

---

## *La Ecología Política de la Integración: reconstrucción de la ciudadanía y regionalismo autónomo \**

Eduardo Gudynas\*\*

**E**n América Latina han tenido lugar importantes cambios en la integración regional y la vinculación económica. Bajo la forma de acuerdos de libre comercio o mercados comunes, se ha avanzado en nuevas formas de vinculación entre los países. Uno de los casos destacados es el Mercado Común del Sur (Mercosur), que se inició en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Más recientemente se han sumado Bolivia y Chile como miembros asociados a nivel del libre comercio.

Los acuerdos regionales, y entre ellos el Mercosur, representan un proceso de integración basado esencialmente en el plano económico, sin constituir una opción diferente a los estilos de desarrollo actuales, los cuales poseen variados impactos sociales y ambientales. A pesar de la proliferación de estudios sobre el Mercosur y otros acuerdos de integración, existen muy pocas evaluaciones desde el punto de vista de la ecología política. En las líneas que siguen se analiza la política ambiental de la integración en el Mercosur, y las limitaciones que ésta impone para la generación de una estrategia de desarrollo. Seguidamente se discute una propuesta alternativa considerando el concepto de ciudadanía, la democratización de la integración y la construcción de una estrategia de desarrollo sostenible para el Cono Sur.

---

\* El presente artículo es parte del programa en Ecología, Desarrollo y Democracia en la Integración Regional realizado con apoyo de la Fundación C. S. Mott.

\*\* Magister en Ecología Social. Investigador del CLAES (Centro Latinoamericano de Ecología Social): [claes@adinet.com.uy](mailto:claes@adinet.com.uy)

## **Reformas económicas y despolitización**

La ola de reformas de inspiración neoliberal que han vivido con diferente intensidad, y a diferentes ritmos, los países del Mercosur, desencadenó una ampliación del mercado como escenario privilegiado en las estrategias de desarrollo. Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, y más allá de los matices que existen entre los países del Cono Sur, el reduccionismo mercantil no asegura los mejores medios para lograr una buena gestión ambiental, no ha logrado detener el deterioro ambiental, y tampoco ha revertido la situación de pobreza. En el caso de la gestión ambiental, el apego a instrumentos y mecanismos económicos se ha ensayado de variadas maneras en diferentes países (por ejemplo, sistemas de privatización del agua para riego, cuotas de riego, privatización de sistemas de saneamiento, cuotas de pesca, etc.), con malos resultados. En otros casos, el propio componente ambiental del desarrollo es ignorado: “la larga marcha” del Banco Mundial, por ejemplo, si bien ofrece varios matices con una postura neoliberal pura, en tanto requiere de la presencia estatal en ciertas esferas (especialmente, en asegurar el derecho de propiedad, el cumplimiento de contratos, provisión de servicios básicos en seguridad, salud y educación), apunta a “ingresar en el mercado” a quienes están por fuera, a extender los derechos de propiedad, y olvida completamente como factor clave los aspectos ambientales (un análisis más detallado se ofrece en Gudynas, 1997).

Bajo este marco, los esfuerzos de gestión ambiental han quedado reducidos a aportes técnicos, usualmente instrumentales y que apuntan a la reducción o mitigación de los impactos ambientales. La contabilización de los recursos naturales, si bien posee aspectos positivos (como poner en evidencia los costos económicos de ciertos impactos ambientales), conlleva otros negativos ya que es permisiva con la destrucción del patrimonio natural toda vez que resulte económicamente beneficioso. Pero el reduccionismo mercantil tiene otro efecto negativo: el énfasis en una gestión técnica que impide una discusión política amplia de los temas ambientales. En efecto, bajo esa perspectiva existiría un gerenciamiento ambiental, el cual debe estar en manos de técnicos, y por lo tanto no habría una dimensión política (no existiría una política ambiental). De hecho, la irrupción del debate público es vista como un hecho negativo que “politiza” un problema que sería esencialmente científico-técnico.

Esta erosión de la dimensión política de la política ambiental es potenciada por la retracción del estado en varios frentes y, entre ellos, el ambiental. En el caso de la gestión ambiental ha tenido lugar un efecto paradójico, ya que en una primera etapa de las reformas de inspiración neoliberal en varios países se crearon secretarías o ministerios del ambiente, y se sancionaron importantes paquetes legislativos (el caso extremo es el de Bolivia bajo la administración de Sánchez de Lozada con su innovador Ministerio de Desarrollo Sostenible). Actualmente se vive un “efecto rebote”, donde se da una segunda ola de retracción estatal en la

temática ambiental (en este caso, el ejemplo es el desmembramiento de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente Humano por la administración de Fernando de la Rúa en Argentina, o tolerar la débil aplicación de normas ambientales, como sucedió con la administración de H. Banzer en Bolivia).

Se observa entonces que esta retracción del estado no sólo es una marcha atrás de la presencia de reparticiones gubernamentales en la gestión ambiental, sino que también afecta al propio entramado institucional y normativo. Es importante advertir que esto implica reducir el papel del “Estado como ley”, entendido en el sentido de O’Donnell (1993) como el marco normativo que abarca a todos y que debe ser atendido, así como la legitimación que éste ofrece. Dado que ese papel se desvanece, se cae en una situación de opuestos, donde unos pocos detentan poderes de hecho (sea en manos de personas, empresas y corporaciones, o incluso reparticiones estatales), mientras las mayorías carecen de salvaguardas legales e institucionales para defenderse. Este problema es enfrentado regularmente por las organizaciones ambientalistas, en especial en varias zonas rurales o silvestres del Cono Sur, donde se encuentran actividades de muy alto impacto ambiental (típicamente en los sectores petrolero, minero, forestal y agropecuario), amparados por grupos empresariales y políticos, contra los que es muy difícil actuar, e incluso agravados por el accionar de reparticiones estatales que ignoran o traban las medidas ambientales. Si bien los marcos legales existen, éstos pocas veces se aplican, y cuando se elevan las denuncias los procesos no terminan ni en sanciones ni en restituciones.

Esta situación ofrece varias paradojas. Si bien se mantienen ciertas prácticas y derechos políticos, como la votación, se olvidan y violan otros derechos, no existen mecanismos de acceso a la información ni canales de participación, y aquellos que protestan o demandan no son contemplados en unos casos, o bien corren riesgos de represalias.

Bajo esta situación no es raro que el tema ambiental estalle bajo la forma de conflictos sociales. En los casos en que se manifiestan protestas ciudadanas, éstas son combatidas por el propio estado. A pesar de sus debilidades, el estado sigue siendo capaz de contener y encauzar las expresiones ciudadanas (cumpliendo el papel de “Estado tapón”). Esta relación tensa, a veces conflictiva, se caracteriza por mecanismos de encauzamiento y control de los nuevos movimientos ciudadanos (véase Gudynas y Santandreu, 1997).

Este reduccionismo del estado, la erosión de la política y, por lo tanto, las enormes trabas que se evidencian para generar una estrategia en desarrollo sostenible, se dan en países que guardan las formalidades democráticas. En el Cono Sur se vota regularmente, y son comunes las declaraciones de principios liberales, aunque los demás derechos liberales están ausentes. Las nuevas circunstancias que se viven muestran que el papel del ciudadano queda reducido al de consumidor, los derechos de las personas aparecen como derechos de los consumi-

dores, y se supone que la asignación eficiente de los recursos se hará esencialmente a nivel del mercado. Este deterioro del papel del ciudadano y del debate democrático cala sobre una situación que ya presentaba variados aspectos negativos: unos por herencia de los regímenes autoritarios en los países del Mercosur, otros por la crisis de ideologías político-partidarias y la incapacidad de renovación con propuestas aglutinantes, y finalmente otros por una propia matriz cultural autoritaria que no puede olvidarse.

De esta manera, los gobiernos no buscan construir estrategias alternativas de desarrollo, y menos aún en temas ambientales. Como ello no sucede a nivel nacional, la misma situación se repite a nivel regional, donde el Mercosur ofrece una serie de limitaciones importantes en la temática ambiental, pero más aún en la posibilidad de generar otros estilos de desarrollo.

### **Insustentabilidad del Mercosur**

Actualmente el Mercosur reproduce en grandes líneas los estilos de desarrollo de toda América Latina, de apropiación de la naturaleza desde una perspectiva antropocéntrica e instrumental. Su perfil exportador está basado en recursos primarios. En efecto, con la excepción de Brasil, todos los países del Mercosur poseen altos niveles de exportaciones primarias (minerales, petróleo, gas natural, agropecuaria, etc.), las cuales son en realidad recursos naturales sin procesar o con poco procesamiento. Estudios más detallados muestran que en países como Chile o Bolivia, hasta un 80% de sus exportaciones están basadas en recursos naturales. Este hecho, a su vez, está asociado a un alto nivel de tierras apropiadas para usos humanos (sean extractivos, agropecuarios o urbanos; ver Cuadro 1). Tanto en el Mercosur como en otras regiones, las reformas estructurales basadas en el mercado, en términos generales, han empeorado la situación ambiental (Schapper, 1999). Estos factores desencadenan enormes impactos ambientales, que van desde la pérdida de áreas silvestres a crecientes niveles de erosión y contaminación, y a pesar de las tasas de crecimiento económico observadas los problemas de pobreza y marginalización no se redujeron. En palabras más simples, ni siquiera se ha cumplido la repetida excusa de la destrucción ambiental provisoria para poder liberarse de la pobreza.

Cuadro 1  
**Principales indicadores de comercio exterior relacionados con el  
 sector agropecuario**

País	Exportaciones totales millones U\$S	Bienes primarios (%)	Total tierras apropiadas (%)
Argentina	26.263	31,3	62
Bolivia	1.626	47,8	27
Brasil	52.479	19,7	29
Chile	16.296	30,9	23
Paraguay	1.141	57,5	60
Uruguay	4.226	17,4	85
Sudamérica	180.406,2	33,0	35

Fuente: datos para 1997, basado en CEPAL, y de CLAES basado en el World Resources Institute.

El Mercosur podría haberse convertido en un espacio para lograr un intercambio regional de mayor contenido en valor agregado, menor uso de *commodities*, y una cobertura institucional novedosa en materia ambiental. Pero la estructura actual del Mercosur, así como los organismos que posee, no permiten atender adecuadamente los temas ambientales. Asimismo, los estilos de desarrollo que siguen sus miembros, y el resultante que emerge a nivel del mercado, son incompatibles con el desarrollo sostenible, sea en las acepciones más moderadas (del tipo de sustentabilidad débil) como en las más exigentes (ejemplificadas por la sustentabilidad fuerte) (Gudynas, 2000[b]).

Incluso se vive una situación donde gobiernos o grupos corporativos con menores aspiraciones en la cobertura y calidad ambientales pueden ejercer una influencia negativa en la generación de normas ambientales a nivel comunitario. El caso más claro ha sido la repetida postura argentina de bloquear la aprobación del Protocolo de Medio Ambiente, donde tras cada rechazo se pasa a confeccionar un texto de menor calidad, buscando así el consenso entre los socios. Estas tensiones terminaron reduciendo un largo y ambicioso protocolo a un “acuerdo marco”, aprobado en junio de 2001, con menos de diez principios y unas quince metas de acción, en once artículos. En el mismo sentido, se ha transitado hacia principios de muy alta generalidad, para que ninguno de los países se sienta incómodo en su aprobación (el ejemplo en este caso es la declaración sobre derechos de los consumidores). Por otro lado, se están desarrollando nuevos programas de desarrollo en sectores tales como energía e infraestructura, que aparecen en buena medida desvinculados de los propios gobiernos, ofreciendo ejemplos de iniciativas que son regionales y prácticamente independientes y autónomas. Se llega incluso a la

paradoja donde los gobiernos apelan a una “causa Mercosur”, como condición externa que no pueden controlar, y que usan como justificación de sus inacciones dentro de fronteras.

Buena parte de estos debates no son conocidos por el público y, en aquellos casos donde las organizaciones sindicales y de la sociedad civil presionan por reformas, los espacios de discusión abierta son pequeños. Para los nuevos proyectos regionales, ni siquiera existen espacios adecuados de acceso a la información, monitoreo y análisis. El Mercosur posee débiles componentes democráticos propios, asumiéndose que la condición democrática de cada uno de los socios de por sí ya asegura ese atributo para todo el acuerdo. Sin embargo esto no es así, y las reformas con énfasis en el mercado no sólo han deteriorado la política y la democracia a nivel de cada estado, sino que están generando un proceso de integración que padece los mismos defectos.

### **Democracia delegativa e integración delegativa**

El deterioro del escenario político dentro de cada país ha derivado en una nueva situación, en la cual se mantienen los derechos formales de la democracia, especialmente el voto, pero sin otros componentes, delegándose el gobierno en un todo al presidente y su equipo. Este aspecto ha sido denominado “democracia delegativa” por G. O’Donnell (1997). El presidente se cree revestido de un poder que va más allá de los partidos políticos, encarnando a toda la nación, concibiendo a los poderes legislativo y judicial como estorbos. O’Donnell recuerda que esta figura es más democrática pero menos liberal que la liberal, utilizando el *ballotage* para reforzar su poder. En esta circunstancia, el presidente es el único que “sabe realmente lo que se debe hacer”, “es realmente el alfa y omega de la política”, y muchos problemas “sólo pueden resolverse usando criterios altamente técnicos”. Estos técnicos deben ser “políticamente protegidos por el presidente contra las múltiples resistencias” del Congreso, la sociedad, partidos políticos, grupos de interés y otros, que deben ser ignoradas. Los argumentos que se esgrimen son tecnocráticos, desencadenando el hecho de que “el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas y de los intereses organizados y carga solo con la responsabilidad por los éxitos y fracasos de ‘sus’ medidas”. Esta descripción encuentra muchas similitudes con la “gerencia ambiental” descrita más arriba.

La delegación al presidente y a un pequeño número de personas, aceptándose sus decisiones, deja poco espacio para discutir y construir políticas ambientales. Allí donde los técnicos decidieron en un sentido, las protestas por los impactos ambientales de esas decisiones son consideradas estorbos (usualmente bajo el rótulo de cuestionamientos que impiden el desarrollo y promueven el atraso y la pobreza). De la misma manera, se cuestionan las apelaciones a los mecanismos judiciales. Esta delegación potencia la erosión del escenario político que se comentó en la sección anterior.

El Mercosur está presentando varios síntomas mostrando que la “democracia delegativa” en sus socios está desembocando en una “integración delegativa” (recordemos que O’Donnell consideraba democracias delegativas a Argentina, Brasil y Perú; actualmente es posible que se deban agregar al menos Venezuela y Uruguay). Se apela al *ballottage* para lograr una mayoría adicional en Argentina, Brasil y Uruguay, y se ha reforzado la figura presidencial a costa de un menor papel parlamentario. Si consideramos que la situación de la democracia paraguaya es aún más precaria, los cuatro miembros plenos del Mercosur se encuentran en esta categoría, más allá de las obvias diferencias en el entramado institucional y social entre estos países. Existen amplias evidencias de este sesgo en el Mercosur: el protagonismo de los presidentes es constante, y regularmente los problemas que no se resuelven a nivel del Grupo Mercado Común fácilmente llegan a su atención; los sistemas de consulta con los parlamentos son todavía limitados (apenas pueden elevar “recomendaciones”), etc. Si bien esto puede en parte deberse a que el Mercosur es un acuerdo intergubernamental, ello no implica de por sí este énfasis presidencialista. A ello se suman otros factores, como una participación ciudadana reducida, donde los canales de información que abren los gobiernos apuntan esencialmente a empresarios y sindicatos, se rechaza la inclusión de temas sociales y ambientales que son vistos como trabas al libre comercio y la competitividad, y se refuerza la confianza en los técnicos.

Tanto a nivel de los países como a nivel del Mercosur, se carece de sistemas de *accountability* horizontal y vertical. Un ejemplo ilustrativo en el campo ambiental lo constituye la evaluación y verificación de los sistemas de control de calidad y monitoreo dentro de cada país. Han existido varios enfrentamientos, como las trabas al comercio regional basadas en controles fitosanitarios impuestas por Brasil sobre Argentina y Uruguay, que han sido rechazadas por inadecuadas o ilegítimas. Pero el desencadenante final ha sido la crisis de fiebre aftosa en Argentina, por sus enormes repercusiones en las exportaciones vacunas. La existencia de aftosa en Argentina fue sistemáticamente rechazada por las autoridades de ese país (SENASA), aunque durante el año 2000 se sucedían las denuncias de productores por la existencia de focos en varias localidades. Ante esta situación, tanto Brasil como Uruguay plantearon la necesidad de realizar sus propias evaluaciones o de verificar la calidad y eficiencia de los sistemas de contralor argentinos, pedido que fue siempre rechazado desde Buenos Aires. Esto dejó en claro un punto que las organizaciones ambientalistas han criticado desde hace tiempo: la falta de garantías en los sistemas de monitoreo, y la necesidad de que el Mercosur cuente con instrumentos de fiscalización. Los hechos finamente demostraron en 2001 que existían focos aftósicos en Argentina, y quedará para otros investigadores analizar en qué medida las autoridades oficiales ocultaron los hechos. Este caso posee relevantes implicancias para una estrategia de sustentabilidad regional, ya que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, control de calidad ambiental y requisitos asociados (especialmente en las áreas fi-

tosanitarias y sanitarias) deben ser confiables y legítimos dentro de cada país, pero además para los otros socios del acuerdo. La preocupación sobre el control de calidad y salubridad en productos agropecuarios y alimentarios no sólo es atendida por los gobiernos, sino también directamente por las empresas y por muchas organizaciones sociales. Por lo tanto, este tipo de situación rápidamente escapa a las negociaciones cerradas entre paneles técnicos y se convierte en una materia de discusión pública a nivel regional. Tampoco debemos olvidar que en muchos casos los técnicos a nivel nacional y en el Mercosur terminan derivando hacia una representación encubierta de sectores empresariales, dada por el trasiego de agentes estatales que antes eran ejecutivos o personas de confianza de grandes empresas, consorcios empresariales, o asociaciones empresariales.

El modelo de integración del Mercosur no está orientado a ampliar su base ciudadana, si bien no es un modelo de reduccionismo comercial en extremo (una situación que se vive en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte-Nafta), ya que tiene componentes de integración política, cultural y social. Sin embargo, esos componentes están al servicio de una prioridad en el área comercial. Consecuentemente, no existe una política ambiental del Mercosur las pocas medidas tomadas están condicionadas a las relaciones económicas, y los criterios de ganancia, eficiencia económica y competitividad exportadora priman sobre las metas ecológicas. A pesar de sus posibilidades políticas, el Mercosur todavía no posee varios de los mecanismos ambientales que han tenido lugar en el Nafta. Por lo tanto, los espacios de participación que más han proliferado en el Cono Sur se orientan hacia la comunidad empresarial: se toleran los sindicatos, pero no existen mecanismos sustantivos para otros sectores. En el Mercosur existen canales de acceso a la información, se puede participar de las reuniones de negociación en varios casos, y se ha instalado una Comisión Económica Social, que apenas puede elevar recomendaciones. El trámite de los acuerdos sociales, como un Protocolo Laboral, no fructificó, y apenas se logró una declaración. Asimismo, el Protocolo Ambiental todavía se encuentra estancado, y trabajosamente se ha logrado una declaración presidencial sobre derechos de los consumidores. Por lo tanto, si bien existen embriones que pueden ser usados como puntos de partida para una reforma de democratización de este mercado, el propio sesgo delegativo y comercial hace que no fructifiquen.

### **La despolitización nuevamente**

La delegación y otras trabas en el Mercosur afectan la construcción de políticas en desarrollo sostenible, dando por sobreentendido que una estrategia de sustentabilidad genuina requiere un entramado político democrático. Además de las propias limitaciones institucionales del Mercosur, no pueden olvidarse las condiciones de despolitización que se viven dentro de cada país. En efecto, encuestas

recientes muestran que en cuatro de los seis países del Mercosur el índice de confianza en la democracia es menor al 50%, en todos los casos más de la mitad de la población considera perjudiciales las privatizaciones (un ejemplo clásico de los estilos de desarrollo con inspiración neoliberal que han defendido los gobiernos), y más grave aún, en todos los países excepto Uruguay menos del 20% de las personas tiene confianza en sus prójimos (ver Cuadro 2). Esta situación deja planteada una enorme pregunta: ¿cómo construir políticas ambientales si el propio escenario político se encuentra erosionado? ¿Cómo generar estrategias en desarrollo sostenible si la mayor parte de la población desconfía de quienes le rodean?

Cuadro 2

*Resultados de encuestas: índice de democracia que combina satisfacción con ésta y apoyo a un régimen democrático; confianza interpersonal por porcentaje de respuestas que indican que se puede confiar en la mayoría de las personas; porcentaje de respuestas que consideran negativas las privatizaciones*

País	Índice Democracia	Confianza Interpersonal	Privatizaciones perjudiciales
Argentina	58	12	68
Bolivia	46	18	58
Brasil	35	4	61
Chile	45	14	57
Paraguay	31	17	59
Uruguay	73	23	57

Fuente: Latinbarómetro para año 2000.

## **Reconstrucción de la ciudadanía y transformación hacia la sustentabilidad**

Una estrategia de desarrollo sustentable en los países del Mercosur requiere considerar el aspecto político, no solamente dentro de cada nación, sino en el propio seno de este acuerdo. Las estrategias de desarrollo sustentable que aquí se defienden reconocen que las personas presentan una pluralidad de valores y percepciones sobre el ambiente y, consecuentemente, sobre las formas de apropiarse de éste, de donde es indispensable contar con escenarios de discusión abiertos y plurales. Es obvio que estos escenarios cumplen con una condición política y, por lo tanto, una propuesta hacia la sustentabilidad necesariamente requerirá de ese espacio político de posibilidad. Este deberá ser ejercido por ciudadanos. En efecto, esa me-

ta no se logrará bajo la actual erosión del campo político, de retracción al papel de consumidor y sesgo delegativo. Es necesario reconstruir el papel del ciudadano.

Por un lado, esta tarea requiere reformas y transformaciones a nivel de cada país, orientada hacia una profundización de la democracia, apertura hacia una mayor pluralidad en los actores intervinientes en la toma de decisiones, mejor acceso a la información, mecanismos de participación efectivos y cobertura legal. Estos y otros aspectos hacen a las condiciones políticas para elaborar una estrategia en desarrollo sostenible dentro de cada país. Pero por otro lado, serán indispensables pasos en el mismo sentido a nivel regional en el Mercosur, donde se deberá contar con una estrategia de sustentabilidad para todo el Cono Sur.

No debe olvidarse que existen una serie de problemas asociados a los recursos compartidos, ecosistemas de fronteras, manejo de cuencas, etc., para los que es imprescindible una perspectiva regional con características propias. Por lo tanto, las políticas ambientales a nivel regional pasan por un balance entre la articulación de políticas nacionales y la construcción de nuevas políticas regionales. En el año 2000, así como en el inicio del 2001, se ha tornado evidente la necesidad de generar políticas regionales en varios sectores, en especial agropecuario y energético, los que poseen fuertes componentes ambientales. Los primeros intentos de abordar estrategias regionales estaban asociados a iniciativas de grandes empresas transnacionales o regionales. Pero las disputas más recientes sobre el comercio regional de arroz han desembocado en que las propias asociaciones empresariales y de productores rurales de Argentina y Uruguay consideren la necesidad de establecer con Brasil una política regional para el cultivo y comercio de este grano. Este tipo de debate es muy reciente, pero ejemplifica un cambio crítico en la manera de abordar una política de desarrollo, la cual ya no queda confinada a un territorio nacional ni pasa necesariamente por el diálogo privilegiado con un gobierno nacional. Este hecho tiene enormes implicancias para una estrategia regional de sustentabilidad, ya que es obvio que políticas comunes en los sectores primarios podrían reducir la presión sobre diversos ecosistemas. La marcha actual de estos debates dista de ser democrática, y en realidad la iniciativa está puesta en el sector empresarial.

Este tipo de ejemplos también muestra que enfrentamos nuevas circunstancias para la elaboración de estrategias de sustentabilidad, donde participan actores muy diversos, y las percepciones y valoraciones son heterogéneas. Por lo tanto no hay decisiones técnicas absolutas ni objetivas y, por el contrario, existen amplios niveles de incertidumbre, por lo que los potenciales afectados por las decisiones deberían participar. Esto hace indispensable profundizar el papel del ciudadano a nivel regional, colocándolo nuevamente en el primer plano. Por otro lado, este énfasis ciudadano también es indispensable para establecer una regulación social del mercado y del estado. Desde el punto de vista de una estrategia sustantiva hacia la sustentabilidad, el mercado debe encontrarse bajo una regulación social. En un senti-

do análogo, se plantea otro tanto para el estado, aunque en ese caso se debe complementar con su reconstrucción y sustento desde la ciudadanía.

La reconstrucción del papel ciudadano debe partir de admitir que los movimientos ciudadanos en el Mercosur son heterogéneos, poseen prioridades diversas y estrategias de acción igualmente variadas. Infelizmente, en muchos casos se cae en disputas intestinas y en pobres coordinaciones entre movimientos, un hecho que se amplifica todavía más en las relaciones entre países a nivel del Mercosur. Ejemplos de los aspectos positivos y negativos de esas expresiones ciudadanas son los actuales movimientos bolivianos de protesta campesina andina, de protección y acceso al agua en Cochabamba y de cultivadores de coca, con metas a veces concordantes pero sin coordinación. En esta tarea las coordinaciones y equivalencias horizontales siguen siendo un aspecto clave, no sólo a nivel nacional, sino entre los países (véase las discusiones en Laclau y Mouffe, 1987, y Mouffe, 1999).

El protagonismo ciudadano hacia la sustentabilidad debe complementarse con una propuesta sobre una vía alternativa de la integración regional. Aquí se postula una posición sustantivamente diferente a buena parte de las discusiones actuales sobre integración y sustentabilidad: la integración es una *condición* necesaria para la sustentabilidad. En efecto, las transformaciones hacia la sustentabilidad son de tal envergadura que difícilmente puedan ser alcanzables por países aislados dadas las actuales circunstancias. Pero además, las condiciones de posibilidad ecológica requieren la consideración de amplias áreas geográficas, que van más allá de los límites políticos. La integración necesaria para la sustentabilidad es distinta a los procesos actuales, de donde se propone una nueva estrategia de *regionalismo autónomo*<sup>1</sup>. Este es un cuerpo de ideas basadas en la reorientación de la integración desde una complementariedad ecológica y productiva entre los países (Gudynas, 1999). La complementariedad en la producción se correlaciona con la complementariedad ecológica propia de las regiones ecológicas que existen en el Cono Sur.

En esa dimensión ecológica se olvidan las fronteras políticas y se individualizan diferentes regiones ecológicas (bioregiones), tales como Chaco, Pampa o Cerrado. Cada una de ellas posee atributos ecológicos propios y diferentes aptitudes productivas, y en muchos casos se extienden en más de un país. Por lo tanto, es posible identificar qué tipos de extracción y usos de recursos naturales se pueden hacer en cada bioregión con el mínimo impacto posible. Seguidamente se establece una complementariedad productiva. Por ejemplo, el cultivo de frutas tropicales en las pampas de Argentina y Uruguay posee impactos y demandas ambientales enormes, mientras que éstos son mucho menores para la cría de ganado bajo pastoreo a cielo abierto. De la misma manera, un sitio tropical podría asegurar esas frutas tropicales con menor impacto ambiental comparado con una deforestación extendida para lograr praderas para criar ganado en el trópico. Se detec-

tan así procesos productivos que se complementan entre sí, manteniéndose una amplia oferta de recursos.

El regionalismo autónomo no excluye un comercio intra-regional, sino que lo promueve pero a partir de la complementariedad productiva y ecológica. En el mismo sentido, tampoco excluye el comercio internacional, sino que lo permite pero sólo para aquellos excedentes que persisten luego de que se atendieron las demandas de la población del Cono Sur. En efecto, la finalidad primaria del desarrollo sostenible regional apunta a cubrir las necesidades de toda la población del Cono Sur. Por lo tanto, explotaciones actuales como el cultivo de soja para exportar para alimentar ganados en otros continentes caería drásticamente, y se enfatizarían los cultivos y ganados para alimentar humanos y, en primer lugar, los del propio Cono Sur. Los estudios disponibles muestran que aún bajo condiciones muy exigentes de congelación de la frontera agropecuaria en el Cono Sur, se lograrían bienes agropecuarios suficientes para anular los componentes nutricionales de la pobreza en todos los países e, igualmente, persistiría un excedente exportable (Gudynas, 2000[b]).

El regionalismo autónomo mantiene las metas de preservación del patrimonio ecológico que imponen condicionantes sobre el proceso de integración. En tanto los ecosistemas están distribuidos de forma heterogénea y éstos presentan distintas aptitudes productivas, se atienden los usos diferenciales del suelo y los servicios ecológicos, que deben ser valorados y recompensados a nivel regional. Las consecuencias prácticas de estas ideas van desde la necesidad de establecer estrategias de ordenamiento territorial-regionales a la instalación de fondos de compensación independientes de las fronteras de los países.

Las articulaciones sociales en un programa de este tipo apuntan en sentido distinto a quienes buscan alternativas a la globalización apelando a declaraciones genéricas sobre profundizar la democracia en un gobierno mundial desde una sociedad civil global (por ejemplo Amin, 1999). Tanto dentro de los países como en el Cono Sur son obvias la diversidad y heterogeneidad de los actores sociales. Si bien se podrán consensuar estrategias comunes, la sociedad civil es heterogénea, sus historias son diversas, y ese tipo de atributos se deben preservar y son positivos. Este modelo reconoce que se mantendrán conflictos de intereses, y no se los intenta ocultar ni anular por imposición de unos intereses sobre otros, sino que se les quiere dar un escenario donde expresarlos y dirimirlos.

Todavía más: la diversidad ecológica permite generar mayor complementariedad productiva para atender las necesidades humanas, pero ello a su vez involucrará a un número mayor de comunidades y grupos y, por lo tanto, aumentará la diversidad de posturas políticas. Esta tensión hace que sea esencial contar con un espacio político democrático para lograr la viabilidad de una propuesta de este tipo.

La importancia de este componente político, a nivel regional, no siempre ha recibido la atención que merece. Por ejemplo, la propuesta de la CEPAL de un “regionalismo abierto” presenta varios puntos de divergencia con el regionalismo autónomo. En su formulación original, la propuesta cepalina era vista como un medio de acelerar la inserción de la región en la economía global, enfatizaba los aspectos comerciales, minimizaba los componentes políticos, y no existían referencias a condiciones sociales y ambientales (CEPAL, 1994). De hecho, la propuesta de la CEPAL de avanzar simultáneamente en lo regional y lo global está en contra de uno de los objetivos políticos actuales del Mercosur, que es aumentar su poder de negociación en el contexto hemisférico e internacional. El concepto cepalino no otorga un papel sustantivo a la política y, por ello, no se exploran instituciones democráticas propias del proceso de integración, ni los límites que se derivan a la soberanía del estado-nación, ni los medios para volver a poner en un primer plano al ciudadano.

Las reformas a nivel nacional se deben articular con instituciones democráticas propias para el Mercosur. Especialmente en el caso del desarrollo sostenible ello es indispensable, en tanto se deberán abordar temas regionales novedosos, para los cuales se tiene poca experiencia (como recursos compartidos, áreas de frontera, etc.). En este caso son indispensables reformas para superar el sentimiento de descreimiento con la política y la acción política. Por ello, es necesario un fortalecimiento de la actual Comisión Parlamentaria Conjunta, pero que apunte hacia un Parlamento del Mercosur. Es cierto que un mecanismo tal no resolverá todo; por lo tanto, es necesario pensar en instituciones en paralelo. En ese sentido, se debe analizar la instalación de pequeños cuerpos legislativos para bioregiones, independientes de las fronteras políticas, y circunscriptos a una zona ecológica. Esto implicará fuertes intervenciones sobre el concepto de soberanía nacional que maneja cada uno de los países. De la misma manera, los actuales espacios de acceso a la información y asesoría, como el Consejo Consultivo Económico Social, también deben ser fortalecidos.

Es cierto que los mecanismos democráticos y sus instituciones son usualmente lentos y complejos (correspondiendo a las quejas de la lenta marcha en los congresos), pero allí se ofrece la posibilidad de tomar visiones diversas. No debe olvidarse que la actual delegación democrática a su vez descansa en poderes de incidencia restringidos a algunos sectores, usualmente empresariales, sin los contrapesos necesarios desde otros actores sociales organizados. Los propios gobiernos quedan atrapados en estrategias que reducen sus márgenes de maniobra al no potenciar otros actores con visiones discordantes que, en ciertos momentos, podrían serles de ayuda para superar las presiones empresariales. En tanto una estrategia hacia la sustentabilidad afectará fuertemente a esos grupos económicos, es dable esperar que éstos reaccionen por lo que consideran pérdidas. Bajo ese tipo de disputa un escenario político plural donde lograr los respaldos para medidas de reforma económica es indispensable para viabilizar los cambios y regular

socialmente la marcha del mercado. El examen cruzado entre actores, con responsabilidades compartidas, reduce la delegación a un mínimo. Esto requiere mantener viables las posibilidades de análisis público, donde las críticas y visiones opuestas se debaten en la esfera pública, muchas veces recurriendo a la prensa. Asimismo, es importante subrayar el papel del sistema judicial, y que su reforma y fortalecimiento debe estar en la agenda de los temas de ecología política.

El regionalismo autónomo a su vez implica repensar la globalización. Una estrategia de desarrollo sostenible no puede ser dependiente de la globalización, especialmente aquella de tono económico y, en particular, por el patrón de primarización en la región. Se considera a la globalización un proceso que se expresa en diferentes dimensiones (económica, política, cultural, ambiental, etc.). La sustentabilidad requiere alcanzar autonomía para escoger y practicar una nueva estrategia de desarrollo. Esta autonomía, a su vez, implica el poder desvincularse de los procesos de globalización allí donde se considere necesario. Esto no significa aislarse comercialmente, lo que tendría enormes repercusiones económicas (caída de ingresos por exportaciones) y sociales (desempleo), sino reordenar las relaciones comerciales, poniendo las metas primarias en la región y en los fines sociales y ambientales. El comercio regional debe a su vez asegurar la autosuficiencia alimentaria y la mejora de la nutrición de los sectores más pobres. Esta posición tampoco excluye al comercio extra-regional, sino que éste se mantendría para los excedentes de productos en explotación en la región, o bien otros productos en aquellas áreas donde sea ecológicamente permitido producirlos. Por lo tanto, el comercio internacional no es rechazado, sino que se busca su regulación dentro de las metas del desarrollo sustentable.

La construcción del regionalismo autónomo basado en el desarrollo sustentable implica un conjunto muy amplio de actores y, por lo tanto, una y otra vez recuerda la necesidad de contar con escenarios políticos. El desarrollo sostenible va mucho más allá de las propuestas técnicas y, en realidad, es una permanente construcción política.

## Bibliografía

- Altvater, Elmar 1999 “Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos”, en dos Santos, T. (ed) *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI* (Rio de Janeiro: Contraponto) 109-153.
- Amin, Samir 1999 *El capitalismo en la era de la globalización* (Buenos Aires: Paidós).
- CEPAL 1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL).
- Gómez, J. M. 1997 “Globalização, Estado-Nação e Cidadania”, en *Instituto Relações Internacionais* (Rio de Janeiro) N° 21.
- Gudynas, Eduardo 1997 “Mercantilización del desarrollo”, en *Tercer Mundo Económico* (Montevideo) N° 101, 15-19.
- Gudynas, Eduardo 1999 *Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo* (La Paz: Fobomade, Prodena y CIDES/UMSA).
- Gudynas, E. 2000[a] “Integración económica y desintegración ecológica en el Mercosur”, en “Recht auf Umwelt, oder Umwlet ohne Recht?”, Raza, W. G. (ed.) *Atención, Jahrbuch des Osterreichischen Lateinamerika-Instituts* (Viena: Band 4) 46-59.
- Gudynas, E. 2000[b] “Patrimonio ecológico y articulación con el regionalismo autónomo”, en *Umbrales, Postgrado Ciencias Desarrollo* (La Paz) N° 8, 105-129.
- Gudynas, E. y A. Santandreu 1997 “Irrupción ciudadana y ‘Estado-tapón’”, en *Ambiente y Desarrollo* (Santiago de Chile) Vol. 13, N° 1, 62-67.
- Klein, W. F. 2000 *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe 1987 *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia* (Madrid: Siglo XXI).
- Lipietz, Alain 1997 *Elegir la audacia* (Madrid: Trotta).
- Mouffe, Chantal 1999 *El retorno de lo político* (Barcelona: Paidós).
- O’Donnell, G. 1993 “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), N° 108, 62-87.
- O’Donnell, G. 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós).

Schapper, M. 1999 *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

## **Notas**

1 Las ideas sobre regionalismo autónomo se desarrollan en la iniciativa Sur Sustentable 2025, cuyas metas son proponer estrategias en desarrollo sostenible para los países del Cono Sur, asumiendo una integración plena para el año 2025.