

Segunda Parte

Resultados de la investigación sobre el Acuífero Guaraní y lecciones para la integración regional

Un contexto regional para la toma de decisiones Informe Geo-MERCOSUR

Eduardo Gudynas

Director del Centro Latinoamericano de Ecología Social, Uruguay

El Informe Geo-MERCOSUR se realizó por iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la participación de las agencias ambientales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, con la coordinación técnica del Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).¹ Seguidamente se comentarán algunos resultados básicos del informe teniendo en cuenta el programa de trabajo del seminario sobre el Acuífero Guaraní.

Es necesario, no obstante, hacer dos advertencias sobre el informe Geo-MERCOSUR.

El primer punto de advertencia es que no se trata ni de un análisis ni de un diagnóstico sobre la situación ambiental del MERCOSUR. El informe Geo-MERCOSUR es una evaluación de cómo se introduce, o no, la dimensión ambiental en el proceso de integración.

En el reporte no analizamos, por ejemplo, qué pasa con los residuos sólidos urbanos en San Pablo, pero sí nos interesa la vinculación de lo ambiental con el comercio exterior y con la integración regional.

La segunda advertencia es que este informe se realizó trabajando estrechamente con las agencias gubernamentales. Ese tipo de trabajo es complejo. Al expresar la situación de cinco países y una agencia de Naciones Unidas, tiene sus fortalezas y sus debilidades.

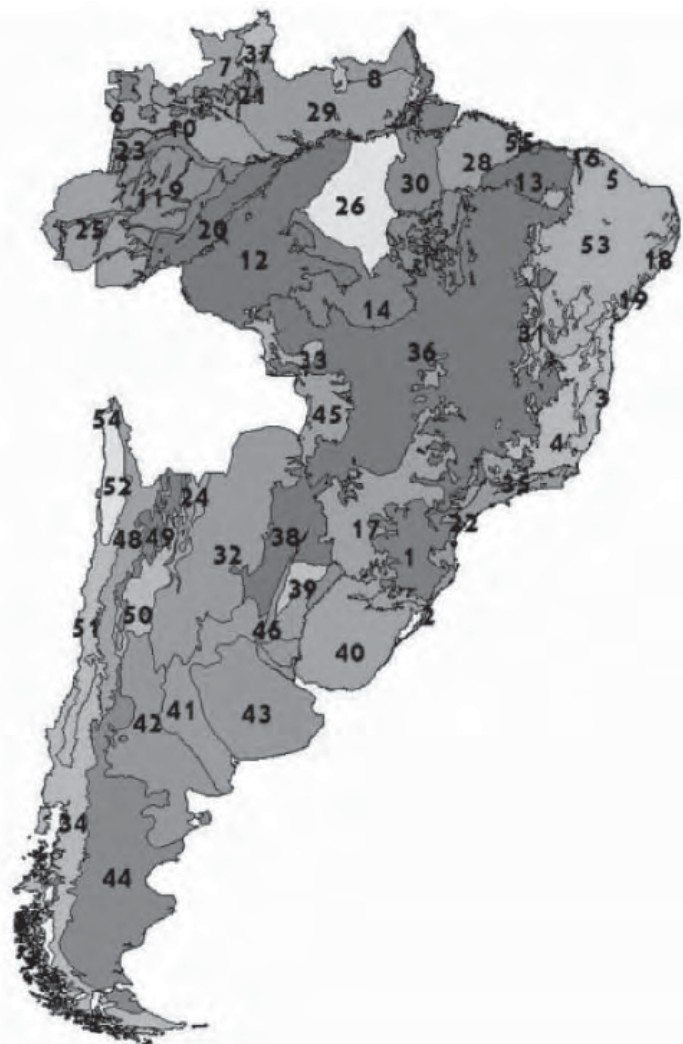
¹ El informe completo se puede obtener en el sitio de CLAES www.ambiental.net. Otras informaciones sobre integración y desarrollo sostenible en: www.integracionsur.com. Sobre territorios y desarrollo sostenible en www.bioregionalismo.com



Ecoregiones en el MERCOSUR

Geo-MERCOSUR presentó el primer mapa sistematizado de regiones ecológicas del MERCOSUR. Es este uno de los aspectos por los cuales hubo acuerdo en considerarlo como un resultado relevante. Hasta ahora, había mapas a escala planetaria o a escala nacional, pero no un mapa de la región del MERCOSUR.

Figura 1. Ecoregiones en el área cubierta por la evaluación GEO MERCOSUR



Fuente: GeoMERCOSUR 2008:36.



Este es el primer mapa sistematizado, con mirada de bloque, donde se reconocen 55 regiones ecológicas. Estamos hablando de una superficie enorme que cubre más de 12 millones de km².

Desde esa perspectiva, el resultado relevante es que todos los países comparten regiones ecológicas con sus vecinos. Ningún país del MERCOSUR puede ser analizado desde el punto de vista ambiental en forma aislada, porque está estrechamente vinculado con los vecinos.

Figura 2. Número de ecoregiones por país y compartidas.

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Número de ecoregiones en el país	22	52	11	5	1
Número de ecoregiones restringidas al país	7	41	4	0	0
Número de ecoregiones compartidas con otros países	15	11	7	5	1

Fuente: GEO MERCOSUR 2008: 35.

De acuerdo al informe, si bien Brasil es el país que tiene el mayor número de regiones ecológicas, Argentina es el que comparte más regiones con los vecinos. Argentina comparte 15 ecoregiones con los países limítrofes. Este es un dato importante desde el punto de vista de los análisis ambientales: la profunda imbricación que existe entre los países de la región.

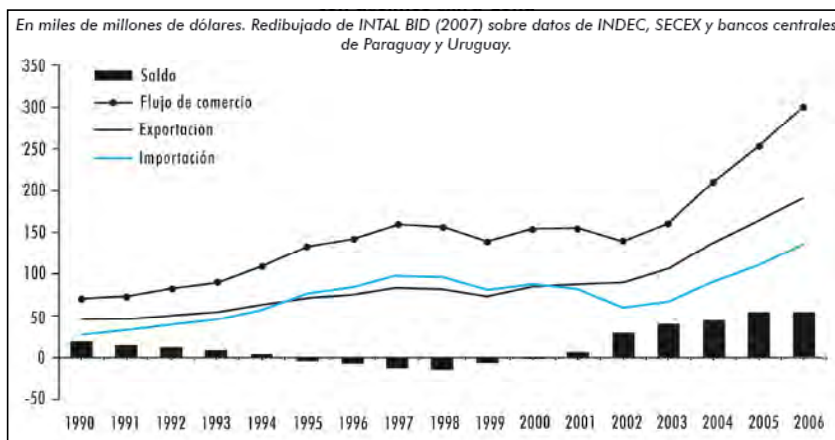
Comercio internacional y ecología

Un segundo aspecto se relaciona con la mirada que tenemos en el Geo-MERCOSUR de los patrones de comercio e inserción internacional. Cuando se mira con “ojos ecológicos” hay tres principales observaciones para hacer.

La primera es que, si bien desde 1991 a 2006 los flujos de comercio exterior tanto de exportaciones como de importaciones han aumentado en forma relevante, no ha sucedido lo mismo con el comercio al interior de la región. (Figuras 3 y 4) Ha aumentado, sustancialmente, lo que se

exporta desde el bloque, pero el comercio intrarregional, principalmente las exportaciones, está más o menos estancado.

Figura 3. Comercio extra-zona de bienes del MERCOSUR (1990 - 2006)



Fuente: Geo MERCOSUR 2008: 41

Figura 4. Comercio intra-bloque dentro del MERCOSUR de los países fundadores.



Fuente: Geo MERCOSUR 2008: 41



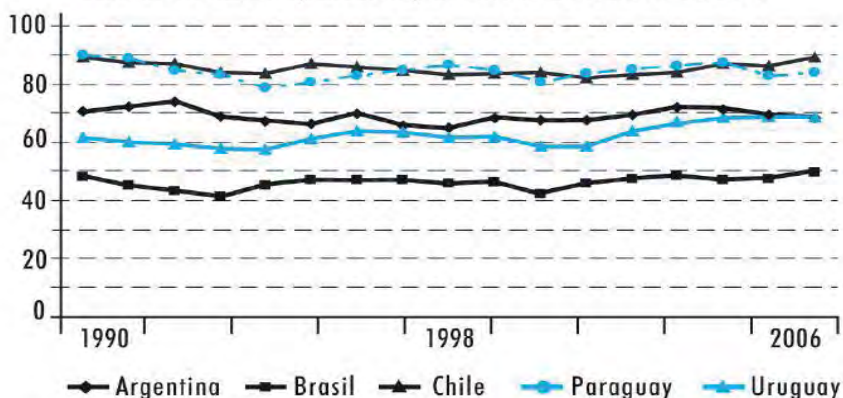
Este es un aspecto clave porque la promesa de cualquier proceso de integración es que se incremente el comercio entre los socios. Esa es una de las bases de los procesos de integración comercial, pero esto no ha funcionado. El comercio dentro de la región, si bien tiene sus vaivenes, está más o menos estancado. Hubo un “boom” antes de la crisis del Real (1998), una caída después, cuando la crisis argentina (2001) de la que luego se recuperó, pero más allá de esos vaivenes los niveles se han mantenido.

El otro aspecto relevante desde un punto de vista ambiental es la composición de ese comercio, observándose que está fuertemente basada en recursos naturales.

Si se observa cuál es el porcentaje de recursos naturales en el total de exportaciones de los países del MERCOSUR (figura 5), Brasil alcanza casi el 50%. Casi la mitad de las exportaciones de Brasil son recursos naturales, (47% en el último año). En Chile asciende a 80% y hasta casi 90%, según los años. Estos porcentajes son más o menos estables en cada país.

Figura 5. Exportaciones de productos primarios como porcentaje en el total de las exportaciones. 1990 - 2006

Exportaciones de productos primarios como porcentaje en el total de las exportaciones. 1990 a 2006
Basado en datos aportados por CEPAL a PNUMA-ORLAC.



Fuente: Geo MERCOSUR 2008: 42.

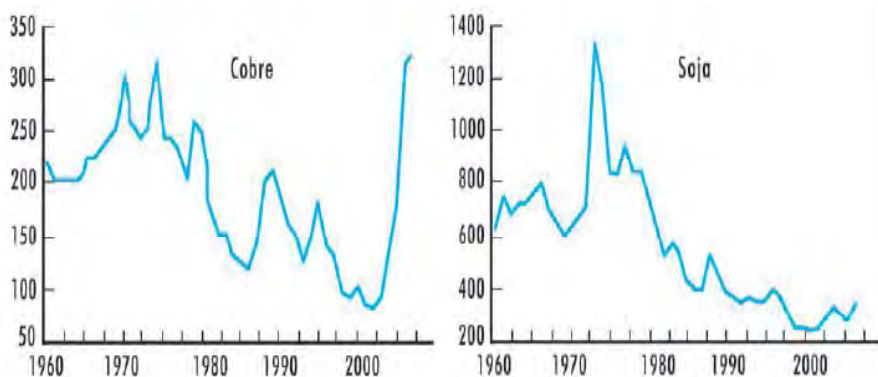


Esto es importante porque otra de las promesas acerca de las ventajas del proceso de integración era el cambio que se produciría en la composición del comercio. Se prometía el incremento en el comercio de bienes industrializados con relación al de bienes primarios. Sin embargo, esto no ha ocurrido.

Desde el punto de vista ambiental estamos en una situación complicada: exportamos mucho, pero cada vez más hacia países extra MERCOSUR y lo que exportamos depende fuertemente de recursos naturales, por lo cual el impacto en la naturaleza es muy alto.

Otro aspecto a señalar es que los precios de algunos productos que se exportan, como por ejemplo el cobre y la soja, han sido muy volátiles. Sin embargo, aún tomando en cuenta los “booms” de crecimiento que hubo en los últimos años, así como la drástica caída en los últimos meses, la tendencia desde los años ‘60 hasta hoy es una caída en los precios de esos productos primarios. Hemos tenido épocas de bonanza, como con el cobre y la soja en 2007, pero a largo plazo se mantiene la tendencia de caída del valor de esos productos primarios.

Figura 6. Evolución de los precios reales de dos productos básicos clave: cobre y soja. Precio en dólares por tonelada de 2006



Fuente: Geo MERCOSUR 2008: 46.

Lo que más exportamos, que tiene alto impacto ambiental porque implica extracción de minerales, extracción de hidrocarburos, o avance de la frontera agropecuaria para la agricultura y la ganadería, tiende a valer cada vez menos.

Otro hecho a considerar, y que recibe atención en la prensa es la expansión en los países vecinos de América del Sur de las empresas trans-latinas, especialmente de las de origen brasileño. Se trata de una expansión del capital brasileño, en empresas como el frigorífico JBS.

Figura 7. Las 10 mayores empresas en los países considerados en el reporte GEO MERCOSUR

EMPRESA	PAIS	PUESTO EN EL RANKING	SECTOR
Petrobras	Brasil	3	Petróleo/Gas
Petrobras Distribuidora	Brasil	7	Petróleo/Gas
Cia. Vale do Rio Doce	Brasil	11	Minería
Techint	Argentina	14	Holding
Petróleo Ipiranga	Brasil	15	Petróleo/Gas
CODELCO	Chile	16	Minería
Distribuidora Petróleo Ipiranga	Brasil	19	Petróleo/ Gas
GERDAU	Brasil	20	Sid/Metalurgia
Eletrobras	Brasil	21	Electricidad
Odebrecht	Brasil	23	Holding

Fuente: Geo MERCOSUR 2008: 46.

Si se consideran las diez mayores empresas del área cubierta por el Geo MERCOSUR, vamos a ver que la mayoría de ellas trabaja con recursos naturales. De acuerdo a esto, los grandes éxitos de grandes corporaciones a escala regional dependen de recursos naturales como son por ejemplo Petrobrás, la compañía minera Vale do Rio Doce, la constructora ABB de Brasil, que se especializa en infraestructura. Esto confirma que tenemos también un patrón empresarial, fuertemente dependiente de la extracción de recursos naturales.

Situación ambiental en el Mercosur

¿Cuál es, entonces, la situación ambiental con la mirada puesta en la integración? En el siguiente cuadro (Figura 8) se resume la percepción sobre los principales temas ambientales de la región. A continuación, de forma muy sintética los vamos a explorar.

Figura 8. Resumen de los temas emergentes sobre estado e impacto ambiental en el MERCOSUR, según talleres nacionales de consulta.

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Sobre explotación recursos naturales para exportar	+	+	+	+	+
Avance frontera agropecuaria, deforestación	+	+	+	+	
Fragmentación, pérdida calidad suelos, aguas	+	+		+	+
Impactos de monocultivos para exportación	+	+		+	+
Mochila ecológica			+		+
Apropiación y comercio ilegal	+	+		+	+
Residuos peligrosos, sustancias peligrosas	+	+			+
Interconexión física	+	+	+	+	+
Interconexión energética	+	+	+	+	+
Megaproyectos exportadores	+	+	+	+	+

Fuente: Geo MERCOSUR 2008: 52.

Avance de la frontera agropecuaria

En la región, tenemos un fuerte problema de avance de la frontera agropecuaria sobre áreas silvestres. Esa situación se presenta en algunas zonas de Chile, sobre todo en el norte de Argentina, en vastas zonas de Paraguay y en muchas zonas de Brasil, especialmente sobre la Amazonia.

Además, en las áreas, que ya son de uso agropecuario, por ejemplo en el centro de Brasil, como puede ser Mato Grosso o Mato Grosso do Sul o las áreas de Argentina del núcleo pampeano se observa una intensificación en la extracción de recursos naturales y mayores problemas, por ejemplo, por contaminación por agroquímicos.



Monocultivos

En todas las consultas nacionales, representantes de todos los países reconocen un problema grave con la expansión de los monocultivos o sea la pérdida de diversidad de las estrategias productivas y su reemplazo por monocultivos. El ejemplo más claro de esto, en todos los países del MERCOSUR excepto Chile, es el monocultivo de soja.

Comercio ilegal

Existe un problema serio de comercio ilegal, especialmente en la zona de frontera. También se señala que las asimetrías en la normativa nacional de los países del MERCOSUR favorecen ese comercio ilegal. Por ejemplo, en épocas de veda para pesquería en ríos en la zona de frontera entre Paraguay y Brasil.

Conexiones insuficientes

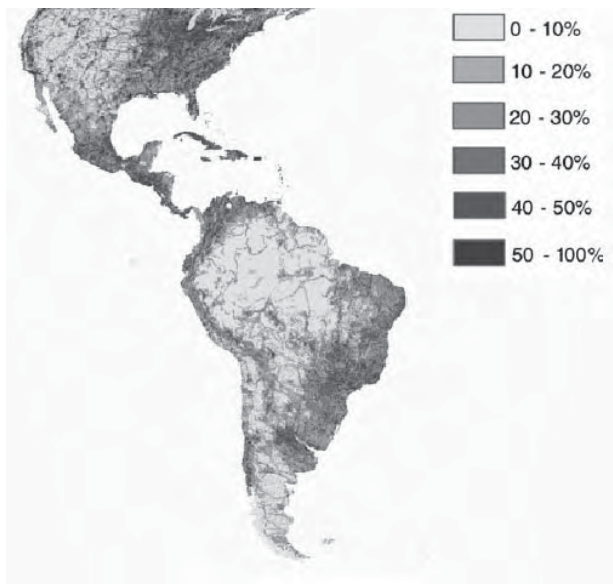
El informe revela también problemas con todas las conexiones de infraestructura física o energética. Esta situación acarrea impactos ambientales negativos.

Con solo mencionar estos titulares no hay duda de que en el MERCOSUR tenemos una situación ambiental complicada.

Aquella vieja idea que se tenía de que los países de América del Sur contaban con un reservorio de áreas naturales y un margen muy amplio de espacios silvestres, naturales, se desmiente con el solo resumen de la situación ambiental en el territorio correspondiente a los países del MERCOSUR.

Esa idea del reservorio permitía hacer ciertos balances entre el uso de recursos naturales, el desarrollo productivo y la conservación, porque teníamos margen para seguir creciendo, sin destruir significativamente, lo que nos quedaba de la naturaleza. Esa es una idea falsa que tenemos que abandonar en el siglo XXI.

Figura 9. Modificación y apropiación de la naturaleza. Porcentaje de modificación humana calculado a partir de la transformación territorial



Fuente: Kareiva, P., S. Watts, R. McDonald y T. Boucher. 2007. Domesticated Nature: Shaping landscapes and ecosystems for human welfare. *Science* 316: 1866-1869.

En la figura 9 la intensidad del color rojo indica el grado de “artificialización” de un área. Si tomamos en cuenta el área total pintada con rojo se ve que los niveles de artificialización llegan casi al 100%.

Si se compara, por ejemplo, toda la vertiente atlántica del territorio del MERCOSUR con la zona este de Estados Unidos se ve que estamos más o menos en la misma situación.

La idea de que nuestra región es un vergel, y que todavía tenemos mucho margen de maniobra se terminó, ya fue. Eso supone para el MERCOSUR una serie de demandas de gestión ambiental y de normativas “mercosurianas” muy fuertes.

La institucionalidad ambiental en el MERCOSUR

Otra de las principales conclusiones del reporte es que las decisiones de gobierno para atraer o inhibir ciertas inversiones influyen directamente en el patrón de uso de los recursos naturales.



Los planes de integración física y de estructuración de vías de comunicación determinan la apropiación de los recursos naturales. Esto está vinculado, sin duda, a la inversión extranjera.

En este contexto, en el MERCOSUR se han hecho avances notables para abordar la temática ambiental. Hay un subgrupo de negociaciones específicas, el subgrupo 6 que ha logrado una serie de avances que, mirados en contexto, son importantes. Es verdad que falta mucho, pero hay algunos hechos que importa atender.

Por ejemplo, a ese nivel, se aprobó un acuerdo marco del medio ambiente. Sin embargo, los acuerdos marco no son parte de la normativa formal del MERCOSUR. Se recurre a esa figura cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo formal, a una resolución común, que de alguna manera es un acuerdo para-formal. Se reconoce como válido, aunque es de menor jerarquía.

En el área ambiental, entonces, el MERCOSUR ya tiene un acuerdo marco ambiental que nos sitúa mejor que en el área laboral, en la que existe solo una declaración de los presidentes.

También se han aprobado “normativas” para temas como biodiversidad, desertificación y producción limpia. Además, hay algunos proyectos, pensados con mirada regional, por ejemplo para introducir eficiencia energética, eficiencia en el uso de recursos y cierta normativa ambiental en algunas cadenas productivas. Un ejemplo de proyecto de normativa muy adelantado es el que se piensa para la cadena productiva de la madera.

Pero así como estamos muy avanzados en eso, tenemos nudos en otros temas: estamos muy mal en la articulación de la temática ambiental en otras áreas. Un buen ejemplo de eso es la discusión acerca del Acuífero Guaraní. Por alguna razón, seguramente política, la temática del Acuífero Guaraní no está dentro del Subgrupo 6, sino que se la pasó a otro ámbito dentro del MERCOSUR. En esto, en cómo incorpora o no la temática ambiental, se ve un problema que existe en los escalones superiores del MERCOSUR.



Los gobiernos tienen dificultades para avanzar, ya que está en juego el manejo de recursos compartidos y en áreas de frontera. Estos problemas van desde el archiconocido de las plantas de celulosa entre Argentina y Uruguay, hasta otros menos conocidos.

Precisamente en ese sentido, uno de los hallazgos del Geo-MERCOSUR es que hay una larga lista de problemas limítrofes ambientales entre los países del MERCOSUR. Es una lista larga, muy larga y que los involucra a todos.

Hay problemas entre Brasil y Paraguay, Brasil y Uruguay, Argentina y Chile, Paraguay con Argentina y todos tienen que ver con manejos de recursos naturales.

Escenarios de futuro

Destacamos como uno de los puntos fuertes del reporte de Geo-MERCOSUR el análisis de escenarios y sus conclusiones. Se hizo un ejercicio muy interesante vinculando la integración con el ambiente en perspectiva de futuro.

Figura 10. Escenarios para el Geo MERCOSUR a partir de diferentes balances entre el proceso de integración y la gestión ambiental.

		INTEGRACIÓN	
		+	-
AMBIENTE	+	1 - Fortalecimiento de la integración regional. - Fortalecimiento de la gestión ambiental.	3 - Debilitamiento de la integración regional. - Fortalecimiento de la gestión ambiental.
	-	2 - Fortalecimiento de la integración regional - Debilitamiento de la gestión ambiental.	4 - Debilitamiento de la integración regional. - Debilitamiento de la gestión ambiental.

Fuente: Geo MERCOSUR 2008: 125.



Hay que tener en cuenta que es posible que el MERCOSUR protagonice procesos de integración fuertes, aunque prestándole poca atención al tema ambiental. Es una paradoja que no se puede descartar.

En ese análisis de escenarios se consideraron, sobre todo, los procesos de integración que permitirían fortalecer a nivel regional el vínculo entre los países y la temática ambiental, al mismo tiempo.

El nudo en este caso, y creo que muchos parlamentarios ya lo tienen claro, es si se pasará o no, y cuándo, a la fase de supranacionalidad en el MERCOSUR. Ese es el eje de toda la temática. No sólo porque es indispensable para atender la dimensión ambiental sino que es la única herramienta para reducir la presión sobre los recursos naturales. Esto se podría lograr si los países del MERCOSUR dejaran de competir entre ellos, ofreciendo la misma canasta de exportaciones, hacia fuera de la región. Si dejaran de competir entre ellos, por ejemplo, en la producción de soja; si establecieran coordinaciones productivas, una política agropecuaria común a nivel regional para poder mantener negociaciones comerciales como bloque, para los distintos sectores productivos, los resultados comerciales y ambientales serían otros.

Otro núcleo está vinculado con la armonización de normativas ambientales dentro de los diferentes países. Es un tema complejo, tiene una serie de limitaciones porque en todos los países conviven distintos ecosistemas. Por ejemplo, no se puede dictar una misma normativa acerca de la calidad del agua para los ríos andinos que para el río Paraná que arrastra sedimentos de llanura. Hay por delante una tarea normativa que tiene un componente ambiental de bastante complejidad.

Hay un cierto acuerdo en que es necesario empezar a mirar dónde y cómo se invierte en el sector primario. Esto se puede señalar como otro adelanto o punto positivo. Un cierto acuerdo de que es necesario atender la regulación regional de las implicancias de los procesos de flujos de capitales, tanto los que vienen de afuera como inversiones de las propias empresas nacionales o, como en el caso de Brasil, las inversiones del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico Social).