

Autonomía en Tíbet: de la normativa central a la praxis local

Autonomy in Tibet: From Central Normativity to Local Praxis

Raquel Isamara León de la Rosa¹
Nifta Sugey Lau Ibarias²

DOI: 10.32870/mycp.v12i34.814

Resumen

De la mano del Gobierno central, en las últimas décadas se ha suscitado una serie de desarrollos tanto en el paisaje como en la población tibetana. No obstante, al mismo tiempo se han heredado algunos conflictos sociales y expectativas opuestas a causa del encuentro entre las nuevas políticas y divisiones geográficas administrativas en relación con las viejas costumbres y el orden social retenido por las tribus nómadas en el Tíbet. En el presente documento se integra una variedad de estudios etnográficos sobre la gobernanza de la tierra, la solución de disputas, y el mantenimiento del orden en la región tibetana de Amdo. Para esto, se rescata desde la política y el orden jurídico la definición de autonomía y la manera como se ha institucionalizado en China. Se ilumina sobre la negociación constructiva que ocurre entre los agentes del Gobierno a nivel local y aquellos que tienen poder y autoridad moral reconocida dentro de estos grupos para resolver disputas y construir un orden local "moral".

Palabras clave: autonomía, Tíbet, China, regiones autónomas.

Abstract

During the last decades, as a result of greater control and management exercised by the central government in China, some shifts and developments have taken place across the Tibetan landscape and population. Nonetheless, at the same time some social conflicts and opposing expectations have been inherited due to the meeting between the implementation of new policies and geographical-administrative divisions relative to the old customs and social order retained by the nomad tribes. This document integrates a range of ethnographic studies on land governance, dispute resolution, and the maintenance of social order in the Tibetan region of Amdo. For this purpose, we draw from politics and law the definition of autonomy and how it has been institutionalized in China. The document illuminates the constructive negotiation process that occurs between government officials at the local level and those who have the moral authority and power within these groups to solve disputes and build a local "moral" order.

Key words: autonomy, Tibet, China, autonomous regions.

Artículo recibido el 25 de febrero de 2022 y dictaminado el 02 de mayo de 2022.

1. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Administración. Avenida San Claudio y 22 Sur, Colonia San Manuel, C. P. 72592, Puebla, Puebla, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1019-0971> Correo electrónico: raquel.leon@correo.buap.mx
2. Universidad del Pacífico, Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico. Jr. Gral. Sánchez Cerro 2050, Jesús María, Lima, Perú, C.P. 15072. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5145-8930> Correo electrónico: niftalau@gmail.com / slinifta18@fudan.edu.cn



Introducción

En las últimas décadas se han suscitado una serie de cambios tanto en el paisaje como en la población del Tíbet. La gradual integración del Estado ha abierto a la meseta tibetana a la influencia de una serie de políticas dirigidas hacia el desarrollo, modernización y urbanización. No obstante, no todas las políticas han sido bien recibidas por estos grupos. Asimismo, se han heredado algunos conflictos sociales y contrariedades en expectativas a causa del encuentro entre las divisiones administrativas post-1958 y las nuevas políticas en relación con las viejas costumbres y el orden social retenido por las tribus nómadas.

El presente documento tiene como objetivo contrastar la normatividad central sobre regiones autónomas en China con el caso del Tíbet a través de la revisión de conceptos desde la ciencia política, las relaciones internacionales y lo jurídico. Lo anterior con el fin de identificar los puntos de encuentro y desencuentro entre el propio proceso de construcción identitaria en Tíbet y su inserción en la dinámica política china. Esto permite guiar nuestro entendimiento sobre la gobernanza local y las relaciones entre la sociedad y el Estado en las regiones tibetanas, las cuales en algunos casos reflejan en mayor grado procesos de acomodación y aceptación, que un paradigma de dominación y resistencia.

En un primer momento, la investigación rescata de manera puntual una serie de definiciones respecto al Estado y su dinámica con el concepto de nación, esto con el objetivo de identificar la existencia de los Estados-multinación. Después, se reconoce la construcción del concepto de autonomía y se identifican categorías de análisis para determinar el alcance y la agencia de los Gobiernos autónomos frente al Estado. De manera complementaria, se revisita la normativa china en cuanto al establecimiento de regiones autónomas y su sistema político con el propósito de identificar actores clave en la institucionalización y la representatividad de estas minorías étnicas respecto al Gobierno central chino.

De igual manera, el documento integra y describe una variedad de estudios etnográficos sobre la gobernanza de la tierra, la solución de disputas, y el mantenimiento del orden en la región tibetana de Amdo. Se ilumina sobre los límites de la capacidad del Estado para proveer las bases para el orden y sobre la negociación constructiva que ocurre entre los agentes del Gobierno a nivel local y aquellos que tienen poder y autoridad moral reconocida dentro de estos grupos —líderes pastorales, tribales y religiosos tibetanos— para

resolver disputas y construir un orden local “moral”. Finalmente, se enumeran las conclusiones.

Estado y regiones autónomas desde lo jurídico y lo político

Desde la perspectiva jurídica, el Estado es considerado de manera simple como: gobierno, territorio y población (de Blas Guerrero, 1986). De manera más compleja, el término de Estado se relaciona con una serie de paradigmas, como la visión realista, marxista e idealista, que dependiendo desde cuál sea analizado se construye su razón de ser. En estas distintas visiones, se identifican los siguientes ejes: en la marxista que está centrada en ver al Estado como reino de la fuerza y, por ende, se centra en ver la estructura jerárquica y no el cómo funciona; en la idealista que se basa en la generación de un modelo de Estado a partir de la síntesis histórica; y en la realista que se centra en la sinergia del Estado y las relaciones políticas fundamentadas en el poder (Fernández Santillán, 2000).

Estas distintas definiciones nos permiten señalar al Estado como una institución eje en las relaciones de poder dentro de un territorio. Es este sentido, y para efectos de este análisis, se tomará la visión de Anthony Giddens, quien señala que el Estado-nación desde una perspectiva moderna es “una serie de formas institucionales de gobierno capaces de mantener el monopolio administrativo sobre un territorio expresamente delimitado, cuyo gobierno es sancionado por la ley y por el control directo de la violencia interna y externa” (Giddens, citado en Smith, 2000, p. 141).

Bajo esta premisa, la alta institucionalidad puede ser un elemento visible en Estados-nación en donde existen múltiples naciones. Para reforzar esta idea, el concepto de pueblo o población se relaciona con el término de nación, que es identificado como “la colectividad sujeta a la administración del Estado, no sólo a través de la ordenación de los seres humanos en el territorio y de la administración pública sino de la afiliación de ellos a símbolos y creencias que refuerzan la comunalidad” (Márquez Restrepo, 2011, p. 573).

A partir de esta construcción de qué es nación, encontramos una serie de modelos relacionados con la funcionalidad del Estado. Dentro de esta clasificación propuesta por Barry Buzan (1991), está “Multinación-Estado”. En este modelo encontramos dos subcategorías, los Estados federados y el Estado imperial. En el primer caso se habla del Estado por encima de dos o

más naciones. En el segundo, se centra en la supremacía de una nación, que controla la estructura del Estado sobre las demás.

Bajo estas subcategorías de Buzan, la construcción histórica de la República Popular China (RPCh) remite a esta dinámica de naciones múltiples dentro del actual territorio, ya que la transición del sistema imperial feudal al establecimiento de un Estado comunista conllevó a la integración de varios reinos o territorios en donde sus poblaciones presentaban una “afiliación a símbolos y creencias que reforzaban la comunalidad”, tal es el caso del Tíbet.

A nivel internacional, varios Estados han optado por generar al interior regímenes de autonomías o regiones autónomas. Esto a fin de dar representatividad dentro de la estructura política de dichos países, tal es el caso del Gobierno de Beijing y el Tíbet. No obstante, cada Estado determina los alcances y el grado de representatividad de estas regiones, aspecto jurídico que será retomado en el siguiente apartado.

Después de señalar la relación Estado-nación y multinación-Estado, es necesario rescatar el concepto de autonomía territorial. Según Ghai, se refiere a:

(...) un dispositivo para permitir que los grupos étnicos o de otro tipo que reclaman una identidad distinta ejerzan un control directo sobre los asuntos que les conciernen, al mismo tiempo que permiten a la entidad más grande los poderes que cubren los intereses comunes (2000, p. 8).

De manera más simple, Barter define autonomía territorial como: “una forma de descentralización y reparto del poder, que proporciona un autogobierno especial para una minoría étnica concentrada territorialmente” (2018, p. 299).

Como se menciona anteriormente, las autonomías no poseen las mismas funciones y grados de representación en todo el mundo. Existe una variedad de competencias según sea el caso (Barter, 2018):

- Capacidad de agencia frente al Estado: cuasi-estatalidad o limitada.
- Alcance político: unidades administrativas distintivas, sistemas electorales, partidos políticos, símbolos políticos, pasaportes y/o membresía en organizaciones internacionales.
- Alcance económico: la capacidad de controlar los ingresos de los recursos naturales, recaudar impuestos locales y establecer tasas impositivas, obtener préstamos externos y/o monedas locales.
- Alcance cultural: control de los idiomas oficiales, los sistemas educativos y la vida religiosa.

- Alcance jurisprudencia: tradiciones legales distintivas a partir de religión o contexto histórico.

Como se señala, no existe una estandarización sobre los alcances y la representatividad de las regiones autónomas dentro de la estructura política de los Estados. Por lo tanto, esto se determina en función de la dinámica agencia-estructura, en donde el interés del Estado se erige como el determinante para delimitar la capacidad de agencia de las distintas naciones.

Normativa del Gobierno central chino hacia las regiones autónomas

Como se menciona en el apartado anterior, existe una normatividad desde el Estado que permite el reconocimiento y la funcionalidad de las regiones autónomas. En el caso del Tíbet, esto se encuentra determinado dentro de la Constitución china.

Dentro de la Constitución de la República Popular China, el artículo 30 puntualiza en la división administrativa del país, mencionando a las regiones autónomas, las cuales se pueden dividir en prefecturas y/o distritos autónomos; estos últimos se subdividen en cantones de minorías nacionales. Todos estos territorios son reconocidos como “zonas de autonomía nacional” (Constitute Project, 2021).

El capítulo tres, titulado: “Estructura del Estado”, es en donde se rescata la figura de la región autónoma y la manera como se institucionaliza su figura dentro del Gobierno chino. La tabla 1 rescata el contenido de la Constitución y describe las competencias normativas de esta figura dentro de China. En ella se identifican principalmente dos actores clave en la capacidad de agencia, que son la Asamblea Popular Nacional (APN) y el Comité Ejecutivo (CE).

Tabla 1
Competencias normativas de las regiones autónomas en China

<i>Competencia</i>	<i>Normativa</i>
Capacidad de agencia	Límites determinados por la Constitución, la ley de autonomía regional de las minorías nacionales y las políticas de Estado. Creación y reconocimiento a través de la APN. Institución de organismos de autogobierno. Comité Permanente de la APN puede anular regulaciones locales que considere contradictorias a la Constitución y a las políticas de Estado.
Política	Representatividad en la APN. Órganos administrativos dirigidos y aprobados por el CE. Asambleas populares de las regiones autónomas: representantes de ciudadanos de la nacionalidad o nacionalidades que ejercen la autonomía regional en su zona. Capacidad de elaboración de estatutos bajo aprobación del Comité Permanente de la APN.
Jurisprudencia	Determinada por la APN. Fiscalías determinadas por el Gobierno central.

Fuente: elaboración propia con base en Constitute Project, 2021.

De igual manera, existen una serie de normativas a partir de la Constitución china que determinan de manera más particular la dinámica en cómo se construye la inserción de las regiones autónomas frente al Estado chino. Dichas normativas son: la Ley de Autonomía Étnica Regional de la República Popular China, los libros blancos y la política nacional.

En cuanto a la primera, emitida por la APN el 31 de mayo de 1984 y reformada en 2001, menciona que:

(...) la autonomía étnica regional significa que las minorías étnicas, bajo el liderazgo estatal unificado, practican la autonomía regional en áreas donde viven en comunidades concentradas y establecen agencias autónomas para el ejercicio del poder de autonomía. (Congressional-Executive Commission on China, 2006)

Este apartado permite identificar el reconocimiento de las minorías étnicas en estos territorios; sin embargo, la frase “liderazgo estatal unificado” legitima la manera en cómo los órganos centrales de gobierno son quienes determinan derechos y obligaciones a estos pueblos.

Esto queda explícito en el artículo 5 de esta ley, en donde se señala que “los organismos autónomos en las áreas étnicas autónomas deben defender la

unidad del país y garantizar que la Constitución y las demás leyes sean observadas y aplicadas en estas áreas”, y en el artículo 7, en donde se subraya que las instituciones de autogobierno deben anteponer los intereses del Estado (Congressional-Executive Commission on China, 2006).

Por otro lado, a nivel económico, en los artículos de 28 al 31 de esta ley se dispone que los organismos autónomos tienen la capacidad de administrar y proteger sus recursos naturales, así como las empresas y las instituciones dentro de estos territorios. Sin embargo, dentro del artículo 56 se manifiesta la prioridad de la visión estatal central sobre la explotación de recursos y la infraestructura dentro de estas regiones. Respecto a actividades económicas y comerciales con el extranjero, éstas deben ser bajo la aprobación del Consejo del Estado.

En términos educativos, se les permite la instrucción y el uso de sus propios idiomas; no obstante, se prioriza la introducción de la cultura y escritura han.

Además de esa ley, se identifica a la “Política Nacional de Minorías y su práctica en China”, como uno de los libros blancos emitidos por el Gobierno central en 2004. Dentro de este texto, un elemento clave es la manera como el Gobierno chino construye la narrativa con base en dos elementos determinantes: la unificación y la cooperación. Desde esta lógica, todas las regiones autónomas tienen un vínculo histórico, liderado por los han, que da sentido a lo que desde Beijing se identifica a China como una entidad multiétnica unida; por lo tanto, se imputa sobre las inmersiones “extranjeras” a lo largo de los años que han puesto en riesgo este régimen de “unidad multiétnica”.

A lo largo del documento se enfatiza en los casos de Tíbet, Xinjiang y Taiwán. De igual forma, mediante el concepto de “reforma democrática”, el Gobierno central argumenta cómo las instituciones de la RPCh han dotado a estos territorios de bienestar por encima del estancamiento rural y feudal que existía previo a la fundación de la República.

De igual manera, se categorizan los tipos de áreas autónomas dentro de China (Foreign Ministry People’s Republic of China, 2004):

- Concentración de una minoría étnica.
- Dos minorías étnicas concentradas en una comunidad.
- Donde varias minorías étnicas viven en comunidades concentradas.
- Dentro de un área autónoma más grande donde las personas de una minoría étnica con una población más pequeña viven en comunidades concentradas.

- Personas de una minoría étnica que viven en comunidades concentradas en diferentes lugares.
- Municipios étnicos establecidos para minorías étnicas que viven en poblaciones muy pequeñas y no alcanzan en número a establecer un área autónoma.

De manera específica, existen libros blancos emitidos para el caso Tíbet. Durante los últimos años estos documentos han concentrado su contenido en empoderar los efectos de la reforma democrática del Gobierno central en esta región autónoma, esto por encima de la opinión y la percepción fuera de China sobre la figura del dalái lama y el proceso histórico tibetano. El más reciente se titula *Tíbet desde 1951: Liberación, desarrollo y prosperidad*, lanzado en mayo de 2021, que rescata la narrativa socialista china del proceso de la región en conmemoración del 70° aniversario del “Acuerdo del Gobierno Popular Central y el Gobierno Local del Tíbet sobre Medidas para la Liberación Pacífica del Tíbet”.

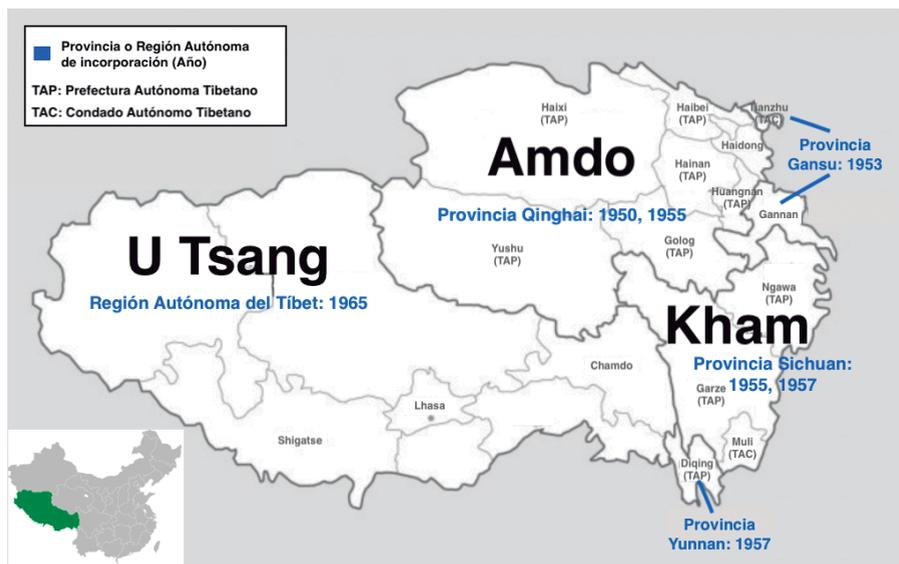
Organización política dentro del Tíbet

Antes de la liberación del Tíbet por parte del Ejército Popular de Liberación (EPL) de la República Popular China en 1951, el *viejo Tíbet* se comprendía por poco más de 2.5 millones de kilómetros cuadrados y abarcaba lo que hoy en China se conoce como la meseta de Tíbet-Qinghai. Como se puede observar en la figura 1, tradicionalmente la meseta tibetana estaba dividida en tres provincias: Ü-Tsang, Amdo y Kham. Inmediatamente después de la ocupación del Tíbet, el Partido Comunista Chino (PCC) redibujó el mapa de la meseta tibetana, aunque se les permitió mantener sus características de *minoría*. Así, entre 1950 y 1957, Kham y Amdo fueron divididos progresivamente en una serie de prefecturas autónomas tibetanas (TAP, por sus siglas en inglés)³ y condados autónomos tibetanos (TAC, por sus siglas en inglés),⁴ antes de ser anexados *de facto* a las provincias chinas de Qinghai, Sichuan, Yunan y Gansu.

3. Además de la Región Autónoma del Tíbet, existen otras 10 prefecturas autónomas tibetanas (TAP): Gannan (en la provincia de Gansu); Yushu, Haixi, Haibei, Hainan, Golog y Huangnan (en la provincia de Qinghai); Ngawa y Garze (en la provincia de Sichuan), y Diqing (en la provincia de Yunnan).

4. En total existen dos condados autónomos tibetanos (TAC): Muli, en la provincia de Sichuan, y Tianzhu (Bairi) en la provincia de Gansu.

Figura 1
División cultural y política del Tíbet



Fuente: elaboración propia con base en datos del Centre for China Analysis and Strategy, 2017.

Casi una década después, las autoridades centrales en Beijing establecieron la *Región Autónoma del Tíbet* (TAR, por sus siglas en inglés) en septiembre de 1965, demarcada casi en su totalidad sobre el área conocida como Ü-Tsang. De este modo, la Región Autónoma del Tíbet ahora abarca 1.2 millones de kilómetros cuadrados, representando sólo la mitad del territorio tibetano original. Estos cambios en la división administrativa se han convertido en un reto político para China, ya que mientras el Gobierno central se ha esforzado por obtener el reconocimiento internacional de la Región Autónoma del Tíbet como Tíbet, los tibetanos disputan la legitimidad de estas demarcaciones. Sobre esto, debe notarse que Kham y Amdo ostentan la mayor parte de tierras fértiles, bosques y recursos hídricos de la meseta tibetana original, además de que contienen a la mayoría de la población tibetana.

División administrativa de la Región Autónoma del Tíbet

Como se observa en la figura 2, en la actualidad la Región Autónoma del Tíbet se divide en tres municipalidades (“shi”) —Lhasa, Shigatse/Xigaze, y Chamdo/Qamdo— y cuatro prefecturas (“di-qu”) —Lhoka/Shannan, Nagqu, Ngari, y Nyingchi—. Las municipalidades están posicionadas en el mismo nivel que las prefecturas, aunque a las primeras se les da un peso ligeramente mayor debido al tamaño de su población y la extensión de su área urbana y distrital.

Figura 2
División administrativa de la Región Autónoma del Tíbet



Fuente: elaboración propia.

Las municipalidades son subdivididas en condados (“xian”) —en total son 66 condados en la Región Autónoma del Tíbet—⁵ y cada una tiene un distrito (“qu”) que esencialmente cubre el área de la ciudad —en total son ocho distritos—.⁶ A su vez, cada distrito está conformado por los vecindarios urbanos

5. Shigatse cuenta con el mayor número de condados (17), seguido por Lhoka (11), Nagqu y Chamdo (10 cada uno), Ngari (siete), Nyingchi (seis), y Lhasa (cinco).

6. Es decir, tres distritos en Lhasa y uno en cada otra municipalidad/prefectura, con excepción de Ngari.

(“*jie-dao*”) y poblados rurales (“*xiang*”) adyacentes junto con sus aldeas (“*cun*”). El distrito se encuentra en el mismo nivel administrativo que el condado, pero tiene una posición un poco más elevada en la jerarquía política (véase figura 3).

Figura 3
Ranking de la organización administrativa
dentro de la región autónoma del Tíbet



Fuente: elaboración propia.

La organización política en la Región Autónoma del Tíbet está estructurada por un sistema dual de Partido-Estado como todas las demás instituciones que gobiernan la República Popular China. En el nivel más alto se encuentran el gobernador (“*Chairman*”) de la Región Autónoma del Tíbet y el representante regional de la Asamblea Popular Nacional de China (NPC, por sus siglas en inglés) —por ley, ambos son tibetanos—. Arriba en la jerarquía política se encuentra también el secretario del Comité del PCC de la Región Autónoma del Tíbet, quien recibe un peso compartido con los otros dos líderes —aunque en la práctica supervisa al gobernador del mismo— y es asistido por cinco sub-

secretarios. Asimismo, el Comité Central del PCC asigna a líderes y miembros de los comités a nivel prefectura, municipalidad, y más abajo.⁷

El Gobierno de la Región Autónoma del Tíbet —equivalente a nivel provincial— y los Gobiernos a nivel municipalidad y prefectura son responsables del gasto público, incluyendo salud, educación, seguridad social, y bienestar; aunque únicamente el primero tiene el derecho para aprobar sus propias regulaciones mientras no entren en conflicto con la legislación nacional. Sobre esto, algunos como Hillman (2010) concuerdan que mientras la autonomía regional en China es frecuentemente burlada ya que los líderes del gobierno son asignados desde arriba con aprobación del PCC —el cual se ubica arriba del gobierno a lo largo de la estructura “*tiao/kuai*”—, los Gobiernos locales —a nivel municipalidad y prefectura— tienen un grado amplio de maniobra en la toma de decisiones en políticas sociales, culturales y económicas.

Por su parte, los niveles más abajo —distritos, condados, etc.— se encargan de hacer cumplir la ley y llevar a cabo tareas administrativas en sus niveles y áreas correspondientes. En el caso de los distritos, reciben órdenes de los Gobiernos de la municipalidad, mientras que los condados responden directamente al gobierno de las prefecturas autónomas en la Región Autónoma del Tíbet; y así sucesivamente. No obstante, en cuanto a conflictos sociales y asuntos del día a día que involucran a las poblaciones nómadas del Tíbet y son clave para el mantenimiento de la paz y el orden, los líderes y oficiales del gobierno en estos niveles —en especial a nivel poblado y aldea— son quienes se encargan de negociar y resolver los problemas de la población local antes de que los disturbios o contestaciones atraigan la atención de sus superiores.

Dinámica tibetana a partir de identidad y praxis

Existe una vasta literatura sobre las prácticas culturales de las etnias diversas que conforman China Continental (Harrell, 2001; Yang et al., 2019; Yuan, 2008) sobre las leyes que en teoría gobiernan la autonomía de dichos grupos (Potter, 2011; Sautman, 1999; Wu, 1990), y sobre las oposiciones entre el Estado y la sociedad suscitadas en las regiones conformadas por minorías en China (Rossabi, 2004). No obstante, este paradigma de dominación y re-

7. Los Comités del Partido son elegidos cada cinco años en la Región Autónoma del Tíbet a nivel distrito y municipalidad, y cada tres años a los niveles administrativos y de producción más bajos. De estos cadres del CCP, entre el 15 y 20% son tibetanos (Ranade 2018).

sistencia no es del todo satisfactorio para describir las relaciones complejas que se observan en la región del Tíbet. Un problema en la literatura es que existen muy pocos estudios que se enfoquen en investigar cómo las políticas, divisadas por el Gobierno central y el CCP, trabajan en realidad a lo largo de áreas con diversidad étnica.

En China, el Gobierno y el Partido retienen gran parte del control organizacional (Lieberthal, 2004), y en las últimas décadas han promovido un remarcable progreso económico. Sin embargo, algunos encuentran que esta agenda de modernización no ha tenido resultados favorables para las minorías en China, incrementando la experiencia de desigualdad y pobreza relativa (Fischer, 2004, 2009). Sobre esto, es bien reconocido que la supervisión por parte del Estado y Partido tiende a ser más limitada en áreas remotas y con diversidad étnica, y estas áreas comúnmente sufren de una mala calidad en servicios de salud y educación. No obstante, más allá de erigir una simple correlación entre una supervisión directa reducida y una deficiente provisión de servicios públicos en China rural, debe notarse que hay casos donde se observa una gestión responsable (Ahlers & Schubert, 2015).

En la práctica, la mayoría de las veces, interacciones estratégicas y cooperación surgen entre las poblaciones de minorías y los agentes del Gobierno, difuminando los límites entre la sociedad y el Estado. Por ejemplo, la necesidad de desarrollar las regiones interiores y del Oeste se ha convertido en clave para el Gobierno central después de las reformas introducidas en la década de 1980. Además del cambio a economía de mercado y la decolectivización, las regiones pastorales tibetanas han experimentado una serie de intervenciones gubernamentales, cada una afectando la manera en la que la tierra es controlada y accedida. No obstante, la manera en la que las políticas —e. g. sedentarización, privatización, urbanización— se desarrollan en la praxis es compleja, involucrando una serie de instituciones formales e informales y de actores estatales y no estatales (Pastoralism Uncertainty Resilience, 2020; Ptackova, 2011).⁸

De manera similar, en cuanto a la provisión de servicios públicos en las áreas rurales, remotas, y de minorías en China, es cierto que la corrupción,

8. En el caso de la gobernanza de la tierra en la región tibetana de Amdo, varios oficiales del gobierno local, inversionistas nacionales y locales, ONG, monasterios, organizaciones basadas en parentesco, y líderes pastores comunitarios están involucrados en la toma de decisiones y negociación de la implementación de políticas en torno al acceso y control de la tierra.

administración deficiente e ignorancia por parte de los altos mandos es una realidad. Sin embargo, existen algunos mecanismos informales bien institucionalizados para motivar la provisión de servicios públicos de calidad. Un ejemplo es el uso de persuasión moral cuando los oficiales locales participan en las mismas organizaciones sociales o provienen de la misma etnia que la población bajo su supervisión (Chen & Huhe, 2013; Tsai, 2002, 2007). Asimismo, a pesar de que la población tibetana en general se niega a hacer uso de los servicios que el Estado provee, hay casos en los que oficiales locales cooptan a líderes morales locales para convencer a la población de cooperar con las políticas locales (Hillman, 2005, 2010; Li, 2008; Newland, 2015).⁹

Mantenimiento del orden en el Tíbet

Para mejorar el entendimiento sobre estas dinámicas nos referimos a un tema primordial para el Gobierno chino: el *mantenimiento del orden*. Esto se encuentra íntimamente ligado con los otros dos temas brevemente descritos, pero en especial con la gobernanza de la tierra. La gradual integración del Estado ha abierto la meseta tibetana a la influencia de una serie de políticas dirigidas hacia el desarrollo, modernización y urbanización. Indudablemente, el desarrollo económico ha permitido a muchos tibetanos acceder a servicios de salud, educación, empleos en la administración local y participar en actividades comerciales y de intercambio más extensas. No obstante, no todas las políticas impuestas por el Gobierno central han sido bien recibidas por los tibetanos.¹⁰

Respecto de la gobernanza de la tierra, al tiempo que se ha construido un gran número de carreteras, vías de tren, y otros proyectos de infraestructura a gran escala, la creciente competencia por tierras —incluyendo la comercialización y acaparamiento— ha resultado en la pérdida del derecho y habilidad para que los pastores nómadas tibetanos accedan a la tierra y sus recursos. Asimismo, la política de dividir los pastizales entre familias individuales para alquileres por una duración de 50 años, con el objetivo de promover la sustentabilidad y resolver los problemas de abarrotamiento y degradación de

9. Esto permite a los oficiales locales construir legitimidad entre las poblaciones locales, además de entregar los resultados que sus superiores esperan de ellos.

10. Se ha escrito mucho sobre las políticas coercitivas implementadas por el Gobierno central, en especial respecto del apaciguamiento de protestas, el control de natalidad y sobre las tierras.

los pastizales (Horlemann, 2002; Yeh, 2003), ha afectado profundamente la vida y dinámicas de los tibetanos.

Sobre esto, ya que la mayoría de los tibetanos aún dependen del pastoreo para su subsistencia e ingresos, éstos resienten las nuevas políticas por interferir con su flexibilidad de movimiento y por crear divisiones dentro de sus tribus (Pirie, 2005b; Pastres, 2020). De hecho, varios estudios etnográficos indican que la vida diaria de los tibetanos parece más afectada por las políticas y actividades burocráticas, que por memorias de eventos históricos (Cencetti, 2015; Pirie, 2013; Ptackova, 2011; Scoones, 2018). Así, surgen conflictos sociales tales como disputas por pastizales o límites territoriales avivados por el encontronazo entre las nuevas políticas sobre la gobernanza de la tierra y divisiones administrativas en relación con las viejas costumbres y orden social de las tribus nómadas.

Organización social en la región tibetana de Amdo

La región referida por los tibetanos como Amdo comprende la mayor parte de la provincia de Qinghai y partes de las provincias de Sichuan y Gansu. Los *amdowas* profesan el budismo tibetano y observan a Lhasa como la fuente máxima de autoridad religiosa. No obstante, nunca fueron incorporados dentro del régimen político de los dalái lamas (Pirie, 2013). Anteriormente, en el *viejo Tíbet*, la religión y tradición —en el caso de los líderes hereditarios— legitimaban el ejercicio del poder, aunque nada se acercaba al control ahora ejercido por el Gobierno chino. Después de que China tomara control del Tíbet, se desmanteló el poder de los monasterios, los líderes locales fueron depuestos, y se dividió el *viejo Tíbet* para propósitos administrativos en provincias, prefecturas, condados, poblados.¹¹

Sin embargo, las divisiones administrativas se dibujaron sobre los grupos tribales que existían antes de 1958 (Levine, 1999); y con ello, mientras retuvieron patrones y principios de su organización social previa, se heredaron algunas disputas tribales y territoriales locales (Cencetti, 2014; Fischer, 2009). Sobre lo anterior, a pesar de que pueden presentarse variaciones locales, el tema de la resolución de conflictos presenta patrones, actitudes y percepciones generales compartidas a lo largo de la meseta tibetana (Buffe-

11. E incluso en unidades administrativas más pequeñas que incluyen tiendas de campaña nómadas, restaurantes, y oficinas de gobierno.

trille, 2012; Pirie, 2005a, 2005b). Los grupos tribales nómadas, *dewa* (“*sde ba*”),¹² consisten en varios miles de personas y a la vez están subdivididos en subtribus o campamentos de alrededor de 40 tiendas nómadas —cerca de 200 personas (“*tsho ba*”).

Cada una de estas subunidades se encuentra bajo el cargo de uno o más líderes, *gowa*, quienes son elegidos por su grupo. Las labores de los *gowa* consisten en coordinar el pastoreo, negociar con las autoridades, organizar eventos y rituales, y resolver disputas a nivel local. Un consejo de *gowas* se hace cargo de los asuntos del *dewa* —la unidad más grande de organización social para los tibetanos—, organizando actividades religiosas, vinculándose con la administración del condado, y resolviendo conflictos de mayor escala. De este consejo, algunos *gowas* se reconocen como representantes de su poblado y son requeridos para unirse al Partido Comunista Chino, aunque esta afiliación en la práctica no socava su autoridad dentro de sus grupos tribales.

En cuanto a la percepción que se tiene del Estado y su aparato burocrático, ya que no hay una palabra tibetana equivalente, los tibetanos se refieren a los nombres de los poblados donde se ubican las oficinas de gobierno. La policía local es vista con desconfianza debido a experiencias de corrupción y la propensión de usar métodos coercitivos para apaciguar protestas y resolver conflictos. Asimismo, a pesar de que al Gobierno se le considera responsable de haber llevado mejoras significativas en la calidad de vida de los tibetanos, sus agentes son vistos como aquellos que a la vez hacen cumplir las restricciones impuestas sobre su estilo y medios de vida. De manera más importante, estos oficiales son considerados por la población tibetana como incapaces de mantener el orden social.

Resolución de conflictos y negociación del orden en la región tibetana de Amdo

En caso de conflictos como robos o ataques que ocurren dentro de una tribu o entre dos tribus que comúnmente mantienen buenas relaciones, existen procedimientos informales para la resolución de conflictos y se ejerce presión social considerable a los disputantes para llegar a un acuerdo. Cuando represalias han comenzado entre personas o grupos de distintos *dewa*, no obstante, la disputa sólo puede resolverse a través de la *mediación*. En estos

12. *Dewa* es el término tibetano más general para referirse a “grupo”.

casos, los monjes pueden intervenir para establecer una tregua, y se llama al *gowa* de una tribu vecina o a monjes respetados para actuar como mediadores, lo cual se conoce como *zowa* (Pirie, 2005a). Su deber es determinar la extensión apropiada y la naturaleza de la *compensación*, además de convencer a las partes implicadas de la justicia de la solución propuesta.

Por su parte, la policía y los oficiales a niveles administrativos más bajos, quienes se encargan de “resolver” este tipo de conflictos, procuran perseguir y encarcelar a los responsables del agravio. Sin embargo, los castigos impuestos por el Estado son vistos por los nómadas tibetanos como totalmente inadecuados para resolver las disputas resultantes y resarcir los daños. En algunos casos, la mediación por parte del *gowa* local es también necesaria para disminuir la probabilidad de que las represalias continúen. Esto, ya que entre los tibetanos se considera que una vez que una disputa ha comenzado, las normas de represalia deben seguirse; y la policía, si se rehúsa a involucrarse siguiendo estas normas, se presenta con una autoridad enormemente limitada para restaurar el orden.

Estos oficiales son parte del inmenso aparato burocrático chino donde necesitan satisfacer las demandas de sus superiores, lo cual es crucial para su ascenso. A la vez, el mantenimiento del orden es un aspecto primordial del desempeño político que se demanda a los oficiales locales (Zhao, 2021). De esta forma, del extenso trabajo etnográfico sobre el mantenimiento del orden en Amdo (Cencetti, 2014, 2015; Pirie, 2005a, 2013; Pirie & Huber, 2008), se observa que los oficiales locales se ven forzados a consentir e incluso fomentar las formas tibetanas para resolver disputas. Por ejemplo, además de estar presentes en las reuniones de mediación, comúnmente llaman a monjes respetados para que se involucren. Entonces, un sistema dual opera¹³ cumpliendo con las órdenes del Estado, pero acomodando las expectativas y prácticas de los tibetanos.

El sistema de nombramientos y rendición de cuentas políticas se conserva como altamente centralizado, a la vez que el desempeño de los oficiales locales es continuamente monitoreado desde arriba. No obstante, como se mencionó anteriormente, en regiones remotas y con diversidad étnica se generan espacios para que los oficiales locales puedan maniobrar y tomar soluciones

13. Y por lo tanto se impone un doble castigo al infractor o transgresor: el encarcelamiento y el resarcimiento del daño. Aunque el segundo punto es de mayor importancia para la población tibetana, y, por lo tanto, para el mantenimiento del orden en estas regiones.

pragmáticas que se prevé restaurarán el orden de manera más efectiva.¹⁴ De esta forma, los oficiales locales entran en el discurso ideológico sobre la importancia de la legislación oficial y el control por parte del Estado, mientras se involucran constructivamente con las dinámicas de las comunidades tibetanas y con aquellos que tienen poder y autoridad moral dentro de estos grupos.

Conclusiones

Este documento permite incorporar el caso Tíbet como una autonomía en un Estado-multinación. En este sentido, la estructura que es el Gobierno chino y su orientación política permiten identificar el peso normativo sobre el establecimiento y la observancia del Estado de derecho dentro de estos territorios, evidenciando un reconocimiento, pero dando supremacía a los órganos de gobierno central como: la APN, el Consejo del Estado y el Comité Ejecutivo. Por lo tanto, los alcances identificados como categorías de análisis tienden más a ser limitados que cuasi-estatales.

Aunado a esto, es visible el protagonismo del discurso político en el proceso de construcción de normatividad, desde la Constitución hasta los libros blancos, en donde la significación histórica hacia el empoderamiento gubernamental —que rescata desde lo han hasta la visión de Estado del Partido—, es un determinante para construir legitimidad de la dinámica entre el Gobierno central y las regiones autónomas. Esto es visible a través del discurso de “entidad multiétnica unida” y la inserción del concepto de desarrollo, como prueba de progreso.

La manera en la que diferentes instituciones formales e informales, y una variedad de individuos con autoridad política —oficiales del gobierno en diferentes niveles— y moral —e. g. líderes pastorales, tribales, comunitarios, monjes, etc.— se combinan en la práctica en áreas rurales, remotas, y con diversidad étnica en China, es aún un tema poco estudiado. No obstante, el número de estudios etnográficos que se han dado a esta tarea y son referi-

14. Muchos estudios corroboran que el aparato de rendición de cuentas del Partido Comunista Chino se descompone hacia abajo, en áreas que son percibidas por los oficiales como geográfica o culturalmente remotas (Mertha, 2005; Newland, 2015; O'Brien & Li, 1999; O'Brien & Luehrmann 1998). Comúnmente, los oficiales de altos mandos a los que se les permite cierta discreción, responsables de supervisar las unidades administrativas debajo de ellos en la jerarquía geográfica del Partido-Estado, escogen no visitar personalmente estas áreas —y en su lugar optan por visitar áreas más convenientes, desarrolladas, y seguras.

dos en este documento, mejoran nuestro entendimiento sobre cómo en este contexto de múltiples instituciones informales basadas en el estado, religión y costumbres en las regiones tibetanas, existen lugares para la negociación y contestación respecto a una variedad de temas tales como la gobernanza de la tierra, provisión de servicios públicos, el mantenimiento del orden y la solución de disputas.

Referencias

- Ahlers, A., & Schubert, G. (2015). Effective Policy Implementation in China's Local State. *Modern China*, 41(4), 372-405. <https://doi.org/10.1177/0097700413519563>
- Barter, S. J. (2018). Rethinking territorial autonomy. *Regional Studies*, 52(2), 298-309. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1366651>
- Buffetrille, K. (Ed.). (2012). *Revisiting Rituals in a Changing Tibetan World*. Brill.
- Buzan, B. (1991). The idea of the state and the national security. En R. Little & M. Smith (Eds.), *Perspectives on World Politics* (pp. 33-46). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203300527>
- Cencetti, E. (2014). New Settlements on the Tibetan Plateau of Amdo-Qinghai: Spatialized Power Devices. En: T. Brox & I. Bellér-Hann (Eds.), *On the Fringes of the Harmonious Society: Tibetans and Uyghurs in Socialist China* (pp. 159-182). NIAS Press.
- Cencetti, E. (2015). Phayul: An Analysis of Grassland Management Policies in Amdo-Qinghai. *Nomadic Peoples*, 19(2), 303-323.
- Centre for China Analysis and Strategy. (2017). *The Tibet Insight News*. <https://ccasindia.org/tibat-insight-5.php?tid=916>
- Chen, J., & Huhe, N. (2013). Informal Accountability, Socially Embedded Officials, and Public Goods Provision in Rural China. *Journal of Chinese Political Science*, (18), 101-116. <https://doi.org/10.1007/s11366-013-9237-3>
- Constitute Project. (2021). *Constitución de China, 1982, con enmiendas hasta 2004*. https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004.pdf?lang=es
- Congressional-Executive Commission on China. (2006). *Regional Ethnic Autonomy Law of the People's Republic of China*. <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/regional-ethnic-autonomy-law-of-the-peoples-republic-of-china-amended>

- de Blas Guerrero, A. (1986). Elementos constitutivos del Estado. En R. García Cotarelo (Comp.), *Introducción a la Teoría del Estado* (85-112). Teide.
- Fernández Santillán, J. (Comp). (2000). *Norberto Bobbio: el filósofo y la política: antología* (Trads. J. Fernández Santillán & A. Aureli). Fondo de Cultura Económica.
- Fischer, A. M. (2004). *Urban Fault Lines in Shangri-La: Population and Economic Foundations of Inter-Ethnic Conflict in Tibetan Areas or Western China* (Crisis States Programme Working Paper No. 42). London School of Economics and Political Science. <https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csrg-working-papers-phase-one/wp42-urban-faultlines-in-shangri-la.pdf>
- Fischer, A. M. (2009). The Political Economy of Boomerang Aid in China's Tibet. *China Perspectives*, 3, 38-54. <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.4842>
- Foreign Ministry People's Republic of China. (2004). *National Minorities Policy and Its Practice in China*. <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/eng/ljzg/zfbps/t127407.htm>
- Ghai, Y. (2000). Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis. En Y. Ghai (Ed.), *Autonomy and ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States* (pp. 1-26). Cambridge University Press.
- Harrell, S. (2001). *Ways of Being Ethnic in Southwest China*. Seattle: University of Washington Press. <https://doi.org/10.6069/9780295804071>
- Hillman, B. (2005). Monastic Politics and the Local State in China: Authority and Autonomy in an Ethnically Tibetan Prefecture. *The China Journal*, (54), 29-51. <https://doi.org/10.2307/20066065>
- Hillman, B. (2010). China's many Tibets: Diqing as a model for 'development with Tibetan characteristics?' *Asian Ethnicity*, 11(2), 269-277. <https://doi.org/10.1080/14631361003779604>
- Horlemann, B. (2002). Modernization Efforts in Mgo log: A Chronicle, 1970-2000. En: T. Huber (Ed.), *Amdo Tibetans in Transition: Society and Culture in the Post-Mao Era* (pp.241-269). Brill.
- Levine, N. (1999). From nomads to ranchers: managing pasture among ethnic Tibetans in Sichuan. En G. E. Clarke (Ed.), *Development, Society and Environment in Tibet* (pp. 69-76). Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

- Li, C. (2008). Ethnic Minority Elites in China's Party-State Leadership: An Empirical Assessment. *China Leadership Monitor*, (25), 1-13. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/summer_china_li.pdf
- Lieberthal, K. (2004). *Governing China: From Revolution through Reform* (2 ed.). Norton.
- Márquez Restrepo, M. L. (2011). Perspectivas teóricas para abordar la nación y el nacionalismo. *Papel Político*, 16(2), 567-595.
- Mertha, A. C. (2005). China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations. *The China Quarterly*, 184, 791-810. <https://doi.org/10.1017/S0305741005000500>
- Newland, S. A. (2015). *Diversity and Distribution: Essays on Local Governance and Public Service Provision in Multiethnic China* [Tesis de Doctorado, University of California]. https://digitalassets.lib.berkeley.edu/etd/ucb/text/Newland_berkeley_0028E_15579.pdf
- O'Brien, K. J., & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2), 167-186. <https://doi.org/10.2307/422143>
- O'Brien, K., J., & Luehrmann, L. M. (1998). Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-Offs between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23(1), 91-108.
- Pastoralism, Uncertainty, Resilience [PASTRES]. (2020, febrero 28). *Institutional Hybridity in Pastoral Land Governance in Amdo Tibet*. <https://pastres.org/2020/02/28/institutional-hybridity-in-pastoral-land-governance-in-amdo-tibet/>
- Pirie, F. (2005a). *Feuding, Mediation and the Negotiation of Authority among the Nomads of Eastern Tibet* (Working Paper No. 72). Max Planck Institute for Social Anthropology. https://www.eth.mpg.de/cms/en/publications/working_papers/wp0072
- Pirie, F. (2005b). Segmentation within the State: The Reconfiguration of Tibetan Tribes in China's Reform Period. *Nomadic Peoples*, 9(1/2), 83-102. <https://doi.org/10.3167/082279405781826074>
- Pirie, F. (2013). The Limits of the State: Coercion and Consent in Chinese Tibet. *The Journal of Asian Studies*, 72(1), 69-89. <https://doi.org/10.1017/S0021911812001805>
- Pirie, F., & Huber, T. (2008). *Conflict and Social Order in Tibet and Inner Asia*. Brill. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004158177.i-274.2>
- Potter, P. B. (2011). *Law, Policy and Practice on China's Periphery: Selective Adaptation and Institutional Capacity*. Routledge.

- Ptackova, J. (2011). Sedentarisation of Tibetan nomads in China: Implementation of the Nomadic settlement project in the Tibetan Amdo area: Qinghai and Sichuan Provinces. *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, 1(4). <https://doi.org/10.1186/2041-7136-1-4>
- Ranade, J. (2018). *Cadres of Tibet*. KW Publishers.
- Rossabi, M. (Ed.). (2004). *Governing China's Multiethnic Frontiers*. University of Washington Press. <https://doi.org/10.6069/9780295804057>
- Sautman, B. (1999). Ethnic Law and Minority Rights in China: Progress and Constraints. *Law and Policy*, 21(3), 283-314. <https://doi.org/10.1111/1467-9930.00074>
- Scoones, I. (2018, noviembre 30). *Negotiating Uncertainties on the Tibetan Plateau in China*. PASTRES. <https://pastres.org/2018/11/30/negotiating-uncertainties-on-the-tibetan-plateau-in-china/>
- Smith, A. D. (2000). *Nacionalismo y Modernidad*. Ediciones Istmo.
- Tsai, L. L. (2002). Cadres, Temple and Lineage Institutions, and Governance in Rural China. *The China Journal*, (48), 1-27. <https://doi.org/10.2307/3182439>
- Tsai, L. L. (2007). *Accountability without Democracy: Solidarity Groups and Public Goods Provision in Rural China*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511800115>
- Wu, D. (1990). Chinese Minority Policy and the Meaning of Minority Culture: The Example of Bai in Yunnan, China. *Human Organization*, 49(1), 1-13. <https://doi.org/10.17730/humo.49.1.h1m8642ln1843n45>
- Yang, Y., Liang, F., Quan, F., Jiang, G., Yu, K., & Zheng, Y. (2019). The Importance of Ethnicity: Developing a Measure of Minority Ethnic Value and Value-Expressive Behavior among Chinese Ethnic Minorities. *Frontiers in Psychology*, 10(2603), 1-18. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.02603>
- Yeh, E. T. (2003). Tibetan Range Wards: Spatial Politics and Authority on the Grasslands of Amdo. *Development and Change*, 34(3), 499-523. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00316>
- Yuan, H. (2008). *Chinese Ethnicities and their Culture: An Overview* (Paper 23). DLPS Faculty Publications. https://digitalcommons.wku.edu/dlps_fac_pub/23/
- Zhao, T. (2021). The Cadre System in China's Ethnic Minority Regions: Particularities and Impact on Local Governance. *Journal of Contemporary China*, 30(132), 945-959. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1893559>