

¿Una verdad cómoda?

El espectro de la catástrofe ambiental global y el desarrollo sostenible en China

Murat Arsel

Profesor en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, International Institute of Social Studies,
Erasmus University Rotterdam
arsel@iss.nl

RESUMEN

Desde un punto de vista crítico, este artículo analiza los debates relativos a la sostenibilidad del desarrollo chino. Concretamente, aborda el doble argumento de que el desarrollo en China no es sostenible y de que representa una amenaza directa a la seguridad medioambiental del resto del mundo. Con ello, el estudio argumenta que la apelación a un “desarrollo sostenible” como solución al problema medioambiental con que se enfrenta China (y por implicación el mundo entero) sirve para despolitizar lo que es esencialmente una cuestión política muy polémica que refleja unas inquietudes muy antiguas relativas a la sostenibilidad del capitalismo moderno y a las relaciones Norte-Sur. El artículo no afirma que China no tenga unos graves problemas medioambientales que se están intensificando rápidamente y con consecuencias regionales y globales. Más bien trata de desentrañar las razones subyacentes de por qué China se ha convertido en el ejemplo paradigmático del desarrollo no sostenible y qué implicaciones tiene ello para el futuro del desarrollo económico de China y el resto del mundo. La postura de China respecto a las políticas para un desarrollo sostenible marca, en muchos casos, la pauta que han de seguir los demás países en desarrollo.

Palabras clave: China, desarrollo sostenible, medio ambiente, países en desarrollo

Nota de edición: El título de este artículo en su original en inglés es “A convenient truth? The specter of global environmental catastrophe and sustainable development in China”, que juega con el título del popular documental centrado en el cambio climático “An inconvenient truth”, que popularizó su narrador, el ex vicepresidente norteamericano Al Gore. En detrimento de la precisión, la traducción ha buscado mantener dicho juego respecto al título español de la cinta.

Traducción del original en inglés

Especialmente desde comienzos de la década de los ochenta, el rápido desarrollo económico de China ha inspirado una mezcla de respeto y temor en Occidente. Las cifras del crecimiento económico de las últimas dos décadas (1980-1990: 10,3%; 1990-2003: 9,6%) son impresionantes, y además el Gobierno chino pretende cuadruplicar el PIB del país para el 2020, lo que supone un índice medio de crecimiento de un 8%. Si bien todos los indicios apuntan a que estas proyecciones se realizarán efectivamente y que el creciente poder económico de China continuará suscitando inquietudes estratégicas en todo el mundo, el foco de la mirada occidental ha sido filtrado recientemente por una lente básicamente medioambiental. El tono de los comentarios que ello suscita varía mucho, aunque todos ellos coinciden en lo que es un “hecho” básico e innegable: el desarrollo de China es insostenible.

En el lado más moderado del espectro, por ejemplo, un reciente informe del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS) de Canadá apunta que “China influye en la economía y en la ecología mundial” (Hanson y Martin, 2006: 1) y que ello está generando el “temor de que las actuaciones medioambientales y sociales de los últimos treinta años, que tanto esfuerzo han costado, puedan verse amenazadas” (Ibidem: 2). En una muestra de reconocimiento de la interdependencia ecológica, económica, social y política que caracteriza a nuestra época, el informe se titula “Un bote salvavidas”. Usando la analogía (tristemente) célebre de Garret Hardin del bote salvavidas, el informe adopta un punto de vista algo alarmista al sugerir que estamos abocados a un colapso medioambiental potencialmente catastrófico. Sin embargo, haciendo hincapié en el hecho de que disponemos sólo de un bote salvavidas, también pone de relieve la naturaleza compartida del problema al que tienen que hacer frente las sociedades contemporáneas, dando a entender con ello que las soluciones (y los costes resultantes) también tendrán que ser compartidos. Repasando las características de la política del desarrollo chino y sus relaciones internacionales (medioambientales), el informe apunta la necesidad de “una mayor comprensión por parte de la comunidad internacional con respecto a los juicios relativos a los esfuerzos de China sobre el desarrollo y el medio ambiente”, y pone de relieve que “el crecimiento económico es fundamental para el futuro de China” (Ibidem: 3).

A medida que las preocupaciones relativas al calentamiento global resultante del cambio climático provocado por la acción humana se están volviendo cada vez más acuciantes, el tratamiento de la política del cambio medioambiental en China está adquiriendo un tono progresivamente estridente y tendencioso que recuerda el discurso racista del “peligro amarillo” (Connelly, 2001). En vez de centrarse estrictamente en el tamaño de la población china, este nuevo género de literatura “ecologista” convierte el impacto ecológico de China en su preocupación principal. Sin contextualizar o enmarcar históricamente la trayectoria del desarrollo chino, sostiene que el uso cada vez mayor de recursos naturales y su correspondiente impacto medioambiental plantean una amenaza no sólo para la estabilidad del Estado chino, sino para la sostenibilidad ecológica del globo en su conjunto. Por ejemplo, un artículo publicado recientemente

en la influyente revista *Foreign Policy* (2002: 132) presenta una perspectiva general del conocido problema de la calidad del aire urbano en China y sugiere que los formuladores de las políticas chinas han hecho muy poca cosa para responder a este problema. Sin embargo, lo que hace que este artículo sea particularmente problemático es su título: “El coche bomba chino”. El tema de la explosión, que llegó a ser un lugar común en la muy criticada literatura neomalthusiana sobre la población, personificada por el libro de Ehrlich de 1972 titulado *La bomba de la población*, se ha convertido también en una de las metáforas más repetidas en la literatura acerca de China y el medio ambiente. En un artículo de *Foreign Affairs*, otro observador describe a China como “una bomba ecológica” a punto de explotar (Gill, 1999: 66). El fracaso en la desactivación de esta bomba significaría que el impacto explosivo de la creciente economía china tendría unas consecuencias devastadoras para la seguridad medioambiental y para la sostenibilidad global. Dichos argumentos han culminado *in crescendo* en la Cumbre sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas en Copenhague, en diciembre de 2009, en la que el volumen de las emisiones de China fue un tema recurrente y muy destacado, además de una excusa para que potencias como los Estados Unidos se escabullesen del compromiso de limitar sus propias emisiones.

¿UNA BOMBA MEDIOAMBIENTAL?

Antes de analizar el estado del medio ambiente en China, es necesario destacar cuatro puntos fundamentales. En primer lugar, el cambio ambiental provocado por el ser humano en China tiene una larga y compleja historia, y existen estudios que documentan la existencia de problemas de deforestación en la época de los viajes de Marco Polo (Elvin, 1993). En segundo lugar, es imposible (y contraproducente) abordar el tema de las relaciones naturaleza-sociedad en China sin antes considerar el contexto general de las fuerzas políticas, económicas y culturales que están en juego. Por ejemplo, en el volumen de Shapiro sobre este tema se demuestra que el dominio de la naturaleza y el dominio de las personas fueron dos procesos estrechamente ligados en la China maoísta (Shapiro, 2001). Tercero, los crecientes problemas medioambientales que sufre China son una consecuencia indirecta previsible y perfectamente normal del rápido proceso de desarrollo industrial. Por ejemplo, la producción industrial, que ha ido creciendo a un ritmo anual de más del 11% desde las reformas económicas de 1978, es la responsable del 68% del consumo total de energía, del 90% del uso total de recursos, del 83% de las emisiones de SO₂, y del 80% del total de la emisión de partículas contaminantes (Shi y Zhang, 2006). Finalmente, si bien el desarrollo industrial no siempre tiene como consecuencia

automática una reducción de la pobreza, el papel del desarrollo chino en la paliación de la pobreza está muy bien documentado (Ravallion y Chen, 2004), lo que está creando un mecanismo de compensación (posiblemente a corto plazo) entre paliación de la pobreza y protección medioambiental.

A la vista de las estadísticas, se constata fácilmente el enorme impacto de China en los indicadores ecológicos regionales y globales (para una perspectiva general detallada y actualizada de las siguientes estadísticas y de otros datos relacionados con ellas, véase Liu y Diamond, 2005). Las emisiones chinas de gases de efecto invernadero constituyen casi un 20% del total de este tipo de emisiones, y han ido creciendo a un ritmo anual cercano al 25%. A este paso, China es el candidato mejor situado para superar a Estados Unidos como el mayor emisor de gases de efecto invernadero dentro de los próximos 5-10 años. Tampoco es ninguna sorpresa que las emisiones procedentes de los procesos industriales chinos tengan también otras consecuencias. Este país actualmente aloja algunas de las ciudades con la polución del aire urbano más acentuada. En el sector rural, más del 30% de la tierra está afectada por una severa lluvia ácida. Si bien China es el país con mayor biodiversidad del hemisferio norte, la pérdida de esta riqueza se ha ido produciendo a un ritmo muy preocupante, con un 7,7% de vertebrados y un 4,1% de especies vegetales avanzadas en grave peligro de extinción. La erosión del suelo afecta a casi un 35% de la tierra cultivable de China, lo que en 2002 representaba unos 356 millones de hectáreas. Un problema relacionado con esto es el de la intensificación de la desertificación. La tala incontrolada de árboles ha tenido un impacto muy importante en los bosques de China, mientras que el incremento de las prácticas de pastoreo mal gestionadas ha comportado la degradación de más del 50% de los pastos disponibles. Los sistemas fluviales, así como mares y lagos, han sufrido graves problemas de polución.

China dispone solamente de un 8% del agua potable del mundo para cubrir las necesidades del 22% de la población mundial –virtualmente toda la mitad norte del país se está desecando. Los altos niveles de polución agravan el problema de la escasez de agua al hacer que algunos acuíferos sean prácticamente inutilizables. De los 412 puntos analizados en 2004 en los siete principales ríos de China para comprobar la calidad del agua, el 58% se encontraron demasiado sucios y poco aptos para el consumo humano. Según datos del Banco Mundial de 2007, de las 20 ciudades de todo el mundo con el aire más contaminado, 12 están en China. La Administración Estatal para la Protección Medioambiental estima que unas 200 ciudades chinas no alcanzan los niveles exigidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto a las partículas en suspensión en el aire, responsables de muchas enfermedades respiratorias. El aire de China está asimismo lleno de dióxido de sulfuro, lo que provoca que allí se produzcan algunas de las peores lluvias ácidas de la Tierra. Según datos del Banco Mundial publicados en 2009, más del 13% de la mortalidad urbana en China se produce prematuramente por la contaminación del aire.

Se calcula que un 30% de las tierras de cultivo de China está sufriendo acidificación, y la proyección que se hace de los daños resultantes en las granjas agrícolas, en los bosques y en la salud humana es de unos 13.000 millones de dólares. En las próximas décadas, es muy probable que las cargas sanitarias y ecológicas que comporta la contaminación del aire crezcan regularmente, ya que la contaminación del aire producida por el consumo de carbón se verá agravada por el volumen creciente de las emisiones de vehículos motorizados. En 2005 China utilizó el 26% del acero bruto mundial, el 32% del arroz, el 37% del algodón y el 47% del cemento.

El Índice de Sostenibilidad Ambiental en 2010 sitúa a China en el puesto 121 de 163 países¹. El coste económico anual provocado por esta degradación ambiental, por la escasez de recursos y por la contaminación del aire y del agua se estima aproximadamente en un 12% del Producto Nacional Bruto (Economy, 2004).

¿UN DRAGÓN DORMIDO?

Sin duda, los políticos y los formuladores de políticas chinos, a todos los niveles de gobernanza, han tardado en darse cuenta de la importancia de la problemática medioambiental a la que tiene que hacer frente el país. Sin embargo, es igualmente cierto que se ha trabajado mucho –especialmente por lo que respecta a la fundamentación legal e institucional– para contener la creciente marea de degradación medioambiental. La naturaleza económico-política del Estado en China ha desempeñado un papel de una importancia innegable en este proceso. Es decir, lejos de ser un ejercicio “científico” o “técnico”, la política medioambiental es el reflejo de las características políticas más generales del Estado y de los procesos que tienen lugar en su interior. En este sentido, por ejemplo, si bien es cierto que China reconoció y tomó determinadas medidas contra algunos problemas medioambientales en la década de los cincuenta, también lo es que afirmó que, como Estado socialista, no tenía problemas medioambientales (Harris y Yu, 2005: 50).

Paralelamente a la tendencia internacional iniciada por la conferencia de Estocolmo de 1972, que dio lugar a las políticas medioambientales de carácter institucional, el nacimiento de la moderna protección medioambiental en China también se remonta a la década de los setenta. Esta primera fase se caracterizó, entre otras cosas, por una implicación limitada de los ciudadanos, una autoridad y planificación muy centralizadas, y “una obsesión por los desarrollos tecnológicos a gran escala” (Mol y Carter, 2006: 151). Sin embargo, con las consecuencias de los costes ambientales del crecimiento económico que aumentaban de tamaño y magnitud, con el fracaso del Estado que se hacía cada vez

más evidente, y siguiendo la transición posterior a 1978 hacia las reformas orientadas al mercado que también empezaron a cambiar la gobernanza política del país, China se embarcó en una nueva fase de política medioambiental.

El sello distintivo de esta nueva fase fue la Ley de Protección Medioambiental de 1979, que posteriormente ha sido revisada y reforzada. En 1982, China redactó de nuevo su Constitución, en la que se comprometía a “proteger el medio ambiente y los recursos naturales, controlando la polución y su impacto social, garantizando un uso sensato de los recursos naturales y salvaguardando animales y plantas poco comunes” (Tseng, 1999: 383). En 1984, la protección medioambiental fue incluida en la lista de políticas nacionales básicas con el objetivo explícitamente moderno de dar prioridad a la prevención y de hacer responsables a los contaminadores del control de la contaminación (Mol y Carter, 2006: 152). Estos cambios fueron seguidos por un aluvión de ambiciosos cambios reguladores que hicieron del medio ambiente un área cada vez más regulada, lo que reflejaba –al menos superficialmente– la importancia que le concedían los formuladores de las políticas chinos. Estos cambios, rápidos e innegablemente impresionantes, fueron tal vez parcialmente la preparación de China para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Esta cumbre representó un gran impulso para que muchos países desarrollados y en desarrollo se dispusieran a mejorar la planificación de sus políticas medioambientales y las estructuras para implementarlas (Adams, 2002).

Siguiendo la Cumbre de Río, el Estado chino continuó mostrando interés en la regulación medioambiental, y el desarrollo sostenible se convirtió en su concepto central motivador. Como afirma Economy (1998: 276), una de las consecuencias más importantes de la CNUMAD fue la “formación de un plan de acción chino para implementar una política de desarrollo sostenible”. En 1993, China se convirtió en el primer país en crear su propia Agenda 21. Pero como sostienen Harris y Udagawa (2004: 628), la creación de una Agenda 21 –una tentativa de crear un enfoque más fuerte y, sin embargo, más descentralizado sobre la sostenibilidad– fue mantenida a raya por la influencia negativa acumulativa de todas las “fuerzas burocráticas, políticas y económicas” activas en China. El avance de una regulación medioambiental más fuerte prosiguió también en la década de los noventa; por ejemplo, cuando el desarrollo sostenible obtuvo el respaldo del IX Plan Quinquenal y del XV Congreso del Partido Comunista Chino de 1997 (Sullivan, 1999: 312). Haciendo aún un mayor hincapié en la importancia dada a la protección medioambiental, la ley penal de 1997 exigía explícitamente responsabilidades penales por daños medioambientales graves (Shi y Zhang, 2006: 283).

Mientras China ha continuado creciendo rápidamente durante la primera década del nuevo milenio, el cambio de liderazgo, con la toma de posesión de Hu Jintao y Wen Jibao, no ha disminuido la atención prestada al desarrollo sostenible. De hecho, los líde-

res chinos afirman haber iniciado una nueva senda, prestando una especial atención a la justicia social y a la sostenibilidad medioambiental (Hu, 2005). En suma, China “tiene ahora unas 20 leyes medioambientales aprobadas por el Congreso Nacional Popular, unas 140 regulaciones ejecutivas promulgadas por el Consejo de Estado, y una serie de regulaciones sectoriales y de normas medioambientales establecidas por la Agencia Estatal para la Protección Medioambiental” (Mol y Carter, 2006: 152).

¿DESARROLLO SOSTENIBLE EN CHINA?

¿Hasta qué punto estos mecanismos reguladores del rápido desarrollo medioambiental, sin duda ambiciosos, han sido efectivos? Por un lado, está claro que: “China sigue estando tan fuertemente contaminada que las emisiones están a menudo por encima (y los niveles de calidad medioambiental por debajo) de los estándares internacionales, que solamente el 25% de las aguas residuales municipales se tratan antes de su vertido (...) y que la eficiencia medioambiental y de aprovechamiento de recursos de los procesos de producción y consumo todavía es generalmente bastante baja. Si bien pueden ciertamente identificarse algunas mejoras relativas, la verdad es que los niveles absolutos de emisión, contaminación, extracción de recursos y calidad medioambiental, a menudo no cumplen los estándares” (Ibídem: 140). Sin embargo, esto no demuestra necesariamente que el Estado chino haya sido ineficaz al abordar este tema. También es posible sostener que “el relativamente completo aparato estatal medioambiental ha desempeñado un papel fundamental en la estabilización de las emisiones de la polución industrial durante el período de rápida industrialización de las décadas de los ochenta y noventa, pero no ha impedido el deterioro global de la calidad medioambiental en China” (Shi y Zhang, 2006: 272).

Desde luego, y a la luz de lo dicho anteriormente, es evidente que China se enfrenta con un problema grave, y que difícilmente podría exagerarse la importancia del tema en la medida en que “sería realmente complicado encontrar un ejemplo más claro y explícito de cómo el comportamiento humano puede afectar negativamente al entorno ecológico, que la experiencia que está viviendo actualmente China” (Harris, 2006: 6). Además, el mero tamaño del país y la posición que ocupa en la comunidad internacional, hacen que un problema chino sea casi por definición un problema global. Más allá del ejemplo ya mencionado de la emisión de gases de efecto invernadero, el uso de recursos naturales en bruto como petróleo y minerales ha llevado a China a adoptar un plan de expansión internacional muy ambicioso, y a sus empresarios y políticos a incidir en naciones ricas en recursos como Sudán y Brasil.

Dado el reto medioambiental planteado por el desarrollo chino, ¿cuáles son las perspectivas de una mejor regulación y protección? Esta pregunta requiere, a su vez, una explicación de por qué el Estado chino no ha sido *más* efectivo. Una razón es el carácter irregular del sistema de regulaciones. Como dice Harris (Ibídem), “(...) aunque el Gobierno chino ha dado muchos pasos para limitar la polución y el uso excesivo de recursos, la infraestructura reguladora y legal para la protección medioambiental es en gran parte impotente con excepción de unas cuantas ciudades”. Además, el régimen medioambiental dominado por el Estado no ha producido resultados suficientemente positivos, debido a la falta de experiencia y de capacidad institucional, al conflicto entre los Comités de Protección Medioambiental (EPC) locales, carentes de autoridad y de capacidad, y los agentes del crecimiento económico, así como a los rápidos cambios de escala y estructura de la industria (Shi y Zhang, 2006: 277). Finalmente, Harris y Yu (2004: 50) afirman que “la implementación de las leyes medioambientales se ve dificultada por la falta de dinero, la corrupción, el rechazo de las autoridades locales a tomarse en serio las leyes, y la incapacidad o la falta de voluntad de los funcionarios de alto rango para obligarlos a hacerlo”.

Este problema de la efectividad y el alcance de las normas reguladoras no se limita evidentemente al área medioambiental. De hecho, los marcos reguladores irregulares, las consecuencias imprevisibles de determinadas políticas, y un problema global de corrupción a pequeña y a gran escala son característicos de los estados en desarrollo (Arsel y Adaman, *en curso*). Abordar la efectividad de la política medioambiental desde esta perspectiva suscita a la vez esperanza y desesperación. En el plano pesimista, la reforma de la gobernanza de una nación del tamaño y las características de China es un proyecto, indudablemente, a largo plazo y muy ambicioso. En el plano optimista, en cambio, son ya perceptibles unos síntomas muy alentadores de modernización política. En la medida en que la modernización política de China en curso representa una diferencia duradera, podemos confiar en que la regulación y las políticas medioambientales también experimentarán una clara mejoría (Mol, 2006).

Hay tres razones principales para esperar que estos cambios se mantengan. Mientras China continúe creando su propia versión del desarrollo capitalista, podemos esperar que el Estado establezca unas normas claras y unos esquemas reguladores que son necesarios para la viabilidad a largo plazo de su modelo económico. En el área de la propiedad de la tierra, por ejemplo, Peter Ho (2005) demuestra que si bien el régimen de propiedad territorial tiene en China cierto grado de fluidez, ello es algo necesario en el contexto de la trayectoria del desarrollo del país, y no significa automáticamente que haya anarquía o arbitrariedad en la gobernanza. Así, los formuladores de políticas chinos han sabido responder con habilidad a las tendencias visibles (y predecibles), y han adaptado, en consecuencia, el proceso regulador de la nación. En otras palabras, en la misma medida en que ha crecido la necesidad de abordar la problemática medioambiental, también lo

ha hecho la receptividad del Estado chino. No hay razones para dudar de la continuidad de esta tendencia

La comunidad internacional ha tenido un impacto importante en la sensibilización ecologista de China en las dos últimas décadas, y es probable que esto se refuerce aún más dado el establecimiento de nuevas redes y conexiones entre China y la comunidad internacional. Como sostiene Economy (1998: 265), “[las] exigencias derivadas de su participación en los regímenes medioambientales globales han obligado a los dirigentes chinos a establecer nuevas instituciones y procesos domésticos para gestionar su participación en dichos regímenes. Y lo más importante es que estas nuevas instituciones y procesos favorecen los intereses de los actores ambientalmente proactivos en China reconfigurando radicalmente la propia naturaleza de la política ambiental de la República Popular China”. En otras palabras, la implicación de los actores internacionales en la política medioambiental china está creando un círculo virtuoso gracias al cual los procesos políticos y económicos pueden orientarse hacia la sostenibilidad.

La esfera internacional y las presiones internacionales ayudan a China de varias maneras. La mera presencia de una esfera internacional contribuye a la transición de China hacia un futuro más verde. Yu-shi Mao (1997: 252) ha argumentado, por ejemplo, que los acuerdos internacionales tienen consecuencias, aunque China no los ratifique con su firma. Además, este país recibe una considerable ayuda financiera en este sentido, y obtiene las cuatro quintas partes de su presupuesto para protección medioambiental de la ayuda internacional (Economy, 1998: 278). Asimismo, las redes internacionales de activistas también han ejercido su impacto en la política medioambiental china. Aunque casos como el de la Presa de las Tres Gargantas demuestra que dichas redes raramente garantizan victorias totales y completas, sí ejercen una influencia significativa (Sullivan, 1999). Tales movimientos son especialmente importantes para garantizar que el gigante asiático implemente el abundante conjunto de leyes medioambientales que ha promulgado pero que pone poco en práctica. La interacción entre las redes locales y transnacionales también podría ser útil para definir la necesaria infraestructura legal que ha sido trasplantada desde el extranjero (Orts, 2005).

Si bien el papel del Estado en la protección medioambiental es sumamente importante, recientes investigaciones han dejado perfectamente claro que la participación de fuerzas no estatales también es de capital importancia (Dryzek *et al.*, 2004). Sin lugar a dudas, tanto los intereses de las organizaciones de la sociedad civil como los intereses empresariales están poco desarrollados en el contexto chino. Sin embargo, hay signos de que ambos están actualmente floreciendo y llevando a cabo un esfuerzo conjunto para llevar a China hacia la sostenibilidad. Estos agentes son necesarios no solamente porque pueden acceder a áreas de regulación que no son fácilmente controladas por el Estado, sino también porque actúan como un sistema de mecanismos de control y equilibrios de poder frente a la debilidad de la regulación estatal (Orts, 2005).

En el frente económico hay unos signos claros de la ecologización de los procesos de producción. Las empresas están tendiendo a adoptar métodos más verdes, ya que están interesadas en reducir los costes de la protección medioambiental, porque: 1) pretenden competir en mercados en los que el consumo sostenible tiene un valor económico; 2) quieren involucrarse en los procesos políticos debido a su interés a largo plazo para garantizar que las políticas medioambientales y los intereses empresariales sean compatibles; 3) están interesadas en mantener una imagen corporativa de buenos ciudadanos; y 4) también los mercados del capital y financieros están empezando a mostrar más simpatía por las empresas verdes (Shi y Zhang, 2006: 286-7). Entre otros ejemplos, se ha producido un crecimiento significativo de las empresas chinas certificadas por la norma ISO 14001² (Harris 2005: 273). Naturalmente, el comportamiento de los agentes económicos no puede valorarse sin hacer referencia a cómo los trata el Estado. Hay signos de que también algunas agencias económicas se están ecologizando (Ibídem: 281). Estos cambios, a su vez, se están reflejando en las decisiones encaminadas a incrementar las cuotas medioambientales, a reducir la carga impositiva sobre los mecanismos de producción más ecológicos, a eliminar las subvenciones sobre los precios de los recursos naturales y, en general, a buscar instrumentos políticos medioambientales que sean más innovadores que el simple ordeno y mando.

Un proceso similar de reforzamiento y diversificación está teniendo lugar igualmente en la sociedad civil. La historia de las organizaciones no gubernamentales de estilo occidental es relativamente nueva en China. Con anterioridad, a mediados de la década de los noventa, no existían en China auténticas ONG. La creación de Friends of Nature (FON) en 1994 marca el inicio de una sociedad civil medioambiental en rápido crecimiento (Ho, 2001). Aunque no existan cifras fidedignas, se cree que el número de ONG registradas y no registradas se cuenta por centenares y que siguen creciendo rápidamente (Guobin Yang, 2005). Al igual que en el caso de las empresas, sería un error tratar a la sociedad civil como una entidad completamente separada. El Estado en China está estrechamente relacionado y ligado con el desarrollo de una sociedad civil medioambiental. Por un lado, el propio Estado está creando ONG organizadas por el gobierno (ONGOG), como el Beijing Municipal Environmental Protection Bureau o el China Environment Fund (Mol y Carter, 2006: 160). Por otro lado, los cambios en la estructura legal facilitan que las organizaciones de la sociedad civil puedan discrepar y oponerse a las decisiones tomadas por el Estado. Abriendo un espacio como este, el Estado crea una válvula de escape democrática que reduce la presión de las protestas y manifestaciones, algunas de las cuales han sido violentas, que cada vez más giran en torno a temas medioambientales. Dicho de otro modo, el Gobierno nacional tiene interés en transferir mecanismos de responsabilidad a las organizaciones de la sociedad civil ya que ello absuelve a los instrumentos estatales de culpabilidad y al mismo tiempo crea una cultura política más democrática (Shi y Zhang, 2006).

En el marco de este nuevo clima político y económico, los medios de comunicación de masas están desempeñando un papel cada vez más importante en la política medioambiental china. La cobertura de los temas medioambientales ha ido aumentando a pasos agigantados. Una explicación de ello es que los problemas medioambientales y la conciencia de los mismos se han ido multiplicando en los últimos años. Además, dado que el medio ambiente se considera un área de cobertura informativa relativamente no delicada (en cierto sentido, postpolítica), las agencias de noticias pueden realizar extensos reportajes sobre cuestiones medioambientales, las cuales, como en el caso tanto en sociedades desarrolladas como en desarrollo, a veces se presentan conjuntamente con otros temas que no son estrictamente medioambientales para poder emitir mensajes políticamente delicados o quejas que, de otro modo, podrían ser bloqueadas.

¿UNA VERDAD CÓMODA?

Hasta ahora, este artículo ha presentado tres argumentos interrelacionados. Primero, China tiene un grave problema medioambiental que es una consecuencia directa de su rápido desarrollo económico. Segundo, los formuladores de las políticas chinas, a pesar de haber llegado tarde a escena, han hecho una serie de esfuerzos muy significativos para poner freno al negativo impacto medioambiental de la ambiciosa trayectoria del desarrollo del país. Tercero, gracias en gran parte a la modernización política de la economía política china y a la ayuda de la comunidad internacional, los esfuerzos chinos por mantener a raya los problemas medioambientales se intensificarán cada vez más. Y podemos añadir un cuarto punto, como preludio a esta sección: en la medida en que el rápido crecimiento económico se mantenga, los problemas medioambientales en China (así como los problemas medioambientales globales que directa o indirectamente son consecuencia de procesos económicos originados en China) seguirán empeorando. Teniendo en cuenta estos argumentos ¿debe el empeoramiento de los problemas medioambientales nacionales e internacionales hacer que China reduzca radicalmente sus ambiciosas aspiraciones de desarrollo?

La respuesta a esta pregunta debería ser que, más allá de seguir su camino en la creación de un mecanismo regulador medioambiental más exhaustivo y robusto, China no tiene por qué cambiar radicalmente su política de desarrollo. Si bien las limitaciones de espacio nos impiden hacer aquí una larga digresión sobre el imperativo moral de permitir que China siga desarrollándose económicamente, bastarán tres simples argumentos, pero poderosos, para nuestros propósitos actuales. Primero, la mayor parte, si no todos, los problemas medioambientales globales contemporáneos, como el cambio climático provocado

por la acción humana, tienen unos largos períodos históricos de gestación. Por ejemplo, las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero, que hoy están empezando a tener un impacto en el medio ambiente, fueron en su mayor parte emitidas por los países industrializados más ricos de Occidente. Y si bien China es actualmente el segundo mayor emisor del mundo de gases de efecto invernadero, ello es solamente un hecho reciente. Considerado en el contexto de las emisiones históricas, el total de emisiones nacionales de China sigue siendo relativamente bajo comparado con el de los países de la Unión Europea y Estados Unidos. Segundo, aunque las emisiones de China siguen creciendo a un ritmo muy rápido y la nación se está convirtiendo de lejos en el mayor productor nacional de problemas medioambientales, es necesario recordar que la población total de China es la mayor del mundo. En cuanto a emisiones per cápita, el impacto de China queda eclipsado por los países industrializados ricos. Por ejemplo, la cifra de las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita en Estados Unidos es cuatro veces superior a la de China. Asimismo, y por término medio, un norteamericano deja una huella ecológica seis veces mayor que la de un chino. Finalmente, el impacto ecológico de los procesos económicos en China no puede evaluarse al margen del sistema económico global en el que se produce. Dicho de otro modo, un porcentaje significativo de la producción industrial que tiene lugar en la China contemporánea se dirige a los mercados occidentales, especialmente a Estados Unidos. Si el impacto medioambiental de China está creciendo rápidamente, ello se debe, en una medida nada despreciable, a la sed insaciable de los consumidores occidentales por los bienes de consumo abundantes y baratos. Por estas razones, la carga de actuar en los problemas medioambientales globales recae primordialmente en las naciones desarrolladas. El hecho de que China esté empezando también a producir un impacto importante, no puede ser una excusa para que los países desarrollados eludan sus propias responsabilidades.

A pesar de la fuerza abrumadora de estos argumentos, el clamor que producen las informaciones en torno a los problemas medioambientales en relación con China está creciendo exponencialmente. Este desconcertante desarrollo suscita la cuestión de por qué China está siendo sometida a un escrutinio medioambiental tan intenso. La explicación se encuentra en una lectura estratégica de los desarrollos políticos y económicos a escala internacional. Con el colapso del comunismo soviético, el modelo económico liberal (al menos de momento) se ha mantenido incólume. Con China siguiendo un modelo capitalista de desarrollo socioeconómico (incluso aunque se trate de un modelo en cierto modo *sui generis*), las diferencias entre China y Estados Unidos (y sus aliados) son menos pronunciadas. Como consecuencia de ello, hoy es más difícil que nunca presentar a China como al “otro”, que representa una amenaza para la seguridad del mundo occidental. En este contexto, las cuestiones medioambientales proporcionan una plataforma conveniente desde la cual es posible plantear las inquietudes que suscita el poder rápidamente creciente de China.

Este argumento se basa en el concepto, recientemente popularizado, de la seguridad medioambiental (Dalby, 2002). Este concepto aspira a preguntar de qué modo –si es

que lo hace de algún modo— la sostenibilidad medioambiental entra en los cálculos de la seguridad nacional. Elliot (2004: 201-222) identifica dos enfoques diferentes a la seguridad medioambiental. El primero de ellos, “Medio ambiente y seguridad”, amplía los sujetos propios de la seguridad tradicional al ámbito del cambio medioambiental y de la utilización de los recursos, calibrando en qué medida estos cambios tienen potencial para generar conflictos violentos y guerras. El segundo enfoque, el de la “Securitización del medio ambiente”, representa un cambio más significativo en el pensamiento militar, que eleva la degradación medioambiental al mismo rango que las amenazas tradicionales y, en consecuencia, considera su resolución, al menos en parte, por medio de acciones militares. Este capítulo propone una definición diferente del concepto y afirma que el medio ambiente es un vehículo por medio del cual pueden articularse las inquietudes tradicionales relativas a la competencia militar, política y económica. En otras palabras, la preocupación por la integridad medioambiental (tanto si es una preocupación real como si es creada artificialmente) contribuye a un discurso enérgico y, sin embargo, no amenazador sobre la competencia entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo. Dicho de otro modo, en vez de securitizar el entorno, se medioambientaliza la seguridad.

Esta lectura hace posible ampliar la tradicional competencia por los recursos a los servicios del ecosistema. Si bien China y Estados Unidos tienen interés en securitizar aquellas áreas que son críticas desde el punto de vista de recursos como el petróleo (por ejemplo, Estados Unidos en Irak y China en Sudán), en este enfoque de la seguridad medioambientalizada, la capacidad del ecosistema para proporcionar servicios críticos se convierte en otra área de competencia estratégica. En el contexto de las emisiones de gases de efecto invernadero, por ejemplo, la atmósfera terrestre solamente es capaz de absorber una determinada cantidad de emisiones, más allá de la cual el equilibrio ecológico se ve alterado. Por consiguiente, el derecho a emitir se convierte en una arena de conflicto político planetario en la que la nación más poderosa consigue emitir más que sus competidores.

Si este análisis parece exagerado, sería apropiado volver a visitar los categóricos e inquietantes análisis de Garret Hardin (1972) relativos a la competencia entre naciones por los recursos. Escritos durante los vertiginosos días de la Guerra Fría, la preocupación central de los análisis de Hardin era la creciente población del mundo en vías de desarrollo y las potenciales implicaciones de ir más allá de una política internacional estrictamente *realista* que diese crédito a cuestiones relativas a la justicia, la ética y la moralidad:

“Cada día, nosotros (los norteamericanos) somos una minoría más pequeña. Estamos creciendo a un ritmo de solamente el 1% anual; el resto del mundo crece el doble de rápido. En el año 2000, una de cada 24 personas será norteamericana; dentro de cien años solamente lo será una de cada 46 (...). Si el mundo es un gran comedor colectivo en el que la comida es compartida por todos de un modo equitativo, estamos perdidos. Aquellos que se reproduzcan más rápidamente reemplazarán a los demás (...).

En ausencia de control de la natalidad, la política ‘una boca, una comida’ acaba produciendo en última instancia un mundo totalmente miserable. En un mundo que está lejos de ser perfecto, la asignación de derechos basada en el territorio ha de defenderse si se quiere evitar una ruinoso carrera reproductiva. Es poco probable que la civilización y la dignidad puedan sobrevivir en todas partes; pero más vale que lo hagan en unos cuantos lugares que en ninguno. Las minorías afortunadas tienen la obligación de actuar como los fideicomisarios de una civilización que está amenazada por las buenas intenciones mal informadas” (Hardin, 1972).

Con una preocupación cada vez mayor por la seguridad ligada al clima, es evidente que el desarrollo económico de China está dejando paso a unas preocupaciones similares por el colapso civilizatorio. Es en este contexto que podemos apreciar el peso del argumento de David Harvey según el cual “todo debate sobre la eco-escasez, los límites naturales, la sobrepoblación y la sostenibilidad es un debate sobre la preservación de un orden social particular más que un debate sobre la preservación de la naturaleza *per se*” (Harvey, 1996). Dicho de otro modo, la concentración de la atención en los problemas medioambientales causados por China y otras naciones asiáticas funciona como una cortina de humo para disimular la evidente sostenibilidad del desarrollo capitalista en Occidente. Dadas las dificultades políticas que comporta orientar a los consumidores ricos del mundo occidental hacia unos niveles de vida más sostenibles (o sea, más modestos), no tiene nada de extraño que muchos comentaristas hayan optado por dar a entender, cuando no por argumentar explícitamente, que China (y otros países menos desarrollados pero que están creciendo también muy rápidamente) deben poner freno a su ambición de alcanzar para sus ciudadanos un nivel de vida comparable al que disfrutaban los ciudadanos de Europa Occidental y América del Norte.

CONCLUSIONES

El proverbio “Ten cuidado con lo que deseas...”, frecuente y erróneamente atribuido a la cultura china, describe los apuros de los activistas ecologistas y de los especialistas que, durante mucho tiempo, han lamentado la relativa ausencia de una atención seria a la crisis ecológica que hoy enfrenta el planeta. Tras germinar durante la década de los sesenta, con la obra de Rachel Carson *Primavera silenciosa* (1962), y de dar un paso concreto al entrar a formar parte de la agenda política internacional en la Conferencia de Estocolmo de 1972, la historia de la conciencia medioambiental moderna se caracteriza por una relativa desatención por parte de eruditos y de hombres de Estado *serios*. Siempre

enmarcada en una posición subordinada respecto a los temas de la “gran política”, como la soberanía y el poder militar, el medio ambiente parece haber estado relegado, hasta muy recientemente, a ser considerado un tema político “de segundo orden”, al lado de otros temas políticamente más “blandos”, como los derechos humanos, la pobreza y/o el género. Y sin embargo, recientemente, ha tenido lugar un cambio importante —no sólo por la rapidez con que se ha producido sino también por su magnitud— que ha trasladado de forma directa el tema del cambio medioambiental global desde los márgenes al centro de la arena política internacional.

Este extraordinario cambio debe mucho al espectro de la catástrofe ambiental global que probablemente resultaría del cambio climático inducido por la acción humana. Como consecuencia de este súbito ascenso de popularidad del discurso sobre el calentamiento global, el ecologismo se ha politizado repentinamente de una forma que resulta odiosa a los mismos ideales del moderno pensamiento ecologista. Alimentados por las macabras historias sobre los peligros de un planeta más caliente, experimentando regularmente toda clase de desastres medioambientales, historias que hacen palidecer a los relatos bíblicos de muerte y destrucción, políticos de derechas e izquierdas de todos los matices han convertido al ecologismo en uno de sus temas de conversación favoritos. En consecuencia, el mensaje del proverbio “el éxito es un arma de doble filo” puede ahora aplicarse perfectamente a los activistas ecologistas y a los expertos en medio ambiente, que se ven enfrentados a la tarea de dar cuenta de los mensajes supuestamente ecologistas que se han mezclado de un modo inseparable con las preocupaciones geopolíticas y de poder propias de la “gran política”.

La creciente atención que se presta a los efectos medioambientales del desarrollo económico en Asia es un magnífico ejemplo de esta realidad. En esa región, China personifica de un modo paradigmático los riesgos medioambientales asociados con el desarrollo rápido, si bien otros países como India, Indonesia y Vietnam también reciben una amplia cobertura en este sentido. En consecuencia, estos países han sido objeto de una dura crítica medioambiental que está poniendo en peligro sus actuales esfuerzos para sacar a sus poblaciones de la pobreza. Si bien sería una insensatez quitar importancia a los problemas medioambientales, también es necesario recordar que la mayor amenaza a la seguridad medioambiental global ha sido y sigue siendo Occidente. Pero, como dicen Harris y Yu (2005) de un modo muy elocuente, la solución no puede ser que “China continúe culpando del problema a los estados ricos —no importa lo justificada que esté esta culpabilización y cuáles sean las justificaciones éticas para hacerlo. Probablemente es doloroso reconocer un hecho: aunque los estados ricos hayan producido hasta ahora la mayor cantidad de gases de efecto invernadero, no sabían que ellos estaban causando el calentamiento global hasta la década de los ochenta. En cambio, desde el principio de su masiva expansión económica, China sabe que está causando un daño a la atmósfera global. Tiene la responsabilidad de actuar, al menos dentro de sus posibilidades”.

Notas

1. Véase, *2010 Environmental Performance Index (EPI)*: <http://epi.yale.edu/>
2. Nota de edición: La norma ISO 14001 es una norma aceptada internacionalmente que establece la manera de implantar un sistema de gestión medioambiental (SGM) eficaz. Se ha concebido para gestionar el delicado equilibrio entre el mantenimiento de la rentabilidad y la reducción del impacto medioambiental. Con el compromiso de toda la organización, permite lograr ambos objetivos.

Referencias bibliográficas

- ADAMS, W.M. *Green Development: Environment and sustainability*. Routledge: London, 2002.
- ARSEL, M. y ADAMAND, F. "Greening the 'Strong State'? Interrogating the paradox of environmental policy effectiveness in Turkey". (en prensa)
- BANCO MUNDIAL. *World development Indicators 2007*. Washington, D.C. Banco Mundial
- BANCO MUNDIAL *Cost of Pollution in China*, Washington, D.C. Banco Mundial
- CONNELLY, M. "A Power Beyond Measure: How Fear of Population Growth has Changed the Way People Think About the World". *Population, Environmental Change, and Security Working Paper Series*. No. 1 (2001). Ann Arbor: University of Michigan Populations Fellows Program.
- DALBY, S. *Environmental Security*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- DRYZEK, J.S.; DOWNES, D.; HUNOLD, C.; SCHLOSBERG, D. y HERNES, H. *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- ECONOMY, E.C. "China's Environmental Diplomacy". En: S.S. KIM (ed.) *China and the World*. Boulder: Westview Press, 1998.
- ECONOMY, E. C. *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- EHRlich, P.R. *The population bomb*. New York: Ballantine Books, 1968.
- ELLIOT, LORRAINE. *The Global Politics of the Environment*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- ELVIN, M. "Three thousand years of unsustainable growth: China's environment from archaic times to the present". *East Asian History*. No. 6 (1993). P. 7-46.
- FOREIGN POLICY. "China's Car Bomb" (septiembre/octubre 2002). P. 132
- GILL, B. "Limited Engagement". *Foreign Affairs*. No. 78 (4) (julio/agosto 1999). P. 65-76.
- GUOBIN, YANG. "Environmental NGOs and institutional dynamics in China". *China Quarterly*. No. 181 (2005). P. 47-66.
- HANSON, A. J. y MARTIN, C. *One Lifeboat: China and the World's and Environment and Development*. Manitoba: International Institute of Sustainable Development, 2006.
- HARDIN, G. "Tragedy of the Commons". *Science* No. 178 (1972). P. 1.191-92.
- HARRIS, P.G. "Environmental Perspectives and Behavior in China". *Environment and Behavior*. Vol. 38. No. 1 (enero 2006). P. 5-21

- HARRIS, P. G. y YU, H. "Environmental Change and Asia-Pacific: China Responds to Global Warming". *Global Change, Peace, and Security* (2005). P. 45-58.
- HARRIS, P.G. y UDAGAWA, C. "Defusing the Bombshell? Agenda 21 and Economic Development in China". *Review of International Political Economy*. Vol. 11. No. 3 (2004). P. 618-640.
- HARVEY, D. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell, 1996.
- HO, P. "Greening without Conflict? Environmentalism, Green NGOs and Civil Society in China". *Development and Change*. Vol. 32 (2001). P. 893-921.
- HO, P. *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HU, J. "Address by President Hu Jintao of China at the opening ceremony of the 2005 Fortune Global Forum". Beijing, 16 de mayo de 2005: http://english.people.com.cn/200505/17/eng20050517_185302.html
- LIU, J. y DIAMOND, J. "China's environment in a globalizing world". *Nature*. No. 435 (2005). P. 1.179-1.186
- MAO, Y. "China". En: JANICKE, M.y WEIDNER, H. (eds.) *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity Building*. Berlin: Springer, 1997.
- MOL, A.P.J. "Environment and Modernity in Transitional China: Frontiers of Ecological Modernisation". *Development and Change*. Vol. 37. No. 1 (2006). P. 29-56.
- MOL, A.P.J. y CARTER, N.T. "China's Environmental Governance in Transition". *Environmental Politics*. Vol. 15. No. 2 (2006). P.149-170.
- ORTS, W. "Environmental Law with Chinese characteristics". *William and Mary Bill of Rights Journal*. No. 11 (2003). P. 545-67.
- RAVALLION, M. y CHEN, S. "China's (Uneven) Progress Against Poverty". *World Bank Policy Research Working Paper*. No. 3408 (2004).
- SHAPIRO, J. *Mao's War against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- SHI, H. y ZHANG, L. "China's Environmental Governance of Rapid Industrialisation". *Environmental Politics*. Vol.15. No. 2 (2006). P. 271-292.
- SULLIVAN, L.R. "The Three Gorges Dam and the Issue of Sustainable Development in China". En: VIG, N.J. y AXELROD, R.S. (eds.) *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press, 1999.
- TSENG, E. "The Environment and the People's Republic of China". En: DENNIS L. SODEN y BRENT S. STEEL (eds.) *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*. Basel: Marcel Dekker, 1999.
- YALE CENTER FOR ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY. *Índice de Sostenibilidad Ambiental, 2010*. Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship, Yale University and Center for International Earth Science Information Network Columbia University.