

Implicaciones del 19º Congreso Nacional del Partido Comunista Chino

Mario Esteban | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @wizma9 

Tema

El 19º Congreso Nacional del Partido Comunista Chino nos ofrecerá información muy valiosa para calibrar cuánto poder aglutina Xi Jinping, cuánto tiempo estará al frente del Partido y las posibilidades que tiene de implementar su programa de gobierno.

Resumen

Si en el nuevo Comité Permanente del Politburó del Partido Comunista de China hubiera tres miembros de la facción populista e incluyese a Hu Chunhua sería una señal potentísima de que Xi Jinping ha alcanzado su límite en su proceso de erosión del estilo de liderazgo colectivo, de que abandonará la Secretaría General del Partido en 2022 y que su programa de gobierno encontrará resistencias significativas durante su segundo mandato. Sin embargo, si este órgano es ocupado de forma abrumadora por protegidos de Xi y/o por personas de su confianza, o no incluyese a Hu Chunhua, Xi podría seguir un estilo de liderazgo unipersonal, sería mucho más factible que mantuviese la Secretaría General del Partido más allá de 2022 y tendría que vencer menos resistencias internas para implementar su programa de gobierno.

Análisis

El 18 de octubre comenzará en Pekín el 19º Congreso Nacional del Partido Comunista de China, que nos brindará información muy valiosa para discernir la cuota de poder que ha acumulado Xi Jinping y las implicaciones que esto puede tener sobre la profundización de las reformas económicas en China y su continuidad al frente del poder más allá de 2022. Especialmente ilustrativa será la composición del nuevo Comité Permanente del Politburó, el órgano colegiado más poderoso del Partido.

En caso de que el nuevo Comité Permanente del Politburó este compuesto en su inmensa mayoría por partidarios de Xi, esto indicaría que éste ha conseguido imponer un estilo de liderazgo personalista, similar al de Mao Zedong y Deng Xiaoping. Esta reducción de la pluralidad política en la cúpula del Partido podría llevar a romper con el proceso de sucesión seguido por los dos secretarios generales anteriores (Jiang Zemin y Hu Jintao), con el consiguiente incremento de la incertidumbre. En este contexto, se reduciría la pluralidad en la cúpula del régimen pero sería más factible la implementación del programa económico reformista de Xi, basado en combinar el avance en las reformas económicas estructurales con el mantenimiento de la estabilidad social. Algunos elementos centrales de dicho programa económico son: la reforma estructural de la oferta (reducción de la sobrecapacidad productiva, del *stock* de vivienda, etc.); la

reforma de las empresas estatales; la reforma financiera y la reducción del endeudamiento; la disminución de las trabas burocráticas a las empresas privadas; la innovación tecnológica; y la creación de empleo, especialmente para grupos potencialmente más conflictivos como los graduados universitarios, la población flotante o los ex militares.

Por el contrario, si varios de los nuevos integrantes del Comité Permanente del Politburó no son afines a Xi, esto implicará que ha tenido que aceptar un sistema de liderazgo colegiado. Este contexto de mayor pluralismo político reduciría su margen de discrecionalidad para implementar su programa de gobierno durante el próximo lustro y le dificultaría sustancialmente mantenerse al frente del Partido más allá de 2022.

A continuación se presentan los tres escenarios más probables y sus implicaciones sobre el peso específico de Xi Jinping dentro de la cúpula del régimen, sobre la profundización de las reformas económicas y las probabilidades de que siga al frente del régimen más allá de 2022.

(1) Mantenimiento del liderazgo colegiado

El escenario más continuista truncaría con casi total seguridad la posibilidad de que Xi siguiese al frente del Partido más allá de 2022, y dificultaría la implementación de su programa político durante el próximo lustro. Los numerosos esfuerzos realizados por Xi para acumular poder durante su primer mandato al frente del Partido apuntan a que está intentando evitar este escenario, que se materializaría si el próximo Comité Permanente del Politburó contase con más miembros de la facción de la Liga de las Juventudes Comunistas de China que el actual.

Desde hace más de 20 años la mayoría de los miembros de la cúpula del Partido Comunista de China PCC forma parte de una de estas dos coaliciones, los elitistas y los populistas, que se han ido alternado en este período en la Secretaría General del Partido. La coalición elitista anteriormente estaba encabezada por Jiang Zemin y la facción de Shanghai, pero desde 2012 la encabeza Xi Jinping, que está al frente de la facción de Shaanxi y de otras redes políticas que tejió durante su paso por Fujian y Zhejiang. Esta coalición está más vinculada a los infantes (descendientes de altos cargos del régimen comunista), a las provincias costeras, a una mayor desregulación de la economía y a cargos del Partido con experiencia profesional en labores económicas y financieras. Por su parte, los populistas, encabezados por la dupla Hu Jintao-Li Keqiang, están mucho más asociados a la Liga de las Juventudes Comunistas de China, tienden a ser de un origen familiar más humilde, a estar vinculados con las provincias del interior, a prestar más atención a la redistribución (tanto interregional como interpersonal) y a basar su experiencia profesional en labores de organización y comunicación institucional. En cualquier caso, no deben exagerarse las diferencias políticas entre estos dos grupos, que coinciden en mantener el monopolio del poder político en manos del Partido, en promover una economía internacionalizada y en fomentar el estatus internacional de China. Es más, son conscientes de la necesidad de permanecer cohesionados para garantizar la continuidad del Partido al frente del país.

Desde la retirada de Deng Xiaoping se mantiene un cierto equilibrio entre estos dos grupos, que se van alternando en el liderazgo del Partido y se reparten los altos cargos del Partido y del gobierno. Esto no ha cambiado durante el primer mandato de Xi Jinping, a pesar del creciente poder que Xi acumula y de que sólo uno de los siete miembros actuales del Comité Permanente del Politburó, Li Keqiang, pertenece a la facción populista. Además, según la base de datos de elites del Partido compilada por Cheng Li (Brookings Institution), el 34% de los líderes provinciales, el 31% de los ministros, el 24% de los miembros del Politburó y el 26% de los miembros del Comité Central forman parte de la facción de la Liga de las Juventudes Comunistas de China.

Si se mantienen las dinámicas políticas establecidas en las últimas dos décadas, el próximo Comité Permanente del Politburó contará con más miembros populistas que el actual. Además, un miembro de la facción de la Liga de las Juventudes Comunistas, Hu Chunhua, aparecería como posible sucesor de Xi en 2022. En este caso, la composición más probable del nuevo Comité Permanente del Politburó sería Xi Jinping, Li Zhansu, Zhao Leji, y Han Zheng (elitistas) y Li Keqiang, Wang Yang, y Hu Chunhua (populistas).

Según los límites de edad vigentes, de los siete miembros actuales del Comité Permanente del Politburó sólo Xi Jinping y Li Keqiang podrían seguir formando parte de este organismo tras el 19º congreso. *A priori*, quedarían por tanto cinco asientos libres, que deberían cubrirse con miembros del Politburó actual que hayan nacido después de 1949. Esto apunta a 11 posibles candidatos, seis de la facción elitista –Li Zhansu, director de la Oficina General del Partido; Zhao Leji, director del Departamento de Organización del Partido; Han Zheng, secretario del Partido en Shanghai; Wang Huning, director de la Oficina de Investigación de Políticas Públicas del Partido; Zhang Chunxian, vice-líder del Grupo Central de Liderazgo para la Construcción del Partido; y Xu Qiliang, vice-presidente de la Comisión Central de Asuntos Militares del Partido– y cinco de la populista –Li Yuanchao, vice-presidente de la República Popular China; Wang Yang, vice-primer ministro; Hu Chunhua, secretario del Partido en Cantón; Liu Qibao, director del Departamento Central de Propaganda del Partido; y Sun Chunlan, directora del Departamento del Frente Unido–.

De los seis candidatos elitistas, dos son protegidos de Xi y miembros de la facción de Shaanxi, Li Zhansu y Zhao Leji, y otro, Han Zheng, es miembro de la facción de Shanghai, pero próximo a Xi, gracias a la relación que ambos establecieron en los meses que Xi Jinping sirvió como secretario del Partido en Shanghai y Han Zheng era alcalde de esta ciudad. Estos tres candidatos son los elitistas que tienen más opciones de formar parte del próximo Comité Permanente del Politburó.¹

A pesar de que a Xi le interesaría mantener una presencia testimonial de la facción populista en el nuevo Comité Permanente del Politburó, le va a resultar muy complicado conseguir que no ascienda al mismo ninguno de los cinco candidatos populistas que actualmente forman parte del Politburó. Wang Yang y Hu Chunhua son los que tienen

¹ Wang Huning es más un teórico que un político o un gestor. Zhang Chunxian es aliado de Xi, pero muy independiente. Xu Qiliang es un general del Ejército Popular de Liberación y desde finales de los 90 ningún militar ha formado parte del Comité Permanente del Politburó.

más probabilidades de lograrlo.² Obviando a Li Yuanchao, de los 11 candidatos, Wang Yang es el de mayor jerarquía, pues es el único con dos mandatos en el Politburó. Además, tiene una dilatada y exitosa trayectoria en puestos de gestión como secretario del Partido en Chongqing y Cantón y en el Consejo de Estado como viceprimer ministro. Por su parte, Hu Chunhua es el único de los 11 candidatos con edad para formar parte de la sexta generación de líderes (nacidos a partir de 1960). Si se sigue la misma práctica que con Hu Jintao y Xi Jinping, Hu Chunhua debería formar parte del próximo Comité Permanente del Politburó como futuro líder de la sexta generación, destinado a asumir la Secretaría General del Partido en 2022.

En caso de concretarse este escenario, lo más complicado para Xi de cara a su segundo mandato, sería conseguir el apoyo de la facción populista para implementar su programa de gobierno. Los múltiples elogios a la figura de Xi Jinping por parte de Li Keqiang en su último informe anual ante la Asamblea Popular Nacional (marzo 2017) y por parte de Hu Chunhua ante Congreso del Partido Comunista de Cantón (mayo 2017) podrían interpretarse como una invitación de los populistas para colaborar con Xi, aunque también podría tratarse de un movimiento táctico para ganarse su confianza.

(2) Retorno al liderazgo unipersonal

El escenario más rupturista sería resultado del proceso de acumulación de poder impulsado por Xi durante su primer mandato. En este período han sido numerosos los pasos del presidente chino que han erosionado el estilo de liderazgo colegiado que se ha impuesto en la cúpula del Partido desde la retirada de Deng Xiaoping y que se fundamenta en el reparto de poder entre elitistas y populistas. Esto permitiría a Xi romper con los equilibrios de poder establecidos e implementar su programa político, especialmente las reformas económicas, que se enfrentan a múltiples resistencias dentro del régimen, principalmente desde la coalición populista, de los grupos de interés de las empresas estatales y de los gobiernos locales.

Entre las medidas adoptadas por Xi Jinping en el último lustro y que muestran su deseo de acaparar más poder están la creación de nuevos órganos de gobierno encabezados por el propio Xi, como el Grupo Central de Liderazgo para la Profundización Comprensiva de las Reformas, el Grupo Central de Liderazgo para la Seguridad Nacional y el Centro de Mando de Operaciones Conjuntas del Ejército Popular de Liberación; una agresiva campaña anti-corrupción que ha alcanzado a figuras políticas rivales tanto del Partido (Zhou Yongkang, Ling Jihua...) como del ejército (Guo Boxiong y Xu Caihou...); la reestructuración del ejército; la marginalización del primer ministro, Li Keqiang, en el ámbito económico; la promoción de varios de sus protegidos vulnerando los procedimientos establecidos (Li Xi, Wang Xiaohong, Cai Qi, Yang Zhenwu...); y la promoción del culto a su persona a través de los medios de comunicación.

² A pesar de su jerarquía, con dos mandatos en el Politburó, sería sorprendente que Li Yuanchao formase parte del nuevo Comité Permanente del Politburó, pues es considerado una gran amenaza por los elitistas y cinco de sus protegidos más sobresalientes han sido perseguidos por corrupción bajo el mandato de Xi. Sun Chunlan también lo tiene difícilísimo, ya que ninguna mujer en la historia ha formado parte del Comité Permanente del Politburó y en los últimos 50 años tampoco lo ha hecho un director del Departamento del Frente Unido, que es el cargo que ahora ocupa.

Este proceso de acumulación de poder podría verse truncado si la composición del nuevo Comité Permanente del Poliburó incluyese una representación sustancial de miembros de la coalición populista, como probablemente sería el caso si se siguiesen los procedimientos establecidos para la elección de sus miembros y que se han expuesto en el apartado anterior. Para minimizar la presencia de los populistas y propiciar que el Comité Permanente del Poliburó pudiese funcionar como su gabinete, en vez de como contrapeso a su voluntad, Xi podría intentar imponer a otros candidatos, que no están entre los 11 identificados anteriormente, ignorando los procedimientos habituales en la elección de sus miembros. En este caso, los dos candidatos más probables serían Wang Qishan y Chen Min'er, tanto por su lealtad hacia Xi como por las implicaciones que esto podría tener sobre la continuidad de Xi al frente del Partido más allá de 2022.

Wang Qishan, nacido en 1948, y Xi son amigos desde que se conocieron en Shaanxi, donde ambos fueron enviados a rusticarse durante su adolescencia. Wang Qishan no sólo es el mayor aliado político de Xi sino que además cuenta con un extraordinario prestigio político en China, lo que podría facilitar que se le eximiese de las restricciones de edad. Esto no sólo le posibilitaría a Xi seguir contando con un valiosísimo aliado en el Comité Permanente del Poliburó, también le podría servir de precedente para vulnerar las restricciones de edad en el futuro. Chen Min'er no es miembro del actual Politburó pero, al igual que sucediese con Hu Jintao y Xi Jinping, podría pasar directamente del Comité Central del Partido al Comité Permanente del Poliburó. Tras la caída en desgracia de Sun Zhengcai, Chen Min'er, actual secretario del Partido en Chongqing y anteriormente en Guizhou, es el único miembro del Comité Central que es secretario provincial del Partido y ha nacido en la década de los 60. Esto le acredita con credenciales suficientes para poder asumir un papel destacado dentro de la sexta generación de líderes.

Este escenario en que, con la excepción de Li Keqiang, los aliados y protegidos de Xi monopolizarían el Comité Permanente del Poliburó, es improbable. Más allá del rechazo de gran parte de la sociedad civil china y el deterioro de la imagen internacional de China, la oposición del resto de facciones del Partido a un liderazgo unipersonal de Xi haría muy difícil su labor de gobierno. A pesar de que mucho de los protegidos de Xi, algunos ya mencionados, han logrado ascensos muy notables en los últimos años y otros se espera que lo consigan tras el próximo congreso nacional del Partido,³ en ningún caso podrían ocupar más del 40%-50% de los principales órganos de poder del Partido, dejando de lado el Comité Permanente del Politburó, el Secretariado y la Comisión Central de Inspección Disciplinaria.

(3) Hacia un liderazgo más unipersonal y manteniendo de la incertidumbre sobre la sucesión

Aunque difícilmente Xi podrá lograr establecer tras el 19º Congreso Nacional del PCC un liderazgo personalista similar al de Deng Xiaoping, por no hablar del de Mao, esto no implica que no pueda ser capaz de seguir avanzando en esa línea de una mayor

³ Por ejemplo, Liu He, Chen Xi, He Lifeng, Wang Kunming, Song Tao, Ying Yong, Ding Xuexiang y Yang Xiaodu.

acumulación de poder dentro de un liderazgo colegiado. En este sentido, podría intentar reducir el tamaño del próximo Comité Permanente del Politburó de siete a cinco miembros y no dejar que ningún miembro de la sexta generación entrase en él. De esta manera conseguiría varios objetivos: mantener en franca minoría a la facción populista dentro del Comité Permanente del Politburó, pues, en este caso, la composición más probable sería Xi Jinping, Li Keqiang, Li Zhansu, Zhao Leji y Han Zhen; retrasar el proceso de sucesión; y aumentar su capacidad para implementar su programa de gobierno gracias tanto a su mayor control sobre el Comité Permanente del Politburó como por el previsible reforzamiento del Secretariado frente a un Comité Permanente del Politburó de cinco miembros.

Un acontecimiento que hace mucho más probable este escenario ahora que hace unas semanas ha sido la reciente caída en desgracia de Sun Zhengcai, teóricamente llamado a encabezar, junto a Hu Chunhua, la sexta generación de líderes del Partido. El 15 de julio se anunció que Sun Zhengcai era reemplazado por Chen Min'er como secretario del Partido en Chongqing y poco después que estaba siendo investigado por la Comisión Central de Inspección Disciplinaria. Este hecho puede ser utilizado por Xi como pretexto para posponer la sucesión a la sexta generación de líderes, lo que le brindaría más margen de maniobra para prolongar su liderazgo más allá de 2022 y también le permitiría reforzar la figura de su protegido Chen Min'er frente a Hu Chunhua. Esta segunda cuestión también sería relevante pues, llegado el momento, podría suponer una ruptura en la alternancia en la dirección del Partido entre elitistas y populistas. Otra posibilidad para Xi sería intentar copar con candidatos afines el próximo Comité Central del Partido, lo que podría llevar a una reducción del número de candidatos extra en relación al número de asientos disponibles, que en el anterior Congreso Nacional del Partido estuvo en torno al 10%.

Conclusión

Es improbable que Xi Jinping salga del 19º Congreso del Partido Comunista de China habiendo impuesto un estilo de liderazgo unipersonal para su siguiente mandato al frente del Partido. Esto no es óbice para que intente seguir reforzando su poder dentro del mismo. Un nuevo Comité Permanente del Politburó en el que hubiese tres miembros de la facción populista y que incluyese a Hu Chunhua sería una señal potentísima de que Xi Jinping ha alcanzado su límite en su proceso de erosión del estilo de liderazgo colectivo, de que abandonará la jefatura del Partido en 2022 y de que encontrará resistencias significativas a su programa de gobierno, lo que incluye la profundización en las reformas económicas. Por el contrario, si los protegidos de Xi copasen de forma mayoritaria el nuevo Comité Permanente del Politburó, o Hu Chunhua no formase parte del mismo, esto le permitiría ejercer un estilo de liderazgo más autocrático, tener más posibilidades de prolongar su liderazgo del Partido más allá de 2022 e implementar con menos resistencias internas su programa de gobierno, que incluye reformas económicas para conceder un mayor protagonismo al mercado. Estamos, por tanto, ante un panorama complejo en el que un mayor pluralismo en la cúpula del Partido Comunista de China parece estar reñido con una profundización de las reformas económicas.