

Problemas de contaminación y respuesta del Estado chino y organizaciones sociales

Pollution Problems and Chinese State and social organizations response

*Marisela Connelly**

Resumen

En este artículo planteo problemas de contaminación del medio ambiente que enfrenta China y que han deteriorado la salud pública y causado un gran malestar entre la población. El gobierno chino ha tomado una serie de medidas para evitar que la contaminación afecte su proyecto de desarrollo económico y social y por ello postuló la construcción de una civilización ecológica. La revisión de la Ley de Protección Ambiental en 2014 fue un logro importante pues trata los puntos que más preocupan a la población: la rendición de cuentas de los funcionarios locales sobre la aplicación efectiva de las leyes ambientales y el castigo a los responsables de contaminar el ambiente. Asimismo, explico el surgimiento de las Organizaciones No Gubernamentales en China, el trabajo realizado por las organizaciones que se dedican al cuidado del medio ambiente y fomentan la participación de la población en la protección del medio ambiente, que a pesar de las restricciones que enfrentan, están luchando por la preservación de la ecología.

Palabras clave: Estado, medio ambiente, contaminación, leyes, organizaciones.

Abstract

In this article, I explain the problems caused by environmental pollution in China, which have affected public health and caused mounting public anger. The Chinese government has taken several measures to prevent pollution from hampering its economic and social development project, which is why the government has proposed the construction of an ecological civilization. The revision of the environmental law in 2014 was an important achievement, since it focused

* Doctora en Historia de China (PhD en Chinese History), por Columbia University. Profesora Investigadora en Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Líneas de investigación: conflicto y seguridad en Asia, medio ambiente en Asia, historia y política exterior de China. Correo electrónico: mconne@colmex.mx

on enhancing the accountability of local officials to ensure effective, non-corrupt environmental enforcement. This law also establishes severe penalties for polluters. I also explain the emergence of non-governmental organizations in China and their role in fostering public participation in environmental protection. These organizations have encountered numerous constraints but have continued fighting for the preservation of ecology.

Key words: State, environment, pollution, laws, organizations.

Introducción

El gobierno chino elevó el nivel de vida de grandes segmentos de la población china, sacó de la pobreza a más de cuatrocientos millones de chinos e incrementó el número de ciudades, con ello disminuyó el número de personas que viven en el campo. Todo esto debido a las reformas económicas puestas en práctica desde hace más de tres décadas y que han privilegiado la producción de bienes de consumo, la inversión extranjera, la exportación masiva de productos elaborados en el país y la creación de infraestructura. Este espectacular crecimiento de la economía china trajo consigo profundos cambios sociales que hicieron que el Estado se retirara de la supervisión directa de la vida de sus ciudadanos y que se colapsara la red de seguridad social. Al mismo tiempo, la producción masiva y sin restricciones deterioró cada vez el medio ambiente, lo que afecta directamente la salud de la población.

Los cambios cualitativos dentro de la sociedad china a través de los años y la exposición y contacto con otro tipo de sociedades mediante los medios de comunicación y los viajes, han logrado que el ciudadano chino se preocupe no solo por las condiciones económicas particulares sino también la calidad del aire que respira, del agua que utiliza y de la pureza de los alimentos que consume. No hay duda de que ante los altos niveles de contaminación producidos por la industria y el gran número de autos que circulan en las ciudades, el ciudadano chino ha empezado a mostrar su malestar por los efectos nocivos en su salud.

Desde hace varios años, el gobierno chino tomó conciencia de las repercusiones que tiene la contaminación y el deterioro ecológico en su propio proyecto de construir un país desarrollado económicamente con una sociedad robusta. Es por ello que empezó a preocuparse por combatir los efectos nocivos de la contaminación y del deterioro ambiental, no obstante la oposición de sus mismos funcionarios locales, quienes prefieren continuar con proyectos altamente redituables pero sin preocuparse por los efectos negativos en el ambiente.

Al retirarse de su labor como garante de los servicios públicos, el Estado chino se ha apoyado en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que empezaron a surgir en China y que han contribuido en la tarea de brindar servicios a la sociedad. Las ONG, como veremos más adelante, han robustecido su posición gracias a que han sabido aprovechar los apoyos del gobierno para conseguir financiamiento, lo mismo que el apoyo institucional para llevar a cabo sus actividades (Salmenkari, 2014) en tanto no atenten contra el poder del Estado.

Es el caso de las ONG dedicadas al cuidado y a la protección del medio ambiente que realizan campañas de educación ambiental, de conservación de energía, limpieza de lagos y ríos y protección de animales en vías de extinción, a las que el Estado chino les brinda su apoyo y una base institucional para que lleven a cabo sus actividades. Solo en los casos en los que activistas ecológicos se oponen a proyectos de infraestructura, como la construcción de presas en los ríos que son considerados prioritarios para el gobierno para la generación de energía, han encontrado resistencia y hasta represión.

Pero en términos generales, el gobierno chino tiene la disposición de atender las demandas de la población y de contrarrestar los efectos de la contaminación, ya que sabe que está en juego su proyecto de construcción de una sociedad ecológica y está convencido de que la participación de la sociedad china en esta empresa es fundamental para su éxito a mediano plazo. En este campo, el trabajo conjunto y organizado es una de sus prioridades inmediatas, pero siempre dentro de sus parámetros. Así, el Estado chino emplea el gradualismo para poner en marcha sus proyectos y muestra renuencia a aceptar una participación ciudadana y de organizaciones que no tengan la supervisión y aprobación del Estado. El gobierno está convencido de que los cambios políticos y sociales rápidos producen desorganización y caos y, de ahí, que el proyecto de construcción de una sociedad ecológica en China tomará su tiempo porque tendrá que ajustarse a las metas de corto y mediano plazo del Estado chino y al paso de la apertura de mayores espacios para la participación de sus ciudadanos y organizaciones sociales.

La contaminación y sus efectos

Los problemas de contaminación del medio ambiente no son nuevos en China. Desde los tiempos dinásticos, la población china se enfrentó a la erosión del suelo, destrucción de bosques y del hábitat de especies de plantas y animales. La capacidad institucional de China para proteger el medio ambiente era estrictamente de carácter autocrático, con la responsabilidad de mantener la armonía entre hombres y la naturaleza en las manos del emperador, y de forma secundaria a cargo de los funcionarios en el ámbito regional. La población en general no intervenía en la protección ambiental.

Por los conflictos generados durante el periodo republicano (1912-1949) con la depredación de los caudillos militares que proliferaron en el territorio chino, la guerra civil y la guerra sino-japonesa, el medio ambiente se vio seriamente afectado. Después de establecerse la República Popular China en 1949, Mao Zedong privilegió el desarrollo industrial y después fomentó la acción humana tendiente a modificar la naturaleza. Desde 1958, la construcción de proyectos hidroeléctricos y de irrigación fue llevada a cabo con el trabajo exhaustivo de las masas trabajadoras, lo que, además, trajo como consecuencia la reubicación forzada de la población. Un ejemplo es el proyecto de la estación de energía de Xin'an en la provincia de Zhejiang.

La política seguida durante el llamado Gran Salto Adelante (1958-1961) llevó a la sobreexplotación de la agricultura para producir más grano, se destruyeron bosques para obtener combustible para los hornos de patio trasero que proliferaron en el campo chino, en los que se producía acero de baja calidad. Mao fomentó el exterminio de animales como los gorriones, a los que se consideró una plaga. El tratar de acelerar el desarrollo económico para lograr en pocos años niveles de crecimiento como los de Gran Bretaña, llevó a la miseria y a la hambruna a gran parte de la población china.

Con la política maoísta del Tercer Frente durante la década de 1960, cuando se transfirieron industrias pesadas a áreas remotas, se expuso a la contaminación a tierras vírgenes y a los bosques tropicales (Shapiro, 2001: *passim*). Después de 1978, con las reformas económicas puestas en práctica a iniciativa de Deng Xiaoping, con las que se privilegiaba el crecimiento económico y el desarrollo industrial, se agudizó la contaminación ambiental y se dañó el ecosistema. De 1979 a 1986, millones de hectáreas de tierra arable se perdieron por erosión del suelo, y por urbanización e industrialización. La degradación del agua y del aire se agravó. Ya en 1988, un estudio señalaba que de 532 ríos 436 estaban contaminados; 80 por ciento del agua de desperdicio que llegaba a esos ríos no estaba tratada. En 1993, ocho por ciento de la tierra cultivable recibía agua contaminada de los ríos (Jung Jing, 2000: 144). China invitó a industrias extranjeras a invertir en el país, a raíz de lo cual se establecieron plantas químicas, fábricas de semiconductores, manufactureras de papel y de muebles, que sin ninguna restricción contaminaban el ambiente. En China se encuentran 20 de las 30 ciudades más contaminadas del mundo (Cary, 2011: 4). Entre 1990 y 2002, las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), se incrementaron 45 por ciento de acuerdo a la Agencia Internacional de Energía, con sede en París. La lluvia ácida, causada principalmente por el dióxido de sulfuro producido al quemar carbón, creció y dañó la vida acuática y la vegetación. En 2009, el Consejo de Estado de China anunció que reduciría las emisiones de CO₂ por unidad de Producto interno bruto (PIB) en 2020 en un 40-45 por ciento, en comparación con los niveles de 2005 (Renmin Ribao, 26 de noviembre de 2009).

Las empresas contaminantes produjeron efectos nocivos sobre la salud de la población china: el cáncer se ha convertido en causa de muerte en áreas rurales y urbanas. Existe contaminación de alimentos por metales pesados desprendidos de las industrias y de químicos usados en la agricultura (Lora, 2013: 244). El liderazgo chino pudo ver los daños causados por la degradación ambiental en 1972, cuando la Bahía de Dalian se volvió negra por el agua no tratada que descargaban las industrias. En el mismo año, las autoridades estatales se enteraron de que los peces en una reserva de Beijing se habían envenenado con metal pesado que habían descargado las fábricas vecinas.

Políticas seguidas por el gobierno chino

En 1972, China participó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en Estocolmo. Los representantes chinos no firmaron la declaración final porque no contenía las propuestas socialistas referentes a la condenación a la agresión imperialista (Lewis, 2013: 206). En 1973, el gobierno chino convocó a la primera Conferencia Nacional sobre Protección Ambiental. En ella se afirmó que la protección al medio ambiente no podía esperar más. Posteriormente el congreso aprobó las Regulaciones Concernientes a la Protección y Mejora del Medio Ambiente que, entre otras cosas, estipulaban el uso racional e integral de los recursos y la participación pública. El congreso transfirió a niveles más bajos del gobierno el establecer medidas regulatorias así como su implementación y responsabilidad para hacerlas valer. Enfatizó que los programas debían ponerse en práctica en áreas urbanas, ríos contaminados, la industria y en las minas. Entre los puntos que enfatizó en 1973 se encontraban: la integración de la prevención y el tratamiento para lograr una protección del medio ambiente y control de la contaminación de manera efectiva; establecer un sistema de responsabilidad por daños al medio ambiente; renovar la tecnología y desarrollar leyes y regulaciones para fortalecer la administración responsable del medio ambiente.

Tomando en cuenta estos puntos, los líderes chinos empezaron a construir una estructura legal para la protección del medio ambiente, emitiendo leyes sofisticadas, estableciendo las instituciones estatales que estarían a cargo de ejecutarlas y monitorearlas y firmando acuerdos internacionales sobre protección del medio ambiente. En mayo de 1974, el Consejo de Estado estableció el Grupo Dirigente para la Protección del Medio Ambiente compuesto por representantes de los ministerios responsables en el gobierno. El grupo ayudó a establecer estaciones de monitoreo y grupos de investigación en varias localidades. Desde 1977, el gobierno chino ha considerado a la protección ambiental como un importante componente de la modernización socialista. En febrero de 1978, en la Constitución de la República Popular China se incluyó la obligación del Estado de proteger el medio ambiente y prevenir la contaminación (Qu y Li, 1994: 180). En 1979, el gobierno

promulgó la primera ley de protección ambiental que fue revisada en 1989. En resumen, el gobierno se esfuerza en proteger el medio ambiente, imponiendo sanciones por violaciones a las leyes ambientales y aplicando tecnología avanzada para controlar la contaminación.

China participó en la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, en la que los participantes declararon que el desarrollo sustentable debía ser la estrategia a seguir en el futuro. Dos meses después China formuló diez medidas para mejorar el medio ambiente y fomentar el desarrollo. En 1994, el gobierno chino hizo público un Libro Blanco sobre Población, Medio Ambiente y Desarrollo para el Siglo XXI, en el que se pone énfasis en el desarrollo sustentable.

Por otra parte, en 1982 se estableció la Agencia Nacional de Protección Ambiental y en 1998 esta se convirtió en Administración Estatal de Protección Ambiental (AEPA) y en 2002 su presupuesto se duplicó (Schwartz, 2004: 29-30). La AEPA es la unidad de protección ambiental más importante en la burocracia china. Entre sus responsabilidades se cuentan: diseñar y poner en práctica regulaciones, políticas, guías y planes de desarrollo de protección ambiental para todos los niveles del gobierno, dirigir estudios de impacto ambiental antes de que se lleven a cabo grandes proyectos industriales y responsabilizarse por desarrollar y supervisar programas en regiones clave. En 2008 le fue dado el rango de ministerio, convirtiéndose a partir de entonces en Ministerio de Protección Ambiental.

La ley china requiere que todos los gobiernos provinciales municipales pongan en práctica políticas de protección ambiental; por ello, estableció unidades de protección ambiental con la responsabilidad de hacer valer las leyes. También tienen la obligación de monitorear las condiciones ambientales, mantener registros e imponer multas.

La burocracia de protección ambiental en China tiene políticas, leyes y regulaciones, además de un proceso claro de puesta en práctica; sin embargo, el proceso de descentralización administrativa y económica ha fortalecido a los gobiernos locales e incrementado su influencia, lo que les permite concentrar sus esfuerzos en el crecimiento de la economía sin poner demasiada atención en el impacto ambiental de los proyectos industriales. Por ello, las agencias de protección ambiental tienen capacidad limitada para hacer valer la ley. Formalmente pueden investigar, inspeccionar, cobrar multas, revocar permisos ambientales pero, dada la debilidad de las instituciones jurídicas, la efectividad de la ley ambiental depende en gran medida de los gobiernos locales y la burocracia de planificación económica. Los gobiernos locales tienen gran poder sobre las agencias de protección ambiental, pues estas dependen de los ingresos locales y su personal es nombrado por los gobiernos locales (Li, 2008: 22).

En 2002 y 2003 se promulgaron la Ley de Estudio de Impacto Ambiental y la Ley de Licencia Administrativa respectivamente, marcando un cambio en la política del gobierno hacia la provisión de canales para la consulta pública y mayor apertura a la información sobre medio ambiente respecto a nuevos proyectos de desarrollo. Estas leyes, junto con las medidas subsecuentes para ponerlas en práctica, forman la base de un marco legislativo para la participación pública de los ciudadanos en las etapas de planeación de un proyecto a través de canales como audiencia pública, cuestionarios, e información sobre los estudios de impacto ambiental.

En el Décimo segundo Plan Quinquenal adoptado en 2011, el liderazgo chino mostró su compromiso por lograr un desarrollo sustentable. En noviembre de 2012, en el Décimo Octavo Congreso del Partido Comunista de China (PCCh), se lanzó el concepto de “civilización ecológica”, que fue incluido en los reglamentos del partido.

En marzo de 2013, el Primer Ministro Wen Jiabao en su último informe ante la Asamblea Popular Nacional señaló que el gobierno debía resolver los problemas de contaminación de agua, aire y suelo que afectaban los intereses del pueblo, mejorar la calidad ambiental y salvaguardar la salud de los ciudadanos. Wen Indicó que en los últimos cinco años, China había cerrado plantas con tecnología obsoleta, fábricas de acero y plantas de cemento. También dijo que el consumo de energía por unidad del PIB había caído 17.2 por ciento, el total de emisiones de dióxido de carbono había caído también 17.5 por ciento y el índice de calidad del aire había añadido al monitoreo las partículas finas o PM 2.5 (Xinhua, 5 de marzo de 2013). En esta reunión volvió a insistirse en el concepto de civilización ecológica.

El 24 de mayo de 2013, en el discurso de Xi Jinping, Presidente de China y Secretario General del PCCH, ante la sexta reunión del Politburó sobre la construcción de la civilización ecológica, se puso énfasis en la relación entre desarrollo económico y protección del medio ambiente. Xi señaló que esa relación debía manejarse de manera correcta, promocionando el desarrollo con bajo uso de carbón, sin sacrificar al medio ambiente por el desarrollo económico y amenazó con castigar a aquellos que no protegieran el medio ambiente y la salud pública, dejando claro que debían ponerse en práctica las regulaciones ambientales de manera más estricta, de lo cual serían responsables los funcionarios del gobierno.

En junio de 2013, en el informe anual del gobierno chino sobre el medio ambiente se señaló que persiste el deterioro del aire, agua y tierra. Más del 57 por ciento del agua subterránea en 198 ciudades inspeccionadas en 2012 era de mala calidad; más del 30 por ciento de los ríos del país estaban contaminados; siete de las nueve bahías más importantes tenían agua contaminada; y 25 por ciento de los lagos monitoreados estaban en malas condiciones. Únicamente el aire de 27 ciudades, de 113 examinadas, alcanzaba niveles aceptables de calidad en 2012. El smog seguía siendo

cotidiano, lo que afectaba negativamente la salud de la población. En el campo, la contaminación derivada de minas, desecho doméstico, uso de fertilizantes químicos y cría de animales seguía creciendo. De los 452 Xian o distritos monitoreados, 101 tenían un ambiente ecológico deteriorado. Eso sin tomar en cuenta la contaminación industrial en la tierra dedicada a la agricultura, ni el agua contaminada usada para irrigación.

En la Cumbre sobre Cambio Climático en 2014, China anunció que para 2020 reduciría sus emisiones de dióxido de carbono en un 40% comparado con los niveles alcanzados en 2005, en tanto que Estados Unidos se comprometió a reducirlos en un 26-28% para 2025 con respecto a los niveles de 2005 (UN, 2014).

Trabajo de Pan Yue por el medio ambiente

Desde la plataforma del gobierno, uno de los funcionarios que más ha luchado por la protección del medio ambiente ha sido Pan Yue. Procedente de una familia vinculada al PCCH, siendo su padre militar, Pan Yue se dedicó al periodismo, trabajando como editor adjunto del Diario Juventud China; más tarde trabajó en varias agencias gubernamentales y en 2003 empezó su labor en el área de protección ambiental.

Pan Yue, desde 1991, a la edad de 30 años, empezó a mostrar su pensamiento crítico e innovador al advertir que el PCCH ya no podía sostener su legitimidad en el hecho de haber ganado la revolución. En las condiciones de los nuevos tiempos, el partido debía apoyarse en los grupos sociales surgidos de la reforma económica puesta en práctica desde 1980, permitiéndoles participar en la distribución de recursos nacionales mediante elecciones para puestos oficiales a las que se presentaran múltiples candidatos. En 2001, Pan Yue, en su informe interno presentado cuando era subdirector de la Oficina de Restructuración Económica del Consejo de Estado, decía que los frutos de la reforma debían llegar a los estratos más bajos de la sociedad y que además había que aprovechar el talento de los intelectuales y empresarios (Fewsmith, 2001).

La participación de Pan Yue en cuestiones de protección del medio ambiente ha sido comprometida, al criticar el priorizar al desarrollo económico sin tomar en cuenta el deterioro ambiental. Este funcionario bloqueó varios proyectos de desarrollo de gran envergadura, gracias a que contaba con el respaldo del Primer Ministro Wen Jiabao. Esta campaña se conoció como “la tormenta de protección ambiental” en la que Pan Yue ordenó cerrar 30 proyectos con un valor de \$14,000 millones de dólares de inversión que iban desde plantas hidroeléctricas hasta plantas termales, porque no habían hecho los estudios sobre impacto ambiental (Der Spiegel, 10 de agosto de 2005). Logró también que se recolectara información sobre los estragos de la contaminación y en 2006 se hizo público el informe en el que se afirmaba que en 2004, debido a la contaminación,

China había tenido pérdidas por 511 800 millones de yuanes o 3.05 del PIB nacional (China Daily, 19 de abril de 2007). En 2008 estos esfuerzos de Pan Yue fueron bloqueados y 26 proyectos que él había sancionado pudieron resumirse, después de que los inversionistas pagaran pequeñas multas. Esto se debió a que el gobierno chino formuló una política de estímulos económicos para resolver los problemas generados por la crisis económica mundial que le afectaba y que incluía echar a andar proyectos de infraestructura e industriales poniendo poca atención a la cuestión ambiental (Renmin Ribao, 12 de noviembre de 2008). Los gobiernos locales que seguían privilegiando el crecimiento económico aprovecharon la oportunidad para seguir con esta línea.

Pan Yue también promocionó la participación de ONG y de periodistas para hacer públicos los estragos que se hacían al medio ambiente por causa de las industrias contaminantes. En 2004, Pan Yue escribió sobre el reto que representaba el deterioro del medio ambiente y la necesidad de fomentar la participación pública en la toma de decisiones sobre este tema. El problema, decía él, era apremiante, porque la contaminación va más rápido que los esfuerzos para combatirla. Además, las leyes de protección ambiental no son observadas de manera estricta debido a la falta de mecanismos legales democráticos para la participación pública. Pan señalaba que, de no hacerse cumplir las leyes, la frase “desarrollo sustentable” se quedaría en eso, una frase sin contenido.

Para promover la participación pública Pan Yue sugería que el gobierno chino protegiera ese derecho, porque un gobierno basado en la ley debe proteger y reconocer el derecho de las personas. Otro punto que subrayaba Pan Yue era el relativo a la transparencia en la información ambiental con el fin de que el gobierno garantice el derecho de la población a ser informada. Además, este funcionario señalaba que el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente debía ser democrático, porque el pueblo tiene el derecho a saber, entender y supervisar las políticas públicas relativas al medio ambiente. También sostenía que el gobierno debe hacer más fluidos los procedimientos para que los ciudadanos pongan sus quejas ante el poder judicial cuando sus intereses se vean afectados por alguna empresa contaminante, además de impulsar la cooperación entre gobierno y ONG en favor del medio ambiente, por medio de la coordinación para la resolución de problemas (Pan, 2004).

Revisión de la Ley de Protección Ambiental en 2014

El 24 de abril de 2014, la Asamblea Popular Nacional aprobó la Revisión de la Ley de Protección al Medio Ambiente de 1989 que se hizo efectiva a partir del 1 de enero de 2015. Contiene 70 artículos en siete capítulos en los que se especifican los puntos relativos a la supervisión, administración, protección, mejoramiento, prevención y control de la contaminación ambiental y de otras amenazas públicas, y los relativos a la responsabilidad legal de quienes infringen la ley. La Ley

revisada destaca el papel de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y cubre puntos que constantemente eran señalados por especialistas y funcionarios como Pan Yue, relativos a la necesidad de especificar los términos para la publicación de información relacionada con problemas de protección ambiental, incluyendo la preparación de informes sobre impacto ambiental en los que se tome en cuenta la opinión pública y la participación pública en la toma de decisiones en cuestiones ambientales para, con ello, evitar el abuso de poder, así como el cumplimiento de cuentas de los gobiernos locales, en torno al cumplimiento de la ley ambiental.

El artículo 58 de la Ley de protección al Medio Ambiente otorga permiso a las organizaciones sociales registradas ante el gobierno municipal o niveles más altos y con cinco años de trayectoria, para que presenten casos sobre contaminación o daño ecológico ante las autoridades correspondientes y se elimina la ambigüedad anterior sobre las bases legales de casos de interés público. En el pasado, la mayoría de los casos presentados eran rechazados por las cortes.

El artículo 59 de la ley se refiere a los castigos por infringir esta ley y las multas a las compañías infractoras son más altas y acumulables desde el día en que el infractor reciba la notificación respectiva. Por su parte, el artículo 68 fortalece la responsabilidad y rendición de cuentas de los gobiernos locales, a fin de asegurar que se cumpla la ley, tratando con ello de combatir la corrupción y establece castigos administrativos por otorgar permisos ilegales o por no proporcionar información sobre proyectos que afecten el medio ambiente. Todos estos puntos son importantes para que el gobierno y la sociedad civil puedan trabajar a favor de la protección del medio ambiente, que en el pasado se omitían con total impunidad. El viceministro de Protección Ambiental Pan Yue¹ declaró que no permitirán que esta ley sea letra muerta y procederán a aplicarla al momento de su puesta en vigencia.

Organizaciones No Gubernamentales en China

En los años anteriores a la puesta en práctica de las reformas económicas, el ambiente social no era propicio para el surgimiento de organizaciones sociales, pues permeaba el estricto control del Estado sobre todas las actividades de sus ciudadanos. En la década de 1980 aparecieron asociaciones de varios tipos. En Shanghai, el número total de organizaciones sociales creció de 628 en 1981 a 2 627 en 1984. La proliferación de asociaciones fue muy rápida y los funcionarios chinos aceptaron eso pero no entendieron el reto que representaba.

Posteriormente, las organizaciones sociales (*shehui tuanti*) fueron reguladas para tener un control estatal sobre ellas. Las Organizaciones No Gubernamentales (*fei zhengfu zuzhi*) consideradas como de naturaleza privada, autónoma, autosuficiente y sin fines de lucro, son divididas por

¹ Pan Yue continúa como viceministro de Medio Ambiente.

los investigadores chinos en dos categorías de acuerdo con sus raíces institucionales: organizadas oficialmente (*guanban*) o “de arriba hacia abajo” (*zi shang er xia*) y populares (*minban*) o “de abajo hacia arriba” (*zi xia er shang*). Las primeras son fomentadas por el gobierno y reciben subsidios gubernamentales. El pago de su personal proviene del gobierno y su liderazgo está constituido por funcionarios del gobierno. En tanto que las organizaciones no gubernamentales populares son constituidas por ciudadanos y no reciben subsidios del gobierno ni su personal está vinculado con el gobierno (Büsgen, 2006: 7).

El gobierno chino ve a las organizaciones sociales de manera ambivalente pues por un lado, dado su retiro de sus funciones como proveedor de servicios, ha creado nuevos espacios sociales y las involucra en actividades que ayudan al bienestar popular, como alivio a la pobreza y conservación del medio ambiente, y desea que sean un puente entre el Estado y la sociedad; mientras que, por otro lado trata de mantenerlas controladas para que no desarrollen actividades que pongan en riesgo su monopolio del poder. El Partido Comunista de China considera que las organizaciones sociales deben estar sujetas a la aprobación y a la supervisión oficial.

El gobierno chino ha tratado de regular a las organizaciones sociales no gubernamentales desde el inicio de las reformas económicas. En un primer periodo que puede fijarse de 1978 a 1989, el gobierno favoreció la formación de asociaciones fuera del sistema estatal pero sin que hubiera una regulación específica. Entre 1989 y 2008, ha ido estableciéndose una regulación sistemática pero todavía insuficiente ante el crecimiento de organizaciones y grupos fuera del aparato regulatorio estatal.

En 1988 se creó el Departamento de Manejo de Organizaciones Sociales (*shehui zuzhi guanliju*) dentro del Ministerio de Asuntos Civiles, cuya función es la de supervisar las actividades de las ONG (Whiting, 1991: 24) En 1989 se publicaron regulaciones sobre el registro y la administración de las organizaciones sociales no gubernamentales.

En 1996, el Comité Permanente del Politburó del Partido Comunista de China discutió sobre el fortalecimiento del marco regulatorio para las ONG, la primera reunión de este tipo en la historia del partido (Ma, 2002: 308) y, como resultado, para 1998 se hicieron públicas las regulaciones revisadas que incluían las relativas al registro y a la administración de organizaciones sociales (*shehui tuanti guanli tiaoli*) y las regulaciones provisionales para el registro y administración de unidades no empresariales y civiles (*minban feiqiye danwei dengji guanli zanxing tiaoli*).

Estas regulaciones indicaban que todas las organizaciones sociales debían buscar una unidad de manejo profesional (*yewu zhuguan dangwei*) dentro de alguno de los departamentos gubernamentales, la que actuaría como responsable (*guakao dangwei*). Una vez que la unidad res-

ponsable diera su aceptación, los documentos de las organizaciones serían enviados al Ministerio de Asuntos Civiles. Por primera vez se puntualiza el papel de la unidad responsable, así como los requisitos, pasos y tiempos necesarios para el registro. La unidad responsable debe examinar si la organización social responde a una necesidad específica y si no se contraponen con otras organizaciones, además de verificar que sus miembros tengan la capacidad de dirigir la organización (Xu y Zhao, 2010). La unidad responsable debe cerciorarse de que la organización social respete las leyes, se haga cargo de todas las revisiones preliminares del trabajo y presente la solicitud a los departamentos encargados del registro de la organización social dentro del Ministerio de Asuntos Civiles. Si su solicitud es rechazada no hay forma de apelar esta decisión.

Estas reglas han limitado la libertad de acción de las organizaciones sociales y no se permitió la existencia de dos organizaciones similares en el mismo nivel administrativo. Algunos grupos no estuvieron de acuerdo con tener el monopolio de representación. Un ejemplo de ello fue Liang Congjie, fundador de la ONG Amigos de la Naturaleza, quien después de esperar diez meses a su petición de registro recibió una respuesta de la AEPA que decía que solo podría registrar la organización si aceptaba la responsabilidad de representar los intereses de todos los chinos que compartieran la preocupación de cuidar el medio ambiente. Liang pensó que era una responsabilidad que no podía llevar a costas y declinó. Optó por registrar Amigos de la Naturaleza como una organización secundaria en 1994, dentro de la Academia de Cultura China,² institución en la que trabajaba como profesor. Amigos de la Naturaleza fue establecido como un grupo de membresía nacional.

Otra limitante para las organizaciones sociales la constituyó la obligación de que se registraran ante el departamento de asuntos civiles desde nivel de distrito hacia arriba. Esto hacía imposible para los grupos locales el incluir miembros de diferentes áreas, con lo cual se dificultaba su expansión. Además, de acuerdo a las regulaciones, las organizaciones que tenían carácter nacional y no podían establecer sucursales regionales (Saich, 2000: 130-132). En 2004, las regulaciones sobre el manejo de fundaciones (*jijinhui guanli tiaoli*) entraron en vigencia. Estas regulaciones son importantes porque crearon dos categorías de fundaciones: recolección de fondos públicos y no públicos y, por primera vez, establecieron procedimientos para el registro de ONG extranjeras (Shieh, 2003: 10-11).

El gobierno chino, en síntesis, ha mantenido un control de las actividades de las organizaciones sociales mediante el monopolio de representación, restricción geográfica de actividades, aprobación por parte de una organización supervisora, cumplimiento de la política del Estado, prohibición de establecer sucursales regionales y un requerimiento de fondos mínimos. El gobierno chino tam-

² La Academia de Cultura China es una organización creada en 1984 de manera privada por algunos académicos, entre ellos Liang Congjie. Se dedica a la investigación y a la docencia.

bién inició y desarrolló sus propias ONG que dependen totalmente de los fondos y suministros del Estado. Esto se debe a que sigue una política de adelgazamiento de departamentos gubernamentales y de reasignación de recursos, trata de adaptarse a la manera más flexible de las ONG y a las condiciones del mercado y desea atraer recursos del exterior mediante estas organizaciones (Ho, 2008: 24).

Organizaciones No Gubernamentales dedicadas al medio ambiente

El auge del activismo ambiental en China pasó por varias etapas: emergió en la década de 1980 dirigido por algunos activistas, científicos y periodistas y efectuado dentro de la élite social y círculos de alto nivel político. En una segunda etapa, estuvo marcado por el surgimiento de ONG dedicadas al cuidado del medio ambiente ubicadas en las grandes ciudades que entre sus miembros tenían a activistas prominentes que iniciaron campañas públicas. A partir de 2008, las ONG a favor del medio ambiente se convirtieron en parte importante del movimiento de defensa. Las principales ONG de este tipo se encuentran en Yunnan, Liaoning, Sichuan, Jiangsu, Guangdong y en las municipalidades de Beijing y de Shanghai.

Desde mediados de la década de 1990, los activistas y ONG ambientalistas han seguido la estrategia de usar los medios de comunicación para implementar campañas públicas, peticiones y proyectos piloto para ejercer influencia en la política ambiental y su puesta en práctica (Wu, 2013 :91-92; Yang, 2005: 51). El foco principal de las ONG a favor del medio ambiente ha sido la educación ambiental y conciencia ambiental de la población, para lograrlo imparten clases en las universidades sobre cuidado del entorno, organizan viajes para conocer la ecología e incentivan a los periodistas para que cubran las noticias sobre problemas de contaminación ambiental (Tao, 2007: 291-310; Peng, 2007: 311-330).

Las ONG dedicadas al medio ambiente también cuentan con el apoyo de funcionarios del gobierno que comparten sus preocupaciones por el deterioro del entorno. En diciembre de 2003, Pan Yue, entonces viceministro de la AEPA, señaló la importancia de las ONG en la construcción de un mecanismo de participación pública en la protección ambiental (Tang y Zhan, 2008: 436). En diciembre de 2004, Hu Jintao, Secretario General del Partido Comunista de China y Presidente de la República Popular China, al presidir una sesión de estudio en el Politburó dijo que era importante apegarse a una política orientada hacia el pueblo y fortalecer el apoyo científico y tecnológico para la protección del medio ambiente (Ho, 2008: 22). En 2005, el gobierno chino estableció la Federación China de Protección Ambiental que, aunque se anunció como una organización no gubernamental que facilitaría la coordinación de las ONG dedicadas a la protección del medio ambiente, era en realidad un órgano dependiente del Estado.

Amigos de la Naturaleza

Esta ONG a favor del medio ambiente se estableció en 1994 por Liang Congjie y ha sido considerada como la base del activismo ambiental en China. Se fundó solamente con 60 personas y desde entonces se dedicó a organizar seminarios, cursos de entrenamiento, conferencias, campañas para plantar y cuidar árboles así como para observar y cuidar las diferentes especies de pájaros. También organizó campañas para proteger al antílope tibetano y al mono nariz chata. Liang era profesor de historia y vicepresidente de la Academia de Cultura China, además de miembro de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino. Nieto de Liang Qichao, letrado y promotor en el siglo XIX del cambio político, Liang Congjie desde la década de 1980 empezó a interesarse por los problemas de contaminación del medio ambiente.

Debido a su posición tenía prestigio cultural, conexiones sociales e influencia política. Pronto se convirtió en figura del movimiento ambientalista de China. Fue seleccionado para entrevistarse con Bill Clinton y Tony Blair cuando estos líderes visitaron el país en 1998. En el año 2000 ganó el premio al servicio público Ramon Magsaysay.³ En su respuesta al recibir el premio, Liang señaló que la protección ambiental era muy importante para el futuro de China, su pueblo y sus familias. Indicó también que el deseo de los chinos por ganar dinero y tener bienes materiales provocó poca consideración por la preservación del medio ambiente. En 2008, Liang fue seleccionado por el gobierno chino para representar a las ONG ambientalistas cuando China solicitó ser sede de los Juegos Olímpicos de ese año (Ma, 2006: 129).

Cuenca Verde

Cuenca Verde es una ONG a favor del medio ambiente establecida en Yunnan en 2002. Busca crear conciencia sobre asuntos relativos al cuidado del agua y la ecología, promueve la investigación científica y busca también fortalecer el poder de la sociedad civil al constituirse en foro para la participación ciudadana en asuntos ambientales. Se ha dedicado también a defender los ríos y el bienestar de la población que vive a sus orillas. Cuenca Verde participó activamente en la defensa del Río Nu. Su fundador Yu Xiaogang ganó el Premio de Medio Ambiente Goldam⁴ para Asia en 2006 y creó el proyecto de la Cuenca de Lashi, cuando escribió un estudio de impacto social sobre la presa construida en el Lago Lashi para su tesis de Doctorado. La presa había destruido el ecosistema local, desestabilizando la vida de pescadores y agricultores. Yu reunió a los residentes, autoridades locales y empresarios privados para reconstruir el área y logró que se considerara como uno de los diez desarrollos sustentables más exitosos en el país. Creó, además, una comunidad

³ Premio anual establecido en 1957 a la memoria del presidente filipino Ramon Magsaysay. Se otorga a individuos asiáticos destacados en su campo.

⁴ Premio establecido por Richard N. Goldman en 1989 para los promotores del cuidado del medio ambiente en todo el mundo.

pesquera en el lago para proteger el ecosistema y los recursos pesqueros, así como un programa de micro créditos, proyectos de reducción de pobreza y construcción de caminos. En 2007, Yu fue invitado para hacer una presentación sobre el tema del impacto ambiental en un seminario para funcionarios del PCCH.

Aldea Global

En el año de 1996, Aldea Global fue establecida en Beijing por Liao Xiaoyi, investigadora de la Academia de Ciencias Sociales de Beijing y quien, de 1993 a 1995, realizó una estancia de investigación en la Universidad Estatal de Carolina del Norte en Estados Unidos. Liao realizó varios documentales y series de televisión (Ho, 2001: 909), se entrevistó con Bill Clinton en 1998 y ganó en el año 2000 el Premio Sofía de medio ambiente.⁵ El crecimiento de Aldea Global ha dependido del financiamiento internacional.

Voluntarios de Tierra Verde

Voluntarios de Tierra Verde fue fundada en 1996 por Wang Yongchen, periodista de la Radio Nacional de China. Sus primeros proyectos se enfocaron en cuidado y conservación de árboles, observación y cuidado de los pájaros y protección de las diferentes especies y su hábitat. El 1 de mayo de 1997, 108 voluntarios de Tierra Verde plantaron 1 888 árboles en el Desierto de Engebei en Mongolia Interior. También en Beijing establecieron un campo verde en donde los niños pueden cultivar vegetales.

Wang ha sido defensora incansable de la preservación del Río Nu. En 2004, Wang organizó una expedición de reporteros por el Río Nu durante nueve días. Este viaje tuvo una gran cobertura en los medios de comunicación y como resultado se montó una exposición fotográfica en Beijing. En un ensayo que Wang escribió para conmemorar los 12 años de la fundación de Voluntarios de Tierra Verde decía: “Después de seis años de acción continua sobre el Río Nu todavía estamos inciertos de su futuro. Al final del día, ¿seguirá fluyendo libre como hasta hoy?, ¿habrá los mismos torrentes, reuniones de bañistas y de los que aman la playa?, ¿nuestra fe, participación y acción logrará que el río siga como hasta hoy? (Yan, 2011).

ONG en Shanghai

Desde fines de la década de 1990, Shanghai ha sido testigo de un incremento de ONG a favor del medio ambiente apoyadas principalmente por estudiantes universitarios y que tienen apoyos de

⁵ El Premio Sofía era un premio internacional para el medio ambiente y el desarrollo otorgado anualmente desde 1998. En 2013 se suspendió por falta de fondos. Fue establecido en 1997 por Jostein Gaarder, quien lo nombró Sofía por su novela “El Mundo de Sofía”.

ONG internacionales. El Foro de Estudiantes de China Verde se estableció en 1996 y sus conexiones por internet le permitieron crear una red nacional. No está registrada ante el gobierno y no dispone de fondos fijos. El gobierno municipal de Shanghai no le impide llevar a cabo sus actividades de protección del medio ambiente.

Unión Verde de Shanghai fue establecida en el año 2000 por estudiantes universitarios de diferentes instituciones. Su principal propósito es el de intercambiar información sobre cuestiones ambientales entre los estudiantes universitarios. No tiene registro ante el gobierno pero se sostiene de donaciones de sus miembros y de fundaciones internacionales como Global Greengrants Fund. Tiene actividades como el reciclaje de basura y la recolección de pilas en las universidades de Shanghai.

En Shanghai, los grupos defensores del medio ambiente son pequeños porque los habitantes reconocen que el gobierno municipal progresó significativamente para mejorar las regulaciones ambientales y puso en práctica varios proyectos de protección del ambiente.⁶

Conclusión

Como plantea este artículo, los problemas de contaminación en China son añejos y de no fácil solución. En las últimas décadas se ha privilegiado el crecimiento económico pues, como decía Deng Xiaoping, líder promotor de la reforma económica, el pueblo chino tiene el derecho de mejorar su nivel de vida y de gozar de los frutos de su trabajo. Este objetivo se ha cumplido en buena medida, pero propició un mayor deterioro del medio ambiente chino ya que las industrias contaminaron las aguas de los ríos y lagos, las tierras de cultivo y el aire. El uso cotidiano del automóvil en las urbes chinas agudiza el problema. Ante lo crítico de la situación, el gobierno chino toma medidas conducentes a controlar el avance de la contaminación, no obstante la renuencia de los gobiernos locales que desean seguir privilegiando el crecimiento económico de sus respectivas localidades mediante el desarrollo de proyectos industriales e hidroeléctricos, dejando a un lado el cuidado ambiental. Un avance importante lo constituye la revisión, en 2014, de la Ley Ambiental de 1989 y su puesta en vigencia a partir del 1 de enero de 2015.

Las Organizaciones No Gubernamentales formadas en China por diferentes grupos de académicos, periodistas, estudiantes y activistas, están ganando espacios y reconocimiento de su trabajo por parte del gobierno, no obstante las restricciones que este les ha impuesto para el desarrollo de sus actividades. Si bien todavía persiste la idea de que estas organizaciones pueden, en un momento dado, ser subversivas y atentar contra el poder del Estado, en la práctica han sido

⁶ Entrevistas realizadas por la autora a miembros de estos grupos de defensa del medio ambiente. Shanghai 22 y 23 de septiembre 2011.

de ayuda para el gobierno chino en los proyectos que han echado a andar y con las campañas para proteger la ecología.

Es necesario que el gobierno chino haga cumplir la ley de manera efectiva, de tal manera que los que contaminen asuman el daño causado y los gobiernos locales paguen las consecuencias por su negligencia al no seguir los pasos conducentes a la protección del medio ambiente cuando evalúan la viabilidad de un proyecto. Es necesario, además, que se emprenda una acción conjunta de los diferentes niveles de gobierno. En los próximos años veremos si el gobierno chino y las organizaciones sociales habrán alcanzado la meta de reducción de la contaminación, control de las industrias contaminantes y preservación de la salud pública.

Referencias

- Büsgen, Michael (2006). *NGOs and the search for Chinese civil society. Environmental Non-Governmental Organizations in the Nujiang campaign*, La Haya, Holanda.
- Cary, Eve (2011). "China's Policy Impasse: The case of the Green GDP Initiative", *China Brief*, Vol. XI, Núm. 8.
- Fewsmith, Joseph, (2001). "Is Political Reform Ahead? Beijing confronts problems facing society and the CCP", *China Leadership Monitor*, Núm. 1, Part 1, septiembre.
- Ho, Peter (2001). "Greening without conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China", *Development and Change*, Vol. 32.
- Ho, Peter (2008). "Self-imposed censorship and De-Politized Politics in China", en Peter Ho y Richard Louis, *China's Embedded Activism*, Londres, Nueva York. Routledge.
- Instituto de Estudios Sociales. Working Paper Series, Núm. 422.
- Jing Jung (2000). "Environmental protests in rural China", en Elizabeth Perry y Mark Selden, eds, *Chinese Society, change, conflict and resistance*, Londres, Nueva York, Routledge.
- Lewis Joanne I. (2013). "China's environmental diplomacy, climate change, domestic politics and international engagement", en Rosemary Foot, ed, *China across the divide: the domestic and global politics and society*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Li Siliang (2008). "The effectiveness of environmental protests in China: a study of 53 cases". Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong, tesis de maestría.
- Lora Wainwright, Anna (2013). "Introduction, dying for development: Pollution, illness and the limits of Citizen's agency in China", *The China Quarterly*, Vol. 214.
- Ma Qiusha (2002). "The governance of ONGs in China since 1978: How much autonomy?", *non Profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, Núm. 3.
- Ma Qiusha (2006). *Non-Governmental Organizations in Contemporary China, paving the way to civil society?*, Londres, Nueva York, Routledge.
- Pan Yue (2004). *Huaying baohu yu gongyong canyu* (Protección ambiental y participación política), Beijing, China.
- Qu Geping y Li Jinchang (1994). *Population and the environment in China*, Boulder, Co, Lynne Rienner Publishers.
- Saich, Tony (2000). "Negotiating the State: The development of social organizations in China", *The China Quarterly*, Núm. 161.
- Salmenkari, Taru (2014). "Encounters between Chinese NGOs and the state: Distance Roles and Voice", *Issues and Studies*, Vol. 50, Núm. 2.
- Schwartz, Jonathan (2004). "Environmental NGO's in China: Roles and limits", *Pacific Affairs*, Vol. 77, Núm. 1.

- Shapiro, Judith (2001). *Mao's war against nature. Politics and the environment in revolutionary China*, Cambridge, Mass, Cambridge University Press.
- Shieh, Shawn (2003). "Mapping the dynamics of civil society in China: a model analysis of trends in the NGO sector". Forum on NGO governance and management in China, Edmonton, Canadá.
- Tang, Shui-yan y Xieyong Zhan (2008). "Civil environmental NGOs, civil society, and democratization in China", *Journal of Developmental Studies*, Vol. 44, Núm. 3.
- Tao, Fu (2007). "Development of NGOs in China", en Liang Congjie y Dongping Yang, *The China Environmental Yearbook, 2005: Crisis and Breakthrough of China's Environment*, Boston, Brill.
- United Nations, <http://www.un.org/climatechange/summit/>
- Whiting, Susan H. (1991). "The politics of NGO Development in China", *Voluntas*, Vol. 2, Núm. 2.
- Wu Fengshi (2013). "Environmental activism in provincial China", *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol. 15, Núm. 181.
- Xu Xing y Zhao Litao (2010). "China's rapidly growing Non-Governmental Organizations", *EIA Background Brief*, Núm. 514.
- Yan, Katy (2011). "Wang Yongchen, a warrior for China's free flowing rivers", *World River Review*, Vol. 26, Núm. 1.
- Yang Guobing (2005). "Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China", *The China Quarterly*, Núm. 181.

Periódicos:

- China Daily, Beijing, China, 19 de abril de 2007.
- Renmin Ribao, Beijing China, 12 de noviembre de 2008
- Renmin Ribao, Beijing, China, 26 de noviembre de 2009.
- Spiegel on line International, Andreas Lorenz, "Interview with China's Deputy Minister of the Environment", traducido del alemán por Patrick Kessler, 10 de Agosto de 2005. <http://www.spiegel.de/international/spiegel/interview-with-china-s-deputy-minister>. Consultado 20 de julio 2013.
- Xinhua, Beijing, China, 5 de marzo de 2013.

Recibido: 22 de enero de 2015

Aceptado: 26 de febrero de 2015