Gillian Hui Lynn Goh

La "democratización" de las leyes y las políticas en China: dos pasos adelante, un paso atrás, desde la Reforma y Tienanmen hasta el Falun Gong

HACE SÓLO UNOS POCOS AÑOS, la idea de poner "China" y "democracia" juntas en la misma frase hubiera sido inconcebible para muchos. Sin embargo, el término "democratización" se ha tornado más aplicable a China debido al desacoplamiento de la idea de democracia de la sola idea de la participación política directa y las elecciones. Para poder hablar de la práctica de la democracia en China es necesario empezar por reconocer que 1) en una primera instancia, la protección de las libertades fundamentales es un paso en la dirección de la práctica democrática; y 2) que la democracia en un Estado autoritario o de partido único debe comenzar por la limitación del poder estatal y el establecimiento del imperio de la ley[1].

Este trabajo se propone discutir la "democratización" de China ante todo como una función de los cambios endógenos arriba mencionados (así como, aunque en forma menos determinante, de las presiones exógenas) que comenzó con la idea de evitar otro desastre como

1 Guillermo O'Donnell (1999:29-51) propuso la idea de que una democracia madura no consiste solamente en elecciones y que el objetivo del desarrollo político no es simplemente el de institucionalizar elecciones competitivas. Otros elementos igualmente importantes son la protección de los derechos individuales y las limitaciones al poder estatal.

el de la Revolución Cultural. Los cambios en las ideas de "democratización" en China pueden ser rastreados mediante el examen de las ideas emergentes de poder estatal vs. intereses del pueblo, tal como han sido debatidas en los círculos intelectuales. Afirmaremos también que la verdadera prueba del progreso de la práctica democrática en China será la respuesta del Partido Comunista Chino (PCC) a la reciente cuestión del Falun Gong. La tesis de este trabajo es que, según la definición provista, China ha realizado un gran salto adelante en términos de práctica democrática, en particular después del incidente de Tienanmen en junio de 1989. Sin embargo, este progreso ha sufrido un importante revés con el manejo de la crisis del Falun Gong.

Ideas significativas que iniciaron la democratización de China después de la Revolución Cultural

Aunque las fuerzas exógenas han desempeñado un rol en el impulso de China en dirección de la democratización –no menor en el caso de los doce millones de dólares estadounidenses en financiamiento dedicado en 2005-2006 a ese objetivo y de los requisitos de conformidad con las normas de instituciones internacionales tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC)– los inicios de la democratización de China han sido de naturaleza endógena. Los hitos que marcan el progreso de las ideas democráticas incluyen lo que Minxin Pei (1995:67) ha denominado "las tres mini-olas de actividad pro-democracia espontánea" que incluyen el movimiento del Muro de la Democracia de 1978-79, las manifestaciones estudiantiles de 1986-87 y el movimiento de la Plaza Tienanmen del 4 de junio de 1989. En tiempos más recientes, la internacionalización de la cuestión del Falun Gong ha constituido otro terreno de prueba para los incipientes procesos pro-democráticos en China.

Los acontecimientos de fines de los años setenta, junto con la apremiante necesidad de aprender del desastre que fue la Revolución Cultural, contribuyeron a la preocupación de los intelectuales chinos de la década de los ochenta por la cuestión de la reforma política. Yijiang Ding (2001:9) sintetiza del modo siguiente las principales controversias intelectuales de la época:

> En los inicios de los años ochenta, la naturaleza de la sociedad socialista y las funciones básicas del Estado socialista comenzaron a ser cuestiones de discusión en el debate académico. La desaparición de las clases enemigas desencadenó una serie de desarrollos teóricos. El "pueblo" se modificó, dejando de ser una clase social para convertirse en un grupo prácticamente omniabarcador, idéntico a la "sociedad". La lucha de clases fue reemplazada por las "contradicciones dentro del pueblo" en tanto que dinámica principal del cambio social.

Este cambio radical consistente en dejar de ver a la población como una clase social homogénea para pasar a concebirla como un grupo social heterogéneo con intereses diferenciados, cambió en consecuencia la función primaria del Estado, que mutó de la "dictadura sobre los enemigos al manejo de los asuntos públicos para la sociedad en su conjunto" (Ibíd.).

Varias ideas importantes que surgieron en este período de debate intelectual merecen ser destacadas. En primer lugar, el debate intelectual de fines de los ochenta se centró en la cuestión de la función cambiante del gobierno, conduciendo a un llamado a la devolución del poder a la sociedad y al acuñamiento del importante concepto de "gobierno pequeño y gran sociedad" (*xiao zhengfu, da shehui*). Un ejemplo prominente del modo en que esta discusión intelectual tuvo su paralelo en las políticas fue la decisión del gobierno de convertir a la provincia de Hainan, conocida por entonces como Hainan Dao, en una Zona Económica Especial en la cual se establecieron libertades especiales y ciertas limitaciones al poder del gobierno.[2]

En segundo lugar, una prominente idea de los años ochenta fue que no solamente el Estado y el pueblo debían ser diferenciados, sino que además era posible que los intereses del pueblo no fueran tan homogéneos como se había pensado. Como resultado de la creciente presión de los círculos intelectuales, el Comité Central del Partido Comunista se vio forzado a reconocer que entre los grupos sociales existentes dentro del pueblo y de las regiones existía "una cierta carencia de completa unidad de intereses", lo que constituía de hecho la admisión del carácter erróneo del supuesto de Stalin relativo a la realización de un Estado altamente unificado y sin conflictos de intereses sociales tras la eliminación de las "clases enemigas".

El nacimiento del concepto de la limitación del poder estatal y del concepto de que el propio pueblo puede tener intereses diferentes y conflictivos creó un vacío dentro del cual encajaban perfectamente el desarrollo de la sociedad civil y del imperio de ley.

Progresos recientes en la práctica democrática: Libertad de asociación y sociedad civil en China

El acceso al poder del Partido Comunista Chino (PCC) en 1949 trajo consigo la propiedad pública socialista, una economía planificada y un sistema administrativo altamente estructurado y centralizado. Ello pronto asfixió a la mayor parte de las organizaciones civiles que habían sido establecidas antes de 1949, tales como las asociaciones de

2 Para más detalles, véase Changyun y Yuan, 1998.

miembros de clanes, las organizaciones ancestrales y los cuerpos civiles. Las únicas que sobrevivieron fueron las que resultaban de utilidad para el PCC y, por supuesto, las organizaciones de masas erigidas por el propio PCC, tales como los sindicatos y las organizaciones de jóvenes (cf. Keping, 2000a).

El reciente resurgimiento de la sociedad civil en China ha sido atribuido a la deliberada "reorganización de la sociedad" requerida por la reforma y el desarrollo económicos. Esto ha conducido a "la erosión de los sistemas de unidades de trabajo como forma de organización social dentro de la estructura vertical de control del Estado", a medida que cada vez más trabajadores abandonan el sector estatal para dirigirse al sector no estatal (Ding, 2001:49-50). Esta estructura vertical ha sido reemplazada por agrupamientos horizontales en actividades asociativas, las cuales han sido creadas para satisfacer la necesidad de nuevas identidades e intereses de grupo, como en el caso de las personas que han transmigrado desde diferentes regiones de China.

El crecimiento exponencial de la sociedad civil en China puede ser comparado con el inicio del crecimiento de las plantas en un bosque gracias a las primeras lluvias luego de una sequía. A partir de las lúgubres 44 asociaciones nacionales de los años '50, el número de asociaciones nacionales existentes en China se elevó abruptamente a 1.600, junto con 2.000 asociaciones locales. Y aunque los acontecimientos de Tienanmen en 1989 afectaron negativamente el crecimiento de la sociedad civil, hacia el año 2004 había 288.936 asociaciones registradas, y 317.000 en el 2006. Se estima que actualmente podría haber hasta tres millones de asociaciones no registradas en China (Ma, 2007). El reconocimiento de la necesidad de una sociedad civil más robusta puede haber emergido de la evaluación endógena de la propia crisis de Tienanmen, pues fue a partir de entonces que se propuso una "interacción más positiva" entre el Estado y la sociedad, y el desarrollo en dos pasos de la sociedad civil fue el camino sugerido en China por algunos intelectuales. En este modelo, la sociedad civil se desarrollaría en un primer momento en la esfera privada, para expandirse luego hacia la esfera pública, posiblemente haciendo posible un paso tentativo hacia la "política democrática".[3] Es importante señalar que aunque el incentivo más evidente para el establecimiento de la sociedad civil en China es la reforma económica, la existencia de un clima de tolerancia política en tanto que apoyo para dicho cambio no debe ser subestimada.

---

3 Zhenglai, Deng y Jing Yuejing, "Building Civil Society in China", citado en Ding, 2001:37.

La sociedad civil, atrincherada en las leyes y políticas chinas

Las reformas legales que han tenido lugar en relación con la libertad de asociación han sido un indicador significativo del progreso hacia una sociedad civil verdaderamente legítima en China. Aunque la libertad de asociación es un derecho de todo ciudadano chino teóricamente otorgado por la Constitución, en la práctica ha sido difícil obtener la aprobación para el ejercicio de este derecho. A partir del renacimiento de las discusiones acerca de la sociedad civil han ocurrido cambios importantes en un dirección positiva.

La novedosa concepción de los intereses diferenciados del pueblo que tuvo sus inicios en los años ochenta ha producido de hecho cambios importantes en la ley. Muchas de las prohibiciones que acompañaron el ascenso del PCC al poder fueron levantadas. En 1950 y 1951 el Consejo de Administración Gubernamental y el Ministerio del Interior establecieron dos conjuntos de reglas y regulaciones: las "Regulaciones Provisorias sobre el Registro de Asociaciones Sociales" y las "Reglas Detalladas para la Implementación de las Regulaciones", respectivamente. Estas reglas y regulaciones fueron explícitamente diseñadas para evaluar a las asociaciones civiles existentes y para prohibir a las que no resultaran favorables a la administración comunista, a la vez que para colocar bajo la jurisdicción de los departamentos gubernamentales a aquellas que resultaran de utilidad. Sin embargo, la política básica subyacente consistió en suprimir el desarrollo de las asociaciones civiles y sociales (Junning, 2000).

En contraste, en junio de 1998 se estableció el "Comité para la Administración de las Organizaciones Civiles", que supuso el reconocimiento oficial de la existencia de la sociedad civil en China. De forma similar, las "Regulaciones acerca de la Administración y el Registro de Asociaciones Sociales" promulgadas en 1998 por el Consejo de Estado (una versión revisada de las regulaciones emitidas en 1989) fueron establecidas a la par de las "Regulaciones sobre la Administración de Unidades No-Empresariales operadas por Civiles". Aunque las regulaciones continuaron siendo severas, esta aceptación de la existencia de asociaciones no controladas por el gobierno constituyó un hito más para la sociedad civil en China, puesto que formalmente transformó el estricto sistema de control gubernamental para la administración de las organizaciones civiles otorgando mayor autonomía a las asociaciones.

Así pues, existen actualmente en China básicamente tres clases de organizaciones civiles, agrupadas en dos categorías distintas. La primera categoría incluye a las organizaciones "oficiales", que son

dirigidas por el gobierno, y las organizaciones "semi-oficiales".[4] Las diferencias semánticas entre estos dos tipos de organizaciones son a menudo insignificantes, pues el departamento gubernamental designado para supervisar a las organizaciones o asociaciones "oficiales" y "semi-oficiales" tiene a menudo el poder de designar (o remover) en forma unilateral a sus líderes, y con frecuencia tiene también el control sobre sus actividades. Un amplio porcentaje de estas asociaciones controladas tiene funciones políticas y/o económicas, como en los casos de la Liga de la Juventud Comunista, la Asociación de Empresarios Privados, y la Unión de Comercio.

De mayor interés para el análisis de las prácticas democráticas son las "asociaciones populares" que disfrutan de hecho de un alto grado de autonomía. Además, la erosión del control gubernamental a nivel local hace posible que, en ese nivel, incluso las organizaciones designadas como "semi-oficiales" disfruten de un grado mayor de libertad junto con las asociaciones "populares". Mientras que muchas de las organizaciones "populares" son vistas como un "riesgo" menor para la estabilidad política porque su función primaria es cultural o intelectual, aún las asociaciones económicas/políticas en algunos estados y condados pequeños tienen ahora libertad para expresar los intereses de sus miembros (Nevitt, 1996). Estas nuevas libertades otorgadas a la sociedad civil en China han supuesto también un incremento sin precedentes de las protestas ciudadanas, fenómeno que hubiera sido severamente castigado antes de la apertura. Desde mediados de los '90 en adelante, el aumento de las protestas en China ha sido bien documentado. El Ministerio de Seguridad Pública de China informó acerca de 10.000 protestas en todo el país durante 1994, 58.000 en el año 2003, 74.000 en el 2004, y 87.000 en el 2005. Los ciudadanos comunes cuentan ahora con mayores medios para pedir a gritos que sus demandas sean atendidas por el gobierno central, en cualquier tema desde la corrupción hasta la mala calidad de los servicios de salud. En el año 2004 fueron presentadas diez millones de peticiones de intervención de Pekín; en el 2005 el número ascendió a treinta millones.[5]

Por añadidura, en muchos casos las organizaciones civiles no solamente cuentan ahora con autonomía para alentar la participación activa de sus miembros en los asuntos internos de la organización o asociación, sino que tienen además una conciencia creciente de la

---

4 La delimitación de las asociaciones "oficiales", "semi-oficiales" y "populares" ha sido discutida, por ejemplo, en Ying (1994:25).

5 Estadísticas provistas por Ma (2007). No resulta sorprendente que el gobierno chino tema ahora la ocurrencia de una "crisis de participación". Esto puede con el tiempo acabar siendo una verdadera barrera para el avance de la liberalización política.

importancia de los temas políticos relevantes y la motivación para alentar a sus miembros a participar en relación con ellos. Esto ha conducido al aumento de la participación en las elecciones a nivel de base y en las áreas rurales. La medida en que los miembros de las organizaciones son alentados a participar en las elecciones corre pareja con las compensaciones y subsidios provistos por la organización por esa participación política. El éxito de estos métodos es evidente, y se traduce en el hecho de que en las zonas rurales se alcanza a menudo un 95% de participación en las elecciones (cf. Keping, 2000b). La idea de elecciones de bases será examinada más adelante en este trabajo.

Progresos adicionales en las prácticas democráticas: Pasos significativos hacia el imperio de la ley y los derechos humanos en China

Otra evidencia alentadora de radicales cambios positivos en las prácticas democráticas en China ha sido el establecimiento y el fortalecimiento del imperio de la ley. Afirma Franz Michael (1988:33) respecto del concepto de imperio de la ley:

> En la tradición legal occidental, la ley es aplicada a todos por igual; es vinculante para el legislador y está pensada para evitar la acción arbitraria del gobernante. La ley garantiza una esfera de libertad para los miembros de una comunidad política que es esencial para la protección de la vida y la dignidad humana contra la opresión tiránica…

En este sentido, la idea del imperio de la ley es un concepto muy occidental cuyo propósito principal es regular las conductas de los individuos en general, y de los funcionarios gubernamentales en particular, mediante la prohibición del abuso de poder. El imperio de la ley también asume implícitamente la existencia de los derechos humanos, aumentando el poder del individuo por sobre el del Estado. Sin embargo, esto se encuentra claramente en contraste con el pensamiento legal tradicional chino, en el cual predomina un enfoque instrumental de la ley –es decir, donde la ley es entendida como una *herramienta* mediante la cual el gobierno gobierna sobre los gobernados. Además, en el pensamiento tradicional chino, el Emperador (o el líder del partido) se encontraba él mismo por encima de la ley, y de hecho cada uno de sus deseos o voluntades era la ley misma; y es inherente al concepto socialista chino de la ley y *zheng-fa xitong* la idea de *linghouxing* o flexibilidad, que habilita al Estado –o, más específicamente, al líder del Estado– a interpretar la ley (en la mayoría de los casos de acuerdo con sus propios intereses o con los del partido).

El reciente impulso al establecimiento en China de un imperio de la ley más cercano al concepto occidental es guiado tanto exógena como

endógenamente por el imperativo económico. En primer lugar, al favorecer la economía de mercado por sobre el sistema planificado anterior, las leyes se tornan cada vez más vitales para regular las actividades económicas de China. Además, el gobierno central se vio obligado a entregar poder financiero y fiscal, derechos de propiedad y asignación material de poder a los gobiernos locales y a los individuos (cf. Yongnian, 2004:56). Al mismo tiempo, junto con la política de puertas abiertas sobrevino la necesidad de atraer inversiones extranjeras, y la confianza de los inversores extranjeros debía ser ganada mediante el establecimiento de un sistema legal imparcial y consistente. La apertura de la economía a la comunidad internacional es en verdad una avenida de doble mano, y las economías de mercado establecidas de Occidente con las cuales China más deseaba mantener vínculos económicos también ejercieron presiones externas para que China se adhiriera a las normas internacionales. Un buen ejemplo de ello es la estipulación de un sistema de revisión judicial[6] y los cambios en las leyes y prácticas comerciales a que se sujetó China para ingresar en la Organización Mundial de Comercio.

De las ideas de democratización a su implementación: la reforma legal en China

Dada la historia legal de China, el progreso recientemente alcanzado en el imperio de la ley desde la Constitución China de 1982 es sorprendente. Ello se aplica, en particular, a las leyes que específicamente contienen el abuso del poder estatal sobre el individuo. En 1991 el Consejo de Estado publicó un documento titulado "La situación de los derechos humanos en China". Se trató del primer reconocimiento formal del concepto de Derechos Humanos por parte del gobierno chino. Muy sorprendentemente, dentro del pasmoso cúmulo de 9.429 leyes aprobadas en China entre 1991 y 1997[7] el gobierno chino prestó atención específica a los derechos legales de los ciudadanos. Por ejemplo, en octubre de 1990 se promulgó la Ley de Litigios Administrativos, que confirió a los ciudadanos recurso legal para el caso de abuso estatal de poder. En mayo de 1994 China promulgó la Ley de Indemnizaciones Estatales, que estipula que "cuando una agencia gubernamental o sus funcionarios, en el desempeño de sus funciones, invaden los derechos e intereses legítimos de un ciudadano, persona legal u otra organización, resultando en daños, el damnificado tendrá derecho a obtener indemnización estatal" (Wang, 2000). Además, en marzo de 1996 China estableció la Ley de Castigos Administrativos,

6 Para una discusión sobre este punto, véase Hu, 2001.

7 Dato tomado de la *Complete Collection of Laws, Regulations and Rules in China* (Beijing: Beijing University Press para el Centro de Información Legal y la Compañía de Software Beijing Zhongtian, 1997).

que proporciona mecanismos para investigar y castigar delitos que tengan lugar no solamente en las agencias administrativas, económicas y judiciales del Estado, sino también dentro de los órganos de gobierno del propio PCC (Ibíd.). Las críticas formuladas contra el sistema legal chino que señalan que solamente la mitad de las leyes de China han sido aplicadas tienen base en la realidad; sin embargo, la promulgación de la Ley de Litigios Administrativos de 1990 produjo un fuerte incremento de las demandas contra el gobierno chino (alrededor de 27.000 por año hacia comienzos de los '90), como resultado de las cuales las decisiones gubernamentales fueron rechazadas en la proporción inédita del 19% de los casos, y modificadas en el 1,8% de los casos.[8]

Aunque el gobierno chino aún se encuentra bajo el fuego de los defensores de los derechos humanos a causa del Incidente de Tienanmen, incluso las agencias de derechos humanos han debido admitir que en muchos casos el gobierno chino de hecho ha sostenido la ley y los derechos humanos. El PCC ha demostrado en algunos casos su mejor trato a los presos políticos. Resulta significativo que desde la reforma y la apertura no se haya aplicado la pena de muerte a un preso político, lo cual puede ser interpretado como una ruptura importante con las prácticas del pasado. Al mismo tiempo, las revisiones de la legislación introducidas en 1997 abolieron el delito "contrarrevolucionario" de la ley penal china, reemplazándolo con un nuevo delito relativo a la seguridad del Estado. Tanto las presiones externas como los cambios internos en el sistema legal han aumentado desde 1989 la indulgencia en relación con los presos políticos. En julio de 1997, por ejemplo, Tang Yuanjuan y Li Wei, quienes habían sido condenados por delitos políticos a causa de sus actividades en las protestas de Tienanmen, fueron liberados de prisión. El Tribunal Superior provincial de Jilin sentó un importante precedente al anular una de sus dos condenas, la de delitos "contrarrevolucionarios", y extender esta decisión a otros dos prisioneros. Al mismo tiempo, Tang y Li ya habían cumplido una sentencia de ocho años cada uno, y la anulación de sus condenas por delitos "contrarrevolucionarios" les permitió ser liberados sin cumplir los 20 y 13 años restantes de sus condenas, respectivamente (Amnesty International, 1998).

La cuestión del Falun Gong: un difícil terreno de prueba para las prácticas democráticas en China

El Falun Gong, también conocido como Falun Dafa, es un movimiento espiritual chino fundado en 1992 por Li Hongzhi (1951–). Li y sus seguidores eluden la calificación de "religión", y entienden al Falun Gong, en cambio, como un "sistema de cultivo" basado sobre los prin-

8 Datos tomados de *Democracy and Law* (Shanghai) N° 1 (1995:6).

cipios del *qigong*, ampliamente aceptados en China. El Falun Gong rápidamente se hizo muy popular en China, atrayendo a millones de seguidores en los años que siguieron a su fundación. Básicamente por temor al desorden masivo y a la rebelión social, el PCC intentó suprimir el movimiento Falun Gong. El tema alcanzó su punto crítico bajo la forma de una protesta masiva realizada en Pekín por practicantes del Falun Gong el 25 de abril de 1999, lo cual llevó al gobierno chino a tomar medidas aún más duras contra el movimiento, haciendo un uso desafortunado de la ley como herramienta para alcanzar su objetivo.

La cuestión del Falun Gong: un retroceso de la libertad de asociación

Bajo la dirección de Li Hongzhi, el Falun Gong tuvo el cuidado de no ser catalogado bajo la ley existente sobre religiones, que sólo permitía cinco grandes religiones, dentro de las cuales sólo algunas organizaciones practicantes gozaban de la aprobación estatal y se hallaban correctamente registradas (Edelman y Richardson, 2003:321). El Falun Gong, en cambio, en tanto que asociación relacionada con el *qigong*, se encontraba en cierto modo sujeta a la Administración Estatal de Deportes. En la protesta del 25 de abril de 1999 el Falun Gong insistió en su demanda de reconocimiento en tanto que asociación sancionada por el Estado; tempranamente, en 1993, la Asociación de Investigación de Qigong de China (AIQC) había otorgado a la Asociación de Investigación Falun Gong de Pekín un "Certificado de Registro de Escuela Qigong Acreditada ante la AIQC" que confería reconocimiento oficial a la Asociación de Investigación Falun Gong en tanto que "organización académica". Su ámbito de operaciones era el de los "estudios e investigaciones teóricas", la "promoción de la práctica" y los "servicios de asesoramiento" en toda China.[9]

A pesar de las nuevas leyes que, como ya se ha discutido, daban mayor margen de acción a las asociaciones, el PCC optó por violar las Regulaciones de Asociaciones como parte de una estrategia bifronte[10] para suprimir al Falun Gong. El 22 de julio de 1999 el Ministerio de Asuntos Civiles declaró ilegal al Falun Gong, estipulando que no se había registrado bajo el Artículo 7 de las Regulaciones para el Registro y la Administración de Organizaciones Públicas de noviembre de 1989. El Falun Gong fue acusado también de violar el artículo 19(3) de estas

9 "The Truth Behind the 25 April Incident (abridged)", 21 de abril de 2001. Disponible en *http://www.faluninfo.net/SpecialTopics/april25abridged.html*

10 Su otro mecanismo fue el recurso a la figura de violación de la "virtud moral", discutida más adelante en este capítulo.

regulaciones, que prohibía la creación de subsidiarias regionales.[11] Esta decisión fue luego refrendada por Li Baoku, el Viceministro de Asuntos Civiles chino, quien hizo una declaración oficial sobre estas violaciones de regulaciones de registro ante los varios niveles de la organización de asuntos civiles por parte de la Sociedad de Investigación Falun Dafa.

Se trató, claramente, de un paso atrás respecto de los desarrollos legales posteriores a Tienanmen. El 31 de octubre de 1989, cuatro meses después del Incidente de Tienanmen, el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo había aprobado regulaciones especiales sobre organizaciones públicas, asambleas y manifestaciones. Ellas formaban parte de las políticas de implementación de la provisión sobre libertad de asociación de la Constitución del Estado de 1982, que anticipó e incluso sirvió para alentar el aumento de las actividades sociales, económicas y culturales a partir del programa de Deng que requería tanto la democratización como la legalización de las estructuras del Estado.[12] Pese a los saltos adelante producidos con la liberalización de las leyes en relación con la sociedad civil, cuando fue puesto a prueba por la realidad el gobierno chino se mostró incapaz de resistir a la necesidad de ejercer un control societal pleno.

La cuestión del Falun Gong: retroceso al instrumentalismo estatal en la interpretación legal

Como se señaló anteriormente, en la tradición legal china la ley es vista como una herramienta mediante la cual el emperador o el líder partidario –quienes, al estar ellos mismo por encima de la ley, la dictan para su pueblo– hacen uso de la *linghuoxing* de la ley para proporcionar las interpretaciones que juzguen convenientes. Nuevamente, el más reciente marco socialista de la legalidad también refleja esta idea: lejos de ser un concepto abarcador que se impone sobre todos, la ley, y la idea legal china del *zheng-fa xitong*, es en cambio una herramienta instrumentalista mediante la cual el Estado impone lineamientos de su propia interpretación sobre el pueblo, de modo tal de proteger a la sociedad de la "contaminación espiritual" y la "liberalización burguesa", y mediante la cual también fortalece su dictadura (Shih, 1999).

Se dice que, en una entrevista concedida en septiembre de 1989, Jiang Zemin admitió que uno de los cambios importantes ocurridos como consecuencia de la masacre de Tienanmen fue que él había llegado a reconocer la necesidad del gobierno de las leyes en China, por oposición al gobierno tradicional ejercido solamente por el CCP (gobier-

---

11 "Falungong ban supported by law", en *BR*, Vol. 42, N°37(1999), pág. 9.

12 "Commentary views public organization regulations", en *Renmin ribao*, 9 de noviembre de 1999. Citado en Keith y Lin, 2003:635.

no de los hombres) (cf. Keith 1994:16). Y esto resultó muy evidente en el aumento exponencial de la reforma legal en los años subsiguientes, en especial luego de los discursos de 1992 en los que Deng Xiaoping exigió la "liberación de la mente", que constituyó en esencia el punto de inflexión que rompió el hechizo de la precaución impuesta luego de Tienanmen. Sin embargo, el advenimiento de la cuestión del Falun Gong, así como la alarma del PCC frente a sus propias dificultades para contener su creciente popularidad y apoyo internacional, llevaron al gobierno chino a utilizar esas mismas leyes para poner un freno a la reciente liberalización política. El 10 de enero de 2001, Jiang Zemin cargó una vez más al imperio de la ley con la tradición china del "gobierno de un hombre" al estipular que "el gobierno del país de acuerdo con la ley y el gobierno del país según altos principios morales se complementan y se promueven recíprocamente. Ninguno de ellos [...] debería ser enfatizado de sobra de modo de descuidar al otro" (Zemin 2001:162). Ello permitió el recurso a la moralidad como base para la interpretación de la ley.

Muy tempranamente, en marzo de 1999, la Constitución del Estado había sido revisada para otorgar igual peso al imperio de la ley (*fazhi*) y al imperio de la virtud (*dezhi*) (Keith y Lin 2003:630). Esto configuraba un delito del cual el Falun Gong podía ser convenientemente acusado. Xia Yong, del Instituto de Leyes de la Academia China de Ciencias Sociales, estipuló que

> …la organización 'Falungong' y sus actividades han dañado el bienestar físico y psicológico, las vidas y la seguridad de la propiedad de los practicantes del 'Falungong'… han utilizado herejías tales como… 'explosión global' para confundir a los practicantes, haciendo así que algunos de ellos perdieran la capacidad de pensar, juzgar y discriminar las cosas normalmente[13].

Al retratar al Falun Gong deliberadamente como un "culto herético" que era un peligro para la sociedad, el gobierno estaba ahora en condiciones de perseguir a sus líderes y seguidores por haber violado la "seguridad del Estado" –el nuevo delito que había reemplazado al delito "contrarrevolucionario" en la revisión de 1997 de la ley penal china. Aunque la nueva revisión de 1997 había incluido en el artículo 300 una referencia a los "cultos malignos", la severidad del delito estaba abierta a interpretación, y desafortunadamente esta interpretación fue provista por el Tribunal Popular Supremo y la Procuraduría Popular Suprema el 1° de noviembre de 1999. De ese modo, el terreno

13 "CASS Official Xia Yong on Falungong, rule of law", en *Xinwenshe*, Pekín, 3 de agosto de 1999. Citado en Keith y Lin, op. cit.

de la conducta punible bajo el artículo 300 fue ampliado para incluir a "grupos ilegales que han sido hallados utilizando religión, *qigong*, u otras cosas como pantalla… y engañando a la gente mediante la introducción y diseminación de ideas supersticiosas, peligrosas para la sociedad" (Edelman y Richardson, 2003:317). Por añadidura, esta interpretación remite a otros artículos afines en el derecho penal para invocar un castigo *penal* severo en vez de un castigo legal *administrativo* (Keith y Lin, 2003:638-39).

Todo esto, en conjunción con la "Decisión acerca de la Prohibición de Organizaciones Heréticas y la Prevención y Castigo de las Actividades Heréticas" velozmente aprobada el 30 de octubre de 1999 por el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo, otorgó al PCC la base legal para la persecución del Falun Gong. Sirvió también para poner de relieve el retroceso de China hacia el instrumentalismo estatal en la interpretación de la ley, en la cual "el liderazgo del Partido continúa como un tema dominante" (Potter, 2001:11). Esta repentina detención del progreso del imperio de la ley en China resultó aún más evidente a la luz del tratamiento diferencial de los casos de Tienanmen en 1989 y del Falun Gong en 1999. Mientras que muchos casos de Tienanmen habían llegado (aunque tardíamente) a los tribunales, la mayor parte de los casos relativos al Falun Gong no lo lograron, aparentemente por efecto de la intención de negar al Falun Gong una plataforma desde donde obtener mayor publicidad (Peerenboom 2002:99-101).

Conclusión: la esperanza para la democratización de China y las elecciones de base

La reciente liberalización de las prácticas políticas en China comenzó con la idea de la necesidad de imponer limitaciones al poder estatal, y fue impulsada por el imperativo de la reforma y la apertura económicas. De hecho, China ha realizado innegables progresos tanto en los mecanismos legales como en los de formación de políticas públicas para otorgar a sus ciudadanos mayor libertad de asociación y protección contra los abusos del poder estatal bajo un imperio de la ley inmensamente mejorado. Sin embargo, frente a una situación decisiva el PCC fue incapaz de seguir adelante en la implementación de estas nuevas prácticas democráticas a la luz de la "amenaza social" planteada por el Falun Gong. El resultado de ello fue que China dio dos pasos adelante para luego dar un largo paso atrás en la realización de las prácticas democráticas.

Irónicamente, a pesar de la cuestión más grande e institucionalizada del fracaso de China en relación con el Falun Gong, la participación política directa ha ido prosperando silenciosamente en el nivel de base. Ello ha sido posible como resultado de la desaparición de las comunas del PCC a nivel local. Un informe del Consejo Estatal Interno

de 1992 que fue "filtrado" a la prensa de Hong Kong presentó evidencia de que el 30% de las células del PCC en la China rural habían "colapsado" o dejado de funcionar, mientras que otro 60% se encontraba débil y apenas en funcionamiento.[14] Esta brecha en la gobernabilidad rural ha sido ocupada por líneas de autoridad tradicionales basadas en el linaje y por asociaciones de residentes locales formadas espontáneamente. Tan tempranamente como diciembre de 1982, la Constitución china revisada otorgó estatus legal a estas asociaciones de residentes locales en tanto que organizaciones cívicas de base. A ello siguió el apoyo formal del PCC a estas asociaciones con la aprobación de la Ley Orgánica de 1987, a partir de la cual dos tercios de las provincias chinas aprobaron legislación local acerca de las asociaciones de residentes locales.

Además, desde 1992 han tenido lugar en la totalidad de las treinta provincias chinas experimentos de autogobierno a nivel de los poblados rurales. Este cambio radical en la legislación, con la ayuda de la actividad pro-democrática de las asociaciones locales, ha sido acompañado por una transformación similar en los puntos de vista de los residentes rurales sobre la práctica democrática, pasando de la sospecha inicial a la fuerte aprobación. Así, una encuesta de doscientos residentes de dos poblados de la provincia de Fujian realizada en 1992 informó que casi el 90% de los pobladores creía que el jefe del consejo del pueblo debía ser elegido mediante un sistema de votación abierta, y el 15% de esos residentes quería el derecho de votar sobre cuestiones que afectaban su vida cotidiana en el pueblo (Xiaojin, 1993:32).

El esquema de elecciones a nivel local parece estar adquiriendo vida propia, seguido (aunque a un ritmo más lento) por la legislación gubernamental. Recientemente han sido aprobadas nuevas leyes en relación con las elecciones. Adicionalmente, en el año 2004 el Comité Permanente del Décimo Congreso Nacional del Pueblo aprobó la enmienda de que todos los congresos del pueblo locales a nivel municipal deben disfrutar del mismo mandato de cinco años a la par de los congresos en los niveles más altos. Además, la nueva ley establece que los candidatos para las elecciones pueden ser elegidos no solamente por partidos y organizaciones políticas sino también por grupos cualesquiera de diez o más votantes. La ley ha estipulado también castigos a nivel penal para los delitos de soborno y obstrucción del libre ejercicio de los derechos electorales (Yan, 2004).

Finalmente, queda por verse si la idea de la participación política directa se extenderá a los niveles más altos del gobierno. Sin embargo, el camino de China hacia el mejoramiento de las prácticas democrá-

14 Informado en la publicación de Hong Kong *Cheng Ming*, marzo de 1992, pág. 44.

ticas claramente ha comenzado, bajo la forma ya sea de una sociedad civil en crecimiento, del establecimiento del imperio de la ley o de las elecciones de base. Y pese a los grandes reveses ocurridos, como en el manejo de la cuestión del Falun Gong, dado el impulso que se ha ido acumulando desde la reforma y la apertura, ya no es verdaderamente posible la vuelta atrás en el camino hacia la liberalización política.

Bibliografía

Amnesty International 1998 "People's Republic of China: Nine Years After Tiananmen – Still a 'Counter-Revolutionary Riot'?". Informe del 17 de noviembre. Disponible en <*http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA170111998ENGLISH/$File/ASA1701198.pdf*>.

Changyun, Gao y Shi Yuan 1998 "The Hainan Model of 'Small Government and Big Society" en *Hainan Kaifa Bao*, 23 de septiembre.

Ding, Yijiang 2001 *Chinese Democracy after Tiananmen* (Vancouver, Toronto: UBC Press).

Edelman, Bryan y James Richardson (2003) "Falun Gong and the Law: Development of Legal Social Control in China" en *Nova Religio*, Vol. 6, N°2.

Hu, Martin 2001 "WTO's Impact on the Rule of Law in China; Mansfield Dialogues in Asia". Disponible en <*http://www.mansfieldfdn.org/programs/program_pdfs/08hu.pdf*>.

Junning, Liu 2000 "Civil Society and Limited Government – Take Chinese Chambers of Commerce for Example". Informe de Investigación. Disponible en <*http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/china/chn2.doc*>.

Keith, Roland 1994 *China's Struggle for the Rule of Law* (Londres y Nueva York: Macmillan & St. Martin's).

Keith, Roland y Zhiqiu Lin (2003) "The '*Falun Gong* Problem': Politics and the Struggle for the Rule of Law in China" en *The China Quarterly*.

Keping, Yu 2000a "Changes in Civil Organizations and Governance in China's Rural Areas: A Case Study of Dongsheng Village, Changqiao Town, Zhangpu County, Fujian Province", Centre for Comparative Politics & Economics. Disponible en <*http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/china/chn1.doc*>.

Keping, Yu 2000b "The Emergence of Chinese Civil Society and Its Significance to Governance". Disponible en <*http://ww.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/china/chn8.doc*>.

Ma, Ying 2007 "China's Stubborn Anti-Democracy" en *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, 22 de febrero.

Disponible en <*http://www.aei.org/publications/filter.all,pubID.25663/pub_detail.asp*>.

Michael, Franz 1988 "Law: A Tool of Power" en Yuan-Li Wu et al. *Human Rights in the People's Republic of China* (Boulder, CO: Westview Press).

Nevitt, Christopher 1996 "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?" en *The China Journal* N°36, Julio.

O'Donnell, Guillermo 1999 "Horizontal accountability in new democracies" en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers).

Peerenboom, Randall 2002 *China's Long March Toward Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press).

Pei, Minxin 1995 "'Creeping Democratization' in China" en *Journal of Democracy*, Vol. 6, Nº4.

Potter, Pittman 2001 *The Chinese Legal System: Globalization and Local Legal Culture* (Londres y Nueva York: Routledge).

Shih, Chih-yu 1999 *Collective Democracy in China* (Hong Kong: Chinese University Press).

Wang, Zhenmin 2000 "The Developing Rule of Law in China" en *Harvard Asia Quarterly*, Vol. 4, N°4. Disponible en <*http://www.asiaquarterly.com/content/view/88/40*>.

Xiaojin, Zhang 1993 "Changes in Peasants' Values During Reform", en *Shehui* (Society), agosto.

Yan, Meng 2004 "Revised electoral law enhances democracy", en *China Daily*, 27 de octubre. Disponible en <*http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-10/27/content_386280.htm*>.

Ying, Wang 1994 "The Intermediary Level of Chinese Society: Development of Associations and the Rebuilding of the Organizational System" en *Zhongguo Shehui Kexue Jikan* (Chinese Social Science Quarterly) N°6.

Yongnian, Zheng 2004 *Will China Become Democratic? Elite, Class and Regime Transition* (Singapur: Marshall Cavendish International).

Zemin, Jiang 2001 *On "Three Represents"* (Beijing: Foreign Languages Press).