



## **El medio ambiente en la República Popular de China: ¿existe espacio para las organizaciones civiles medioambientales?**

**Autora:** Mireia Paulo (包玫兰) es sinóloga, investigadora y consultora independiente. M.A. Política y Administración de la Unión Europea por el Colegio de Europea. Licenciada en Estudios Asiáticos y Estudios Internacionales e Interculturales por la Universidad Autónoma de Barcelona, completó sus estudios de lengua y cultura china en la Universidad de Pekín.

### **Resumen**

El presente artículo examina los retos principales a los que debe hacer frente la República Popular China, repasa el desarrollo de las políticas y los avances de las instituciones medioambientales. Una nueva estrategia de economía verde, desarrollo sostenible y sociedad armónica gubernamental requieren de una perspectiva holística e integrada. El artículo concluye enfatizando el papel de las organizaciones civiles medioambientales chinas en la sensibilización y movilización de la ciudadanía para defender una calidad de vida digna.

### **Abstract**

The present paper examines the main challenges that the People's Republic of China has to tackle by looking at the changes in the environmental politics and institutions. A new green economy, sustainable development and harmonic society strategies requires a holistic and integrated approach. The paper concludes by underlining the role of Chinese civil environmental organizations to aware and to mobilize Chinese population in order to protect their rights for a decent quality of life.

### **Palabras cables**

La República Popular de China, medio ambiente, sociedad civil.

### **Key words**

The People's Republic of China, environment, civil society.

### **Introducción**

El medio ambiente adquiere mayor presencia a medida que sus efectos nocivos se hacen más visibles en la República Popular de China (RPCh). Su gran tamaño, el aumento ininterrumpido de su población, la insaciable demanda de consumo de recursos naturales y el crecimiento económico y urbanístico vertiginosos representan un desafío para el Partido Comunista Chino (PCCCh). El conjunto de todos estos factores fomenta catástrofes y accidentes ambientales, disparidades socio-económica entre la población y un descontento social creciente.

Esta situación ha obligado al gobierno a incentivar a los legisladores chinos promoviendo la formulación de una nueva legislación y política medioambiental. En la actualidad, el crecimiento económico verde y la estrategia de desarrollo sostenible son prioritarios en la agenda política. La formulación de las políticas ambientales tiende a basarse en grandes soluciones institucionales, aunque muchos de los problemas son locales. La implementación y el monitoreo de las nuevas regulaciones continúan siendo asignaturas pendientes. Sumado a las estructuras descentralizadas del Estado y la limitación de los recursos, el gobierno chino, por tanto, necesita adaptarse y contar con la participación de todos los sectores de la sociedad (político, empresarial y civil) para resolver con éxito los desafíos presentes del país.

El medio ambiente ha dejado de ser un espacio de científicos y expertos, convirtiéndose en un aspecto esencial de la vida pública. La sociedad civil china se encuentra en transición, representando uno de los cambios más importantes del siglo XXI. Ha dejado de estar en el punto de mira como uno de los temas sensibles para convertirse en motor de cambio.

Esta situación nos lleva a reflexionar sobre el papel de las organizaciones civiles medioambientales (OCM) chinas, las cuales son cada vez más activas y visibles como actores en la política medioambiental, jugando un papel crucial en la movilización de la sociedad. La población china protesta, y cada vez más, sobre aquellos problemas que le inquietan diariamente, como la contaminación del agua y el aire o el crecimiento constante del desierto del Gobi, el más grande del continente asiático. En múltiples ocasiones el descontento social, generalmente relacionados con actividades empresariales y efectos dañinos en la salud, han derivado en conflictos locales como las protestas de Changzhou en la provincia de Jiangsu (崇州江苏)<sup>1</sup>.

El presente artículo tiene como objetivo principal la visualización del papel de las organizaciones civiles medioambientales chinas en la sensibilización y movilización de la ciudadanía para defender sus derechos por una calidad de vida digna. En cierta medida, la influencia y papel de estas organizaciones se ha ampliado con el transcurso de los años. La nueva estrategia gubernamental de economía verde, desarrollo sostenible y sociedad armónica requiere de una perspectiva holística e integrada incluyendo una perspectiva de abajo a arriba (*bottom-up*).

El artículo se estructura en cinco partes. Inicialmente se describen los desafíos actuales que experimenta el país. A continuación se analiza la evolución de la política y estrategia medioambiental acompañada de cambios institucionales significativos. Seguidamente se desarrolla el concepto de organizaciones civiles medioambientales chinas, se explican sus características y se analiza su role. Finalmente, se ofrece unas conclusiones sobre los puntos más destacados del artículo.

## **Los retos actuales de la República Popular China**

La extensión y tamaño del país permite la existencia de una pluralidad de ecosistemas y recursos naturales inigualables. El manejo de los recursos naturales está ligado al uso de la tierra, la creciente urbanización y el aumento de población. La presión sobre el terreno arable, la deforestación o la escasez de agua potable forman parte de la realidad actual china. La desertificación es otra de las graves adversidades en el país asiático, se calcula que un tercio de su territorio está expuesto a las consecuencias de esta amenaza.

La RPCh cuenta con una biodiversidad considerablemente variada. Mientras que la primera

---

<sup>1</sup> Para más información véase <http://www.vidsque.com/video/uPOXdOgqzP4/video/>

reserva natural se estableció en 1956 en Dinghushan (鼎湖山) en la provincia de Guangdong, en la actualidad existen alrededor de 2538 entre parques y reservas naturales (Zhang y Crooks, 2012: 51). A pesar de esta espectacular cantidad todavía existen lagunas en la protección y sostenibilidad de dichas zonas. La mayoría de estos enclaves están destinados a actividades turísticas y no siempre cuentan con la gestión y la planificación adecuada. Además, la variada biodiversidad también está expuesta a continuas amenazas como la destrucción del hábitat, la polución, las prácticas insostenibles de caza, los vertidos tóxicos en ríos, etc. Se estima que el país pierde entre el 10% y el 15% de sus especies naturales cada año (Burgess y Esterhuyse, 2012: 3).

En el transcurso de los últimos cinco años, la RPC ha consolidado su crecimiento económico frente al resto de las economías mundiales sorteando los obstáculos de la crisis financiera y económica. A finales del año 2010, el país escaló posiciones en el ranking convirtiéndose en la segunda potencia económica mundial. A pesar de estos positivos resultados, la crisis está causando estragos en la economía china basada en la fórmula de crecimiento de Deng Xiaoping (邓小平). Esta fórmula cuenta con tres elementos ventajosos para la manufactura competitiva, mano de obra, terreno y exportación a costos bajos (Dai, 2012: 4). Este modelo de crecimiento económico parece obsoleto, la preocupación por no superar la barrera limítrofe de un país en vías de desarrollo a un país desarrollado es cada vez más visible.

Por ello, el gobierno chino trata de cambiar el desarrollo económico hacia una economía basada en la innovación. Para mantener el crecimiento económico anual constante entre el 7% y 9% es indispensable impulsar la demanda nacional y controlar la deuda interna del país. Esta obsesión por el desarrollo económico a generado grandes disparidades en los diferentes sectores de la población china. Como refleja el 12º plan quinquenal (2011-2015), la importancia de una distribución de la renta más equitativa es necesaria para contribuir a la reducción de la brecha cada vez mayor entre ricos y pobres, así como entre la población rural y urbana.

La reforma de captación de impuestos que inició el gobierno central en 1994 reduce los ingresos de los gobiernos locales. Consecuentemente, las autoridades locales promueven grandes proyectos industriales para incrementar sus ingresos. Estas zonas industriales han generado grandes beneficios, pero también han favorecido una omisión de la aplicación de las leyes y medidas medioambientales dictadas por el gobierno central. Las autoridades locales han impulsado el crecimiento económico sin una previa planificación sostenible, fomentando el incumplimiento de los mínimos estándares sociales. Consecuentemente, el malestar social se hace visible, es el caso de las protestas de Shifang en la provincia de Sichuan (什邡四川) contra una fundición de molibdeno y cobre.<sup>2</sup>

El desarrollo del sector industrial va ligado al desarrollo de grandes infraestructuras, aumento del consumo energético y crecimiento del sector automovilístico. Actualmente, el número de trabajos en el sector primario se estima en un 11%, el secundario en el 47% y el terciario en el 43% del PIB nacional (Zhang y Crooks, 2012: 31). Estos datos reflejan el role del sector empresarial y de la industria. Con este panorama es difícil cumplir con los objetivos sociales y de eficiencia energética que establece el presente plan quinquenal.

A los alarmantes impactos sobre la calidad del agua, suelo y aire que tienen estas zonas industriales, se añaden los accidentes ambientales. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Protección del Medio Ambiente, durante el año 2011 se registraron alrededor de 542 accidentes, la mayoría de ellos causados por la industria química (Zhu, 2012). Estos accidentes ambientales revelan una mala gestión y planificación de los proyectos

---

<sup>2</sup> Para más información véase [http://www.vidsque.com/video/i\\_s6eMPI8Qc/video/](http://www.vidsque.com/video/i_s6eMPI8Qc/video/)

industriales. El caso del río Longjiang pone en evidencia esta situación. En enero de 2012 la contaminación del río por el vertido de cadmio<sup>3</sup> afectó al suministro de agua en la ciudad de Liuzhou con una población cercana a los tres millones y medio. Las consecuencias fatídicas de estos accidentes son padecidas tanto por el medio ambiente como por la población. De esta situación se deriva un malestar social, cada vez más visible, ante la impunidad de las acciones del sector empresarial y las autoridades locales.

Al mismo tiempo, el desarrollo vertiginoso del sector industrial sin una apropiada legislación ambiental está causando graves efectos en la salud de la población. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, aproximadamente 500 de las ciudades más grandes de la RPCCh no cumplen con los estándares de calidad del aire (Zhang y Crooks, 2012: 80). Se destacan principalmente problemas respiratorios, dermatológicos y alérgicos.

La RPCCh padece una transformación social de nación rural a urbana imponente. En el presente alrededor del 50% de la población vive en ciudades prediciéndose que en 2030 aumentará hasta el 75% (Burgess y Esterhuysen, 2012: 2). Según estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en 2005 se contabilizaron 652 ciudades en el país. La urbanización se ha convertido en un factor clave en el desarrollo y la modernización china. Aunque también implica retos como el consumo de recursos, la planificación urbanística, el manejo de residuos, la calidad del aire, el abastecimiento de energía, el transporte, etc.

Una estrategia adecuada en el sector energético es crucial para la protección del medio ambiente. El consumo de energía es una de las principales causas de las emisiones de gases de efecto invernadero y la reducción de los recursos naturales. En términos relativos el consumo energético no es tan significativo como en términos absolutos, el nivel de consumo por cápita es 25% mayor que la media mundial (Zhang y Crooks, 2012: 33). Sin embargo la fuente energética principal es el carbón, una de las más contaminantes. Por ello no sorprende que tanto el 11° como el 12° plan quinquenal subrayen la importancia de las nuevas energías renovables y la eficiencia energética, así como la promoción, la difusión y la utilización de estas tecnologías limpias.

En relación al abastecimiento del agua, el país asiático no padece escasez en términos absolutos, puesto que se posiciona como el quinto país con mayores recursos acuíferos en el mundo. Por el contrario, en términos de abastecimiento de agua por cápita tan solo cuenta con el 25% mundial (Burgess y Esterhuysen, 2012: 3). El norte del país, plagado de zonas desérticas y rurales, padece en mayor medida las consecuencias de la escasez en el abastecimiento. En torno a 200 millones de residentes en zonas rurales no tienen acceso a agua potable. Según el Ministerio de Recursos Hídricos solo el 54% de los 178.000 kilómetros de los principales ríos y lagos supervisados por el ministerio cumple con los estándares de calidad (Zhu, 2012). Dicho de otro modo, casi la mitad de los ríos están contaminados, es el caso de la toxicidad de la presa del río Nu o del río Songhua.

Sin tener en cuenta los efectos del cambio climático (CC), la RPCCh sufrirá de escasez de agua en un plazo medio. Por este motivo, el gobierno está llevando a cabo numerosos proyectos de irrigación hacia la zona norte del país. Muchos de estos proyectos no escapan a las críticas de la opinión pública por los impactos económicos y ecológicos que conllevan.

La sociedad china no solo aumenta anualmente, sino que experimenta un cambio hacia una sociedad más longeva. Según los cálculos del gobierno, en 2050 habrán alrededor de 400 millones de chinos mayores de 60 años (Islam, 2012: 5). La longevidad comporta mayor presión en el mercado laboral, déficit fiscal e incluso en el sistema familiar basado en el

<sup>3</sup> El cadmio es un metal pesado y tóxico que se utiliza en las pinturas industriales, en las baterías y en las galvanoplastias.

patrón 421.<sup>4</sup> Aún más evidente el riesgo que implica en la seguridad alimentaria del país a través de la reducción de la cantidad de terreno arable, la escasez de recursos acuíferos, el incremento de los efectos nocivos del CC, etc.

A la transformación geográfica, territorial y demográfica se añade la desproporcionada distribución de las ciudades y el número de habitantes. Esta transformación tiene implicaciones en otros sectores como las migraciones internas, el sistema de registro de vivienda (户口, *hùkǒu*), el sistema de seguridad social, la cobertura sanitaria, etc.

El PCCh es consciente de la necesidad de mejorar la estabilidad y equidad en el país. El famoso eslogan de Hu Jintao, ‘sociedad armónica’ (和谐社会, *héxié shèhuì*), no se cumplió durante su mandato, generando un descontento palpable en la ciudadanía. Esta situación ponen en cuestión la legitimidad del partido. Por lo que no es de extrañar que el 12º plan quinquenal aborde ampliamente la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo actual hacia un modelo de crecimiento sostenible y respetuoso con el medio ambiente, subrayando la importancia de reducir las disparidades sociales.

La suma de todos los desafíos a los que se enfrenta el país en los próximos años agravan la presión en el uso y la obtención de los recursos naturales. Los esfuerzos individuales del gobierno no son suficientes, todos los sectores de la sociedad china deben participar en la protección del medio ambiente a largo plazo. La cultura del reciclaje, energías limpias y modos de consumo responsables son todavía preocupaciones poco arraigadas en la sociedad china. La degradación ambiental no depende exclusivamente de las regulaciones, las leyes, las instituciones o indicadores de los objetivos de actuación. La protección del medio ambiente requiere de una estrategia integrada y holística.

### **La evolución de la política y estrategia medioambiental china**

La legislación ambiental china, comparada con algunas legislaciones europeas, se puede definir como limitada o deficiente. En términos generales el marco legal se encuentra en una fase incipiente, basado en las regulaciones de 1973. Las principales dificultades radican en la promulgación de nuevas leyes que aborden los desafíos actuales junto con su aplicación adecuada en todos los territorios del país.

Entre los avances en materia legislativa se encuentran la Ley de Protección Ambiental de 1979, el articulado introducido en la Constitución en 1982 y alrededor de 427 normas adoptadas entre los años 1996 y 2000. Un nuevo logro tuvo lugar cuando el Ministerio de Protección del Medio Ambiente (MPMA) publicó un directorio para la protección medio ambiental. La finalidad del directorio es definir un mínimo de estándares e indicadores que deben ser cumplidos por las industrias más contaminantes y consumidoras de recursos energéticos. Algunas de las leyes adoptadas recientemente son, por un lado, la ley de promoción del uso de energías renovables (diciembre de 2009). Tiene como objetivo producir para 2020 un 15% de su mezcla de energía a partir de energías renovables. También prevé reducir las emisiones de carbono en un 40% (en base a los niveles de 2005) para el año 2020. Por otro lado, la regulación sobre las ‘Medidas de gestión ambiental de sustancias químicas nuevas’ (15 de octubre de 2010) destinada al sector industrial.

Algunas de estas leyes y regulaciones han quedado en papel mojado. Los políticos son criticados por formular un sinnúmero de leyes ambientales que terminan por no adoptarse. Sin embargo, todavía es pronto para aventurarse a predecir los resultados de las últimas

---

<sup>4</sup> Para mayor información sobre ‘421 家庭模式’ véase; <http://baike.baidu.com/view/7439982.htm>

regulaciones y leyes aprobadas por las autoridades chinas.

### El desarrollo de la estrategia medio ambiental acompañada de cambios institucionales

Gracias a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, la PCCCh empezó a prestar mayor atención al medio ambiente e inició una serie de actuaciones. En 1973 celebró su primera conferencia nacional con la consiguiente introducción de reglamentos, leyes y medidas para la protección medioambiental, incluidas en el plan de desarrollo y crecimiento económico del Estado a finales de la década de los setenta. Otra de las acciones emprendidas fue la creación de la Agencia de Protección Medioambiental (1975) como uno de los departamentos de la Comisión Nacional de Construcción Básica (CNCB).

Nuevos avances institucionales arribaron con la creación de un grupo interinstitucional en 1988. El objetivo de este grupo era preparar las negociaciones internacionales sobre el CC. Al mismo tiempo, la Agencia de Protección Medioambiental fue separada de la CNCB y renombrada como Agencia Nacional de Protección Ambiental. Se le asignó un subdirector adjunto a nivel ministerial, el cual reportaba directamente al Consejo del Estado. En 1992, se creó el grupo de Coordinación Nacional sobre el Cambio Climático. Ese mismo año, el Primer Ministro Zhu Rongji subió de categoría la Agencia Nacional de Protección ambiental a nivel ministerial, convirtiéndola en la Administración Nacional de Protección Ambiental (ANPA). Esta institución compartía responsabilidades en materia de legislación y políticas con otros ministerios, tales como el Ministerio de Recursos Hídricos y de Obras. Es importante recordar que la pequeña ANPA abarcaba una agenda amplia con a penas 300 funcionarios y un líder, Pan Yue, de escasa influencia política.

A penas un año más tarde, en 1993, el Comité del Partido Nacional creó uno de sus nuevos Comités especializados, el Comité para la Protección Medioambiental y de los Recursos Naturales. Al mismo tiempo, se publicó una Agenda Nacional 21, con el correspondiente 'Libro Blanco sobre la población de China, el medio ambiente y el desarrollo en el siglo 21'. Los líderes chinos comenzaban a tomar conciencia de que el crecimiento económico debía ir acompañado de la protección del medio ambiente, basado en un respeto mutuo para obtener un desarrollo sostenible a largo plazo.

Durante los debates del 10º plan quinquenal (2001-2005) el Presidente Hu Jintao (胡锦涛) recordó la importancia de lograr los objetivos de la sociedad armónica. Esta objetivos se encuentran en concordancia con los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, particularmente con el séptimo, la sostenibilidad medioambiental. Wen Jiabao (温家宝) enfatizó, en las discusiones preparatorias al 11º plan quinquenal (2006-2010) y durante la 6ª Conferencia Nacional sobre la Protección Medioambiental (Beijing, 2006), la necesidad de cambiar de estrategia política en esta materia. El crecimiento económico vertiginoso deja de ser el componente distintivo de la agenda política, a partir de ese momento, también se incorpora a la agenda la calidad del crecimiento con la finalidad de conseguir una sociedad 'armónica, eficiente y respetuosa con el medio'. El 11º plan también hizo especial hincapié en el sector energético. Marcó como objetivo disminuir el consumo de energía hasta un 20% y el consumo de agua en el sector de la industria hasta un 30%.

En 2006 se estableció una red de centros de supervisión regional. Su principal objetivo era mejorar la capacidad de actuación y supervisión de la ANPA en los niveles subnacionales. Esta red de centros, *a priori*, parecía apaliar las deficiencias en el sistema administrativo. En cambio, en la actualidad despierta opiniones controvertidas, ya que este tipo de sistema de supervisión crea fricciones entre los niveles horizontal y vertical, además de introducir una

dualidad en las obligaciones.

La culminación de los cambios institucionales se produjo en el momento que la ANPA se transformó en el actual MPMA en 2008. El MPMA cuenta con asiento directo en el Consejo del Estado. El cambio institucional no implicó una modificación jurisdiccional sino más bien la modernización de una administración débil. En la actualidad el MPMA está compuesto por 14 departamentos, 80 divisiones y alrededor de 370 empleados con el apoyo de unos 1700 trabajadores dependientes de otras instituciones o centros de investigación (Zhang y Crooks: 120). A pesar de las estructuras administrativas nuevas, se estima que los recursos humanos y económicos continúan siendo escasos para abordar la magnitud del problema.

El presente 12º plan quinquenal (2011-2015) destaca el desarrollo sustentable, el crecimiento sostenible y los estándares de niveles de vida altos. Por primera vez se incluye un capítulo dedicado exclusivamente al medio ambiente, ampliando los objetivos y las recomendaciones de sus predecesores. La finalidad es conseguir aplicar una estrategia sostenible y duradera que permita seguir creciendo, mientras se equilibran las disparidades sociales y se adoptan las medidas necesarias para mejorar la situación actual.

Esta estrategia se evidencia en los siete objetivos principales del plan. Además, del total de los 24 objetivos específicos enumerados, 8 hacen referencia al medio ambiente y al manejo de recursos naturales, y 9 al desarrollo humano y social. Igualmente, la atención que adquieren los temas relativos al CC no tiene precedentes, por ejemplo se incluyen dos nuevos impuestos relativos a la contaminación por amoníaco, nitrógeno, etc., así como se promociona las tecnologías de bajo consumo de carbón y de combustibles no fósiles. Estos objetivos son indicadores de una intención clara de modificar el modelo de desarrollo social y económico actual. Pasando de la teoría a la práctica, se han seleccionado cinco provincias y ocho ciudades china para liderar la transición hacia una economía sostenible. La promoción de la investigación y de la innovación son cruciales para desarrollar nuevas tecnologías que permitan cumplir con la estrategia y objetivos marcados.

En referencia a la cooperación internacional, los líderes chinos muestran mayor interés y responsabilidad para combatir los efectos nocivos del CC y las catástrofes medioambientales. En la actualidad, la RPCh ha suscrito cerca de 50 acuerdos internacionales en la materia (Zhang y Crooks, 2012: 135), por ejemplo la Convención Internacional sobre la lucha contra la Desertificación, la Convención sobre los Humedales, etc. La cooperación internacional obtiene, del mismo modo, respuestas positivas en la política interna, tales como la Convención sobre la Biodiversidad firmada en 2008. Ésta sirvió de base para la posterior revisión del 'Plan de Acción y la Estrategia de Protección para la Biodiversidad (2010-2030)' de la RPCh.

A pesar de la creciente preocupación del PCCh por el medio ambiente, la opinión pública occidental continúa criticando al gobierno chino por su argumento sobre las responsabilidades históricas, basado en el principio de 'responsabilidades comunes pero diferenciadas', como excusa para escapar de sus propias obligaciones. También se añaden casos controvertidos como las tarifas de carbono sobre el tráfico aéreo a terceros países que la Unión Europea aprobó en el 2008. Esta medida debía entrar en vigor en 2012, pero finalmente ha sido pospuesta hasta obtener un acuerdo multilateral. La RPCh se oponía a la tarifa alegando ser una acción unilateral, mientras que en Bruselas se discute sobre la presión que el gobierno chino pudo ejercer sobre las empresas aéreas europeas y algunos de sus estados miembros.

La opinión pública también critica la degradación ambiental en la PRCh, ya que este país emergente se percibe como devorador de los recursos naturales mundiales. Algunos efectistas lo ven como el mayor contaminador y destructor del planeta, sin un compromiso real y claro para la protección del medio ambiente. La pregunta que cabe formularse es hasta que punto

son justas estas recriminaciones, teniendo en cuenta que el tamaño territorial y demográfico de los países occidentales es significativamente inferiores, y que ya realizaron su desarrollo industrial durante el siglo XIX. Además, la RPCh ha servido y sirve de centro de fabricación, produciendo lo que los países occidentales consumen, es decir, los países ricos disfrutaban de muebles de teca, mientras los chinos padecen la deforestación.

La perspectiva china sobre la protección del medio ambiente difiere en algunos aspectos de la europea. En primer lugar, la prioridad es lograr un desarrollo sostenible a través de la restauración ecológica, la reforestación, etc. En segundo lugar, la RPCh otorga la misma importancia a la mitigación y a la adaptación. En tercer lugar, es una obligación nacional garantizar la seguridad del abastecimiento alimentaria, hídrica y energética en favor de la estabilidad del país y la disminución de la brecha entre las zonas rurales y urbanas. En cuarto lugar, las instituciones deben trabajar en cuestiones como; adaptación, transferencia tecnológica y apoyo financiero. La finalidad es reducir el coste de las nuevas energías limpias y las herramientas de mitigación. Por último, según oficiales chinos, el medio ambiente es un factor fundamental para las políticas de desarrollo nacional de la próxima década. Durante el XVIII Congreso del Partido se introdujo un nuevo concepto, la ‘civilización ecológica’, el cual enfatiza la protección del medio ambiente y al desarrollo sustentable.

La mezcla de un sistema descentralizado en materia ambiental, la falta de capacidad administrativa para aplicar las leyes por igual en todo el territorio chino y la falta de poder real detrás de las instituciones continúan siendo elementos limitantes de la administración. Fuentes oficiales chinas declaran que la RPCh se encuentra en una primera fase en cuanto a la protección ambiental. Utilizando la metáfora del puzzle, describen la situación con una mesa repleta de piezas aún sin colocar. Alegan que todavía es pronto para conocer el conjunto de las estrategias apropiadas para encajar todas las piezas correctamente. En definitiva, se enfatiza la necesidad de una planificación detallada en materia de protección ambiental y de transición hacia una economía verde.

### **Conceptualización de las organizaciones civiles medioambientales chinas**

El crecimiento de las organizaciones civiles, concretamente de la medioambientales, plantea interrogantes sobre su independencia respecto de la doctrina del PCCh, si influyen en el diseño de las políticas estatales o si tienen realmente una incidencia en la implementación de las estrategias gubernamentales. La máxima occidental es que el PCCh representa un sistema de control e incluso opresor en algunos casos. Sin embargo, entender las organizaciones civiles medioambientales en la RPCh como un títere del partido no siempre refleja la situación real de estas organizaciones.

Este capítulo explica la definición de las organizaciones, reflejando la divergencia en cuanto al concepto occidental y los requisitos necesarios para la inscripción formal. Seguidamente se describen las características y la evolución de este tipo de organizaciones. Se subraya también el papel que juegan las redes y las plataformas para promover su desarrollo. A continuación, se hace referencia a los canales de comunicación como una herramienta esencial para la divulgación de su trabajo. Finalmente, se destacan las limitaciones principales que entorpecen la expansión y labor de estas organizaciones.

#### Definición de las organizaciones civiles medioambientales

La sociedad civil occidental hace referencia a aquella parte de la población que no abarca ni la sociedad política, ni la sociedad de mercado. Los miembros son civiles, constituidos por

personas individuales, organizaciones no gubernamentales y no empresariales, plataformas, redes, etc. El conjunto de todos sus miembros constituye la esfera pública independiente del gobierno. Del mismo modo, una organización no gubernamental (ONG) occidental se concibe como una persona jurídica independiente, sin ánimo de lucro y con carácter voluntario. Estas definiciones no corresponden íntegramente con la realidad china.

La sociedad civil china está formada por organizaciones heterogéneas. La confusión de los múltiples nombres y sus características se lee tanto en la literatura china como en la occidental. La oficina administrativa de organizaciones no gubernamentales del Ministerio de Asuntos Civiles (OMAC) utiliza la siguiente definición para las ONG (民间组织, *mínjiān zǔzhī*): "organizaciones formadas por ciudadanos voluntarios que llevan a cabo actividades encaminadas a hacer realidad las aspiraciones comunes de sus miembros de conformidad con los estatutos de la organización" (Chu, 2009: 4). Pero la realidad es que en el país coexisten cuatro grupos de organizaciones diferentes: GONGO (半官方组织 *bànguānfāng zǔzhī*), de base (群众团体, *qúnzhòng tuántǐ*), privadas sin ánimo de lucro o empresas no comerciales (非企业单位, *fēiqǐyè dānwèi*) y fundaciones (基金会, *jījīnhuì*) (Morton, 2005: 519-532 y Ho, 2001: 904).

En primer lugar, las organizaciones oficiales, llamadas GONGO, tienen una estructura de arriba a abajo (*top-down*). Muchas están constituidas por miembros del PCCh o forman parte de un departamento gubernamental. Acostumbran a recibir subsidios del Estado y, por lo tanto, son dependientes del mismo, como por ejemplo el Instituto Chino de Ciencias Ambientales. En segundo lugar, las organizaciones de base o independientes están compuestas por individuos sin un vínculo directo al gobierno. Tienen una estructura de *bottom-up* y no suelen obtener financiación gubernamental. La primera organización independiente en registrarse fue Amigos de la Naturaleza (自然之友) en 1994. En tercer lugar, existen organizaciones que se registran como empresas o directamente como clubs o asociaciones donde se encuentra la Liga Verde Voluntaria de Chongqing. La razón principal es evitar los obstáculos administrativos para el registro. El primer grupo medioambiental que se registró en el departamento de Industria y Comercio del gobierno municipal de Pekín como empresa fue *Global Village of Beijing* en 1996. Finalmente, las fundaciones suelen estar relacionadas con universidades o centros de investigación, como es el caso de *Green Home*, afiliada a una fundación porque no obtuvo respuesta al intentar registrarse como organización independiente. Por norma general, los miembros de todas las organizaciones, con excepción de las GONGO, son voluntarios y los representantes se escogen de forma independiente a las instituciones gubernamentales.

Además de esta agrupación de organizaciones, cabe destacar que muchos individuos trabajan y crean sus propias asociaciones al margen de los registros oficiales. El sistema de registro, la compleja burocracia y la escasez de fondos son algunas de las causas para esta situación. En algunos casos, gracias a su trabajo y reconocimiento, principalmente mediático, consiguen posteriormente registrarse de forma oficial. Por ejemplo, en el año 2000 Wan Ping, profesor de secundaria, emprendió su lucha contra la desertificación. Dejó su trabajo y tomó sus ahorros con la finalidad de frenar los avances del desierto del Gobi y mejorar las condiciones de vida de la población local de Keerxin, en la región autónoma China de Mongolia Interior. Proyectos como el de esta pequeña organización plantan cara a los problemas medioambientales con muchas ganas y pocos recursos. El cambio en la zona desde sus inicios ha sido muy positivo, ganándose el reconocimiento gubernamental en 2005.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Para mayor información véase: [http://v.youku.com/v\\_show/id\\_XMTA3NzI3NjQ=.html](http://v.youku.com/v_show/id_XMTA3NzI3NjQ=.html),

Las organizaciones medioambientales chinas, como cualquier otra organización, deben cumplir con los requisitos establecidos por el gobierno para su inscripción oficial. En la actualidad hay tres requisitos básicos (Wang, 2002:1-7):

1. El sistema de patrocinador: hace referencia a un departamento gubernamental autorizado ( 主管单位 , *zhǔguǎn dānwèi*) responsable de la organización. Las organizaciones deben registrarse en algún departamento gubernamental o bajo la tutela de un miembro del partido, convirtiéndose así en responsable directo de la organización y proporcionándole el carácter legal.
2. La regla de exclusividad temática: implica que solo una organización, sin importar el campo en el cual trabaje, puede estar registrada en el mismo nivel de la administración (circunscripción).
3. La exclusividad territorial: solo permite trabajar en un nivel de registro, es decir, no se consiente establecer oficinas en otro lugar diferente a su inscripción original.

Los requisitos para el registro formal constituyen, en múltiples ocasiones, una traba para el desarrollo de estas organizaciones. Como consecuencia directa, la sociedad civil china ha utilizado diversos medios para crear organizaciones con objetivos y actividades similares a las ONG medioambientales occidentales. El Ministerio de Asuntos Sociales es consciente de este escenario, por lo que en 1998 promulgó dos reglamentos con la finalidad de mejorar el sistema de registro. Estos reglamentos son ‘El registro y gestión de las ONG y las empresas no comerciales’ y ‘El registro y gestión de las organizaciones sociales’. A pesar de los esfuerzos, en la actualidad la problemática perdura ya que el proceso de institucionalización se encuentra en una etapa incipiente.

En conclusión, la definición de ONG occidental no es aplicable en el caso de la RPC. Por lo tanto, en el presente artículo se utilizará el concepto de organización civil medioambiental (OCM) para señalar todas aquellas organizaciones, grupos o individuos que trabajan en materia medioambiental surgidos de la base de la sociedad civil con carácter voluntario y autónomo. Este amalgama de ciudadanos tiene una dualidad en su naturaleza, civil y gubernamental, especialmente aquellas organizaciones registradas. Las OCM están compuestas por personas que se unen de común acuerdo para la consecución de intereses u objetivos comunes. Su meta no es lucrarse, sino la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos ambientales y sociales, además de la adquisición y la distribución de bienes y servicios públicos.

### Evolución y características de las organizaciones civiles medioambientales

Las OCM tuvieron un gran impulso tras la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, desempeñando un papel esencial al desasociarse de las organizaciones oficiales GONGO. De acuerdo con las estadísticas del OMAC, en 1978 se crearon 6.000 organizaciones, existiendo a finales de 2006 alrededor de 186.000 (Wang, 2002:1-7). Sin embargo estas cifras no son concluyentes.

En primer lugar, el número de organizaciones civiles en términos generales difiere entre las fuentes consultadas. Por ejemplo, fuentes oficiales estiman la existencia aproximada de 320.000 organizaciones, mientras que la Universidad de Pekín llega a contabilizar tres millones (Yu, 2011: 2). La disparidad de las cifras se debe a múltiples factores, principalmente la problemática del registro, fallos en el sistema de censo y la propia definición oficial de las organizaciones.

---

<http://space.tv.cctv.com/video/VIDE1226726003000110>

En segundo lugar, los registros oficiales no cuentan con estadísticas sobre las tipologías de las organizaciones inscritas. Por tanto, se desconoce la cantidad de organizaciones que trabajan en temas relacionados al medio ambiente. Igualmente, no existen estadísticas concretas acerca de la distribución geográfica, aunque se sabe que son más numerosas en las grandes capitales ubicadas al este del país que en las zonas rurales del noroeste.

Existe una lista de temas estrellas que obtienen una creciente atención en los últimos años entre las OCM. Estos temas están relacionados con la contaminación del agua, suelo y aire, la protección de las víctimas por contaminación, la deforestación y la desertificación, el urbanismo, la reformulación de la legislación ambiental y, por supuesto, la educación y sensibilización del medio ambiente. No obstante los temas en los que trabajan las OCM son tan diversos como la tipología de las mismas.

En comparación a las ONG medioambientales occidentales, las OCM chinas son organizaciones relativamente jóvenes. Esta característica se ve reflejada en los conocimientos técnicos de los directores, trabajadores y voluntarios, tanto en la gestión de estas organizaciones como en el entendimiento científico de los temas que abordan. Por lo que no sorprende leer artículos académicos criticando los argumentos de algunas de estas organizaciones, repercutiendo negativamente en la imagen y popularidad de las OCM. Aún así la situación está mejorando gracias a la creación de plataformas, a la asociación con centros de investigación y universidades relevantes, y la difusión mediática.

Otra de sus características es la escasez de recursos humanos y económicos, lo cual conduce a competir por los mismos fondos y subvenciones. Esta situación mantiene a las OCM en un estado de fragilidad constante. A pesar de ello, el desarrollo de estas organizaciones tiene una tendencia de crecimiento constante y se pronostica que seguirán aumentando a medida que la sensibilidad medioambiental continúe ganando adeptos. La ciudadanía es cada vez más sensible, consciente y movilizadora.

Paralelamente, existen las ONG internacionales (ONGI) establecidas en la RPCh y que conviven con las OCM chinas. Su presencia es relativamente reciente, exceptuando la Asociación para la Defensa de la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) y la Fundación Internacional de la Grulla, las cuales se instalaron a mediados de la década de 1980. En la actualidad las ONGI no cuentan con ningún procedimiento de registro oficial, por lo que muchas se registran como empresas, por ejemplo la WWF China. Otras optan por registrarse como socias de alguna institución, es el caso de Greenpeace China registrada en la Universidad para las Minorías de Pekín. Además, al grupo de las ONGI operando en la RPCh se han unido algunas de las ONG medioambientales más antiguas como es el caso de *The Nature Conservancy* (大自然保护协会) y *Wildlife Conservation Society* (国际野生生物保护学会).

La realidad, por tanto, es que las OCM chinas por su naturaleza y características no pueden compararse al concepto de ONG medioambiental occidental. Debido a la fina línea divisoria entre política y legalidad en ocasiones las organizaciones se ven obligadas a inscribirse bajo distintas personalidades jurídicas, ampliando su diversidad y fragilidad. Esta realidad marcará su margen de actuación, limitando sus recursos y sostenibilidad.

### Las plataformas y redes de las OCM: un instrumento clave

Las redes en materia medioambiental no cesan de crecer en el país. Ofrecen la oportunidad de trabajar de forma rápida y eficaz, mejorando la difusión del estudio y la investigación. Además, a través del uso de distintas plataformas las actividades, las campañas y las acciones

alcanzan mejores resultados y mayor visibilidad.

Actualmente, existen redes medioambientales con múltiples características, algunas son oficiales, otras son independientes y otras son mixtas. Entre las redes oficiales destaca la Federación Medioambiental China (中华环保联合会, *zhōnghuá huán bǎo liánhé huì*), cuyo fin es crear vínculos entre el gobierno y las organizaciones civiles, además de una estrategia de desarrollo sostenible conjunta. Entre las independientes una de las más relevantes es la Asociación China para la Cooperación de las OCM (CANGO, por sus siglas en inglés), creada y registrada en 1992. Cuenta con alrededor de 120 miembros y colabora con unas 160 ONGI. Su objetivo principal es mejorar la comunicación entre las organizaciones a través de investigaciones sobre temas medioambientales en relación al desarrollo social.

Paralelamente, nuevas plataformas de cooperación están surgiendo como es el caso de las universidades. Se están convirtiendo en una de las mejores redes de cooperación entre las OCM, el mundo académico y el gobierno, gracias a su contribución técnica-científica y actuación como puente de diálogo entre los diferentes actores. Destacan el centro de investigación sobre las ONG de la Universidad de Qinghua de Pekín (清华大学研究所家西晋, *Qīnghuá Dàxué yánjiū suǒjiā xījīn*) y el centro de estudios sobre la sociedad civil de la Universidad de Pekín (北京大学政府管理学院, *Běijīng Dàxué zhèngfǔ guǎnlǐ xuéyuàn*).

Algunos de los éxitos obtenidos por estas redes, especialmente aquellas que involucran organizaciones de base e independientes, son las campañas de sensibilización. La campaña de los '26 grados del aire acondicionado' es un claro ejemplo. Finalizada la campaña el gobierno estableció un nuevo reglamento que dictaba que los aparatos de aire acondicionado de todos los edificios públicos debían de estar por debajo de los 26°C. Los resultados obtenidos se traducen en una modificación de la legislación nacional. Una segunda campaña con impacto en las políticas ambientales e, incluso comerciales, es la campaña de 'las bolsas de plástico'. Ciertamente, son muchos los ciudadanos que no comprenden el por qué se retiraron las bolsas de plástico de los supermercados, pero la realidad es que la campaña tuvo el impacto deseado.

Una de las campañas más interesantes por su iniciativa individual y su repercusión a nivel de estrategia política son las 'comunidades verdes'. Zhang Lingge, consultor en la *Cango Green Commuting Fund*, es un defensor ferviente del concepto y precursor de la campaña por 'un aire limpio'. La finalidad de esta campaña es reducir la contaminación del tráfico a través del incremento del uso del transporte público y el ciclismo. Si bien parece irreal llevar a cabo esta iniciativa en las megalópolis chinas, lo cierto es que la ciudad de Shanghai se apoderó del concepto y lanzó el proyecto titulado 'Comunidad Verde' durante la Expo Mundial celebrada en 2010. Esta ambiciosa iniciativa comprende otras actividades, tales como la campaña 'Un Día sin coche', lanzada por la Oficina de protección ambiental de Beijing. En la actualidad, el día sin coche se celebra todos los años, según fuentes oficiales en el año 2012 se registraron alrededor de 30 ciudades para participar en esta actividad.

Los vínculos transnacionales también están creciendo. Esto se debe al hecho de que las OCM chinas están participando cada vez más en conferencias y campañas internacionales. El uso de nuevos canales de comunicación como Internet también ha contribuido a mejorar ampliamente la cooperación internacional, como muestran la campaña contra la caza furtiva de los antílopes tibetanos en Qinghai o la semana de 'la hora del planeta'.

La campaña de 'la hora del planeta' fue coordinada internacionalmente a través de WWF. En China, la organización fue capaz de involucrar a empresas, sociedad civil e instituciones gubernamentales. Los resultados fueron mejores incluso de lo previsto. En 2009, 20 ciudades se unieron a la campaña, mientras en 2010 se registraron oficialmente 34. Inclusive una

famosa empresa china decidió cerrar sus 255 tiendas distribuidas por todo el país durante la semana entera a fin de mostrar su preocupación hacia los problemas medioambientales. Teniendo en cuenta la suma de dinero que perdió el propietario, puede decirse que fue un gran compromiso.

Las redes chinas en el campo del medio ambiente, por tanto, están jugando un papel crucial. Son un instrumento de cooperación útil y ventajoso para difundir mensajes a la población. Su papel de sensibilización es indiscutible. No todas las campañas que se llevan a cabo obtienen los objetivos deseados, pero es evidente que algunas incluso superan las expectativas iniciales. Su influencia se percibe en el momento que las autoridades chinas se unen a estas iniciativas o modifican la legislación nacional gracias a las acciones. Aunque el desarrollo y beneficios económico continúan siendo el motor de muchas políticas, no se puede negar los cambios positivos por los que atraviesa el país desde una perspectiva de *bottom-up*.

#### Los canales de comunicación: una herramienta esencial

Los medios chinos son considerados como uno de los medios de comunicación más sensibilizados con los temas medioambientales en Asia, principalmente por su extensa cobertura mediática tanto en prensa escrita como en televisión.

El interés en cubrir este tipo de noticias radica en que los temas ambientales interesan a la ciudadanía china por diversos motivos. A medida que el modelo de crecimiento económico insostenible progresa, los impactos nocivos en el medio y las condiciones de vida de la población son más evidentes. A esta situación se añaden los repetidos accidentes ambientales, ya sean por causas naturales o humanas, que atraen la atención morbosa de cualquier medio de comunicación.

La cobertura de este tipo de noticias se realiza tanto a través de los medios clásicos de comunicación (la televisión, el periódico y la radio), como de los nuevos medios impulsados gracias a Internet. Desde 1994, Internet se ha popularizado y el número de usuarios ha crecido a tal velocidad que actualmente la RPCh es el país con más cibernautas del mundo, calculándose alrededor de 500 millones de usuarios.

La idea del Estado como aparato de control de información se justifica con las prohibiciones existentes que limitan la circulación de información, mediante el filtro y bloqueo establecido a partir de términos ‘sensibles’ no autorizados, el rastreo de los comentarios de los internautas o el cierre de páginas y blogs. A estas prácticas se sumaría el constringente marco de la regulación de Internet establecido a partir de 2003.

A pesar de estas limitaciones, las cuestiones medioambientales se hacen eco en la red. Tan cierto es que el nuevo medio de comunicación está controlado y supervisado, como que los internautas crecen y con ellos la visualización de las preocupaciones sobre los temas medio ambientales, las quejas por la contaminación o los abusos de las empresas y pasotismo de las autoridades locales. La sociedad china evoluciona y se adapta a la situación existente. Igual que para el registro de una organización se han creado diversas tipologías, de igual modo ocurre en Internet. Periódicamente aparecen diferentes programas o instrumentos para eludir las barreras o limitaciones del control, prohibición o rastreo de las actividades y cibernautas.

Internet se ha convertido en una herramienta vital para el trabajo de las OCM con un sin fin de posibilidades y ventajas. Algunas de estas ventajas son la posibilidad de publicidad gratuita, visibilidad, captación de fondos, creación de contactos, difusión de la información, etc. Cada día aumenta el número de noticias relacionadas con la temática, los periódicos ecológicos online, los foros de discusión, etc. Algunas de las páginas de mayor éxito son *Green-Web* o Medioambiente Pekín, ambos foros discuten sobre temas relacionados con el medioambiente.

Internet conlleva múltiples ventajas para las OCM. Se ha convertido en una herramienta de difusión y discusión de bajo costo, facilita el intercambio de información, de conocimientos y de recomendaciones. Las ONG Medioambientales Chinas online ( 中国环境NGO在线 , *zhōngguó huánjìng zàixiàn* ) es un excelente ejemplo. El objetivo de esta web es establecer una base de datos en línea tanto en lengua inglesa como china (mandarín). Su función es promover el entendimiento mutuo e intercambio de información no solo entre los ciudadanos, las OCM y las instituciones gubernamentales, sino también entre la comunidad académica y los medios de comunicación. Gracias a la participación pública en este proyecto se publicó la ‘Ley de evaluación sobre los impactos ambientales’ en septiembre de 2003. Se considera una de las grandes victorias en cuanto a la participación pública en los más altos niveles de toma de decisión. Puesto que uno de los principales problemas del gobierno chino radica en la planificación y en las disposiciones para la fase de implementación.

Para las OCM la promoción, la visibilidad y la publicidad son vitales, ya que en ocasiones y variando las regiones tienen una baja percepción y confianza entre la ciudadanía china. Así pues muchas de las campañas de sensibilización se dan a conocer y se promocionan a través de la red sin ser bloqueadas. Un ejemplo claro es el caso de Nujiang en 2003, donde las OCM y los medios de comunicación colaboraron conjuntamente para movilizar a la opinión pública contra el proyecto hidroeléctrico, captando la atención internacional. La presión fue tal que Wen Jiabao detuvo la construcción. En esa ocasión, se ganó una batalla en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Paralelamente, Internet facilita una mayor libertad de expresión para los usuarios anónimos. Existen foros en los cuales los usuarios denuncian los problemas ambientales que padecen junto con los abusos de poder y las consecuencias en la salud de la población. Los internautas intercambian información, se aconsejan de que medidas deben tomar para realizar denuncias formales, o incluso generan campañas de presión a través de imágenes, vídeos, etc. sobre funcionarios o empresarios con la finalidad de que paguen por sus crímenes. Este tipo de acciones subrayan el papel de las OCM como herramienta de control y responsabilidad en los niveles subnacionales.

En definitiva, los medios de comunicación son clave para la difusión, promoción y desarrollo de las OCM. Especial mención al papel de Internet entre estas organizaciones, proporcionando nuevas oportunidades. El trabajo conjunto entre medios y OCM demuestra impactos a escala local.

### Limitaciones de las OCM

Para comprender las características, el desarrollo y las acciones de las OCM chinas es necesario conocer las principales limitaciones a las que se enfrentan. Se han identificado las siguientes problemáticas:

- a. *El registro:* Muchas OCM no pueden obtener un registro formal, debido a que la conclusión de los registros pasa por el Departamento de Industria y Comercio, en vez de estar exclusivamente reservados al OMAC.
- b. *La regla de exclusividad:* Inicialmente establecida para evitar la competencia entre las organizaciones y mejorar su eficiencia, pero también interpretada como una medida de control. A consecuencia del tamaño reducido, las OCM tienden a solicitar apoyo económico a través de las instituciones gubernamentales, es decir, en cierta medida de su autonomía se encuentra limitada.

- c. *La financiación:* Por una parte, las organizaciones no obtienen el respaldo esperado de la población. Por otra parte, recaudar fondos es difícil debido al sistema de impuestos, las leyes sobre donaciones y reglamentos sobre impuestos son responsabilidad del Ministerio de Finanzas y no del OMAC.
- d. *La falta de transparencia:* El nivel de conocimientos técnicos es limitado entre el personal de las OCM, repercute sobre la gestión de las organizaciones, y por tanto, en su transparencia. También se asocia a las prácticas fraudulentas y la falta de recursos gubernamentales. En ocasiones el gobierno destina fondos a organizaciones oficiales, pero posteriormente no es capaz de supervisar los resultados o realizar un control adecuado de las cuentas. Inevitablemente algunas organizaciones cometen fraudes sin ser una práctica representativa de la mayoría de las OCM.
- e. *La organización deficiente y la escasa cooperación:* La heterogeneidad de las OCM es enorme, las hay oficiales e independientes, registradas y no registradas, grandes y pequeñas, nacionales e internacionales, etc. Esta diversidad en ocasiones genera fricciones, limitando la cooperación, por ejemplo las organizaciones independientes prefieren no estar vinculadas con las oficiales, generalmente por motivos de desconfianza. También es posible encontrar organizaciones que compiten por los mismos fondos, por cobertura en los medios de comunicación, etc.

### **El papel y la influencia de las organizaciones civiles medioambientales chinas**

La sociedad china ya no se contenta con unas condiciones de vida de supervivencia o al servicio del desarrollo económico. La ciudadanía, especialmente, aquella que habita en las zonas urbanas ha tomado conciencia de los mínimos estándares de bienestar social a los que aspira. La población reclama unos mínimos derechos sociales como la salud, una reducción de la contaminación del agua y del aire, un mejor servicio de transporte, etc. Como consecuencia de las actividades industriales llevadas a cabo para favorecer el crecimiento económico, la población descontenta crece a la misma velocidad que el país se transforma. Protestan por los proyectos megalómanos que propician la contaminación medioambiental, las expropiaciones de tierras y los problemas de salud.

Las reformas económicas de las últimas décadas han creado una brecha entre las instituciones y los ciudadanos. Esta situación ha obligado al gobierno a lanzar nuevos lemas como un "gobierno pequeño, gran sociedad" (小政府大社会, *xiǎo zhèngfǔ dà shèhuì*). Este eslogan indica una mayor descentralización del Estado y ofrece más oportunidades a las OCM. Los líderes chinos son conscientes que su liderazgo debe ser reafirmado, y para ello es imprescindible cubrir algunas de las necesidades vitales de la mayoría de la población. El PCCh vuelve a poner en el corazón de su estrategia política la 'gestión de la sociedad' (社会管理, *shèhuì guǎnlǐ*).

El aumento de la cantidad y visibilidad de las OCM genera opiniones confrontadas. Existen sectores políticos que observan con recelo a estos grupos. Las organizaciones civiles son consideradas como oposición al régimen, deslegitimando al Partido y precursoras de incidentes de mayor medida (重大群体性事件, *zhòngdà qúntǐxíng shìjiàn*) como por ejemplo manifestaciones, protestas o las revoluciones de colores. A tal punto que en algunos círculos ligeramente exagerados llegan a comparar las protestas de Jiangsu y Sichuan de 2012 con réplicas de la Revolución Taipíng.

Los críticos del sistema de control del PCCh sostienen que el partido ha aumentando la maquinaria de control sobre la población con la finalidad de mantener una estabilidad social.

Para avalar dicha argumentación alegan que existe un aumento en el número de cuerpos de seguridad de la policía, en el control de los medios de comunicación, etc. Según algunos académicos como Péneau, el uso de las nuevas tecnologías o el sistema de quejas se encuentra dentro del control de la sociedad, ya que sirven como instrumentos de rastreo de los individuos descontentos.

En oposición al recelo y control, existen sectores políticos que valoran la existencia de estas organizaciones como un cambio positivo. Guangyao Chen, director del OMAC, señala que el papel de estas organizaciones es servir de puente de comunicación, además de favorecer a la construcción de la estabilidad social y la sociedad armónica (Lau, 2009: 8). La contribución positiva que aportan las OCM se relaciona con los siguientes aspectos: colaboran en las funciones del Estado; apoyan en la promulgación legislativa con el conociendo técnico-científico; tienen un sentimiento de responsabilidad civil colaborando en la estrategia política medioambiental nacional y sirviendo en la supervisión y transparencia de las autoridades locales; construyen un puente de comunicación y diálogo entre todos los sectores de la sociedad; facilitan la educación y sensibilización medioambiental.

Este sector del gobierno percibe a las OCM como una excelente herramienta, ya que se encargan de funciones que son propias del Estado, tales como la prestación de servicios sociales, la sensibilización o la protección de los grupos sociales más vulnerables. El PCCh es consciente de que no cuenta con la capacidad y los recursos suficientes para hacer frente a los retos a los que se enfrenta. Es más, el OMAC apenas cuenta con una docena de funcionarios para elaborar estrategias, proporcionar orientación y perseguir las actividades ilícitas. Por lo tanto, las OCM sirven como asistentes útiles para suplir las responsabilidades del Estado. En cierta medida esta percepción positiva también se debe a la propia autocensura de las organizaciones, que utilizan un enfoque pragmático y evitan la confrontación directa en temas sensibles.

Las OMC están incrementando su influencia a través del desarrollo y asesoramiento en materia de legislación medioambiental. Algunas organizaciones, como WWF, son consultadas por el gobierno para redactar o revisar la nueva legislación y reglamentación. Otro ejemplo es el Centro de Asistencia Jurídica a las Víctimas por Contaminación Ambiental. Sus miembros han defendido decenas de casos ante los tribunales, ganando aproximadamente la mitad de ellos. Sus campañas y acciones han cuestionado las decisiones gubernamentales, logrando que el gobierno central interviniera o que promulgara nuevas leyes. Numerosas OCM consideran que los derechos medioambientales son un derecho básico de los ciudadanos de cualquier país moderno con un Estado de derecho. Igualmente, alegan que aunque los derechos ambientales existen en teoría, en la práctica son ambiciones difíciles de defender en la corte de justicia.

A partir de 2003, se observa una mejoría en materia ambiental en la RPCh. Las bases legislativas y políticas para la existencia del derecho a la información medioambiental son creadas a través de la publicación de la Ley de promoción de la producción limpia y las regulaciones de 2008 sobre la obertura gubernamental y la información sobre el medio ambiente. Estas medidas son el inicio de un sistema de transparencia ya que permiten tener acceso a la información, datos cuantitativos medioambientales, así como monitorear el proceso de desarrollo en la materia. Según el Principio número 10 de la Declaración de Río de Janeiro (1992), el derecho a la información es fundamental para poder dar paso al derecho de participación en la decisión y gestión de las políticas. Desde 2009, la OCM (*Institute of Public & Environmental Affairs*) y la ONGI (*National Resource Defense Council*) han trabajado conjuntamente para crear el Índice de Información Transparente sobre Contaminación (PITI, por sus siglas en inglés). PITI evalúa las acciones gubernamentales y la aplicación de las regulaciones de aproximadamente 100 de las ciudades principales de la

RPCh.<sup>6</sup>

Además, las OCM influyen en la estrategia política nacional medioambiental con la fijación de prioridades en la agenda (*agenda-setting*). En cierto modo, esta influencia se debe a la sinergia de intereses entre el partido y la población por temas como la contaminación del agua y del aire, la protección de las víctimas, la deforestación, el urbanismo descontrolado, etc. En concordancia a las protestas en diversas provincias a lo largo del 2012 por las malas prácticas del sector industrial, en junio de 2012, el gobierno central lanzó una campaña coordinada entre diversos ministerios e instituciones gubernamentales titulada, la ‘Condenación de las empresas que cometan infracciones ambientales y salvaguarda de la protección de la salud pública’. El objetivo de la campaña es tomar medidas respecto a las empresas que no cumplen con los reglamentos y las legislaciones vigentes, así como las que dañan la salud pública. A pesar de esta medidas, en el conjunto del desarrollo de la política nacional la influencia de las OCM siguen estando limitada.

Un sentido de responsabilidad civil, recuerda a la base de los conceptos de ‘buen gobierno’ (善政, *shanzheng*), fomenta la participación ciudadana en este sector. La mayoría de las campañas medioambientales revelan no solo un aumento de la sensibilización de la población, sino que ponen en evidencia la grave problemática del sistema actual. Un número considerable de autoridades locales mantienen la mala praxis hacia el sector industrial en aras de un crecimiento económico insostenible. La ciudadanía acusa al gobierno de invertir más tiempo en ocultar la realidad u obstaculizar el desarrollo de las OCM que en solucionar los problemas existentes. Esta tendencia cuestiona la legitimidad del partido, además de tener un costo económico considerable.

La sociedad china está tomando conciencia, hasta cierta medida, del problema endémico de corrupción que padece el PCCh y el propio sistema administrativo. Las OCM ejercen, por tanto, un control sobre las actuaciones de las autoridades locales y las empresas. Representan un instrumento de monitoreo donde el PCCh no llega. La estructura descentralizada del gobierno impide una vigilancia adecuada de la implementación de las políticas medioambientales. Conjuntamente se mejora la eficiencia administrativa, satisface las demandas sociales y la calidad de los servicios sociales. Después de los escándalos de corrupción durante el 2012, al partido le interesa contar con este tipo de mecanismo de control en los niveles locales.

Los problemas ambientales están relacionados con la estrategia nacional de la economía verde y del desarrollo sostenible y, por tanto, cargados de significado moral y político. Durante el año 2011 muchas protestas populares tuvieron lugar en el sur del país, por ejemplo las protestas contra la planta PC de Dalian o la tubería de aguas residuales de Qidong. Como consecuencia de estas protestas, las autoridades se vieron comprometidas a cancelar los beneficiosos planes de inversiones o reubicar los proyectos de infraestructuras perdiendo billones de yuan.

La participación pública en los asuntos públicos es favorecida por las OCM. Se favorece la creación de organizaciones y de plataformas que sirven de puente de comunicación entre el gobierno y la sociedad. El diálogo entre los diversos sectores de la sociedad es fundamental para el desarrollo positivo de la estrategia ambiental en todas sus etapas. Las OCM no están solas, cuentan con el apoyo de los medios de comunicación y de los intelectuales. Los centros de investigación y las universidades juegan papeles decisivos a la hora de informar y asesorar sobre posible medidas y provisiones a tener en cuenta acorde con la estrategia nacional y los

---

<sup>6</sup> Para mayor información véase la página del *Institute of Public & Environmental Affairs* <http://www.ipe.org.cn/en/> y del *National Resource Defense Council* <http://www.nrdc.org/about/>

objetivos del 12º plan quinquenal.

Al mismo tiempo, el papel de estas organizaciones en las campañas de sensibilización y la educación medioambiental es incuestionable. Gracias a su labor, muchas de estas acciones se están difundiendo por todo el territorio nacional, influyendo en la opinión pública. Los medios tradicionales y nuevos de comunicación favorecen la divulgación de la información. Los impactos de las campañas en las políticas y legislación medioambiental comenzaron a obtener sus frutos a penas hace una década. Los resultados hasta el momento indican que las campañas y el número de participantes se incrementaran en los próximos años.

Por todo ello, se puede afirmar que las OCM tienen un papel clave en la protección del medio ambiente. Contribuyen a la sensibilización de la ciudadanía, desde estimular la participación social hasta limitar la corrupción local a través de un proceso de transparencia en el cumplimiento de la legislación y la responsabilidad de las autoridades locales y el sector industrial. A pesar de que todavía existen trabas en el fluido desarrollo de las OCM y cierto recelo sobre sus acciones, su participación pública sigue incrementándose en concordancia con la estrategia nacional de desarrollo sostenible.

## **Conclusión**

Los profundos cambios políticos, económicos y sociales que está viviendo el país favorecen el aumento de la sensibilización medioambiental y el desarrollo de las OCM. Los movimientos ambientales se entienden como un cambio de la sociedad: una vez satisfechas las necesidades básicas y de seguridad se persiguen ideales como la calidad de vida.

El medio ambiente, el crecimiento económico verde y la estrategia de desarrollo sostenible son prioritarios en la agenda política de los líderes chinos. El PCCh nada en un mar de contradicciones. Por un lado, necesita el apoyo de la sociedad civil para hacer frente a los nuevos desafíos socioeconómicos y ambientales, así como a la corrupción sistémica del sistema administrativo. Por otro lado, su temor a contradecir la política de seguridad nacional o de beneficiar protestas sociales que cuestionen el propio sistema le obligan a ser cauto y permisivo.

El PCCh es consciente de que necesita de estas organizaciones para lograr los objetivos marcados en la política medioambiental como en los objetivos de la estrategia nacional establecidos en el 12º plan quinquenal. Las funciones que cubren las OCM son las siguientes: redactar y proponer revisiones de leyes y reglamentos; redición de cuentas de las actuaciones de las autoridades locales y el sector industrial; sensibilizar a la sociedad desarrollando proyectos como ejemplos de buenas prácticas; y movilizar a la sociedad con su participación durante sus campañas y acciones.

Independientemente de la posición oficial, es un hecho que el número de OCM tiene una tendencia de crecimiento vertiginoso y que gozan de un relativo margen y libertad de actuación. A pesar de las limitaciones en el proceso de registro, la sociedad se ha adaptado al contexto inventando nuevas fórmulas para expresar su propio activismo. Algunas de sus particularidades son: diversidad de temáticas y funciones, falta de experiencia e información, escasez de recursos, competencia y dificultad de supervivencia, facilidad de movimiento de masas, cercanía a la sociedad de base, utilización de nuevos canales de comunicación, falta de conciencia de grupo, sentido de responsabilidad social, etc.

Al margen de la obvedad en cuanto a las limitaciones institucionales o legales existentes en la RPCh, el papel de las OCM en materia legislativa, establecimiento de prioridades en la agenda política y transparencia sigue aumentando con el transcurso de los años. No es

adecuado, ni justo, afirmar que las OCM actúen simplemente como marionetas del Estado. Las protestas y críticas públicas siguen estando en cierta medida reprimidas, pero el debate entre los intelectuales y los medios de comunicación ya se ha abierto. Las campañas a favor de la protección del medio ambiente están de moda en el país asiático.

En definitiva, el medio ambiente adquiere cada vez más importancia en la RPCh. La sensibilización ciudadana crece a medida que padece las consecuencias nocivas. Internet y otros medios de comunicación sociales fomentan la discusión y la movilización pública. Además, el PCCh se muestra tímido a utilizar la fuerza para oprimir las acciones públicas en defensa de los derechos medioambientales y de salud. El papel de las OCM cobra mayor influencia en todos los sectores de la sociedad china, aunque en la escena política aún es tímido. A la velocidad en que se transforma el país y la novedad del tema ambiental es difícil saber con certeza qué rumbo tomarán las OCM, pero su participación en la vida social y política ya es una realidad.

## Bibliografía

- Burgess, Meryl y Esterhuyse, Harrie, '*FOCAC: Addressing Joint environmental challenges?*', Policy Briefing, Center for Chinese Studies, Stellenbosch University, May 2012, [http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/07/FOCAC\\_Policy-Briefing\\_Enviro\\_final.pdf](http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/07/FOCAC_Policy-Briefing_Enviro_final.pdf), 12 Febrero 2013.
- Brundenius, Peter, '*China's Emerging Civil Society: The Autonomy of NGOs in China*', Lund University, VT 2005, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1331553&fileId=1331554>, 12 Febrero 2013.
- Carberry, Elle, Hancock, Randall, and Beebe, Alan (eds.), '*The China Greentech Report 2012/ 中国绿色科技. Faced with Challenges, China Accelerates Greentech Growth*', Greentech Networks Limited in collaboration with MangoStrategy, LLC, Hong Kong, April 2012, <http://www.ukmediacentre.pwc.com/imagelibrary/downloadMedia.ashx?MediaDetailsID=2173>, 16 Febrero 2013.
- 'China's Energy Policy 2012', Information Office of the State Council, 2012, [http://www.gov.cn/english/official/2012-10/24/content\\_2250497.htm](http://www.gov.cn/english/official/2012-10/24/content_2250497.htm), 12 Febrero 2013.
- 'China's Policies and Actions for Addressing Climate Change (full text)', Information Office of the State Council, August 2008, [http://www.gov.cn/english/2008-10/29/content\\_1134544.htm](http://www.gov.cn/english/2008-10/29/content_1134544.htm), 12 Febrero 2013.
- Chinese National Development and Commission, 'China's National Climate Change Programme', June 2007, [www.ccchina.gov.cn, 2009/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf](http://www.ccchina.gov.cn/2009/WebSite/CCChina/UpFile/File188.pdf), 12 Febrero 2013.
- Chu, Clement, 'Running head: China NGOs. The Role of NGOs in China', *Quarterly Journal of Ideology*, vol. 31, no. 3 & 4, 2009, [www.lsus.edu/la/journals/ideology/contents/vol32/NGOs in China article 2008.8.pdf](http://www.lsus.edu/la/journals/ideology/contents/vol32/NGOs%20in%20China%20article%202008.8.pdf), 20 Junio 2012.
- 'Civil Society and Environmental Governance in China', Workshop Report: Forging alliances for environmental protection between NGOs in different regions and sectors, Chatham House, January 30 2007, [www.chathamhouse.org.uk/10225\\_300107workshop.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/10225_300107workshop.pdf), 20 Junio 2012.
- Cooper, Caroline, 'This is Our Way In': The Civil Society of Environmental NGOs in South-West China', *Government and Opposition*, vol. 41 no. 1, 2006, pp. 109-136.

- Dai Xiudian, '*Understanding EU-China Relations: An Uncertain Partnership in the Making*', ISSN n° 09689281, Research Paper 1/2006, Hull, <http://www2.hull.ac.uk/FASS/PDF/Politics-Daiper.pdf>, 4 Octubre 2012.
- Departamento para el Cambio Climático, Comisión de Reforma y Desarrollo Nacional de la República Popular de China, '*China Climate Change Info-Net/中国气候变化信息网*', [www.ccchina.gov.cn](http://www.ccchina.gov.cn), 14 Febrero 2013.
- '*国务院关于印发节能减排“十二五”规划的通知*', (Circular del Consejo de Estado sobre la reducción y eficiencia energética) 6 agosto 2012, Beijing, [http://www.gov.cn/zwggk/2012-08/21/content\\_2207867.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2012-08/21/content_2207867.htm), 16 Febrero 2013.
- Hongyuan, Yu, '*Global warming and China's environmental diplomacy*', New York, Nova Science Publishers, 2008, pp. 74-75.
- Ho Peter, 'Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China', *Development and Change*, vol. 32, 2001, pp. 893-921.
- Islam, Shada, '*A new agenda for EU-China Cooperation*', Policy Briefing, Friends of Europe, May 2012, [http://www.friendsofeurope.org/Portals/13/Documents/Policy\\_Briefings/Policy-Briefing-New-Agenda-EU-China-relations.pdf](http://www.friendsofeurope.org/Portals/13/Documents/Policy_Briefings/Policy-Briefing-New-Agenda-EU-China-relations.pdf), 23 Noviembre 2012.
- International Energy Agency (IEA), '*CO2 Emissions from Fossil Fuel Combustion*', OECD and IEA, Paris, 2012 Edition, <http://www.iea.org/co2highlights/co2highlights.pdf>, 2 Enero 2013.
- Kamal-Chaoui, L., E. Leman, and Z. Rufeï, '*Urban Trends and Policy in [the People's Republic of] China*', OECD Regional Development Working Papers, January 2009, Paris, [www.oecd.org/gov/regional/workingpapers](http://www.oecd.org/gov/regional/workingpapers), 2 Enero 2013.
- 章百家, *中国共产党与中国社会的发展进步*, 五洲出版社, 北京, 2007.
- Lau, Clement Chu S., 'Running head: China NGOs. The Role of NGOs in China', *Quarterly Journal of Ideology*, vol. 31, no. 3 & 4, 2009, <http://www.lsus.edu/Documents/Offices%20and%20Services/CommunityOutreach/JournalOfIdeology/NGOsInChinaarticle.pdf>, 13 Febrero 2013.
- Lehrack, Dorit '*Environmental NGOs in China – Partners in Environmental Governance*', Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Beim Präsidenten Emeriti Projekt, Oktober 2006, <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2006/p06-009.pdf>, 16 Febrero 2013.
- Liu, Fengshu, '*Urban Youth in China: Modernity, the Internet and the Self*', *Routledge Research in Information Technology and Society*, 2011.
- Libro Blanco sobre la Protección del Medio ambiente, '*Environmental Protection in China (1996-2005)*', <http://www.china.org.cn/english/2006/Jun/170355.htm>, 12 Febrero 2013.
- Lu, Yiyi, '*Environmental Civil Society and Governance in China*', *Chatham House*, Briefing Paper, ASP BP 05/04, Chatham House, Asia Programme, August 2005.
- Lu, Yiyi, '*NGOs in China; Development Dynamics and Challenges*', The University of Nottingham, China Policy Institute, Discussion Paper 18, April 2007, [www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/discussion-papers/discussion-paper-18-ngos-in-china.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/discussion-papers/discussion-paper-18-ngos-in-china.pdf), 10 Febrero 2013.
- Ma, Jun, '*China's new leaders must respect environmental rights, or face crisis*',

Chinadialogue, 9 October 2012,  
<http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/5201>, 17 Febrero 2013.

Ministerio de Asuntos Civiles, 'China Civil Affairs Development Statistics Report of Year 2011', Beijing, 2011, <http://tongji.cnki.net/overseas/EngNavi/YearBook.aspx?id=N2011100019&floor=1>, 10 Febrero 2013.

Ministerio de Protección Ambiental, 'Environmental Statistical Yearbook on Environment', 2011, Beijing, <http://tongji.cnki.net/overseas/engnavi/YearBook.aspx?id=N2011120055&floor=1###>, 10 Febrero 2013.

Morton, Katherine, 'The emergence of NGOs in China and their transnational linkages: implications for domestic reform', *Australian Journal of International Affairs*, vol. 59, no. 4, 2005, pp. 519-532.

'NGO 在教育援助中发挥什么作用?', 清华大学 NGO 研究所贾西津, September 2004, <http://learning.sohu.com/20040906/n221900589.shtml>, 7 Enero 2013.

Porta, Donatella della & Dieter Rucht, 'The dynamics of environmental campaigns', *An International Quarterly*, vol. 7, no. 1, 2002, pp. 1-14.

Ru, Jiang & Leonard Ortolano, 'Development of Citizen-Organized Environmental NGOs in China', *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 20, no. 2, 2009, pp. 141-168.

石潭, '怒江建坝遭遇不当质疑?', 中国水力发电工程学会, 13 Diciembre 2003, <http://www.hydropower.org.cn/info/shownews.asp?newsid=201>, 8 Enero 2013.

The Economist, 'Demography: China's Achilles heel', 21 April 2012, <http://www.economist.com/node/21553056>, 15 Diciembre 2012.

Wang, Stephanie, 'NGOs Tread Lightly on China's Turf', *Asia Times*, September 12, 2009, [www.atimes.com/atimes/China/KI12Ad02.html](http://www.atimes.com/atimes/China/KI12Ad02.html), 8 enero 2013.

Wen Bo, 'Greening the Chinese media', *China Environment Series*, no. 2, 1998, pp. 39-44.

Winders, L. Alan & Yusuf, Shahid (eds.), 'Dancing with Giants. China, India, and the Global Economy', Washington D.C. & Singapore, The World Bank – Institute of Policy Studies, pp. 4-10.

Wong, Koon-Kwai, 'Greening of the Chinese Mind: Environmentalism with Chinese Characteristics', *Asia-Pacific Review*, vol. 12, no. 2, 2005, pp. 39-57.

World Wildlife Fund (WWF), 'Summary of the First-Ever Yangtze River Basin Climate Change Vulnerability and Adaptation Report', Beijing, 2009, [http://assets.wwf.cn.panda.org/downloads/wwf\\_yangtzeva.pdf](http://assets.wwf.cn.panda.org/downloads/wwf_yangtzeva.pdf), 8 Enero 2013.

Xu, Y., X. Huang, Y. Zhang, W. Lin, and E. Lin. (eds.), 'Statistical Analyses of Climate Change Scenarios over China in the 21st Century', *Advances in Climate Change Research*. 2 (Suppl. 1), 2006, pp. 50-53.

Yang, Guobin, 'Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China', *The China Quarterly*, vol. 181, 2005, pp. 46-6

Yang, Guobin, 'The Power of the Internet in China: Citizen Activism Online', Columbia University Press, 2009.

Wexler, Robyn, Ying, Xu and Young, Nick, 'NGO advocacy in China', China Development Brief/ 中国发展简报, Beijing, September 2006,

[http://www.chinadevelopmentbrief.com/system/files?  
file=NGO\\_ADVOCACY\\_IN\\_CHINA.pdf](http://www.chinadevelopmentbrief.com/system/files?file=NGO_ADVOCACY_IN_CHINA.pdf), 15 Enero 2013.

Zhang, Qingfeng and Crooks, Robert, 'Toward an Environmentally Sustainable Future Country Environmental Analysis of the People's Republic of China', Asian Development Bank, 2012.

Zhu, Jin, '*El crecimiento acelerado provoca accidentes ambientales*', El Pueblo (人民网), Pekín, 7 Febrero 2012, <http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/7722186.html>, 14 Febrero 2013.