen escaso valor intrínseco, pero son esenciales para establecer las demarcaciones internacionales entre los Estados y las respectivas Zonas Económicas Ex-

(1) Además, la Republica Popular China y la Republica China (Taiwán) polemizan sobre la soberanía de las islas Pratas o Dongsha, tres islas ubicadas a 340 km al sudeste de Hong Kong y 850 al sudoeste de la isla de Formosa y que son administradas por Taipei, aunque son reclamadas, como el conjunto del territorio de Taiwán, por la República Popular de China como parte de su territorio.

clusivas (ZEE)⁽²⁾. En el caso del Mar de China Meridional la superposición de las distintas ZEE constituye la causa de la mayor parte de las disputas.

En primer lugar, China y Vietnam pugnan por la soberanía de las 130 islas coralinas que conforman el archipiélago de las Paracelso y que se localizan aproximadamente equidistantes en unas 200 millas náuticas de las costas de ambos países. En 1974, China ocupó militarmente las islas, expulsando a una guarnición del entonces Vietnam del Sur allí destacada. En 1999 los chinos abrieron una instalación militar en el arrecife Mischief.

Además, han construido dos puertos y un aeropuerto y han anunciado planes de abrirlas al turismo.

Las Islas Spratly constituyen el segundo grupo de islas en disputa y reclamadas, en parte o en su totalidad, por China, Vietnam, Filipinas, Malasia, Brunei y Taiwán. Aunque compuestas por aproximadamente 150 pequeñas islas, islotes, arrecifes y cayos, se calcula que únicamente 40 de las Spratly (menos de cinco Kilómetros cuadrados en total) podrían ser consideradas como “isla” de acuerdo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar⁽³⁾. Este factor es determinante ya que en virtud al Derecho Internacional, solo las “islas” pueden ser objeto de una reclamación de soberanía. En enero de 1988, la Republica Popular China comenzó a ocupar militarmente algunas islas del archipiélago y en marzo de ese mismo año se produjo un enfrentamiento armado entre China y el ya reunificado Vietnam, saldado con el hundimiento de dos barcos vietnamitas.

Aunque, como ha sido señalado, los incidentes en estas aguas han sido constantes a lo largo de los años⁽⁴⁾, en los últimos meses, posiciones cada vez mas firmes por parte de los países litigantes han hecho creer la tensión en la región:

- » El pasado 2 de marzo de 2012 la armada china llevó a cabo maniobras con fuego real en aguas próximas a las islas Paracelso y días mas tarde la compañía petrolera estatal china, National Offshore Oil Corporation, convocó un concurso de licitación para 19 yacimientos situados en la misma zona marítima.
- » Como reacción, el ministerio vietnamita de Asuntos Exteriores emitió un comunicado indicando que ese concurso “*constituye una seria violación de la soberanía de Vietnam*”.
- » En mayo, barcos de guerra de Filipinas y China se vieron implicados en un incidente cerca del atolón Scarborough⁽⁵⁾.

(2) Según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, una ZEE es una zona especial de 200 millas náuticas en el que el Estado ribereño tiene derechos soberanos para explorar y explotar los recursos naturales, y en el que otros Estados tienen el derecho de ejercer la libertad de navegación, incluyendo la realización de actividades militares.

(3) Artículo 121. Régimen de las islas. 1. Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar. 2. [...]; 3. Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.

(4) Por ejemplo en mayo de 2011, barcos de guerra chinos abrieron fuego contra pesqueros vietnamitas en aguas de las Spratleys. Días después los chinos volvieron a actuar contra dos barcos también vietnamitas que efectuaban exploraciones petrolíferas en las mismas aguas. Los incidentes provocaron protestas populares en Vietnam contra China.

(5) Aproximadamente a 124 millas náuticas de la isla principal filipina de Luzón y cuya soberanía reclaman ambos países.

- » El junio, la Asamblea Nacional de Vietnam aprobó una ley declarando la soberanía vietnamita sobre algunas zonas de las islas Spratly y Paracelso.
- » Sólo un día después, las autoridades chinas manifestaron que la decisión vietnamita constituía una seria violación de la soberanía de su país y emitieron una protesta diplomática formal.
- » Pocas fechas mas tarde, el Consejo de Estado de China, la suprema institución del Estado, ha creado una organización administrativa para regir las Spratly y Paracelso, así como el Banco de Macclesfield⁽⁶⁾ (para los chinos, islas de Nansha, Xisha y Zhongsha respectivamente).
- » A finales de julio la autoridad militar central de China ha aprobado el despliegue de fuerzas militares en las islas en disputa.

Posición y estrategia china

En notas diplomaticas presentadas a la ONU en 2009, China ha afirmado que tiene “indiscutible soberanía” sobre los archipiélagos de las Spratly y Paracelso así como sobre sus “aguas adyacentes” y que mantiene “derechos de soberanía y jurisdicción” sobre las “aguas circundantes”. Sin estar del todo claro cual es realmente su postura desde el punto de vista del derecho internacional del mar, China viene representando los límites de sus reivindicaciones en un mapa denominado de “las nueve líneas de puntos” y que incluye todos los territorios en litigio.

A pesar de tener una de las costas más largas del mundo, China ha sido tradicionalmente un poder terrestre y no ha dispuesto de una marina de guerra con capacidad de defender sus intereses. No obstante, las cosas están cambiando rápidamente. En una época como la actual donde la seguridad estratégica depende de las líneas de suministro y de los recursos naturales, China se encuentra desarrollando un ambicioso programa para la construcción de una armada moderna. En los últimos años, ha aumentado su capacidad naval, botando un significativo numero de nuevos destructores, cruceros y submarinos. Igualmente, se espera que antes de fin de 2012 ponga en servicio su primer portaviones. Pero quizás lo más importante es la implementación de la doctrina “anti-acceso/negación de permanencia en una zona” (anti-access/area denial) que tendría como intención retar la superioridad naval de los EEUU en la región. Con todo ello parece evidente que China pretende evitar que en caso de crisis las cruciales rutas marítimas de suministro pudieran ser bloqueadas.

Con respecto a los contenciosos abiertos con sus vecinos, las autoridades chinas han manifestado que las controversias deben ser discutidas bilateralmente con cada país y no en foros regionales, en clara alusión a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático⁽⁷⁾ (ASEAN en siglas en inglés).

(6) Ubicado al este de las Islas Paracelso, se encuentra completamente sumergido siendo uno de los mayores atolones del mundo.

(7) Creada el 8 de agosto de 1967, la ASEAN está compuesta actualmente por diez Estados miembros: Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam. Junto con Japón, Corea del Sur y China, forman el foro denominado “ASEAN más Tres”. Los objetivos de la ASEAN son acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regionales.

Posturas y estrategias de Vietnam y Filipinas

Filipinas y Vietnam son de la opinión que tienen el derecho de emprender acciones unilaterales para explorar hidrocarburos en sus respectivas ZEE, en aquellas áreas que, según ambos países, no están en litigio, porque según el derecho internacional están demasiado lejos de cualquier isla disputada.

En defensa de esta postura, ambos países están llevando a cabo la “estrategia de negociación de los débiles”: internacionalizar el conflicto, implicando a la ASEAN y buscar el apoyo de los EEUU.

En un intento de minimizar el riesgo de conflicto en la región, la ASEAN y China firmaron en 2002 una “Declaración de Conducta”, pero pese al tiempo transcurrido, ésta no se ha convertido en un “código” formal y vinculante que regule las actividades de los países ribereños, tal y como algunos de ellos han venido reclamando. La ASEAN como organización no tiene ninguna posición oficial sobre las disputas del Mar de China Meridional y trata de lograr el consenso entre todos sus miembros, tanto con los demandantes como con los que son ajenos a esas materias, así como con China. Pero esta última, como ha sido mencionado, ha venido defendiendo que la Organización no tiene ningún papel que jugar en el conflicto.

Además, la ASEAN se encuentra dividida a la hora de asumir un rol más activo en las disputas jurisdiccionales, ya que Tailandia y, sobre todo, Camboya son partidarios de un enfoque meramente diplomático a la hora de gestionar estas cuestiones. Las discrepancias internas explicarían por qué la última reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN (12 de julio de 2012) finalizase sin que se emitiera un comunicado conjunto que resumiese los principales asuntos acordados. Filipinas pretendía que dicho comunicado conjunto incluyese una mención expresa al asunto del atolón de Scarborough. Sin embargo, Camboya, que ocupa la Presidencia de la organización este año y es un cercano aliado de China, se negó a admitir dicha mención⁽⁸⁾.

La estrategia de los EEUU

A la vista de la situación, Filipinas y Vietnam están fortaleciendo sus relaciones estratégicas con los competidores regionales tradicionales de Beijing, incluyendo obviamente a los Estados Unidos.

La actual administración estadounidense ha señalado que su compromiso con los países amigos en Asia constituye una prioridad estratégica de su política exterior. Para ello, los EEUU tratan de trabajar más estrechamente con la ASEAN, así como establecer acuerdos de colaboración bilaterales con aquellos países interesados. La reciente apertura de Washington hacia Hanói y la venta de un segundo barco de guerra a la Armada filipina, deben ser enmarcadas en este contexto. Asimismo, y como forma de reorientar su posición

(8) El 20 de Julio, la presidencia de turno de la ASEAN, emitió un comunicado acerca de lo tratado por los Ministros de Exteriores la semana anterior: apoyo a una rápida elaboración del Código Conducta regional; respeto total al derecho internacional, especialmente a la Convención de la ONU sobre el Mar; rechazo al uso de la violencia y recurso a soluciones pacíficas.

en la región, las Fuerzas Armadas norteamericanas han llegado a un acuerdo con Australia para aumentar su presencia militar en aquel país⁽⁹⁾.

China ha venido repitiendo que el Mar de China Meridional no es un asunto de la incumbencia de Washington y que las actividades militares norteamericanas pueden poner en peligro sus intereses. No obstante, la administración de Obama ha manifestado que lo que realmente está en juego es la libertad de navegación, ya que considera que la política China es un desafío a las normas internacionales generalmente aceptadas⁽¹⁰⁾. Estados Unidos sostiene que una ZEE es una zona de recursos y no una zona de seguridad y que por lo tanto, siempre que se respeten los legítimos intereses económicos de los países, tiene el derecho de llevar a cabo actividades militares en aguas del Mar de China Meridional.

Conclusión

Durante lustros, las disputas en el Mar de China meridional han permanecido adormecidas, al menos aparentemente. No obstante, los últimos eventos vienen a señalar que la situación regional esta evolucionando y no precisamente hacia una mayor estabilidad, ya que todas las naciones involucradas se encuentran reafirmando sus respectivas posturas.

Dada la sensibilidad de la cuestión y la complejidad de las controversias, es altamente improbable que los Estados reclamantes se pongan de acuerdo para someter las disputas sobre la soberanía de las islas al arbitrio de una corte o tribunal internacional. Por el contrario y aunque a corto plazo un enfrentamiento militar a gran escala parece estar descartado, la posibilidad de que la región se encamine hacia una carrera de armamentos se encuentra ciertamente abierta.

(9) Esta expansión de la presencia militar de Estados Unidos en Australia incluiría aviones de patrulla no tripulados, los conocidos drones, portaviones y submarinos de ataque de propulsión nuclear.

(10) Pese a esta postura oficial, hay que recordar que EEUU no es signatario de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar.

El Libro Blanco sobre la política energética de China de 2012

M^a del Mar Hidalgo García

Analista del IEEE

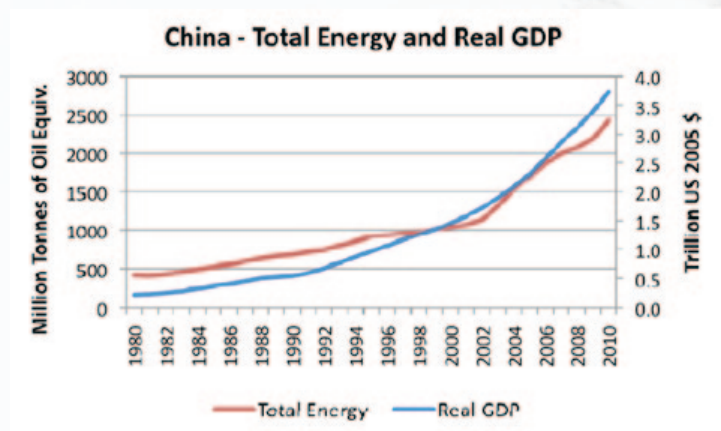
El crecimiento de China

El rápido crecimiento que está experimentando China le hace ser un consumidor de recursos casi insaciable. China se está sometiendo a un proceso de industrialización y urbanización a una velocidad vertiginosa. De acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía, China es el mayor consumidor de energía del mundo, desbancando a EEUU.

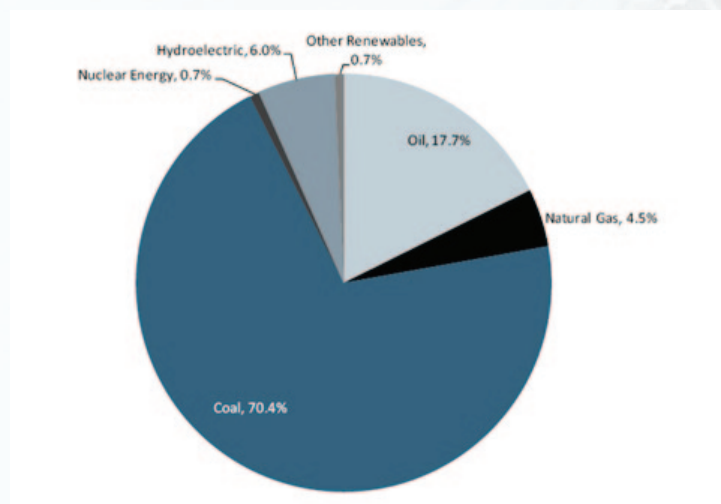
La fuente principal de energía para satisfacer esta demanda es el carbón que supone un 70% de su mix energético lo que hace que China se enfrente a graves problemas de contaminación. El sector industrial es el que más energía consume y el principal motor del crecimiento.

En la actualidad China es autosuficiente energéticamente en un 90% pero su imparable crecimiento económico y demográfico no será sostenible sin la cooperación con el resto del mundo. China se ve obligada a diversificar sus fuentes de energía y realizar una apuesta por las energías limpias ya que su desarrollo depende de la capacidad que tenga el país de abastecerse y de hacer frente a la contaminación.

Y a la vez, la prosperidad del mundo depende del desarrollo de China que juega un papel destacado en la seguridad energética mundial, en el establecimiento del precio de los combustibles y en la estabilización de un mercado globalizado.



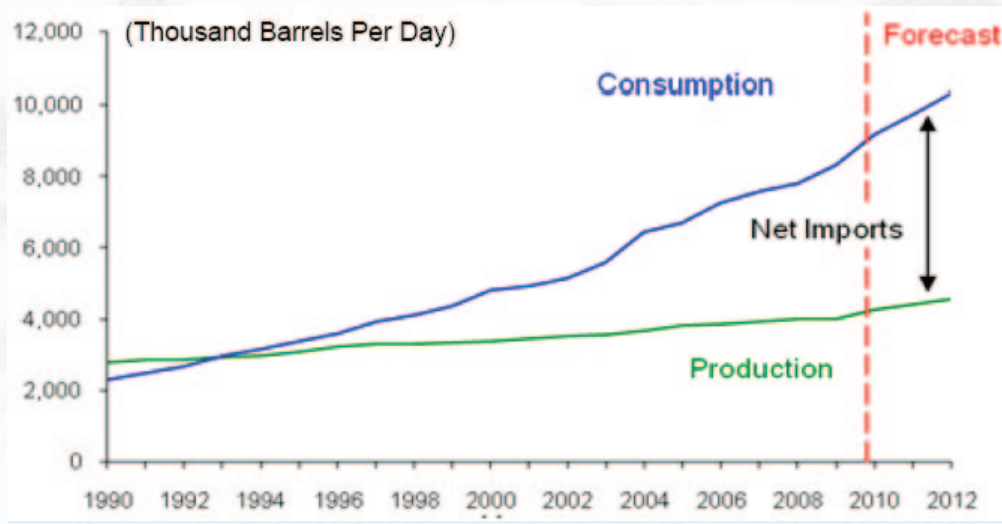
Fuente: Tverberg (2011).



Fuente: U.S. Energy Information Administration

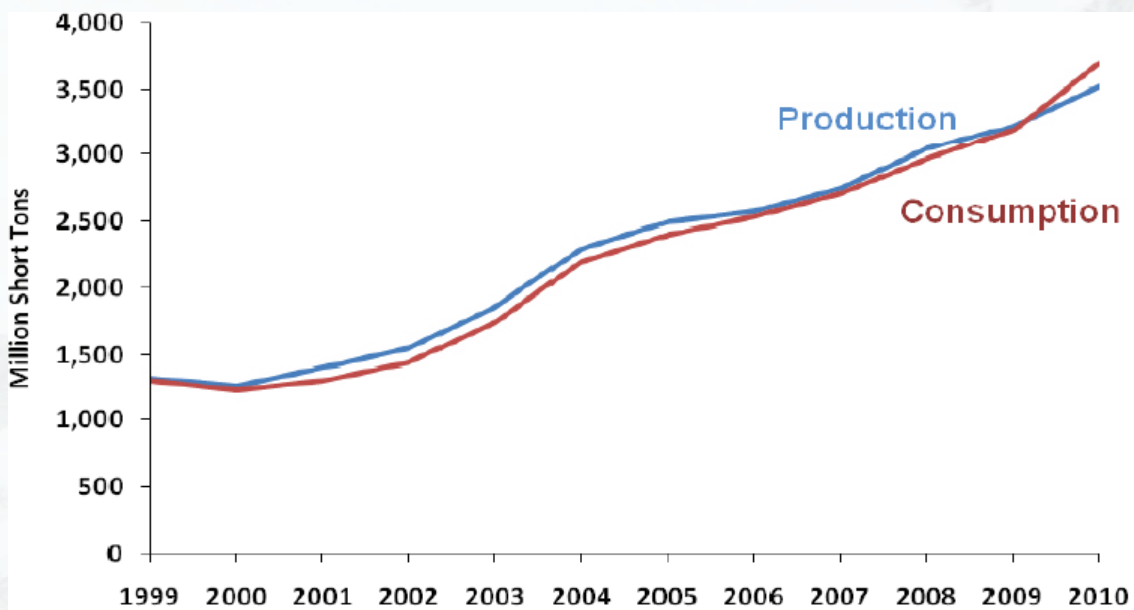
China es consciente de que no puede alimentar su maquinaria sin desarrollar un plan que les asegure el suministro energético, respetuoso con el medio ambiente, a unos precios que no disparen su inflación y que sea capaz de soportar el aumento de nivel de vida de su población. La modernización de su sociedad y su desarrollo industrial suponen para China un arma de doble filo.

Importaciones de petróleo de China



Fuente: EIA (2011)

Consumo y producción de carbón de China



Fuente: "China Energy Data, Statistics and Analysis: Oil Gas, Electricity, Coal" US EIA, May 2011

Hacia la transformación del sector energético: el Libro Blanco 2012

En su Libro Blanco 2012⁽¹⁾, China es consciente de que debe someter a su sector energético a una profunda transformación si pretende que su economía siga creciendo de forma sostenible y siga manteniendo su nivel de competitividad. Además, debe controlar la inflación ya que un aumento de los precios podría tener como consecuencias la desestabilización de su sociedad. El libro Blanco marca, de forma muy genérica, cuáles van a ser las líneas de actuación en los próximos años.

Dar prioridad a la conservación energética.

En China es el Estado quien ejerce todo el control sobre el consumo y la intensidad energética. Para equilibrar la demanda energética y su crecimiento, China propone realizar una transformación en la producción y en la utilización de la energía y hacer un país energéticamente eficiente con una sociedad concienciada en el ahorro energético. Para ello, pretende bajar la relación consumo de energía/PIB un 16% con respecto a los valores de 2010⁽²⁾.

En 2011, el Consejo de Estado lanzó el plan “*Comprehensive Work Plan on Energy Conservation and Emission Reduction during the 12th five year period*” en una clara muestra de que este tema es de vital importancia para los intereses chinos. En él se establece un “mecanismo de coerción inversa” que promueve una re-estructuración estratégica de su economía, ya que unos de los sectores más afectados por el ahorro energético será el industrial, que consume un 70% de la energía producida. Otros sectores en donde se aplicará la conservación energética serán: la construcción, transporte y el consumo de los hogares.

Continuar fomentando la explotación de recursos energéticos internos

Para China este aspecto es fundamental para controlar su dependencia de fuentes de energía externa. Las líneas marcadas en el libro blanco son:

Promoción de un desarrollo limpio de las energías fósiles

Como en el resto del mundo, las energías fósiles como el petróleo y el carbón continuarán siendo las principales fuentes de energía para China en los próximos años.

En el mix energético de China el carbón ocupa el 70% y como no puede prescindir de él fomentará un desarrollo de la industria del carbón más segura y eficiente y más respetuosa con el medio ambiente. El plan de acción incluye “reforzar el control sobre las regiones del este del país, mantener la estabilidad de las regiones centrales y promover el desarrollo de las occidentales”. Se dará prioridad a los grandes proyectos, incluyendo los yacimientos de Shaanbei, Huanglong y Shendong.

En cuanto a las centrales térmicas, que se nutren de carbón, China promoverá la construcción de instalaciones eficientes y limpias utilizando tecnologías como la generación supercrítica y ultrasupercrítica. De

(1) <http://www.china.org.cn/english/whitepaper/energy/237115.htm>

(2) 12th Five-Year Plan (2011-2015)

forma paralela, se cerrarán las plantas de menor tamaño, menos eficientes y mucho más contaminantes. Además, se impulsará el desarrollo de las tecnologías de captura de carbono.

En cuanto a la explotación de petróleo y gas convencional, el Libro Blanco establece que China continuará con la explotación de sus yacimientos terrestres y marinos en un intento de conseguir que la proporción de gas natural vaya ascendiendo en su mix energético. Optimizará la distribución de la industria del refinado estableciendo tres grandes áreas: Boahia Rim, el delta de Río Yangtze y el delta del Rio Pearl.

Al igual que muchos otros países la explotación del gas y el petróleo no convencional presente en su territorio también es de interés para el país asiático. La elección adecuada de las zonas y el establecimiento de incentivos servirán para desarrollar una producción que se estima alcance los a 6500 millones de cf/y en 2015. Sin embargo, existe un factor a tener en cuenta en la explotación de los recursos energéticos fósiles no convencionales y es el importante papel que juega la tecnología para que reducir el coste de los procesos de extracción que son muy elevados y de graves daños medioambientales. En la actualidad China va por detrás de muchos países en el desarrollo de esta tecnología por lo que tendrá que buscar la colaboración de empresas extranjeras para proporcionarle en “Know how” para hacer que la explotación del petróleo y gas no convencional sean una realidad.

Otro aspecto complementario y al que China va prestar un especial interés es mejorar el transporte de los recursos energéticos y las instalaciones para el almacenamiento de energía en base a su re-estructuración industrial, la importación de recursos, su apuesta por la energía nuclear y eólica, el respecto al medio ambiente y a la localización de recursos hídricos. Con respecto al carbono modernizará su transporte vía ferrocarril. Respecto a la red eléctrica ampliará la transmisión del oeste al este y del norte al sur. Se incrementará la construcción de oleoductos y gaseoductos, se mejorará los actuales y se construirán grandes estaciones de carga y descarga en la costa. Además se reforzarán las leyes para garantizar que el transporte de gas y petróleo se realice de una forma segura.

China buscará alcanzar el equilibrio entre sus reservas (ya sean estatales o comerciales) y su creciente demanda energética y asegurar una capacidad de reacción frente a cualquier problema de suministro.

Fomentar el desarrollo de energías limpia y la protección del medio ambiente.

En el 2015 China tiene previsto que las energías procedentes de fuentes no fósiles constituyan el 11.4% de su consumo total y que la cifra se eleve al 15 % en 2020. China, como nación responsable se compromete a reducir sus emisiones de CO₂ referidas al PIB un 17% respecto a los valores del 2010.

Los objetivos de China en materia de energías renovables expuestos en el libro blanco son:

Desarrollo de las hidroeléctricas.

China ocupa el primer lugar en el mundo en cuanto a su potencial de generación hidroeléctrica con un valor de 542 millones de kw. En la actualidad, sólo utiliza aproximadamente un 30% de su capacidad lo que

hace que esta fuente de energía juegue un gran papel en el futuro para alcanzar el 15% consumo de energías limpias en el 2020. Se espera que la capacidad de generación hidroeléctrica alcance los 290 millones de Kw en 2015.

Desarrollo de la energía nuclear

Para China, la energía nuclear es una fuente de energía eficiente, moderna, limpia y de gran calidad por lo que su desarrollo constituye una forma esencial de optimizar la estructura energética del país y alcanzar la seguridad energética nacional. En la actualidad, la energía nuclear sólo representa el 1.4 % de mix energético que se sitúa muy por debajo de la media mundial (14%). Para China, Fukushima no ha supuesto una marcha atrás en su desarrollo nuclear, si no que la moratoria ha servido para verificar, confirmar y garantizar la seguridad de sus instalaciones y para afianzar este tipo de energía como una gran apuesta en el futuro panorama energético. En la actualidad, China tiene 15 reactores funcionando y tiene previsto construir otros 30 con el objetivo de que en el 2020 el sector nuclear alcance una capacidad de 70 GW⁽³⁾.

Desarrollo de la energía eólica.

Esta fuente de energía, al no requerir recursos hídricos, se alza como la mejor alternativa para su desarrollo a gran escala. De hecho la industria china asociada ya es la de mayor crecimiento de mundo. El gobierno impulsará la construcción de parques eólicos en toda la zona norte del país, para alcanzar, de forma progresiva, el objetivo de producción de 1000 millones de kw en el 2015.

Empleo activo de la energía solar

China espera alcanzar una capacidad de generación superior a los 21 millones de kw en el 2015 con una área de 400 millones de m². Para ello, tiene programado llevar a cabo grandes proyectos en las provincias de Qinghai, Gansu y en las regiones autónomas de Xinjiang, Uygur y el interior de Mongolia. El objetivo de esta inversión es incrementar el suministro local de electricidad.

Desarrollo y utilización de la biomasa.

China también apuesta por el desarrollo de este tipo de energía bajo el principio de “*desarrollo ordenado basado en las condiciones locales en la que se tengan en cuenta todos los factores asociados*”. Y es que el hecho de utilizar tierras cultivables para generar ciertos tipos de combustibles que caen dentro de esta categoría puede peligrar la seguridad alimentaria de algunas zonas dentro y fuera de sus fronteras.

Mejorar el Servicio Universal a la energía

Según el libro blanco, el objetivo fundamental del desarrollo energético de China es mejorar el bienestar de su población. Y es que en el país que pretende alzarse como la primera potencia mundial existe zonas

(3) U.S. Energy Information Administration, China, September 4, 2012.

pobladas que todavía no tienen acceso a electricidad como sucede en las regiones del Tibet, Xinjiang y el interior de Mongolia así como en las provincias de Qinghai, Yunnan y Sichuan. En estas zonas se pretende impulsar la instalación de energías renovables y hacer llegar la conexión a las redes eléctricas. Con respecto al Tibet, China implantará un plan denominado “*Tibet Energy Development Program*” con la aportación de fondos que van ascendiendo a 900 millones de yuan. También se implantarán otros dos proyectos: “*Electrification of Southern Xinjiang*” y “*Electrification of Northern Xinjiang*”.

El desarrollo energético en el ambiente rural también es considerado de especial importancia para fomentar la modernización de la agricultura. Las energías seleccionadas para este desarrollo son la solar y la hidroeléctrica. En cuanto a las zonas urbanas, el gobierno chino mejorará las redes eléctricas para garantizar el consumo doméstico a la vez que impulsará el empleo del gas natural.

Acelerar el progreso en la tecnología energética

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, China está por detrás de los principales países desarrollados en lo que se refiere a desarrollo tecnológico en el campo energético. En su plan denominado “*National Energy Technology Program*” se consideran los cuatro aspectos clave en los que el país debe invertir en investigación: exploración y explotación de los recursos energéticos, procesado y conversión, generación, distribución y transmisión, y desarrollo de nuevas energías.

Reforma institucional del sector energético

Este desarrollo energético que está impulsando el gobierno chino exige el establecimiento de un marco legal que regule el mercado, proteja al medio ambiente y garantice la seguridad energética. China está promocionando una reforma orientada al mercado en donde se tienen en cuenta, de forma muy significativa, la localización de los recursos energéticos. Todos los proyectos que figuran en su programa de desarrollo energético, con excepción de aquellos en los que la legislación vigente no lo permita, están abiertos a capital privado. Entre estos proyectos se incluyen: la exploración y desarrollo de nuevas fuentes de energía, la construcción de gaseoductos y oleoductos, plantas de procesado de carbón y refinerías.

Se realizarán esfuerzos para que los precios de la electricidad generada y comercializada sigan las reglas de mercado mientras que los precios de distribución y transmisión los decidirá el gobierno. El gobierno será también el que regule los precios del carbón para la generación eléctrica y el que regule el establecimiento de un mercado para las renovables. Además llevará a cabo reformas en el mecanismo existente para fijar los precios de gas y de petróleo refinado.

Expandir la cooperación internacional.

Tan importante es la producción interna de energía como la cooperación internacional para asegurar unos recursos energéticos necesarios para su desarrollo. China es consciente de esta situación, y por ello se alza cada vez más un actor activo en la esfera internacional. Entre los mecanismos de cooperación bilaterales y energéticos, destacan los de EEUU, la UE, Japón, Rusia, Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Brasil, Argentina y Venezuela.

Bajo los principios de igualdad, beneficio mutuo y reciprocidad, en su libro blanco, China anima a la comunidad internacional a implantar un nuevo concepto de seguridad global basado en tres aspectos:

1. Fortalecimiento del diálogo e intercambios comerciales.
2. Implantación de una cooperación efectiva que ayude a estabilizar los precios, mantener un orden normal en los mercados energéticos y promover el desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo.
3. Trabajar conjuntamente en mantener la seguridad energética. La comunidad internacional debería trabajar en mantener la estabilidad de los países productores y exportadores de petróleo, especialmente de Oriente Medio, asegurar las rutas de transporte y evitar conflictos geopolíticos que puedan afectar al suministro de energía mundial. *“La energía no debe ser politizada y se debe evitar la confrontación armada”*.

Los proyectos energéticos futuros de China

El libro blanco establece con carácter genérico las intenciones de China en materia de seguridad energética. Sin embargo, es interesante ver cómo estas intenciones se van haciendo realidad echando un somero vistazo a los principales proyectos energéticos que China tiene previsto abordar en los próximos años.

La elevada liquidez de los últimos años ha permitido a China firmar numerosos acuerdos de explotación de petróleo con países como en el caso de Irak e Irán, así como con países que no eran nada atractivos para otros inversores como Angola, Sudan y Uganda⁽⁴⁾.

Las importaciones de petróleo de China han crecido de forma espectacular en los últimos años, alcanzado la cifra de 6 millones de bbl/d en mayo de 2012⁽⁵⁾. Según la Agencia Internacional de la Energía (IAE), se espera que China importe un 75% de su petróleo en 2035 debido al alto crecimiento de la demanda. Oriente Medio seguirá siendo el principal suministrador. Y es que China está buscando inversiones seguras, de hecho redujo sus importaciones procedentes de Irán un 34% en el primer tercio de 2012. También las importaciones de Sudán y Sudán del Sur cayeron de 260.000 bbl/d en 2011 a 0 en abril de 2012.⁽⁶⁾

Por otro lado, China está interesada en asegurarse el suministro por vía terrestre para evitar la vulnerabilidad de las rutas marítimas y del Estrecho de Malaca. En este caso Rusia y Asia Central cobran un papel especialmente atractivo para China. De hecho, China está poniendo especial interés en que se termine el oleoducto de Siberia Oriental –Océano Pacífico (ESPO). Este proyecto consiste en dos etapas. La primera incluye la construcción de un oleoducto desde Taishet a Skovorodino con una capacidad de 600.000 bbl/d. La segunda etapa servirá para suministrar petróleo desde el puerto ruso de Kozmino.

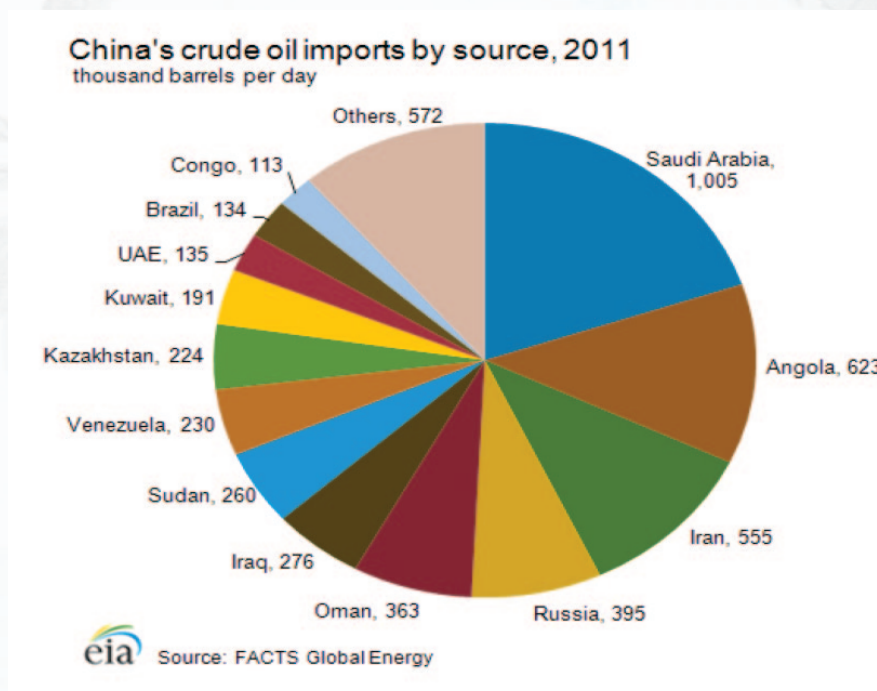
(4) Jennifer Richmond, “Consumo de energía en China: Implicaciones para el futuro a escala regional y global.

(5) US Energy Information Administration. China., 4 september 2012.

(6) Ibid

También está prevista la construcción de un oleoducto China- Myanmar, fruto de un acuerdo firmado en 2009 y que cumple el objetivo de buscar una alternativa por tierra al Estrecho de Malaca. Se espera que esté construido en 2013 y que su capacidad pueda llegar a los 480.000 bbl /d.

En cuanto al gas natural, la AIE espera que la demanda de China se triplique en 2035, y que para satisfacerla china impulse, aparte de la explotación de sus recursos internos, sus importaciones de gas licuado y la construcción de gaseoductos con sus países vecinos.



Las principales yacimientos de gas natural en China se sitúan en las la provincia de Sichuan, en el suroeste del país, en las provincias de Xininjiang y Qingahi en el noroeste y en la provincia de Shanxi en el norte. En cuanto a los gaseoductos, China tenía 4345 km a finales de 2011 y el gobierno estima construir otras 38.624 km en el 2015. China ha abierto, admeás, un gaseoducto de casi 200 km que atraviesa, Turakmenistán, Uzbejkisntan, y Akzajantán.

En el gas como en el petróleo, China mira a su vecindad del oeste. El primer gaseoducto Oeste–Este fue construido por PetroChina y tiene una longitud de 4000 km con una capacidad anual de 430 bcf/y. Este gaseoducto tiene numerosas ramificaciones lo que ha mejorado significativamente la conectividad de gas natural en el interior del país.

El segundo gaseoducto Oeste–Este, fue construido por China National Petroleum Corporation (CNPC). Tiene una longitud de 8370 km. Este gaseoducto conecta en la frontera con Kazakhstán con el Gaseoducto de Asia Central⁽⁷⁾.

(7) El gaseoducto de Asia Central es la principal vía de importación de gas para China. En 2011 importó 14.BCF/D. Turkmenistan y China han firmado una acuerdo para aumentar las importaciones desde 1.1. TCF/y a 1.29 tcf/y. Informe EIA. China, 4 september.

CNPC construirá el tercer gasoducto Oeste-Este en 2015 que irá paralelo a los anteriores y terminará en las provincias situadas al este del país.

A parte del Gasoducto de Asia Central existen otras opciones que pueden contribuir a la importación de gas en China. Está previsto que en el 2015 finalice el gasoducto entre el yacimiento de ruso de Kovykta y noroeste de China a finalizar en el 2015 con una capacidad entre 1 y 1.4 Tcf/y. Una segunda propuesta denominada “Gasoducto del Este” que conectaría el este de Rusia y la isla de Sakhalin con el noreste de China con una capacidad entre 1.1 y 1.4 Tcf/y.

Además, Myanmar y CNPC firmaron un acuerdo para construir un gasoducto en 2013 de 1800 km de longitud desde las dos plataformas marinas de Myanmar a las provincias chinas de Yunnan y Guangxi en el sudoeste de China.

China también pretende explotar los yacimientos de gas y petróleo situados en aguas del Mar Meridional de China y el Mar de China Oriental lo que puede provocar disputas con Japón, Taiwan, Vietnam, Filipinas, Malasia y Brunei elevando el nivel de tensión en la zona.

El gas licuado (LNG) supone, aproximadamente la mitad de las importaciones de gas natural de China. El país tiene cinco terminales con otras cuatro en construcción. Los principales suministradores son Australia con un 30%, Qatar con un 19%, Indonesia con un 17% y Malasia con un 13%.

En cuanto a la explotación de recursos no convencionales de gas y petróleo, China no tiene en la actualidad el conocimiento adecuado para llevarlo a cabo de forma rentable. Pero esto es sólo por el momento. En plena crisis son muchas las empresas dispuestas a compartir su conocimiento y colaborar con las empresas chinas. Esto mismo sucede con las energías renovables. En los últimos años China se ha dedicado a fabricar esta tecnología para los países que están en la vanguardia de estas fuentes de energía. Y si a esto se une que China tiene el 90% del mercado de las tierras raras, indispensables para el desarrollo de este tipo de tecnología es probable que, poco a poco, vaya ocupando su lugar de liderazgo.

La energía nuclear también va sufrir un avance importante con la construcción de otros 30 reactores nucleares.

Estos proyectos y otros muchos, que verán la luz en los próximos años, demuestran que el gobierno chino está apostando por alcanzar una seguridad energética fundamental para seguir moviendo el motor de su economía. Está abriendo nuevas vías para alcanzar su desarrollo sostenible difícilmente alcanzable sin la apertura al exterior.

Y mientras los demás países lo miran con recelo, el libro Blanco dice: “China no fue, ni es, ni será ninguna amenaza para la seguridad energética mundial”.

El Partido Comunista Chino: Algunas reflexiones en torno al miedo político

Romer Cornejo

El Colegio de México

Uno de los conceptos que han sido retomados recientemente en el estudio de las ciencias políticas, particularmente a partir de la reacción de Estados Unidos ante los ataques terroristas de 2001, ha sido el del miedo político. No es un concepto precisamente nuevo, prácticamente nace junto con los estudios del Estado y durante mucho tiempo se incluyó dentro de los estudios del papel de la ideología. En este texto me propongo utilizar este concepto para comentar algunos rasgos de la situación actual del sistema político en China y sus tendencias de cambio.

Como es por todos sabido, debido a sus cambios políticos y a su consecuente enorme crecimiento económico, China tiene una posición cada vez más relevante en el escenario mundial. Influye de manera definitiva en la mayoría de las instituciones del sistema internacional. Sus inversiones financieras y sus exportaciones la han convertido en un factor clave de la política internacional, con un gran poder de negociación e influencia. Por lo anterior ya es insoslayable conocer y analizar lo que pasa en el sistema político de China y sus transformaciones.

Actualmente China está frente a un cambio de gobierno que se iniciará en el otoño próximo con el relevo de la dirigencia del Partido Comunista. En esta oportunidad este relevo ha tenido un nuevo rasgo: ha sido prácticamente público, y el contendiente principal, Xi Jinping, dado desde ya como el próximo Secretario General del Partido, tuvo una exhibición pública, nacional e internacional, sin precedentes. El otro aspirante con posibilidades es Li Keqiang, ya casi descartado por su rezago propagandístico.

Lo anterior ha hecho mas obvio lo que todos los estudiosos de China sabíamos: la existencia de diversos grupos dentro del Partido Comunista que representan visiones divergentes sobre su proyecto de desarrollo, sobre los cambios políticos, sobre la situación social, sobre el aislamiento de los problemas más urgentes del país, etc. La reciente expulsión del gobierno y de sus cargos en el Partido de Bo Xilai, así como el escándalo de corrupción desatado en torno a su esposa, fue parte de esta lucha por el poder, mezclada con percepciones diferentes sobre el desarrollo del país. Esta circunstancia marca la pauta para pensar que más pronto que tarde, estas tendencias diferentes dentro del Partido Comunista se institucionalizarán.

El 9 de enero de este año, el Departamento de Sociología de la influyente Universidad Qinghua dio a conocer un informe del profesor Sun Liping, tutor doctoral de Xi Jinping, en el que se alertaba sobre los intereses que tenían secuestrada la reforma y hablaba de una especie de “trampa de la transición” (□□□□) para referirse a la alianza de los políticos con el mercado. El informe analiza el peso de la corrupción, las carencias de la salud pública y de las enormes desigualdades sociales sobre el compromiso de la mayoría de la gente con las reformas. La publicación de un resumen de este informe el 9 de enero en los portales del *Diario*

de la *Juventud de China* y del *Diario del Pueblo*, sólo duró unas horas.⁽¹⁾ Esta no es la única voz crítica de un personaje relevante dentro de China, muchos otros políticos e intelectuales dentro del sistema han clamado por reformas y básicamente identifican a la corrupción, el enriquecimiento desmedido de los políticos y las insostenibles disparidades en la distribución de la riqueza.⁽²⁾

El gobierno chino, sin duda, ha tomado medidas en contra de la corrupción. Ha encarcelado a más políticos y empresarios corruptos que toda América Latina.⁽³⁾ Pero la fragmentación en el sistema político ha hecho que muchas provincias y regiones sean verdaderas satrapías que caminan al margen de las políticas centrales. Ello fue lo que estuvo detrás del escándalo desatado en torno al refugio en la embajada de Estados Unidos de Chen Guangcheng, un activista en derechos civiles, perfectamente legales en China, pero en conflicto con autoridades locales de la provincia de Shandong. Derechos que además han sido expuestos en el Plan Nacional de Derechos Humanos de 2009 del Consejo de Estado.⁽⁴⁾

Una situación similar ocurre con otros perseguidos políticos en China pues resulta inconcebible que sea política de Estado, de un país con un ejército de más 2.6 millones de efectivos y una enorme inversión en defensa de alta tecnología,⁽⁵⁾ la persecución de un poeta como Zhu Yufu, entre muchos otros casos. Entonces aquí cabe la pregunta sobre cual es la construcción del miedo político hoy para el Partido Comunista.

Como es bien sabido, el gobierno del Partido Comunista se inició en 1949 con un sentido de urgencia dado por condiciones socioeconómicas límite, su enorme población, los índices de pobreza, la falta de recursos, la falta de desarrollo tecnológico, y por una situación internacional de aislamiento o francamente amenazante. De manera que el miedo a la desunión, al hambre, a la dominación extranjera fue un poderoso impulso para la cohesión del país en torno al gobierno. Pero en la medida en que se fue consolidando el poder de la nueva elite política se identificaron diferentes amenazas al bienestar de la población, en variadas formas colectivas de pensar que fueron convertidas en amenazas y objeto de condena pública a través de movimientos de masas. Así se identificaron en el pasado los enemigos de la sociedad, de la revolución, de la patria.⁽⁶⁾ Las condiciones actuales son radicalmente diferentes.

(1) En el sitio http://zqb.cyol.com/html/2012-01/09/nw.D110000zgqnb_20120109_1-03.htm dice que el artículo ha sido borrado. Sin embargo otros medios electrónicos en China que lo habían reproducido siguen manteniéndolo a disposición del público, entre otros, puede consultarse en <http://finance.workercn.cn/c/2012/01/09/120109080145814615718.htm>, “报告盘点中国转型陷阱症_状：假借维稳拒绝改革”, consultado el 28 de mayo de 2012

(2) Wu Bangguo, Xin Xiling, Wang Wen, Ye Fu, Li Shenming, Zhang Musheng y hasta el mismo Primer Ministro Wen Jiabao

(3) Véase <http://www.nbcp.gov.cn/article/zlk/djh/201205/20120500017247.shtml>, consultado el 27 de mayo de 2012

(4) http://english.gov.cn/official/2009-04/13/content_1284128.htm, consultado el 20 de mayo de 2012.

(5) <http://eng.mod.gov.cn/index.htm>

(6) Utilizo el concepto de miedo político basado en la manera como lo explica Robin Corey: “... el temor de la gente a que su bienestar colectivo resulte perjudicado –miedo al terrorismo, pánico ante el crimen, ansiedad sobre la descomposición moral-, o bien la intimidación moral de hombres y mujeres por el gobierno o algunos grupos. Lo que hace políticos, más que personales, ambos tipos de temor, es que emanan de la sociedad o que tienen consecuencias para ésta.” Corey Robin, *El miedo. Historia de una idea política*, México: Fondo de Cultura Económica, 2009, pp. 15 y 40-41

La era iniciada por Deng Xiaoping, no sólo significó las reformas económicas que han colocado al país como la segunda economía del mundo, también significó un cambio político, el fin de las campañas de masas, la desaparición de esa construcción de enemigos que se tenía en el pasado, se dio la bienvenida al capital, a la ciencia y al capitalismo extranjero. Por lo tanto en nuestro análisis, el Partido Comunista parece que no ha reconstruido el miedo político con base en su actual realidad, tal como sí lo construyen aisladamente sus políticos e intelectuales, que identifican a la estabilidad social, la pobreza, la desigualdad y la corrupción como el enemigo, y no a las expresiones artísticas o intelectuales individuales.

El miedo político, dice Robin Corey, tiene una importante función en la movilización de una sociedad: *“Sin el peligro y el consiguiente miedo, no sólo carecemos de una convicción apasionada de los valores políticos: nos quedamos sin convicciones, nos sentimos como muertos. Sólo frente al miedo despertamos a la acción y creemos que hay algo en el mundo que justifica nuestros esfuerzos por permanecer en él.”*⁽⁷⁾. Obviamente es difícil que en una sociedad como la china actual, con un enorme e inevitable acceso a la información, se pueda crear un enemigo constituido por escritores o defensores de los derechos consagrados en las propias leyes del país.

(7) Corey, p. 19

El XVIII Congreso del PCCh: desde dentro

Xulio Ríos

Director del Observatorio de la Política China

y autor de “China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping”.

El epicentro del XVIII Congreso del Partido Comunista de China (PCCh) celebrado en Beijing entre los días 8 y 14 de noviembre, ha girado sobre dos cuestiones esenciales. En primer lugar, la gestión de la sucesión en el liderazgo. En segundo lugar, la reivindicación de una reforma y apertura que precisa definir los trazos y contornos de su diseño final.

En realidad, en este 2012 se ha cerrado un ciclo iniciado en 1921, cuando se fundó el PCCh. Por primera vez, la elección de los máximos dirigentes del partido debía abordarse sin la presencia ni la autoridad de ninguno de los grandes líderes históricos. Debía hacerse, además, en un contexto de progresiva dispersión del poder en buena medida como consecuencia de los cambios experimentados por China en los últimos más de treinta años. El temor a la división se complementó con la oportunidad de precisar y matizar las reglas de aquella institucionalidad que pudiera servir de guía para ocasiones futuras.

¿Cómo elegir el equipo dirigente? El ritual formal es conocido y apela a la observación de los pertinentes estatutos. El Congreso elige al Comité Central y la Comisión Central de Disciplina. El Comité Central elige al Buró Político y al Comité Permanente. Pero, ¿cómo gestionar las propuestas de candidatos? Los antecedentes de este Congreso han sido especialmente convulsos, tanto en razón de las escaramuzas previas como de las expectativas y rumores, fundados o no, que nutrieron todo el proceso anterior. El regreso a la estación de Beidahe, tras su clausura como balneario partidario en los primeros años del mandato de Hu Jintao, evidenció la complejidad del proceso. ¿Qué papel debían jugar el secretario general precedente, el vigente y el próximo en la conformación de la nueva dirección? ¿Qué papel deberían jugar los supervivientes de anteriores Comités Permanentes del Buró Político? ¿Cuál debe ser el selecto “colegio electoral” proponente y cuál el calendario de la transición?

A la vista de los resultados, cabe significar un nuevo empuje a esa singular institucionalidad a la que Hu Jintao ha dedicado importantes esfuerzos en sus años de mandato. En efecto, las claves citadas en forma de interrogante han desempeñado un papel sustancial. Por otra parte, si el consenso ha servido para exaltar las convergencias frente a las divergencias, también procede destacar la perenne impronta en la cultura política china del viejo aserto: “el emperador reina hasta que muere”. El papel de Jiang Zemin no ha sido menor. Si la biología sigue su curso natural, es probable que Hu Jintao desempeñe un papel más destacado en la designación del sucesor de Xi Jinping (quien pudiera haber sido inicialmente señalado ya). La otra posibilidad radica en que Hu Jintao simbolice la ruptura con aquella cultura, retirándose incluso del segundo plano de forma efectiva para dejar expedito el camino a su sucesor, tal como pudiera ilustrar la automaticidad en la asunción de funciones al frente de la Comisión Militar Central. También en el hecho de obviar el reconocimiento como “núcleo” de su generación, cerrando otro ciclo político-semántico que tendría su culmen en Jiang Zemin. ¿Cuánto hay de debilidad de Hu y cuánto de apuesta por una institucionalidad que debilite

el papel de las personas a favor de reglas y procedimientos? ¿Balance ajustado y fino o lectura en clave de derrota personal? Más de lo primero que de lo segundo.

La transformación institucionalizada del liderazgo vendría a ser una muestra palpable de los resultados de la reforma política. La abolición del sistema de ocupación permanente de los cuadros a todos los niveles, un trauma que habitualmente ha complicado y desnaturalizado las previsiones estatutarias comunes en los partidos comunistas, podía permitir suplantar la subjetividad por la organicidad. Ya en los 70 se tomó la decisión de la jubilación obligatoria de los funcionarios más importantes, aunque su papel entre bambalinas reflejaba el mantenimiento de una influencia considerable.

La reivindicación de la reforma y apertura, la *gaige-kaifang* iniciada en 1978, había resultado necesaria ante los brotes de neomaoísmo y la tentativa de volver a los movimientos de masas del pasado con el propósito de terciar en el debate político y sucesorio. Ese fantasma evoca circunstancias en extremo peligrosas en la política china. Cabe prestar atención a tres aspectos. Primero, el énfasis en la trascendencia de la reforma en el proceso de modernización de China, muy superior al desempeñado por el maoísmo. Segundo, la definición de la guía teórica e ideológica básica, que une a los baluartes clásicos del marxismo-leninismo y el pensamiento Mao Zedong, el socialismo con peculiaridades chinas de Deng Xiaoping, la triple representatividad de Jiang Zemin y, novedad, la concepción científica del desarrollo de Hu Jintao. Tercero, la reafirmación de las líneas maestras del proceso que se intensificarán en los próximos años, tanto en lo económico y político como en otros ámbitos, sin hacer concesiones a tanteos exploratorios del pasado ni a exigencias externas.

La teoría del desarrollo científico fue presentada por Hu Jintao en este congreso como el mayor logro del PCCh en la última década. Propuesta en una reunión del Comité Central en 2003, al inicio de su mandato (2002), e incorporado a los estatutos del PCCh en el XVII congreso (2007), recibe ahora un reconocimiento pleno que le asegura una posición de privilegio al lado de las máximas figuras del PCCh. El desarrollo científico sintetiza una propuesta teórica que apuesta por equilibrar el crecimiento con la sensibilidad ambiental y la superación de las desigualdades (la sociedad armoniosa). El abandono de la retórica confuciana queda subsumido así en una formulación más acorde con el vocabulario político usual en el PCCh.

En su conjunto, cabe imaginar que este congreso ha servido, sobre todo, para establecer mecanismos formales que aseguren el reemplazo regular y organizado de la cúpula del poder así como el largo proceso de selección y preparación del candidato a la máxima jefatura. El consenso y el compromiso, valores primordiales, no ajenos a las particularidades de la civilización china, se reafirman ahora como una voluntad inseparable de su exceso demográfico. Un simple 1% de oposición al PCCh sería mayor en términos numéricos que la población de Portugal. No hay porcentajes ínfimos en esta China de más de 1.300 millones de habitantes.

Xi Jinping, el nuevo secretario general del PCCh, llamó a entender el “fondo histórico” del actual momento político para calibrar los desafíos sin precedentes que aguardan, enfatizando una vez más que la clave estriba en el papel del PCCh y su apego y fidelidad a un proyecto original que aspira a cerrar otro ciclo, el de la decadencia agravada en el siglo XIX.

La curiosidad despertada se reflejó en el número de medios acreditados: un 40 por ciento más que en el congreso de 2007, elevándose a 2.732.

Presunciones oficiales

Fuentes oficiales han destacado que en este congreso, por primera vez, se ha evaluado a los candidatos preliminares con un margen medio del 13,4 por ciento en 40 unidades electorales de 31 provincias, regiones autónomas y municipalidades del país. El número de candidatos sobrepasó en más de un 15% a los delegados, frente al no menos del 15% y más de un 10% observados en el XVII y XVI congreso del PCCh, respectivamente.

Entre los 2.270 delegados elegidos, cabe significar algunos cambios: el número de funcionarios supone el 69,5%, inferior en 2,1 puntos al anterior; el de representantes del nivel básico equivale al 30,5% y un aumento del 2,1% respecto al anterior; el número de trabajadores asciende a 169 frente a 51 del congreso anterior; la edad media es de 52 años y los menores de 35 años representan el 5%, con un crecimiento de 1,9%; la mayor parte de los delegados se unieron al PCCh tras 1978 y quienes se afiliaron al PCCh después de noviembre de 1976 suponen el 72,2%, con un aumento de 20,5 puntos porcentuales. En total, con invitados, 2.325 participantes.

La elección del Comité Central (CC) y de la Comisión Disciplinaria (CCCD) se desarrolla en el marco de elecciones competitivas, procedimiento introducido en 1987 (XIII Congreso). Un 8% de los nominados a titulares y suplentes fueron eliminados.

Casi el 50% de los miembros del CC, 205 titulares y 171 suplentes, son nuevos.

La corrupción y otras lacras

La lucha contra la corrupción, el proyectil almibarado del que Mao hablaba, ha estado muy presente en el cónclave. En el congreso se informó de la elaboración de un plan contra la corrupción para el periodo 2013-2017. Hu Jintao reclamó una estricta autodisciplina y el reforzamiento de la educación y la supervisión de familiares y personal a cargo. Los cuadros dirigentes deben eludir los privilegios y ser ejemplo de moralización administrativa, enfatizó. Sin una declaración pública de la riqueza individual de los funcionarios no habrá condiciones para una gobernanza transparente. Si nos atenemos a la sinceridad de las palabras, cabe esperar iniciativas de cierto alcance en los próximos meses que refuercen los controles y la prevención en esta materia.

El PCCh afronta una creciente conciencia pública para participar y expresarse. Muchos ciudadanos, apelando al discurso oficial, encuentran en la lucha contra la corrupción un mecanismo de incidencia política que compromete de forma activa el liderazgo del PCCh. Como se dijo en el congreso, cada ciudadano conectado a Internet (más de 538 millones) dispone de un megáfono.

Reforma política

También el signo de la reforma política revalidó su carácter e impronta en este congreso. El PCCh vino a decir que siempre colocó la reforma de la estructura política en una posición prioritaria dentro de la reforma general del país, axioma difícil de admitir. Por otra parte, se enfatizó que esta debe abordarse a partir de la realidad propia, prometiendo más democracia, mejor aplicación de la ley, y más sustanciales, efectivos y amplios derechos democráticos de la sociedad. La democracia dentro del partido ha sido, no obstante, el matiz más sobresaliente, confirmándola como primera urgencia y antídoto frente al temor de una esclerosis o deturpación de sus estructuras.

La reforma del régimen político fue definida por Hu Jintao como “un imperativo” que debe impulsarse sin cesar. La democracia popular debe ser más amplia, más plena y más compleja, aseveró. También que “nunca trasplantará mecánicamente un sistema político de Occidente”. Para ello, invocó la unidad de la dirección del PCCh a la hora de explorar el “enriquecimiento de las formas de democracia” y el papel de la ley en la gestión social. Ambos elementos facilitarán el aumento de su capacidad de gobernación y la resistencia a la corrupción, ejes que pueden permitirle consolidar su posición como partido gobernante. El partido debe actuar en el marco de la Constitución y las leyes, no al margen de ellas.

Los mayores peligros que enfrentaría el PCCh consisten en falta de ímpetu, incompetencia, desconexión con la sociedad, corrupción y “otras conductas reprobables”. Todo ello debe ser mantenido a raya para asegurar la vitalidad de un proyecto definido como “marxista, innovador y orientado al servicio”, en palabras de Hu.

El núcleo de la reforma política que administra el PCCh consiste en ayudarlo a mantener su estatus dirigente y mejorar el imperio de la ley y la democracia popular. El multipartidismo no es el objetivo. El aumento de las sesiones públicas de evaluación de la labor de los dirigentes, en curso desde hace años en el medio rural, se complementa con una toma de decisiones que se pretende más abierta promoviendo las consultas. Esta democracia deliberativa o consultiva sería una innovación china y debe servir para reforzar la confianza en la idoneidad del sistema vigente, ampliando el alcance de la participación política. En su informe, Hu Jintao utilizó por primera vez en un documento de esta importancia el concepto de democracia consultiva, en experimentación en algunos lugares desde finales del siglo pasado (el modelo Wenling, ciudad de Zhejiang), ideado como antídoto para tomar el pulso y reducir las tensiones sociales. No obstante, las metas, objetivos estratégicos y directrices no han sido del todo claras.

El procedimiento de consultas ha vivido en el congreso su propia experiencia, abriendo tres portales para que pudieran formularse propuestas, con un total de 190.000 recibidas y reflejo de las mayores preocupaciones sociales: corrupción, disparidad de la riqueza, alzas de precios, distribución de ingresos, calidad de vida, dominio industrial de las empresas estatales, educación, seguridad social, servicios públicos...

Cabe deducir que la reforma se conducirá de manera tan activa como prudente, asegurando la preservación de la estabilidad. El *wei wen* se complementa con el *buz he teng*, una expresión traducida como “no hacer algo una y otra vez”, usada por Hu en el 30 aniversario de la *gaige-kaifang* y que reiteró en este congreso.

Por otra parte, el *top-level design*, concepto que apareció por primera vez en octubre de 2010 en la propuesta del CC para el XII Plan quinquenal, debe aumentar su precisión en los años venideros.

Los éxitos

En los diez años de Hu Jintao, la economía china creció a un 10,7% de media anual (el resto del mundo, al 3,9%). China superó la crisis de 2008 y sacó de apuros a medio mundo afirmándose como la mayor potencia comercial. La economía del gigante asiático pasó del sexto puesto al segundo en el ranking mundial. El PIB per cápita, que equivalía a 1.135 dólares anuales hace 10 años, ascendió a 5.432 dólares. Los 1.300 millones de chinos se incluyeron en el sistema de seguridad social. La actual China muestra igualmente una importante consolidación de la sociedad urbana, nacionalista y a la vez descontenta por la persistencia y aumento de las diferencias y los abusos de poder.

La China que recibió Hu Jintao en 2002 era un país socialmente desequilibrado por el signo de las reformas de su antecesor. La agenda se ha compensado, aunque muchos problemas estructurales subsisten de forma evidente y clara.

Pasar de una economía impulsada por la inversión a otra impulsada por el consumo con el auxilio de una urbanización al alza, constituye uno de los ejes vertebradores del futuro inmediato de China. Se espera que cerca de 100 millones de trabajadores rurales se conviertan en residentes urbanos en los próximos diez años, originando un aumento considerable del consumo. En 2002, la tasa de urbanización era del 39,1%, en comparación con el 51 por ciento de 2011. La reforma del *hukou* podría dar un impulso a este proceso. La tasa de crecimiento de la próxima década oscilará entre el 7-8%, cifra mínima para lograr duplicar el PIB de 2010 en 2020.

La urgencia de dicho giro se ha visto reforzada por los datos ofrecidos por el ministro chino de comercio, Chen Deming, quien declaró que la situación comercial es “sombria”, tanto por la débil demanda global, como por el aumento de los costes internos y el proteccionismo comercial. En los 10 primeros meses de 2012, el crecimiento del comercio exterior fue del 6,3%, inferior al objetivo del 10%.

La tasa de inversión en China es del 50%, muy elevada en comparación con otros países. No obstante, por primera vez en 10 años, la contribución del consumo al crecimiento de PIB superó a la inversión. En este sentido, 2012 marcó un punto de inflexión en la búsqueda de un mejor equilibrio en su desarrollo, tendencia que deberá afianzarse en los próximos años.

En el orden financiero, la Comisión Reguladora de Valores de China negó que vaya a permitir a las compañías extranjeras cotizar en el mercado bursátil chino en el futuro cercano, desmintiendo la existencia de planes en tal sentido.

En el orden social, se reiteró el objetivo de alcanzar una sociedad acomodada en 2020, aumentando significativamente los ingresos de los residentes urbanos y rurales (duplicación en 2020 del nivel de 2010). En

2011, China se ubicó en la posición 77 de 213 economías con un ingreso nacional per cápita de 4.940 dólares, de acuerdo con el Banco Mundial. El promedio mundial ascendía el año pasado a 9.491 dólares.

Por otra parte, aunque el mercado laboral se enfrenta a la presión derivada de la desaceleración, la tasa de desempleo urbano se situó, según fuentes oficiales, en el 4,1 a finales de septiembre, inferior a la meta oficial del 4,6% para 2012.

Cabe significar, por último, que el compromiso ambiental se ha incluido en los estatutos del PCCh, reflejando una preocupación creciente por revertir los daños ecológicos.

Nacionalidades minoritarias

La preocupación por las tensiones existentes en Tíbet y Xinjiang ha planeado sobre el congreso. Seis tibetanos se inmolaron en las horas previas a su inicio. La vigilancia policial fue ampliamente reforzada en el entorno de los monasterios, mientras las manifestaciones irrumpían en la provincia de Qinghai. Desde marzo de 2011, suman ya 70 inmoluciones, la mayoría fuera del Tíbet administrativo, en las zonas próximas e integrantes del Tíbet histórico.

En vísperas del congreso, Navi Pillay, máxima responsable de derechos humanos de la ONU, urgió a China a afrontar la frustración tibetana, motivando una declaración desautorizándola y las habituaciones acusaciones al comportamiento del Dalai Lama, de gira por Mongolia y Japón, entre protestas de Beijing.

Nur Bekri, gobernador de Xinjiang, reconocía que la lucha será larga, complicada e intensa, para derrotar a las “tres fuerzas malignas” (separatismo, extremismo y terrorismo). Dicha declaración de fe se completaba con el anuncio de nuevas políticas financieras preferenciales para Xinjiang. Erre que erre, pues.

Defensa

Hu Jintao apeló en su informe a hacer de China una “potencia marítima”. El aumento de las tensiones en su periferia, tanto en el Mar de China oriental como meridional, vaticina un esfuerzo adicional en esta materia que no sugiere, por el contrario, cambios cualitativos que supongan una ruptura con la tradicional política de apaciguamiento. No obstante, muchos en China esperan de Xi Jinping una gesticulación más prominente frente a la “irreverencia” de los pequeños estados vecinos que osan contrariar las “irrefutables” credenciales del gigante.

Política exterior

El desarrollo de China depende de un ambiente internacional pacífico y la política exterior seguirá haciendo virtud de este axioma. No obstante, se advierte un tono de clara preocupación. EEUU no está có-

modo con el crecimiento de China, se dice. Esto explica en buena medida la estrategia de regresar a Asia-Pacífico. Las políticas de contención y compromiso desarrolladas por Washington se basan en su percepción de que China constituye una amenaza.

Si EEUU no cambia sus modos de pensar tradicionalmente hegemónicos, habrá más y más conflictos en la medida en que China no tiene intención de descuidar el desarrollo y protección de sus intereses. Al contrario.

Conclusión

El nuevo CPBP quedó integrado por Xi Jinping, Li Keqiang, Zhang Dejiang, Yu Zhengsheng, Liu Yunshan, Wang Qishan y Zhang Gaoli. En el Buró Político les acompañan Ma Kai, Wang Huning, Liu Yandong (mujer), Liu Qibao, Xu Qiliang, Sun Chunlan (mujer), Sun Zhengcai, Li Jianguo, Li Yuanchao, Wang Yang, Zhang Chunxian, Fan Changlong, Meng Jianzhu, Zhao Leji, Hu Chunhua, Li Zhanshu, Guo Jinlong y Han Zheng.

En los días siguientes, Zhao Leji fue nombrado para sustituir a Li Yuanchao al frente de organización. Meng Jiazhu, a Zhou Yongkang en la comisión de asuntos políticos y jurídicos, y Liu Qibao, en propaganda sustituyendo a Liu Yunshan. En el plano territorial: Sun Zhengcai (Chongqing), Han Zheng (Shanghai) y Sun Chunlan (Tianjin), completan los primeros cambios.

En todos ellos sobresale, en primer lugar, la lealtad al PCCh, una virtud que podría traducirse en la indisposición para acometer en los próximos años iniciativas arriesgadas. En segundo lugar, cabe observar que si las reglas de jubilación, entre los 68 y 70 años, se mantienen, no es lo suficientemente joven como para servir durante dos mandatos. Aparte de Xi Jinping y Li Keqiang, que son, con mucho, el dúo más joven - su edad promedio es de 58 años, contra 65 para los otros cinco-, deberán salir de la escena en 2017. Entonces, la pareja Xi - Li Keqiang tendrá que continuar su viaje con un equipo totalmente nuevo.

Wang Qishan, nombrado jefe de la Comisión Disciplinaria y a cargo de la lucha contra la corrupción, y Zhang Gaoli, pertenecen al movimiento de los reformadores económicos. También leales a Jiang Zemin, abogan por la reforma financiera y simpatizan con el desarrollo de las fuerzas del mercado, guardando un sepulcral silencio sobre las reformas políticas. En el caso de Wang Qishan, probablemente, la asignación de la Comisión Disciplinaria (lo que le presupone una proximidad significativa a Xi Jinping) le hará perder influencia en la gestión y orientación de la economía. Zhang Gaoli, expresión para muchos de una carrera basada sobre todo en un desempeño meritorio, es criticado por algunos que le acusan de haber endeudado Tianjin al multiplicar proyectos de infraestructuras totalmente innecesarias. En cuanto a Zhang Dejiang quien reemplazó a Bo Xilai en Chongqing, y se formó en los años 80 en economía en Corea del Norte, en la Kim Il Sung University, es un gran defensor de las grandes empresas públicas, monopolios y de la planificación, receloso con el mercado y su absolutización. Durante su tiempo al frente de la provincia de Guangdong, se mostró claramente hostil a la apertura política, hasta el punto de que su mandato en la provincia

sureña estuvo marcado por constantes enfrentamientos con los periodistas más independientes en el sur de China. Yu Zhengsheng comparte fidelidades con Deng Xiaoping y, en menor medida, con Jiang Zemin.

El signo más evidente de la contención de una hipotética reforma política ambiciosa es la ausencia de sus dos más fuertes partidarios, Wang Yang y Li Yuanchao. Ambos fueron excluidos del Comité Permanente. Si Wang Yang parecía haber perdido posibilidades a medida que el afán por una opción consensuada ganaba terreno, una alternativa construida sobre la base de la exclusión de los extremos (ni Chongqing ni Guangdong, aunque Wang Yang siga en el Buró Político), la no inclusión de Li Yuanchao, como el anterior afín a Hu Jintao, podría interpretarse como una derrota de éste. Cabe señalar que Li venía ocupando una posición privilegiada al frente del departamento de organización desde donde controlaba todos los datos y movimientos de personal dentro de la burocracia. Li Yuanchao era el custodio de las investigaciones secretas de los miembros del Partido y de las evaluaciones confidenciales sobre su lealtad al sistema. Por lo tanto, teóricamente capaz de hacer o deshacer carreras. Por todas estas razones, su promoción al Comité Permanente parecía asegurada, pero faltó la unanimidad.

Por último, entre los recién llegados, Liu Yunshan es un próximo a Hu Jintao. Se trata de un *apparatchik*, especialista en propaganda y el único miembro del nuevo Comité Permanente que no tiene experiencia en la dirección política de una provincia. Sus convicciones son inseparables de la labor que ha venido desarrollado en los últimos años al frente de los mecanismos de control de la información. Su filiación, por lo tanto, es netamente conservadora aunque en un contexto continuista.

De Li Keqiang, viceprimer ministro y miembro del Comité Permanente desde 2007, cabe señalar su formación en derecho y economía. La promoción política se la debe a la Liga de la Juventud, de la que fue secretario general en los años noventa. Li, afín a Hu Jintao y como él con poco carisma personal, es un reformador convencido, muy especialmente en el ámbito económico. No está claro cómo Li Keqiang podrá iniciar las reformas del plan sugerido en el ya citado informe del Banco Mundial sobre China, publicado en febrero de 2012, suscrito tanto por su presidente Robert Zoellick como por el director del Centro de Investigación del Consejo de Asuntos de Estado, Li Wei.

Por lo que se refiere a Xi Jinping, príncipe rojo (como Wang Qishan, Zhang Dejiang o Yu Zhengsheng), tiene formación en derecho e ingeniería química. Su padre, Xi Zhongxun, miembro del Buró Político y viceprimer ministro, fue valedor de las “zonas económicas especiales” que en los años ochenta se convirtieron en los oasis capitalistas en la China post-Mao. Fue represaliado en las primeras campañas de Mao contra los grupos “anti-Partido” y también durante la Revolución Cultural. En 1989 condenó la represión de Tiananmen, algo que su hijo se abstuvo de hacer. A Xi Jinping se le relaciona con el clan de Jiang Zemin y de Zeng Qinghong, pero matizando una equidistancia con la que pretende afirmar su autonomía.

Además de asumir la secretaría general del PCCh, Hu Jintao cedió ipso facto la presidencia de la Comisión Militar Central (CMC). Es este un órgano clave en la cima del poder y cuya renovación anticipó el signo que connotaría el propio Comité Permanente. En efecto, la marginación de figuras como Liu Yuan (hijo del ex presidente Liu Shaoqi y afín a los neomaoístas, aunque próximo a Xi Jinping) o de Zhang Qingsheng,

número 2 del Estado Mayor, partidario de la separación de Ejército y Partido, invocaba esa eliminación de los extremos y la apuesta por el fortalecimiento de las posiciones intermedias con aliados de las diferentes facciones capaces de tender puentes y reducir disensiones. Algunos interpretaron la cesión del mando de la CMC a Xi Jinping como una muestra de la debilidad política de Hu Jintao. No obstante, en dicha decisión pudo haber influido la propia experiencia personal de Hu y su empeño por afirmar una normalidad institucional que otros líderes han subordinado a su desmedido afán de presencia pública. Recuérdese que Hu debió vencer las resistencias de Jiang Zemin cuando en 2003 reclamó la presidencia de la CMC para combatir eficazmente la epidemia del SARS. La falta de medios adecuados en el sistema público de salud, obligaba a recurrir a los recursos del ejército, decisión que estaba fuera de sus capacidades como presidente del Estado y secretario general del PCCh. Jiang Zemin cedió la presidencia de la CMC a Hu Jintao en 2004. Por otra parte, el ascendente de Xi Jinping en el ejército, donde fungió como secretario personal del ministro de defensa Geng Biao (1979-1982), le facilita un anclaje sin estridencias.

En su conjunto, el perfil político que nos ofrece este nuevo Comité Permanente del Buró Político del PCCh, que dirigirá los destinos de China en los próximos cinco años, podría definirse como claramente nacionalista, equilibrado en lo económico pero dispuesto a avanzar por la senda del reformismo haciendo gala de un pragmatismo absoluto, mientras que en lo político se conducirá con extrema cautela.

En su primera comparecencia pública como líder al frente del PCCh, Xi Jinping hizo ostentación de un nuevo estilo de comunicación. Más expresivo y seguro de sí mismo, ofreció otro semblante a la audiencia, vaticinando con sus ademanes cambios que le confieren a priori una mayor cercanía a la ciudadanía. Pero la sociedad china aguarda de los nuevos dirigentes más que gestos y relativo buen talante.

En dicha presentación ante los medios, la palabra más repetida por el nuevo secretario general fue “renmin”, el pueblo. Esa invocación pudiera ser reflejo de una cierta conciencia acerca de las aspiraciones que hoy manifiestan buena parte de la sociedad china, tan irritada con el inagotable fenómeno de la corrupción y el abusivo y alarmante enriquecimiento de las capas más elevadas de la nueva aristocracia como ansiosa por acceder a los beneficios derivados de décadas de crecimiento que apenas han alcanzado al común de unos ciudadanos que aprecian como el mayor cambio en sus vidas el aumento de los precios de los bienes más elementales. Las mejoras introducidas durante el mandato de Hu Jintao han servido, sobre todo, para señalar y resaltar las carencias. Ahora se necesita un gran esfuerzo económico para llenar de contenido las promesas de construir una sociedad acomodada. Unos deben enriquecerse primero, decía Deng, para después hacerlo todos los demás, asegurando una prosperidad común. Pero las desigualdades son tan exponenciales que muchos añoran el igualitarismo.

En buena medida, la estabilidad interna en los años venideros pende de ese hilo. La multiplicación de los conflictos sociales advierte de los límites de la paciencia que en China es mucha pero cuando se acaba el estallido no acostumbra a dejar títere con cabeza.

La China que hereda Xi Jinping es una de las economías más ricas del mundo pero con unos niveles de injusticia también de los mayores del planeta. Su antecesor, Hu Jintao, le dio traslado desde el primer momento

de todos los poderes efectivos del sistema político chino, a la espera de que en marzo asuma la presidencia del Estado. Todo indica que esa tríada de poder que se afirmó tras los sucesos de 1989, se mantendrá inalterable. Ello pudiera vaticinar una consolidación institucional que aguarda nuevos desarrollos, entre los cuales debiera figurar la transparencia como rubro a mejorar de forma ostensible, aunque descartando virajes rupturistas.

El legado que recibe Xi Jinping de Hu Jintao alude a una agenda más equilibrada pero con enormes desafíos. Asume el mando de una China más fuerte en muchos sentidos, pero igualmente con carencias estructurales notorias. La obsesión del crecimiento seguirá primando en un contexto exterior ciertamente adverso pero con la exigencia añadida de operar cambios estructurales internos que pueden generar tensiones entre los diferentes grupos de poder adheridos como sanguijuelas al sistema económico, de donde detraen esos lucros que exacerban las desigualdades hasta niveles difícilmente soportables.

El cambio en el modelo de desarrollo tiene aun poco recorrido real. Se ha formulado el objetivo, se han establecido las primeras bases de dicha transformación, pero una reforma tan ambiciosa exigirá un fuerte empeño. En China aseguran que Xi Jinping cuenta con esa fortaleza necesaria, pero el tiempo lo dirá, especialmente a la hora de imprimir una mayor eficiencia en aspectos como la innovación tecnológica o la protección ambiental, ambos clave para alcanzar esa calidad llamada a enriquecer los obsoletos dígitos de crecimiento a toda costa, sin pararse a considerar los efectos colaterales.

El consenso que ha determinado la composición del liderazgo es un arma de doble filo. Facilita la unidad y hasta puede que la integración, alejando escenarios, tan temidos, de división interna, pero también puede retardar la implementación de reformas necesarias y que se vienen dilatando desde hace tiempo. La capacidad de adaptación, tan visible en la mutación camaleónica que ha vivido el PCCh en los últimos más de treinta años, pudiera ahora quedar en entredicho si en efecto no alcanza a reconocer los cambios que se vienen produciendo en los segmentos más avanzados de la sociedad china. Poco a poco se va conformando una clase media que anhela mayores libertades, que reconoce cuanto de positivo hay en la reforma, pero muestran una creciente impaciencia por el avance de una apertura que se resiste. Ese bloqueo solo tendría la excusa de garantizar la pervivencia de un mandarinato burocrático cuyos privilegios podrían estar en riesgo si la transparencia o el control público le derriban los altos muros que ahora les protegen. La demora en la aceptación de ese cambio en la cultura política es un riesgo añadido para la estabilidad.

El proyecto vuelve a centrarse, pues, en sus tradicionales señas de identidad, pudiendo aguardarse más reformismo económico, con impulsos a la economía privada que no erosionarán tampoco el significado papel de la economía pública, pero no así alteraciones sustanciales del orden político, con una vigencia que se arrastra desde 1949 y cuya obsolescencia parece ausente en el vocabulario de los nuevos líderes. La reforma en este ámbito será tan cautelosa y timorata como hasta ahora. En marzo próximo, Zhang Dejiang se convertirá en digno sucesor de Wu Bangguo, y con seguridad heredará también su estela conservadora. Solo las exigencias cívicas podrían obligarle a acelerar el ritmo.

Esperemos también para los años venideros una China mucho más presente en el ámbito internacional, con una diplomacia mucho más compleja e incisiva, basada no solo en la primacía de lo económico. Por el

contrario, ganará en diversidad, en proyección y en ambición, consciente de que precisa instrumentar un dispositivo idóneo para superar el cerco estratégico que pudiera estar conformándose en su entorno más inmediato. Confiamos en que dicha actitud no desmienta el tantas veces invocado pacifismo de su emergencia.

Los desafíos principales de la nueva cúpula china se integran en tres rubros: reformas políticas (corrupción, Internet o la superación de la brecha social), modelo económico (desarrollo del mercado interior, con garantías para la clase media ascendente y definición del papel del sector público), y el papel de China en el mundo, habida cuenta que según la OCDE, en 2016 podría confirmarse como la primera potencia económica del planeta.

NOTA:

El presente texto se basa en el seguimiento de las informaciones publicadas en los principales medios chinos durante la celebración del XVIII Congreso del PCCh.

解析中国

Jiexi Zhongguo



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

中国

Observatorio de la
Política China