

ELIZABETH ECONOMY

La escasez de recursos medioambientales, la capacidad del estado y la violencia civil

China carece de los recursos hídricos suficientes para afrontar el consumo que demandan su población y sus industrias. Entre otros medios, el Gobierno central está tratando de resolver este problema mediante la delegación de responsabilidades a las administraciones locales y la solicitud de ayudas económicas al extranjero; lo cual puede que redunde a largo plazo en contra de su propia autoridad y legitimidad. La reforma económica ha complicado, directa e indirectamente, la escasez de agua, entre otras razones porque ha provocado el aumento de la población, las industrias, y las agresiones al medio ambiente.

Desde que se inició la reforma en 1978, el problema de la escasez de agua se ha agravado en muchas regiones de China. Como consecuencia del vertiginoso y descontrolado crecimiento económico, y de la rápida introducción de cambios sociales, el problema del agua, que ya era grave en el pasado, se ha complicado sin que se haya previsto su impacto sobre el medio ambiente y el uso de los recursos naturales. A esta crítica situación se le suma el aumento de la población y del consumo de agua por persona, el deterioro de la infraestructura hídrica del país, el bajísimo nivel que registran los acuíferos, el aumento de la competencia por el uso del agua, elevados niveles de conta-

Elisabeth Economy pertenece al Council on Foreign Relations y preside el grupo de trabajo sobre China y el Medio Ambiente del Centro Woodrow Wilson. Impartió clase de Política Exterior China y Política Internacional sobre Medio Ambiente en la Universidad de Washington. Sus más recientes publicaciones incluyen un libro de próxima aparición junto con Miranda Shreus titulado *The Internationalization of Environmental Politics (La internacionalización de la política medioambiental*, Cambridge University Press, 1997).

Elisabeth Economy se licenció con honores por el Swarthmore College en Ciencias Políticas y Ruso, obtuvo el máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Stanford y el doctorado en el mismo campo por la Universidad de Michigan.

Traducción: Emilia Iglesias

La reforma también ha repercutido directamente en el grado de escasez del agua.

minación, y un incremento del coste social que supone subsidiar el aumento del consumo de agua.

Hoy día, la población china debe enfrentarse a una escasez de agua que asciende a 28,8 millones de metros cúbicos al día y sólo en 1990 estos gastos le supusieron a la economía del país entre 5 y 8,7 billones de yuans. La escasez del agua reduce, de forma indirecta y a largo plazo, la autoridad del Estado. La expansión y la reforma económica y política de China están incidiendo en la naturaleza misma del Estado y merman su capacidad para emprender las medidas políticas necesarias para paliar la escasez de agua.

La reforma ha repercutido en la capacidad jurisdiccional del Estado en varios aspectos: su legitimidad, su autoridad fiscal, su cohesión interna y su alcance jurisdiccional. Las reformas han tenido como resultado: colocar el crecimiento económico a la cabeza de las prioridades del Estado, la devolución de parte de las competencias a las administraciones locales, un debilitamiento institucional de la administración que gestiona el medio ambiente en comparación con la fortaleza de la administración de la industria y la economía, y la proliferación de casos de corrupción en todos los niveles de la administración pública. Como resultado de todas estas circunstancias derivadas de la expansión económica, se produce una disminución de la capacidad estatal y, al mismo tiempo, paradójicamente, estas transformaciones también fortalecen la capacidad del mismo. Otra repercusión ventajosa de la reforma ha sido que la mayor apertura de China a la comunidad internacional ha contribuido a consolidar su autoridad fiscal (ya que el sistema fiscal está legitimado y es fiscalizado por el Estado y los ciudadanos). Las innovaciones institucionales introducidas en el sistema de protección medioambiental han permitido un mayor alcance de la jurisdicción del Estado.

La reforma también ha repercutido directamente en el grado de escasez del agua. El aumento de la población, la mejora de las condiciones de vida y la rápida industrialización del país han contribuido a agravar el problema del empobrecimiento de los recursos hídricos. A esta situación hay que sumarle, además, la progresiva contaminación del agua, el creciente consumo de agua por persona y una creciente competencia por los usos potenciales de la misma.

Las autoridades chinas reconocen que la reforma ha limitado la capacidad del Estado y ha generado problemas medioambientales; sin embargo, la legitimidad misma del Gobierno se ha consolidado gracias al crecimiento económico que se ha producido con la reforma. Así, aunque Pekín se apresura a reparar los daños institucionales y medioambientales mediante campañas, advertencias y cambios en la legislación; no está dispuesto, sin embargo, a ralentizar el ritmo de crecimiento económico mediante la subida del precio del agua, ni el incremento del importe de las multas a las empresas contaminantes, ni invirtiendo los recursos fiscales estatales en programas para la conservación de agua de las provincias y en proyectos para el tratamiento de las aguas residuales.

Con este panorama a la vista, en el que encontramos una limitación de la capacidad del Estado junto a una creciente escasez de recursos, se podría

esperar que la repercusión del problema de la falta de agua sobre el Estado fuera muy negativa, y, sin embargo, no es así. De alguna manera, las implicaciones negativas de las reformas se mitigan con los efectos positivos de la expansión económica y el impacto de éstos sobre el poder del Estado. Pero quizá a largo plazo, la escasez de agua puede limitar de forma más nociva la capacidad del Estado en varias áreas fundamentales.

La escasez de agua, hace necesario que el Estado invierta en nuevas infraestructuras hídricas, como embalses, canales, plantas de tratamiento de aguas residuales y sistemas de regadío. Esta es una de las cuestiones que más presión está ejerciendo sobre la autoridad fiscal del Estado. Pekín ha intentado delegar gran parte de la responsabilidad económica de estos proyectos en la administración local y provincial, y en la comunidad internacional. Pero en muchos casos, los gobiernos provinciales no tienen los recursos suficientes para costear tan astronómicas inversiones. Los gobiernos locales, al verse agobiados con estas responsabilidades, han aprovechado la integración de China en la comunidad internacional para solicitar al extranjero subvenciones a estos proyectos.

Esto puede repercutir negativamente en la capacidad jurisdiccional del Estado. Al depender los gobiernos locales de las entidades crediticias extranjeras se limita su autonomía. Éstas no sólo proporcionan ayuda monetaria sino que también exigen a cambio la adopción de medidas políticas, como por ejemplo la modificación del sistema de fijación de precios. Además, si Pekín pierde protagonismo en la financiación de proyectos y aumenta la dependencia financiera de las administraciones locales, la pérdida de peso político del Estado central a largo plazo puede afectar también a su capacidad para la gestión de recursos. Ejemplo de esto es la contundente protesta del gobernador de Sichuan a Pekín por su escaso apoyo para financiar la reubicación de las poblaciones afectadas por la construcción de la presa de las Tres Gargantas. Este enfrentamiento ilustra un claro desafío a la legitimidad del Estado. Si nos situamos en el peor de los casos, la pérdida de la legitimidad y del alcance jurisdiccional del Estado puede generar un clima de inestabilidad social en el cual se pueden producir manifestaciones violentas, como las protagonizadas por los afectados por la construcción de la presa del río Yangtsé, o por los que ya tuvieron que ser desplazados de esta zona en el pasado.

La escasez de agua puede generar serios conflicto entre las provincias afectadas. El crecimiento de la población y de la demanda de infraestructura industrial y agrícola hacen que se fracture la cohesión interna del Estado al enfrentarse las provincias por la asignación de los recursos hídricos. Además, el incremento de la contaminación agrava el problema, ya que las provincias también se enfrentan por ver quién cubre el gasto del tratamiento de las aguas. Estos problemas son endémicos y no parecen existir soluciones inmediatas; pero Pekín debería desarrollar e introducir algún mecanismo político que resuelva estas cuestiones cuanto antes.

En algunas ocasiones, los problemas derivados de la escasez y contaminación de agua han provocado la violencia rural y urbana; y aunque quizá sólo sean incidentes aislados, podrían degenerar a largo plazo. Si esta situación de

Al depender los gobiernos locales de las entidades crediticias extranjeras se limita su autonomía.

Las reformas políticas y económicas adoptadas por China están transformando la naturaleza misma del Estado.

extrema escasez de agua continúa, sobre todo en las zonas urbanas, la capacidad y la autoridad del Estado pueden verse gravemente afectadas. Si, además, disminuyen los rendimientos económicos, aumenta la corrupción y el abuso de poder en altos y bajos cargos de la administración (central y local), se puede provocar la irrupción de un tipo de violencia civil mucho más peligrosa, entre trabajadores inmigrantes, funcionarios sin empleo y agricultores empobrecidos.

Se podría pensar que el problema de la escasez de agua no supone una amenaza demasiado grave para el poder estatal ya que, a medida que prosperan las administraciones locales y provinciales, irán prescindiendo de la administración central como promotora y patrocinadora de proyectos para la protección del medio ambiente. De esta manera, aunque disminuya la capacidad del poder central, emergerán otros elementos del Estado que puedan hacer frente de manera eficaz al problema de las necesidades hídricas regionales. Sin embargo, hoy por hoy, el problema del agua en China debe considerarse como una amenaza para el crecimiento económico y para la capacidad jurisdiccional del Estado que el Gobierno debería analizar cuidadosamente.

Conclusión

En China las reformas institucionales introducidas en el ámbito de la protección medioambiental han ampliado la jurisdicción del estado, además, la mayor apertura y transparencia de China hacia la comunidad internacional han contribuido a consolidar su autoridad fiscal.

Las reformas políticas y económicas adoptadas por China están transformando la naturaleza misma del Estado. Este proceso transformador está reconfigurando la legitimidad del Estado, su autonomía, su capacidad fiscal, su cohesión interna y su supremacía misma. La reforma ha repercutido negativamente en la capacidad del Estado para desarrollar y aplicar medidas políticas que resuelvan el problema de la escasez de agua; entre otras razones porque ha venido acompañada por el crecimiento de la población, y una vertiginosa industrialización, que han aumentado la demanda y la contaminación de agua.

Además, varios factores han complicado el problema: el hecho de que la reforma esté inconclusa; la prioridad que se asigna al crecimiento económico sobre otros aspectos; la delegación de responsabilidades de la administración central a la local y provincial; la debilidad de las instituciones medioambientales frente a la fortaleza de las agencias industriales y económicas; y la endémica corrupción en todos los niveles de la vida pública. Sin embargo, también se pueden observar algunos indicadores clave que son positivos; por ejemplo, las innovaciones que se han introducido en las instituciones en el ámbito de la protección medioambiental han incrementado la jurisdicción del Estado, y la apertura a la comunidad internacional ha mejorado su capacidad fiscal.