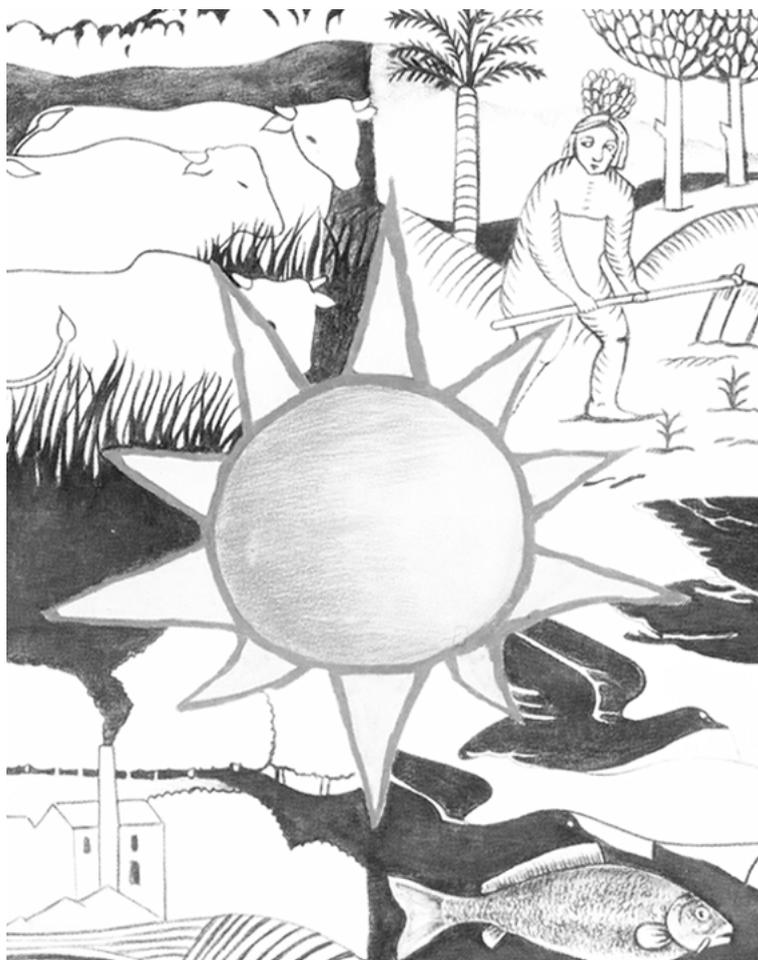


CONFLICTOS AMBIENTALES EN ZONAS DE FRONTERA Y GESTIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL SUR

Environmental conflicts in border areas and environmental
management in South America

Eduardo Gudynas



Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES). Casilla de Correo 13125,
Montevideo 11700, Uruguay. Correo electrónico: egudynas@ambiental.net.

RESUMEN

Los conflictos ambientales en zonas de frontera han pasado desapercibidos. Considerando nueve casos destacados se subraya que representan un tipo particular de conflictos, donde los procedimientos de evaluación y gestión ambiental actuales no están preparados para atenderlos adecuadamente, tanto por la complejidad de los emprendimientos y ecosistemas a evaluar, como por sus implicancias en las políticas comerciales y las relaciones exteriores. Los casos examinados muestran diferentes ecosistemas afectados y distintas dinámicas en la disputa. En muchos casos se inician por los impactos transfronterizos pero luego son enfocados como problemas regionales. Estos conflictos se generan en un contexto de desterritorialización del Estado, donde se debilitan algunas funciones estatales para gestionar el territorio, mientras se mantienen aquellas que aseguran un estilo de desarrollo basado extracción y exportación de recursos naturales. Los actuales procesos de integración no han ofrecido mecanismos efectivos para resonar estos conflictos. Se presentan aspectos destacados para una reforma de la evaluación y gestión ambiental orientados a enfrentar este tipo de conflictos.

Palabras claves: conflictos ambientales, frontera, desterritorialización, conflictos transfronterizos.

ABSTRACT

Environmental conflicts in border areas have received little attention. A review of nine relevant cases show that they are a particular type of environmental conflict, resulting from inadequate environmental evaluation and management procedures to handle complex projects in complex ecosystems, and with strong implications in political, trade and foreign affairs issues. The review showed different affected ecosystem and a variety of conflict dynamics. Many cases started with transboundary conflicts but shift to regional disputes. These conflicts develop in a context of State deterritorialization due to the weakening of state capabilities to handle its own territories, while supporting extractive development styles that depends on the exportation of naturals resources. Present day regional integration initiatives do not provide adequate tools to deal with these conflicts. A series of key reforms on environmental evaluation and management specific to handle border environmental conflicts are presented.

Key words: environmental conflicts, border areas, deterritorialization, transboundary conflicts.

INTRODUCCIÓN

Los conflictos sociales alrededor de temas ambientales han sido estudiados desde hace muchos años en América del Sur. Casos que van desde las protestas vecinales frente a rellenos sanitarios o las denuncias de comunidades indígenas por los impactos de la explotación petrolera, son bien conocidos y ejemplifican una gran diversidad de temas, posturas y dinámicas. Pero entre esos conflictos hay un conjunto que ha pasado casi desapercibido, al ser considerados iguales a las demás disputas ambientales que tienen lugar en cada país. Sin embargo, una mirada atenta indica que poseen particularidades sustantivas: son los conflictos ambientales en zonas de frontera o referidos a recursos compartidos entre dos o más países.

Es llamativo que estos conflictos fronterizos aparezcan en momentos en que están en marcha diversos esfuerzos de integración a nivel continental, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina o incluso una Unión de Naciones Suramericana. Allí se expresan fuerzas que rediseñan las fronteras a partir de metas comerciales y se aligeran los controles migratorios, pero persisten los estilos de desarrollo fuertemente basados en recursos naturales. Es un contexto internacional con relaciones más estrechas bajo mayores presiones sobre el ambiente, que resulta en generar un número creciente de conflictos, muchos de los cuales se expresan en zonas fronterizas.

El presente artículo ofrece una introducción a los conflictos ambientales en las fronteras de América del Sur. Se sostiene que constituyen un tipo particular de conflictos, y que merecen ser analizados separadamente, en especial por sus implicancias sobre el comercio internacional y las relaciones exteriores. Se consideran algunos aspectos claves de esos casos en relación con la gestión ambiental y la política ambiental, pero no se profundiza en

su dinámica social y política. Se postula que estos conflictos exigen una reforma en la gestión ambiental, ya que en muchos casos las aproximaciones convencionales no son suficientes para un abordaje exitoso. De la misma manera, los ensayos de integración regional deben ser reformulados para incorporar adecuadamente los aspectos ambientales.

CONCEPTOS Y TÉRMINOS

En este artículo se distingue entre “disputas” y “conflictos” ambientales. Las “disputas” ambientales envuelven posturas contrapuestas entre actores sociales sobre diversos temas. Pueden indicarse como ejemplos el intercambio de visiones contrapuestas en la prensa, los debates entre políticos sobre la gestión ambiental, o las declaraciones de organizaciones ambientalistas.

En algunos casos, estas disputas se profundizan y se convierten en un “conflicto”, donde se acentúa la confrontación. En tanto existen diferentes definiciones sobre el concepto de “conflicto ambiental”, es indispensable precisar la que se seguirá en el presente artículo. Se entiende por “conflictos ambientales” las confrontaciones que ocurren en el espacio público, entre actores colectivos organizados, que mantienen diferentes percepciones, valores o perspectivas sobre el ambiente. En esta definición es clave reconocer que los actores son colectivos y están organizados, y por lo tanto involucra por ejemplo a grupos vecinales u ONGs ambientalistas, pero también a una agencia gubernamental o una empresa. Consecuentemente se excluyen aquellas basadas en individuos actuando aisladamente. El eje del conflicto reside en cuestiones ambientales, tales como posturas diferentes sobre los efectos de los impactos ambientales, la valoración de recursos naturales, etc. Asimismo, estos conflictos discurren en la esfera pública,

sea en la prensa, protestas callejeras o tribunales de justicia. Bajo esta conceptualización no todas las disputas bajo contenido ambiental derivan en un conflicto. Asimismo, los conflictos ambientales engloban un abanico de acciones más amplio que la mera protesta. Los elementos claves de esta definición están basados en Santandreu y Gudynas (1998) y Gudynas (2008); otras definiciones se discuten por ejemplo en Sabatini & Sepúlveda (1997), Martínez Alier (2002) y Fontaine (2007).

CASOS DESTACADOS DE DISPUTAS Y CONFLICTOS AMBIENTALES FRONTERIZOS

En varios países, en los últimos años, los conflictos han aumentado, o bien se han hecho más visibles debido a diversos factores (tales como una mejor cobertura de la prensa, gravedad de los problemas ambientales en juego, protestas más agudas y radicales, etc.). Un número destacado de casos tiene lugar en zonas de frontera. Una primera selección permitió identificar nueve casos destacados en América del Sur (Fig. 1, Tabla 1) que se describen sumariamente más abajo.

Se han registrado conflictos ambientales fronterizos en todos los países sudamericanos, excepto Guyana y Surinam. Las fronteras donde se identificaron el mayor número de conflictos son las de Brasil (cuatro casos, con Bolivia, Paraguay y Venezuela), seguida por las de Argentina (con sus tres vecinos, Chile, Paraguay y Uruguay).

Estos conflictos envuelven la gestión de ecosistemas compartidos, sea por un uso conjunto, o por impactos transfronterizos. Varios conflictos se desenvuelven alrededor de un río o una cuenca compartida. Es muy conocida la disputa entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa en la mar-

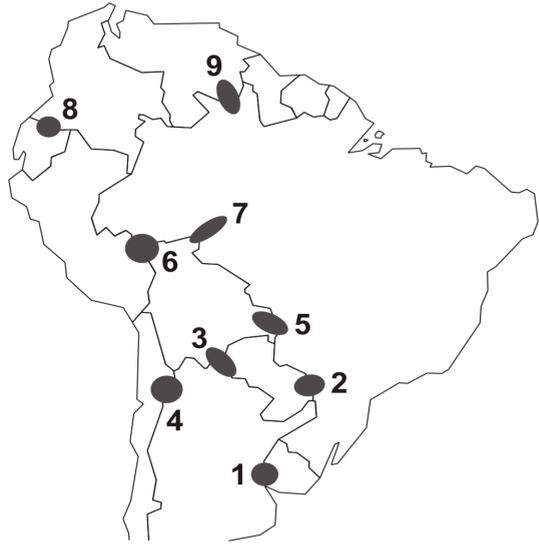


FIGURA 1. SELECCION DE CONFLICTOS AMBIENTALES EN ZONAS DE FRONTERA. 1 Argentina – Uruguay: planta de celulosa en el Río Uruguay; 2 Paraguay – Brasil: represa de Itaipú; 3 Argentina – Bolivia – Paraguay: alto Río Pilcomayo; 4 Argentina – Chile: minería en Pascua Lama; 5 Bolivia – Brasil: minería en El Mutún; 6, Bolivia, Perú y Brasil: puentes internacionales y carreteras en la región del MAP; 7 Brasil – Bolivia: represas sobre el Río Madeira; 8 Ecuador – Colombia: fumigación en la frontera; y 9 Venezuela – Brasil: tendido de transmisión eléctrica.

Selected environmental conflicts in border areas. 1 Argentina – Uruguay: pulp mill at the Uruguay River; 2 Paraguay – Brazil: Itaipu dam; 3 Argentina – Bolivia – Paraguay: Pilcomayo River higher basin; 4 Argentina – Chile: mining at Pascua Lama; 5 Bolivia – Brazil: mining at El Mutún; 6 Bolivia, Peru – Brazil: international bridges and roads at the MAP region; 7 Brazil – Bolivia: dams on the Madeira River; 8 Ecuador – Colombia: fumigation at the border area; and 9 Venezuela – Brazil: high voltage transmission lines.

gen uruguayo del Río Uruguay, y las reacciones en contra desde Argentina, invocando impactos por emisiones de gases o efluentes hacia las aguas del río. En el caso de la cuenca del Río Pilcomayo, compartida entre Bolivia, Argentina y Paraguay, se observan varias disputas, tales como el impacto de desechos y efluentes derivados de la minería en Potosí,

Conflictos ambientales fronterizos

Conflicto ambiental fronterizo	Temática ambiental principal	Temas asociados	Principales ecoregiones afectadas	Acuerdo de integración involucrado	Otros acuerdos vinculados
1 Planta de celulosa Río Uruguay	Posibles impactos por emisión y efluentes, accidentes con sustancias peligrosas, residuos sólidos	Impactos sobre la salud pública, turismo, y potenciación de la forestación con exóticas	Río Uruguay y sus costas	MERCOSUR	Tratado del Río Uruguay
2 Represa Itaipú	Impactos sobre la biodiversidad, deforestación y alteración régimen hídrico	Salud pública, venta energía, deuda de construcción	Bosque tropical Paranense	MERCOSUR	Tratado de Itaipú Tratado tripartito de cooperación Itaipú Corpus
3 Alto Río Pilcomayo	Efluentes de la minería, sedimentación, intervención en cursos de agua	Pesca artesanal	Chaco Seco	MERCOSUR	Acuerdo Comisión Trilateral Desarrollo Cuenca del Río Pilcomayo
4 Minería en Pascua Lama	Impactos de la minería por residuos, efluentes y emisiones; afectación de glaciares		Ecosistemas alto andinos y glaciares, Puna y desierto	MERCOSUR	Tratado sobre integración y complementación minera Chile Argentina
5 Minería El Mutun	Impactos de la minería por residuos efluentes y emisiones; deforestación para leña	Impactos sobre comunidades indígenas	Pantanal, bosque Chiquitano	MERCOSUR	
6 Puentes y carreteras en la región MAP	Acceso a áreas silvestres, deforestación, caza furtiva, incendios forestales	Salud pública, contrabando, seguridad, prostitución, crecimiento urbano desordenado, ganaderización	Bosque tropical Amazónico del sur oeste y ambientes asociados (varzea, etc.)	CAN, MERCOSUR	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
7 Represas Río Madeira	Alteración del régimen hídrico, deterioro biodiversidad, deforestación, cambios clima regional	Salud pública, acceso a áreas silvestres, caza y tala ilegal, seguridad	Bosque tropical amazónico del Madeira, e interfluvios con Tapajós y Purus; ecosistemas asociados	MERCOSUR	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
8 Fumigación en la frontera Colombia – Ecuador	Dstrucción de flora, impactos en la biodiversidad, afectación de la salud humana	Narcotráfico, contrabando, seguridad pública, impacto sobre agropecuaria	Bosque amazónico del Napo	CAN	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
9 Tendido eléctrico Venezuela - Brasil	Acceso a áreas silvestres y parques nacionales, caza furtiva, deforestación, incendios forestales	Seguridad pública, contrabando	Bosque tropical de la Guyana y savanas	MERCOSUR	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica

TABLA 1. SELECCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES EN ZONAS DE FRONTERA. La numeración hace referencia a la Figura 1. Ecoregiones basadas en WWF (véase Olson et al., 2001).

Selected environmental conflicts in border areas. Numbers refers to locations as in Fig. 1. Ecoregiones nomenclature follows WWF (Olson et al., 2001).

obras de control de aguas en tributarios, o la sedimentación en algunos tramos del río. Más recientemente está en marcha una disputa sobre los potenciales impactos sobre territorio boliviano de dos represas, Santo Antônio y Jirau, que se construirán en el tramo brasileño del Río Madeira (estado de Rondonia). Es muy posible que esta disputa se transforme rápidamente en un conflicto ambiental de frontera. Finalmente es objetivo de controversia el manejo de la represa de Itaipú en el Río Paraná, compartida entre Brasil y Paraguay.

Entre los conflictos sobre recursos mineros compartidos se destacan Pascua Lama (ubicada en la frontera entre Argentina y Chile en la cordillera de los Andes), y El Mutún, en Bolivia, sobre la frontera con Brasil. Pascua Lama posee un yacimiento de oro, plata y cobre en la provincia de Huayco, en la Región de Atacama de Chile y en la provincia argentina de San Juan, que se extiende debajo de glaciares que serían comprometidos por la extracción minera. El Mutún es un yacimiento de hierro, manganeso y otros minerales, en el departamento de Santa Cruz, en el sur boliviano.

También es un conflicto por impactos transfronterizos las reacciones desde Ecuador contra la fumigación con herbicidas que realiza Colombia, como parte de su programa de lucha contra el narcotráfico, en su frontera sur. Este es el único caso vinculada a acciones que directamente son ejercidas por un gobierno, y que además están ligadas a su estrategia de seguridad interna.

Otros conflictos han girado alrededor de obras de infraestructura internacional. En el caso de la región amazónica compartida entre Madre de Dios (Perú), Acre (Brasil) y Pando (Bolivia), conocida como MAP (en referencia a las iniciales de esos departamentos y estado), los debates se enfocaron en dos puentes internacionales, conexiones carreteras y sus impactos ambientales y sociales (Fig. 2;



FIGURA 2. CONFLICTO AMBIENTAL EN LA REGIÓN TRINACIONAL DEL MAP. Puente internacional sobre el Río Acre, uniendo la localidad de Iñapari, departamento de Madre de Dios, Perú (izquierda) y Assis Brasil, estado de Acre, Brasil (derecha).

Environmental conflict at the trinational border region of MAP. International bridge at the Acre River, connecting Iñapari, Madre de Dios department, Peru (left) and Assis Brasil, Acre state, Brazil (right).

Chávez et al. 2005). También generó un largo conflicto la construcción del tendido de transmisión eléctrica que conecta la represa venezolana de Guri con Boa Vista (estado de Roraima, Brasil), en una extensión de 680 km (480 km en Venezuela y 200 km en Brasil). El tramo venezolano, en el estado de Bolívar, afectó áreas protegidas y al pueblo Pemón, generando una fuerte polémica interna con algunos apoyos brasileños (García Guadilla 2001, Luzardo 2002).

No todos los conflictos ambientales son desencadenados por las comunidades locales directamente afectadas, sino que hay varios de ellos donde los actores detonantes son organizaciones ambientales nacionales que invocan una pérdida en la calidad ambiental o calidad de vida, apelando al interés general (e.g., minería en Pascua Lama).

Algunos son conflictos de “acecho” (en el sentido de desencadenarse frente al anuncio de un emprendimiento), mientras que otros son de “hecho” (estallan por las consecuencias de

un emprendimiento finalizado o en ejecución) (esta distinción se basa en Santandreu & Gudynas 1998).

Asimismo, si bien todos los conflictos tienen un contenido ambiental, éste puede ocupar el eje de la discusión, o ser secundario a otras cuestiones (usualmente vinculadas a salud pública o desarrollo económico). Por ejemplo, en el complejo debate entre Paraguay y Brasil sobre la represa de Itaipú, los desencadenantes han sido la adición de nuevas turbinas, la venta obligada de energía y la deuda de la obra, a lo que se han sumado los impactos de la represa. Finalmente, hay conflictos que expresan una asimetría entre los pretendidos beneficios económicos del emprendimiento, que son escasos o no se manifiestan localmente, y los impactos sociales, ambientales y económicos que en cambio son muy evidentes a nivel local (correspondiendo a los conflictos distributivos en el concepto de Martínez Alier 2002).

Los ecosistemas involucrados son de muy diverso tipo. Incluyen desde ambientes de baja biodiversidad, en la alta montaña andina (e.g. la minería en Pascua Lama) a otros de alta riqueza biológica, como la selva tropical amazónica (e.g. en la región del MAP).

En casi todos los casos se enfrentan evaluaciones técnicas y valoraciones éticas sobre la calidad ambiental. Si bien emprendimientos como una carretera o una explotación minera usualmente han sido objeto de evaluaciones ambientales (incluyendo evaluaciones de impacto ambiental –EIAS–), el procedimiento o los resultados son cuestionados. Por lo tanto hay posturas encontradas sobre cuál es el verdadero nivel de los impactos ambientales observados, o esperados, y sobre si esos niveles son aceptables o no para las comunidades locales. También hay cuestionamientos sobre los métodos empleados en las EIAS, sobre los estándares ambientales que usan como referencia, y sobre las proyecciones de los efectos

ambientales futuros.

Como en casi todos los casos esos emprendimientos son de gran escala, muy complejos, y a su vez, afectan ecosistemas de alta diversidad, los niveles de incertidumbre y riesgo son muy elevados. Justamente esos márgenes explican una dinámica donde, desde una parte se presentan estudios técnicos que minimizan los efectos ambientales, mientras que desde otra parte se los refuta por incompletos; unos reportes se presentan como “objetivos” o “serios” mientras que se acusan a otros como incompletos, inadecuados o atrasados; y así sucesivamente. Lo importante en ese tipo de discusión es que casi todos los actores aceptan que potencialmente existe una evaluación ambiental de base científica que supuestamente sería “rigurosa”, “objetiva”, “certera” y por lo tanto “incuestionable”.

Esta dinámica ha sido muy evidente en el conflicto de las plantas de celulosa entre Argentina y Uruguay, donde se han sumado una larga lista de informes y reportes técnicos, tanto de grupos nacionales como internacionales, de consultores como de universidades, y cuyos resultados siguen siendo muy diversos, contradictorios y con altos niveles de incertidumbre. Aquellos reportes que indican que los impactos son aceptables o manejables, enseguida son rebatidos por otros informes (más informaciones sobre este caso en Palermo y Reboratti 2007). La incertidumbre usualmente no es reconocida como un problema, sino que casi todos defienden una pretendida objetividad científica. Sin embargo, un examen atento muestra que las incertezas y los límites en la evaluación ambiental son muy comunes, tal como atestiguan los casos sobre los impactos transfronterizos por las fumigaciones de Colombia, los efectos de la minería de Pascua Lama sobre los glaciares (véase Luna et al. 2004, Direcmin 2006), o las repercusiones de las represas sobre el Río Madeira (e.g., véase Fobomade 2007).

El sentido del debate ambiental también puede ser inverso, en tanto se exigen redefinir exigencias ambientales para permitir la explotación de un recurso (como ha sucedido con algunos actores en El Mutún) o incluso se ha protestado contra organizaciones conservacionistas (tal como ilustran algunas protestas, a veces violentas, en la zona peruana de la región MAP, organizada por quienes aprovechan los recursos forestales y fauna local). Por lo tanto, si bien es evidente la presencia de la temática ambiental, ésta a veces puede no estar asociada a las visiones clásicas de la conservación ni tiene porque ser llevada adelante por grupos ambientalistas (en consonancia con las conclusiones de Folchi 2001, para conflictos en Chile).

La participación gubernamental y sus consecuencias son variadas. En algunos casos los gobiernos a cada lado de una frontera tienen coincidencias y no disputan la gestión ambiental (e.g., minería en Pascua Lama). En otras circunstancias, los gobiernos disienten sobre la valoración ambiental, y se suman a otros actores sociales en la marcha del conflicto (e.g. planta de celulosa en el Río Uruguay). Cuando la participación gubernamental apoya uno de los grupos en pugna el conflicto se hace más visible, y se agudiza. Esto se ha observado en el caso de los efectos de las fumigaciones con herbicidas realizadas por Colombia y que afectan comunidades ecuatorianas en la frontera (Avila et al. 2007). Si bien las denuncias sobre las fumigaciones tienen muchos antecedentes, el conflicto quedó en evidencia cuando se logró el respaldo del nuevo gobierno ecuatoriano de R. Correa, obligando a una respuesta de Colombia. El gobierno boliviano de Evo Morales logró detener emprendimientos de alto impacto ambiental en la región del Mutún, donde los proponentes privados ejercieron influencias críticas tanto sobre actores locales como sobre Brasil (Fobomade 2006), pero luego lanzó su propio emprendimiento

minero. Más recientemente, ha pasado a apoyar las advertencias de organizaciones ambientalistas tanto de Bolivia como Brasil, sobre los impactos de las represas sobre el río Madeira.

Sobre la expresión de los conflictos, en unos casos, las reacciones son similares a cada lado de la frontera, y existen algunos niveles de coordinación (es el caso de la represas sobre el Río Madeira o del MAP); en otras situaciones la protesta es más intensa ocurre en uno de los países (el rechazo al tendido eléctrico Venezuela-Brasil, fue más intenso entre grupos venezolanos; la polémica sobre Pascua Lama es mayor en Chile). También existen diferencias en cuanto a las acciones: en unos casos los actores nacionales enfocan sus prácticas dentro de su propio país, y buscan alianzas con otros actores en el país vecino; pero en otros, se realizan acciones directas en la nación vecina (como las protestas de grupos argentinos en territorio uruguayo).

En varios casos la disputa o el conflicto se desarrolla en un recurso compartido que ya cuenta con un marco normativo, como por ejemplo un tratado bilateral, pero que se redactó muchos años atrás, y que por lo tanto sus capacidades para abordar la problemática ambiental contemporánea es limitada (en la tabla 1 se enumeran los principales acuerdos asociados a los conflictos analizados en esta revisión). Por lo tanto esos acuerdos no necesariamente sirven para evitar los conflictos, para lograr un mejor marco de negociación o para solucionarlos. Este es el caso en los conflictos alrededor de la represa de Itaipú, a pesar de contar con el tratado Brasil – Paraguay de 1973, y un Acuerdo Tripartito de 1979 entre esos países y Argentina, enfocados en la gestión del río; se repite el problema con la planta de celulosa, donde Argentina sostiene que fue aprobada (y construida) sin su consentimiento, y por lo tanto violando el Tratado del Río Uruguay, firmado por Buenos Ai-

res y Montevideo en 1975.

Las instituciones o compromisos englobados en los acuerdos regionales de integración están prácticamente ausentes en estos conflictos. Por ejemplo, las disputas de Brasil con Paraguay, o las de Argentina con Uruguay, no han sido negociadas ni medidas en el MERCOSUR, a pesar que éste cuenta con un acuerdo marco en materia ambiental. Uruguay ha intentado repetidamente llevar el conflicto al ámbito de ese bloque, pero sin éxito (debido al rechazo argentino, como a la prescindencia de Brasil y Paraguay). Argentina ha optado por iniciar una acción en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Las acciones ciudadanas incluyen un variado abanico, desde denuncias en la prensa, acciones judiciales (dentro y fuera del territorio nacional), y acciones de protesta. Los bloqueos de frontera han ocurrido en dos casos, y con propósitos opuestos. Grupos vecinales argentinos han bloqueado los puentes internacionales entre Argentina y Uruguay como forma de repudio, y uno de ellos, próximo al sitio donde se instaló la planta de celulosa, ha estado cerrado por un largo período de tiempo. Pero esta medida no tuvo efectos sobre la construcción o funcionamiento de la planta. Por otro lado, vecinos bolivianos cerraron por muy corto período de tiempo la frontera con Brasil exigiendo que se concretara el emprendimiento minero de El Mutún.

De esta manera, los conflictos pueden contribuir a generar marcos de gobernabilidad regional y fortalecer a la sociedad civil local, o por el contrario pueden tener un efecto inverso, erosionando los procesos de integración regional. Estas dos posibilidades extremas se observan en los casos de la región del MAP y alrededor de la planta de celulosa en la costa del Río Uruguay.

En la región amazónica del MAP no sólo tuvieron lugar manifestaciones reactivas, sino que se constituyeron redes ciudadanas que son

transfronterizas, defienden una perspectiva regional y establecieron acuerdos de cooperación. No sólo se advertía sobre los impactos ambientales de las obras de infraestructura, sino que se buscaron espacios políticos plurales y abiertos para discutir cuál será el papel de las vías de comunicación y para establecer programas de gestión propios. En otras palabras, a diferencia de otros casos, en la región del MAP se pasó del debate y el enfrentamiento sobre las evaluaciones y la gestión ambiental, a generar propuestas propias de manejo y gobernabilidad, desde temas simples pero urgentes (como el combate conjunto a los incendios forestales) a otros más complejos (como la gestión de la cuenca del Río Acre).

El conflicto sobre la planta de celulosa en el Río Uruguay es casi el extremo opuesto. La protesta vecinal argentina mantuvo una meta maximalista (impedir la instalación de la planta), donde se rechazaba cualquier negociación en tanto se la consideraba una “renuncia” o “traición”. El proceso ha derivado a un “conflicto endémico”, donde hay por lo menos un actor que repite y reproduce continuamente el enfrentamiento, anula las posibilidades de cualquier negociación, y el estado de protesta continua se convierte en su forma de acumulación de poder político. El bloqueo de la frontera no tuvo impactos sobre el emprendimiento, pero en cambio ha generado el rechazo de casi toda la ciudadanía uruguaya, quienes serían los más necesarios aliados para lidiar con la construcción de una planta en suelo uruguayo. El conflicto escaló posiciones, encadenando a los respectivos gobiernos, y poniendo al MERCOSUR en tensión.

DINÁMICA DE LOS CONFLICTOS Y DESTERRITORIALIZACION

La presencia estatal en gestionar el territorio, y por lo tanto en su efectividad para aplicar

medidas ambientales, ha sufrido cambios sustantivos. Estas transformaciones explican en buena medida el surgimiento de los conflictos ambientales actuales, ya que desembocan en una “desterritorialización” que se expresa bajo dos vertientes: (1) una reducción y debilitamiento del Estado para regular y controlar el propio territorio, y (2) un fortalecimiento del Estado para asegurar la vinculación productiva al comercio global, lo que genera otras limitaciones en la gestión territorial.

En el primer aspecto, las desterritorialización ocurre debido a que hay zonas donde la presencia estatal es muy débil, no hay cobertura adecuada de servicios de salud o educación, la protección ambiental casi no existe, y los derechos ciudadanos no son protegidos y la administración de justicia es muy limitada. Son zonas de un Estado ausente. En la dimensión ambiental sus efectos más claros son el tráfico en fauna y flora, deforestación ilegal, violencia rural, y bajo cumplimiento de la normativa ambiental, tal como ocurre en varias zonas rurales del continente (particularmente evidente en la región amazónica).

Bajo el segundo aspecto, el Estado ejerce una presencia decidida en promover, otorgar y proteger concesiones mineras o petroleras y emprendimientos agroindustriales. Se otorga una enorme importancia a la exportación de recursos naturales, y por lo tanto se incrementan las presiones territoriales. Las exportaciones descansan en altas proporciones en materias primas (que representan recursos naturales tales como hidrocarburos, forestales, pesqueros, agrícolas y ganaderos), orientadas a mercados extra-continenciales, y muy dependientes de la inversión extranjera. Tan solo como ejemplo de la importancia de los recursos naturales, la proporción de productos primarios alcanzó el 84.5 % para el conjunto representado por Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, y el 53.5% para Argentina,

Brasil, Paraguay y Uruguay (datos para el 2005; CEPAL, 2007). Los vaivenes de los mercados globales son determinantes; toda vez que la demanda o precios de algún producto se eleva, rápidamente se observa un reordenamiento productivo en los territorios para atender esas oportunidades comerciales. Esto también genera una “desterritorialización”, ya que se protege la vinculación de “enclaves” o “nodos” a la economía global tales como concesiones mineras o explotaciones petroleras (Gudynas 2005).

Como esta estrategia de desarrollo enfatiza la exportación de recursos naturales requiere ampliar y reforzar las redes de transporte, tales como carreteras, puentes e hidrovías. Esas redes aseguran las conexiones de los “nodos” y “enclaves” entre sí, y con los centros urbanos y puertos de exportación, y por lo tanto cruzan las fronteras. Su expresión más ambiciosa y más reciente es la Iniciativa en Integración Regional de Sur America (IIRSA), lanzada en 2000 en el marco de las negociaciones de un área de libre comercio de América del Sur (las carreteras y puentes en la región MAP son un ejemplo destacado; fig. 2). Esa estrategia fue reformulada y ajustada más recientemente, en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Este proceso determina una geografía “fragmentada”: zonas de fuerte cobertura del Estado, usualmente en los núcleos urbanos y algunas áreas rurales, mientras que en otras zonas esa presencia es parcial o nula, y en ellas se intercalan “enclaves” o “nodos” desde donde se extraen recursos naturales, o sitios de procesamiento primario de esos recursos, para enviarlos directamente a los sitios desde donde son exportados, usualmente puertos sobre aguas oceánicas. Los enclaves típicos son las explotaciones mineras, los pozos de hidrocarburos, o las áreas de cultivo de soja. Esos nodos y enclaves están muchas veces bajo una administración transnacionalizada, dependiente

de importantes entradas de inversión extranjera y generadora de importantes corrientes exportadoras.

Varios conflictos se deben a esta situación, como son los casos por la planta de celulosa en Uruguay, la minería en Pascua Lama, o el Mutún en Bolivia (los tres gestionados por empresas transnacionales y orientados a las exportaciones). Las interconexiones de infraestructura, que responden al mismo proceso, también desencadenan conflictos ambientales fronterizos (como se observa en la región del MAP u ocurrió frente al tendido eléctrico entre Guri y Boa Vista).

Estos conflictos ambientales ponen en evidencia las dificultades para generar una gestión ambiental adecuada en esos enclaves. Existen fuertes presiones económicas, sociales y políticas a favor de los emprendimientos exportadores (desde la demanda de empleo local a las necesidades comerciales). Los gobiernos nacionales como locales pueden proteger o promover esos emprendimientos como modo de atraer inversión extranjera y para ello ofrecen facilidades de todo tipo, incluyendo flexibilidades en los requisitos de calidad ambiental o el nivel de fiscalización. Se cae en una gobernabilidad debilitada, donde no se logra tener una buena gestión ambiental, particularmente en aquellas zonas donde la presencia estatal es reducida o está ausente. El aspecto clave para esta revisión es que esos factores se convierten a su vez en desencadenantes de conflictos ambientales, ya que los actores ciudadanos locales no cuentan con una cobertura estatal adecuada, desconfían de las agencias gubernamentales y la legitimidad de la intermediación política está deteriorada. Los resultados de una EIA convencional estarán siempre bajo discusión, ya que todo el proceso de evaluación está deslegitimado. En tanto no se dispone de adecuados marcos judiciales o gubernamentales que permitan dirimir disputas y promover el

bien común, se termina cayendo en una dinámica de protestas.

PROCESOS DE INTEGRACION Y CONFLICTOS FRONTERIZOS

En América del Sur también se desarrollan diversos ensayos de integración regional, que afectan la dinámica de las fronteras y que además han intentado abordar la gestión ambiental. Los esquemas de integración han seguido dos caminos principales: convenios de liberalización comercial volcados a los mercados globales, con reducido componente político (es el caso de los Tratados de Libre Comercio, acordados por Estados Unidos con México, Chile, el grupo de países centroamericanos y República Dominicana, y más recientemente con Perú y Colombia); esquemas de integración comercial pero con mayor énfasis político (es el caso de la Comunidad Andina –CAN– y el Mercado Común del Sur –MERCOSUR).

Los TLCs tienen menores capacidades para incidir en los conflictos ambientales fronterizos, y en buena medida se puede argumentar que los acentúan en tanto están volcados hacia las exportaciones extra-regionales. En cambio, esquemas de integración como la CAN o MERCOSUR también flexibilizan las fronteras, pero su componente político tiene mayores potencialidades para generar acuerdos y compromisos ambientales para el manejo de las zonas de frontera y los recursos compartidos. Sin embargo, no han desempeñado papeles importantes en los conflictos fronterizos, ya que esos acuerdos ambientales son muy genéricos, y las instancias para dirimir disputas son todavía débiles o se enfocan en cuestiones comerciales. A modo de ejemplo, el MERCOSUR cuenta con un Acuerdo Marco en Medio Ambiente (aprobado en 2001), mientras que la CAN elaboró una estrategia regional de biodiversidad para los países del trópi-

co andino (aprobada en 2002; GTZ & Fundeco IE 2001). Por ejemplo, los problemas sobre la represa de Itaipú, el Río Pilcomayo o la planta de celulosa en el Río Uruguay, no han sido abordados adecuadamente en el seno del MERCOSUR, a pesar de contar con un grupo de negociaciones específico en ambiente y un acuerdo marco en esa temática.

Se observa que los conflictos ambientales fronterizos parecen discurrir desvinculados de los bloques comerciales de integración (la tabla 1 indica los bloques de integración relacionados con cada conflicto). Esto en parte se debe a que la propia conformación de esos bloques corresponde a una “integración débil”, donde no hay compromisos vinculantes sobre las estrategias de desarrollo, y por lo tanto esa misma debilidad impide generar obligaciones compartidas en la gestión ambiental de las zonas de frontera y recursos compartidos. Pero simultáneamente, los aspectos comerciales son “rígidos” y prevalecen, haciendo que los países (y las regiones) compiten entre sí por acceder a los mercados globales. En esa competencia, las condiciones laborales y ambientales se reducen para lograr una cierta competitividad y mejorar el ingreso de inversiones. Por lo tanto, esas mismas condiciones de rigidez de los acuerdos comerciales profundizan la debilidad de la gestión ambiental.

Estos acuerdos comerciales también reconfiguran las fronteras y su papel, volviéndolas mucho más complejas, donde ocurren muchos procesos sociales y económicos y con diferentes expresiones territoriales, donde participan los poderes centrales y locales (véase las revisiones en Reboratti 1990, Londoño Mota 2003, Grimson 2003). Por lo tanto la gestión ambiental necesitará de acuerdos más detallados, no sólo entre los gobiernos, sino tanto en las dimensiones locales (incorporando a los municipios) como regionales (articulando con los procesos de integración).

Asimismo, la “geografía” de los conflictos

no siempre se corresponde con la de estos bloques de integración. Es el caso de la región del MAP, que a pesar de corresponder a la misma ecoregión amazónica, está dividida entre dos bloques: Bolivia y Perú pertenecen a la Comunidad Andina, mientras que Brasil es miembro del MERCOSUR.

Los acuerdos regionales de cooperación tienen capacidades muy diversas para enfrentar esta situación.

Las mayores potencialidades están en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), debido a que su delimitación geográfica no es política sino que cubre toda la región amazónica, y además cuenta con objetivos específicos para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables (OTCA 2003).

DESAFIOS PARA LA GESTIÓN Y LA POLÍTICA AMBIENTAL

La gestión ambiental tradicionalmente atendió el espacio territorial propio de cada Estado-nación. Los problemas ambientales en sus fronteras o en recursos compartidos eran considerados como asuntos dentro del propio espacio territorial nacional, o asumidos como efectos transfronterizos. Es corriente señalar que entre los primeros esfuerzos por un abordaje conjunto entre dos o más países el énfasis apuntaba a recursos hídricos (es el caso del acuerdo de 1909 entre Estados Unidos y Canadá, que creó una comisión conjunta para el manejo de las aguas de frontera y los grandes lagos compartidos; Findlay & Telford 2006). Más recientemente, en Europa la presión por un régimen ambiental compartido se originó especialmente por los impactos transfronterizos de lluvia ácida, o por la necesidad de manejar ríos internacionales (generándose desde fines de la década de 1950, diversos acuerdos para los ríos Rin y Danu-

bio, y otros cursos de agua y lagos compartidos).

En América del Sur también hay antecedentes similares, y se han logrado acuerdos bilaterales o multilaterales para las grandes cuencas de La Plata y Amazonia, así como para ríos y lagos compartidos (destacándose los convenios para los ríos Pilcomayo, Bermejo, Paraná, Uruguay, de la Plata y Maroni, y para los lagos Titicaca – Poopo, y Merín; véase la revisión en UNEP, 2002). Incluso hay antecedentes de disputas por lluvia ácida transfronteriza (originada por emisiones de la generadora de energía eléctrica a base de carbón de Candiota, en el sur de Brasil, que precipitaba en el norte de Uruguay).

Finalmente, debe tenerse presente que las ecoregiones no reconocen fronteras políticas y por lo tanto las tareas de conservación no pueden detenerse en los límites políticos. Muchos de los esfuerzos realizados durante las últimas décadas se han basado en promover la integración y conectividad entre áreas protegidas, incluidas las iniciativas de conservación binacional y transfronterizas (Guerrero et al. 2007). Por lo tanto, muchos esfuerzos en las zonas de frontera se orientaron a conectar áreas, crear parques binacionales, o más recientemente, implantar corredores. En el mismo sentido, el reporte regional de IUCN para el congreso de áreas protegidas de Durban (2003) destacó la importancia de moverse desde una visión nacional a una regional o incluso bioregional, enumerando ejemplos como los del Corredor Biológico Mesoamericano, o cooperaciones binacionales en casos como los del Lago Titicaca (Bolivia – Perú), los parques de Brasil y Argentina en Iguazú (IUCN Sur, 2003).

Más recientemente, la perspectiva internacional ha cobrado todavía más vigor como reacción a problemas de escala planetaria, particularmente el cambio climático global. Se suceden referencias a crear una política ambien-

tal planetaria, a la “diplomacia verde” o a la gobernabilidad ambiental global.

Pero a pesar de todos estos antecedentes y experiencias, los conflictos ambientales fronterizos no aparecen adecuadamente contemplados en la actualidad. Desde la perspectiva nacional, son mucho más complejos que un conflicto ambiental doméstico, y van más allá del campo de trabajo clásico de los gestores ambientales en tanto encierran implicancias para las relaciones exteriores, los acuerdos de integración regional y para las estrategias comerciales. Pero desde la perspectiva internacional, estos conflictos tampoco encajan con el nuevo campo de la política ambiental global, cuya acción es planetaria.

Por lo tanto, los conflictos ambientales fronterizos todavía no han logrado un “nicho” adecuado para su gestión. Como contribución a resolver este problema, esta breve revisión demuestra que ese tipo de conflictos no son raros, sino que existen varios de ellos en América del Sur. Además, se observa que tienen características propias que exigen que sean identificados y atendidos como tales, y por lo tanto guardan diferencias significativas con los conflictos clásicos que se observan dentro de cada país. Además, si bien una alta proporción están asociados a impactos transfronterizos, no se desenvuelven restringidos a esa dimensión como ocurría en el pasado, sino que actualmente son abordados como un problema regional o sobre recursos compartidos, tanto por los gobiernos como por otros actores sociales. Por lo tanto la escala de consideración se ha ampliado y no se detiene en los límites políticos. Este aspecto internacional hace que las implicancias políticas de estos conflictos sean mucho más delicadas.

Atendiendo a esos factores se pueden extraer una serie de lecciones y recomendaciones. De comenzarse por señalar que la eclosión de estos conflictos ambientales en zonas de frontera deja en claro que los actuales esti-

los de la gestión ambiental son inadecuados, y que los acuerdos ambientales genéricos (sean regionales o bilaterales) que se han realizado hasta el momento, no logran prevenirlos ni generan marcos adecuados de resolución. Por lo tanto, es necesario reformar las prácticas de gestión ambiental en varios niveles. Pero estos conflictos también dejan en claro que hay profundos cambios en el manejo y apropiación del territorio, y por lo tanto se necesitarán nuevas articulaciones entre la gestión ambiental y las estrategias de desarrollo.

La gestión ambiental no puede obviar la dinámica actual de las fronteras, y debe anticiparse a la eclosión de disputas y conflictos fronterizos. Esto requiere cambios en los instrumentos de evaluación, monitoreo y manejo. Si bien, todos los países de América del Sur han completado reformas en sus normas ambientales y se han instalado agencias ambientales gubernamentales (muchas de ellas con rango ministerial), persisten problemas en la ejecución de las EIA, en el monitoreo ambiental y en la fiscalización de las exigencias de calidad ambiental, mientras que las evaluaciones sectoriales o territoriales todavía son muy incipientes.

Las EIA convencionales que se aplican sobre emprendimientos binacionales o en zonas de frontera deben ser redefinidas ampliando sus escalas, revisando sus procedimientos y mejorando sustancialmente la consulta e información pública. Deben ser complementadas con evaluaciones ambientales estratégicas sectoriales (en especial para los sectores extractivos y la infraestructura), junto a evaluaciones territoriales más amplias (Oñate et al. 2002). En paralelo, se debe reformar también el manejo ambiental, para pasar a una gestión integrada de los recursos naturales con un enfoque ecosistémico más amplio y fortalecido, y una mejor participación ciudadana. Debido a que muchos de los problemas fronterizos están asociados a megaemprendimientos,

de muy compleja evaluación ambiental y alto riesgo, se hace necesario adoptar una perspectiva que parta desde la incertidumbre, y por lo tanto menos mecanicista y lineal, más modesta y participativa, de manera de abordar de mejor manera sistemas sociales y ambientales complejos y tensionados (hay varios aportes en este sentido como por ejemplo Forsyth 2003, o la reciente crítica de Ostrom et al. 2007 sobre las perspectivas simplistas).

Pero también es importante encuadrar adecuadamente las posibilidades y límites de la evaluación y la gestión ambiental. Como se indicaba arriba, es muy común en los conflictos ambientales que los actores acepten que existe una única evaluación que es certera, objetiva, científica e indiscutible. La insistencia en esa infalibilidad presupone un conocimiento total de los ecosistemas locales, y capacidades efectivas para predecir los efectos de la intervención humana, todo lo cual descansa en un concepto de ciencia mecanicista. Esa perspectiva no se puede aplicar a la gestión ambiental, ya que nos enfrentamos a altos niveles de incertidumbre, conocimientos incompletos sobre los ecosistemas sudamericanos, y emprendimientos muy complejos, y por lo tanto muy difíciles de evaluar. Por lo tanto debe primar una evaluación que parte de la incertidumbre, y necesariamente debe manejar el riesgo como componente irreductible en la gestión ambiental. Esto hace que la “gestión” ambiental tenga grandes superposiciones con una “política” ambiental en el caso de grandes emprendimientos en zonas de frontera.

Si bien una reforma de la gestión ambiental es indispensable, no es suficiente si persiste la desterritorialización con una gobernanza fragmentada en el territorio. Es necesario generar condiciones para re-territorializar la gestión estatal, promoviendo y exigiendo una real y efectiva presencia del Estado en todo el territorio. La reforma de la gestión ambiental es un componente importante en ese cometido,

ya que justamente uno de los síntomas de ese problema es la débil aplicación del monitoreo y fiscalización ambiental en el territorio.

Por otro lado, la gestión ambiental ya no puede obviar las cuestiones de las relaciones con los países vecinos, ni los procesos de integración regional en marcha en América del Sur. Es necesario desarrollar una gestión ambiental basada en una política ambiental más amplia, que incorpore los aspectos comerciales con implicancias ambientales, los contextos de la integración regional y las oportunidades y límites que ofrecen las relaciones internacionales. Debe existir una relación mucho más estrecha entre las agencias gubernamentales ambientales con aquellas encargadas de las negociaciones comerciales y de la política de inserción internacional.

Un aspecto clave es generar una nueva discusión sobre la soberanía nacional en atención a dinámicas de desarrollo cada vez más regionalizadas y globalizadas. La apelación a un concepto convencional de soberanía puede desembocar en sostener que la concesión de permisos ambientales es un acto soberano, y los gobiernos no tienen obligaciones de consultar a sus vecinos toda vez que están gestionando emprendimientos dentro de sus territorios.

Esta tensión tiene antecedentes directos en los debates que se sucedieron desde mediados de la década de 1960, sobre el aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná. La intención de Brasil de construir una represa sobre ese río (sea por sí mismo, o en acuerdo con Paraguay), desencadenó la reacción de Argentina. En ese debate, Argentina exigió una consulta previa sobre el uso de agua en ríos compartidos y su consentimiento sobre eventuales emprendimientos, mientras que Brasil invocó su soberanía de acción en los tramos del río dentro de su espacio territorial, y solamente aceptó comprometerse a evitar daños a terceros y compensarlos en caso de que eso ocu-

rriera. Si bien este debate se refería al río como recurso compartido, las cuestiones de fondo no apuntaban a una gestión ambiental en el sentido actual de ese término, sino a que cada país buscaba alcanzar las mejores condiciones para construir su hidroeléctrica. De todos modos este debate alcanzó las negociaciones de la primera conferencia sobre ambiente y desarrollo de las Naciones Unidas, en Estocolmo (1972). Las tensiones entre estos países cedieron con el Tratado tripartito de cooperación sobre las represas de Corpus Itaipú, firmado por Argentina, Brasil y Paraguay en 1979.

Si bien la situación actual es distinta, de todas maneras sigue presente esa pretensión de uso unilateral de los recursos naturales. Esa postura se observa, por ejemplo, en la diplomacia brasileña, y es repetida regularmente en los debates sobre la conservación en la Amazonia. Incluso, en el MERCOSUR, en el caso del manejo del Acuífero Guaraní (compartido en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la perspectiva todavía se centra más en el aprovechamiento del recurso por cada día que en su conservación desde una perspectiva regional, ya que persiste en una visión de soberanía clásica basada en acuerdos intergubernamentales antes que una política de gestión comunitaria.

Por lo tanto, es necesario advertir que cualquier tarea de gestión ambiental que involucre la participación de un país vecino requerirá redefinir la soberanía propia, posiblemente en dos etapas: la primera por concesiones y armonizaciones en el marco de acuerdos bilaterales específicos para temas ambientales, y la segunda apelando a políticas ambientales comunes de carácter supranacional.

El generar acuerdos para las zonas de frontera sigue siendo muy importante; la experiencia internacional demuestra que en el caso de cuencas, los tratados o convenios de gestión sirven para reducir la conflictividad, y éstos

son especialmente necesarios cuando existen asimetrías en el nivel de desarrollo a cada lado de la frontera (Wolf et al. 2003). Pero muchos de los convenios necesitan ser actualizados y ajustados para responder a los emprendimientos productivos actuales (de mayor escala y por lo tanto con mayores impactos ambientales), y deben ser dotados de obligaciones y derechos mutuos. Asimismo, esos acuerdos pueden servir para clarificar el alcance de las normativas ambientales nacionales, ya que en muchos casos los problemas fronterizos se pueden solucionar bajo los regímenes de gestión ambiental nacional.

Se debe fortalecer la gobernanza ambiental en las zonas de frontera. La revisión de los conflictos muestra que en algunos casos, la protesta puede tener un costo reducido para un grupo local, pero desencadena muchas tensiones en el plano bilateral, y por lo tanto a la larga reduce las posibilidades de solucionar la disputa ambiental fronteriza. Por lo tanto, siempre que sea posible, se deben promover acuerdos bilaterales y regionales que permitan encauzar el conflicto hacia formas de gobernanza compartida (advirtiéndose que “encauzar” no significa reprimir o impedir el conflicto, o manifestaciones como la protesta, sino encaminarlo a generar acuerdos locales y regionales orientados a lograr efectivas soluciones). Existen ejemplos de instrumentos que pueden ser mejorados y ampliados; por ejemplo, planes de manejo de una cuenca compartida entre países, sistemas de saneamiento unificados en ciudades de frontera, libre movimiento en las fronteras de equipos para atender emergencias ambientales, creación de sistemas compartidos de monitoreo ambiental, etc.

Los espacios ambientales dentro de los acuerdos de integración regional deben ser fortalecidos, tanto en la elaboración de diagnósticos como promoviendo instrumentos de gestión conjunta y concertada. Existen algunos

ejemplos en esa materia, que van desde las exigencias ambientales incorporadas a los TLCs que se firman con Estados Unidos, o el acuerdo complementario en ambiente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a las directivas y normas ambientales supranacionales de la Unión Europea. Sin embargo las evaluaciones de esos acuerdos dejan en claro limitaciones que deben ser tenidas en cuenta para una nueva institucionalidad regional ambiental en América del Sur (por ejemplo Blair 2003, señala que los gobiernos han erosionado el mecanismo de sometimiento de reclamos ambientales en el TLCAN; ver además la revisión de Murillo, 2007, sobre los mecanismos en los TLCs). También existe retraso en esta materia en el seno de la CAN y MERCOSUR, mientras que la OTCA tiene enormes potencialidades en esas tareas ambientales, aunque su incidencia sobre las políticas de desarrollo económico es menor. En este terreno se debe avanzar en la armonización del manejo de la gestión ambiental, la aplicación de estándares mínimos compartidos (en especial para combatir cualquier forma de “dumping” ecológico para atraer inversiones), y en adoptar mecanismos para la resolución de disputas (ver por ejemplo, los ejemplos de Hall 2007, para el caso de los Grandes Lagos de América del Norte).

No puede dejar de indicarse que cualquiera de estas reformas tendrá corto alcance si persisten las actuales estrategias de desarrollo basadas en recursos naturales destinados a la exportación apenas como materia prima, o con bajos niveles de valor agregado. Esa discusión escapa a los fines de esta revisión, pero está claro ese estilo de desarrollo y su inserción internacional reproducen una y otra vez los factores que desencadenan los impactos ambientales, y que en buena medida la gestión ambiental apenas logra amortiguar o compensar sus efectos negativos.

Finalmente, es muy importante generar aproximaciones regionales más amplias, y entre ellas se destacan las perspectivas englobadas bajo el término de “bioregionalismo”. Esta tiene varios antecedentes, y entre los más conocidos están los de Kenton Miller (1996). Sin embargo, es esencial precisar los conceptos alrededor de la palabra “bioregional”. En realidad, el concepto de bioregionalismo es multidimensional, e incluye tanto componentes ecológicos, como los usos productivos y culturas propios de esos territorios. En otras palabras, las bioregiones son mucho más que ecoregiones, ya que son identificadas tanto por atributos ecológicos, especialmente el paisaje, como por los usos humanos y las semejanzas culturales de sus habitantes (Aberley 1999). Asimismo, en esta perspectiva, una bioregión puede abarcar más de una región ecológica, en tanto existan complementariedades ecológicas y sociales (Gudynas 2002). La perspectiva bioregional obliga a una integración más profunda, siendo indispensable transitar hacia políticas comunes y un régimen supranacional. Su apuesta es en muchos sentidos inversa a la situación actual, en tanto la gestión ambiental deja de ser una medida de compensación y amortiguación, ya que el énfasis se pone en una articulación productiva a la luz de las particularidades y aptitudes ecológicas de cada región.

AGRADECIMIENTOS

El presente análisis es parte de los trabajos de CLAES sobre integración regional y políticas ambientales que se desarrollan con apoyo de la Fundación C. Mott. Se agradecen los comentarios sobre el manuscrito final de P. Visca, C. Villalba y G. Gutiérrez.

LITERATURA CITADA

- ABERLEY D (1999) Interpreting bioregionalism. En: MV McGinnis (ed) *Bioregionalism*: 13-42. Routledge, New York.
- AVILA R, E BRAVO, J BREILH, A CAMPAÑA, C PAZ-Y-MIÑO, L PELAHERRERA & J VALENCIA (2007) El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana. Comisión Científica Ecuatoriana, Quito. 150 pp.
- BLAIR DJ (2003) The CEC's citizen submission process: Still a model for reconciling trade and the environment?. *Journal Environment Development* 12 (3): 295-324.
- CEPAL (2007) Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. CEPAL, Santiago de Chile. 420 pp.
- CHAVEZ AR, CJ AGUILAR & P TIRINA (2005) Pensando la Amazonia desde Pando. El MAP, una iniciativa trinacional de desarrollo. *Investigaciones Regionales Pando*, PIEB, La Paz. 202 pp.
- DIRECMIN (2006) Pascua Lama, un caso emblemático. En: *El Directorio minero de Chile*: 260-263. Directorio Minero de Chile, Santiago.
- FINDLAY R & P TELFORD (2006) The International Joint Commission and the Great Lakes Water Quality Agreement. *Lessons for Canada-United States Regulatory Co-operation*. Government of Canada, Policy Research Initiative, Working Paper Series, N° 23. 23 pp.
- FOBOMADE (2006) EBX: legalizar lo ilegal? Los bosques de Santa Cruz en peligro de convertirse en carbón. Fobomade, La Paz, 6 pp (www.fobomade.org.bo)
- FOBOMADE (2007) El norte amazónico de Bolivia y el complejo del Río Madeira. Fobomade (Foro Boliviano Medio Ambiente y Desarrollo), La Paz. 164 pp.
- FOLCHI DM (2001) Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecológicas. *Ecología Política* 22: 79-100.
- FONTAINE G (2007) Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador. En: GG Fontaine, van Vliet & R Pasquis (eds). *Políti-*

- cas ambientales y gobernabilidad en América Latina: 223-256. FLACSO, Quito.
- FORSYTH T (2003) *Critical political ecology. The politics of environmental science*. Routledge, Londres, 320pp.
- GARCÍA GUADILLA MP (2001) *Institucionalización de nuevas ciudadanas y reestructuración de los conflictos socioambientales en Venezuela*. XIII International Congress, Latin American Studies Association, September 5-9, Washington. <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GarciaGuadillaMariaPilar.pdf>
- GRIMSON A (2003) *Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad*. En: CI García (ed). *Fronteras, territorios y metáforas*: 15-33. INER, Universidad de Antioquia y Hombre Nuevo Editores, Medellín.
- GTZ & FUNDECO IE (2001) *Estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino. Conservación de ecosistemas transfronterizos y especies amenazadas*. Consorcio GTZ y FUNDECO – Instituto de Ecología, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz. 204 pp.
- GUDYNAS E (2002) *El concepto de regionalismo autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur*. En: E Gudynas (ed). *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*: 177-211. Editorial Coscoroba, Montevideo.
- GUDYNAS E (2005) *Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas*. *Revista del Sur (Instituto del Tercer Mundo)* 106: 3-13.
- GUDYNAS E (2008) *Conflictos ambientales, justicia y ciudadanía*. Editorial Coscoroba, Montevideo (en prensa).
- GUERRERO E, S SGUERRA & C REY (eds) (2007) *Áreas protegidas en América Latina. De Santa Marta 1997 a Bariloche 2007. Parques Naciones Naturales de Colombia y Comité Colombiano IUCN*, Bogotá.
- HALL ND (2007) *Transboundary pollution; harmonizing international and domestic law*. *University Michigan Journal Law Reform* 40(4): 681-746.
- IUCN SUR (2003) *Áreas protegidas en Latinoamérica. De Caracas a Durban. Un vistazo sobre su estado 1992-2003 y tendencias futuras*. Oficina Regional para América del Sur, IUCN, Quito.
- LONDOÑO MOTAJE (2003) *La frontera: un concepto en construcción*. En: CI García, *Fronteras, territorios y metáforas*: 61-83. INER, Universidad de Antioquia y Hombre Nuevo Editores, Medellín.
- LUNA Q, DC PADILLA O & J ALCAYAGA O (2004) *El exilio del Cóndor: hegemonía transnacional en la frontera*. Corporación Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Santiago. 133 pp.
- LUZARDO A (2002) *Fronteras, ambiente y desarrollo sustentable*. *Revista Venezolana Análisis Coyuntura* 8 (1): 175-187.
- MARTÍNEZ ALIER J (2002) *The environmentalism of the poor*. E. Elgar, Cheltenham. 294 pp.
- MILLER KR (1996) *Balancing the scales – guidelines for increasing biodiversity's chance through bioregional management*. World Resources Institute, Washington.
- MURILLO C (2007) *La cooperación ambiental en los tratados de libre comercio*. CEPAL, LC/MEX/L.840, 14 de diciembre de 2007. México DF. 101pp.
- OLSON, DM, DINERSTEIN, E, WIKRAMANAYAKE, ED, BURGESS, ND, POWELL, GVN, UNDERWOOD, EC, D'AMICO, JA, ITOUA, I, STRAND, HE, MORRISON, JC, LOUCKS, C J, ALLNUTT, TF, RICKETTS, TH, KURA, Y, LAMOREUX, JF, WETTENGEL, WW, HEDAO, P & KASSEN, KR (2001) *Terrestrial ecoregions of the world: A new map of life on Earth*. *Bio-science* (51): 933-938.
- OÑATE JJ, D PEREIRA, F SUAREZ, JJ RODRIGUEZ & J CACHÓN (2002) *Evaluación ambiental estratégica*. Ediciones MundiPrensa, Madrid. 382 pp.
- OSTROM E, MA JANSSEN & JM ANDERIES (2007) *Going beyond panaceas*. *Proceedings National Academy Sciences* 104 (39): 15176–15178.
- OTCA (2003) *Plan estratégico 2003-2010*. Secretaría Permanente, Organización Tratado Cooperación Amazónica, Brasilia. 43 pp
- PALERMO, V & C REBORATTI (eds) (2007) *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa, Buenos Aires. 254 pp.

- REBORATTI CE (1990) Fronteras agrarias en América Latina. *Neocrítica*, Cuadernos Críticos de Geografía Humana, No 87. Reproducido en *Scripta Vetera* (www.ub.es/geocrit/sv-26.htm).
- SABATINI F & C SEPULVEDA (eds) (1997) Conflictos ambientales. Entre la globalización y la sociedad civil. CIPMA (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente), Santiago. 383 pp.
- SANTANDREU A & E GUDYNAS (1998) Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales. CLAES, FESUR y Editorial Trilce, Montevideo. 136 pp.
- UNEP (2002) Atlas of international freshwater agreements. United Nations Environment Programme, Nairobi. 184 pp.
- WOLF AT, SB YOFFE & M GIORDANO (2003) International waters: identifying basins at risk. *Water Policy* 5: 29-60.

Recibido: 28.09.2007, aceptado: 29.12.2007