

6.

El concepto de Regionalismo Autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur

Eduardo Gudynas

Los debates sobre desarrollo sustentable han avanzado considerablemente en los últimos años, tanto en los aspectos conceptuales como en las propuestas de acción. Si bien la mayor parte de los aportes tienen lugar en los países industrializados, es posible ensayar propuestas aplicables en América Latina. En este artículo se sigue ese camino, analizándose una estrategia de sustentabilidad vinculada a la integración regional en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay).

La dimensión regional es particularmente importante, ya que un país actuando en forma aislada encuentra formidables obstáculos para adentrarse en la sustentabilidad. Por lo tanto, la integración regional en el Cono Sur es una condición para la posibilidad de un programa alternativo. El camino actual de la integración, ejemplificado por el Mercosur, no permite adentrarse en el desarrollo sustentable, de donde surge que es indispensable generar nuevos conceptos para hacer posible una sustentabilidad regional. Como respuesta a esa necesidad se presenta una propuesta sobre sustentabilidad ajustada a las condiciones actuales del Cono Sur, que jerarquiza la conservación de la biodiversidad, articulándola con usos productivos y bajo importantes cambios políticos, dentro de el nuevo concepto de Regionalismo Autónomo.

El presente artículo comienza con un breve recordatorio sobre la situación social y ambiental en la región. Como segundo paso se discute la base conceptual del desarrollo sustentable, incorporando particularidades de los países del Cono Sur, esencialmente, su dotación de recursos naturales y sus niveles de pobreza e

inequidad, y los imperativos que se derivan de esas situaciones. De estas bases se derivan metas para una estrategia de sustentabilidad, las que son analizadas y comentadas. A su vez, estas propuestas se discuten en el contexto de la integración regional, donde se propone el nuevo concepto de Regionalismo Autónomo.

La visión de la sustentabilidad basada en el patrimonio natural y en la construcción de un regionalismo autónomo, son elementos centrales del trabajo que realiza CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) en el Cono Sur, en especial bajo la iniciativa Sur Sustentable 2025. Esta iniciativa analiza opciones de sustentabilidad al año 2025, asumiendo la integración plena de los países de la región, y es un intento de ofrecer propuestas concretas de desarrollo sustentable aplicando el concepto de Regionalismo Autónomo, siguiendo metas que si bien son ambiciosas, son viables y pueden ser alcanzadas. En esto existe un deliberado intento de dar un paso más allá de la persistente dicotomía en nuestros países, donde existen dos posiciones: unos reclaman cambios radicales pero sin indicaciones precisas sobre cómo llegar a ellos, mientras otros postulan modificaciones tan tímidas que arribamos a situaciones que no solucionan la esencia de nuestros problemas.

El carácter del análisis es interdisciplinario, y por lo tanto se articularán ideas que provienen desde diferentes disciplinas bajo el marco conceptual de la sustentabilidad. Se profundizan ideas adelantadas en artículos anteriores listados en la bibliografía, pero especialmente en Gudynas (1999, 2000a). Los límites de espacio impiden discutir cada uno de los aspectos, pero se ofrece la información y fundamentación esencial para cada uno de ellos. Deben tenerse presentes además los estudios de caso presentados en este volumen, así como el análisis para el sector energía por Honty (2002).

Estas ideas fueron presentadas en talleres sobre integración, sustentabilidad y democracia que se realizaron en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, durante los años 2000 y 2001, y en varios documentos de avance estuvieron disponibles como Reportes de Avance (tanto en papel como en un sitio en internet). Estoy agradecido a todos los participantes en esos encuentros, así como a los que comentaron las ideas por escrito. También debo agradecer a los colegas de CLAES que han acompañado esta iniciativa, a José da Cruz que revisó el manuscrito final, y a la Fundación C.S. Mott por su apoyo.

La situación en el Mercosur

El proceso de integración del Mercado Común del Sur (Mercosur) se inició en 1991, integrando a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay avanzó rápidamente hasta el estado de una unión aduanera. Al proceso se han sumado Bolivia y Chile a nivel de acuerdos de libre comercio. A lo largo de estos años se ha vivido en una paradoja: un proceso de integración económica a la vez que se observa una desintegración ecológica, en tanto se mantiene, o se han agravado, los problemas ambientales regionales (Gudynas 1996, 2000b).

A modo de ejemplo, entre los problemas más graves se pueden mencionar la sostenida degradación y desertificación (especialmente en Argentina), la deforestación (en áreas como los bosques tropicales de Brasil y Bolivia, los subtropicales de Brasil y Paraguay), el avance de la frontera agropecuaria (notablemente en el Cerrado de Brasil), la reducción de las áreas naturales (en todos los países). A su vez, los problemas de contaminación se mantienen o se han agravado, tanto a nivel de minería (Bolivia y Chile), como en la agropecuaria (por ejemplo, por la sobreutilización de agroquímicos). La situación ambiental de las ciudades ha empeorado; se mantienen serios problemas de contaminación aérea en Santiago, no se ha solucionado el manejo de residuos urbanos y efluentes en Buenos Aires, las grandes ciudades de Brasil ofrecen todos los ejemplos posibles de impactos ambientales, e incluso en Montevideo ha estallado una crisis por masiva contaminación por plomo.

El proceso de integración en el Mercosur logró avances importantes desde el punto de vista comercial en la década de 1990 (el comercio intra-Mercosur trepó del 8.9% en 1990 al 25% en 1998), pero a partir de la devaluación de la moneda brasileña en 1999, comenzaron a sumarse las dificultades que eclosionaron con la grave crisis en Argentina en 2001 (el comercio intraregional cayó al 20% en 2000). En todos los países miembros, las estrategias de desarrollo han tenido un sesgo neoliberal, con diversos énfasis (muy fuerte en Argentina y Chile, con algunas salvedades nacionalistas en Brasil), con diversos grados de crisis fiscal, profundizándose un patrón de desarrollo primario basado en gran medida en exportar recursos naturales y disminución del sector manufacturero. La expansión del cultivo de soja es un claro ejemplo de esa tendencia; se registró una fuerte expansión en Argentina, Brasil y Bolivia, con importantes impactos ambientales (introducción de transgénicos, aumento del uso de ciertos herbicidas, nuevos planes de riego, deforestación en el Cerrado, etc.).

Esos países mantienen estructuras de producción basadas en recursos naturales y concentradas, de donde "el ajuste a través de las fuerzas libres del mercado impide una distribución equitativa de los costos y beneficios" con lo que se recrean a nivel regional esas mismas estructuras concentradas (Macadar, 1994). Bajo esos y otros factores, los intentos de coordinar políticas productivas no fructificaron. Se mantienen altos niveles de pobreza en varias naciones (los casos más dramáticos son Bolivia con el 62% de la población y Paraguay 46% según CEPAL, mientras que nuevos reportes preliminares para Argentina en 2002 indican un 47%). Se mantiene un segmento de la población con malnutrición (23% en Bolivia, 13% en Paraguay y 10% en Brasil; en total más de 23 millones de personas en el Cono Sur no reciben una dieta adecuada; datos de CEPAL-IICA, 2001). A pesar de este cuadro, la propuesta de desarrollo que se defiende busca alcanzar el nivel de consumo de los países industrializados, aún a costa de la pérdida de recursos naturales y la desigualdad (fig. 1).

Los componentes sociales y ambientales del Mercosur siguen dependiendo esencialmente de las legislaciones de cada país. No se ha logrado dar el paso hacia

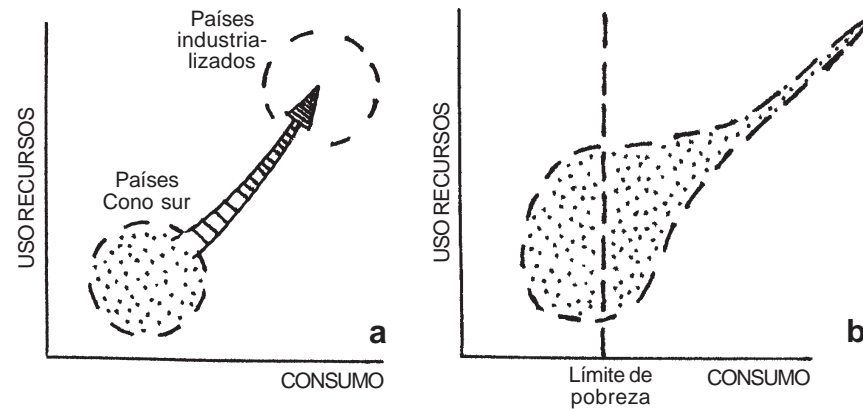


Figura 1. (a) Los patrones actuales de desarrollo en el Cono Sur intentan alcanzar el nivel de consumo de los países industrializados, a pesar del alto impacto ambiental que ello implica y el mantenimiento de las desigualdades. **(b)** En el Cono Sur se puede observar que aproximadamente el 38% de la población (poco más de 89 millones de personas) se encuentra debajo de la línea de pobreza, donde la mayoría de ellos hacen un bajo uso de recursos naturales. Por otro lado existen algunos grupos de alto poder adquisitivo que les permite un elevado nivel de consumo. El cuadro resultante es una distribución diferencial de la población en el uso de recursos y el consumo.

una normativa supranacional, en especial por la oposición de Brasil, los acuerdos intergubernamentales son débiles, y las posiciones de cada socio son en muchos casos contradictorias (véase por el ejemplo el análisis de Becker, en este volumen). Se aprobaron las declaraciones presidenciales Sociolaboral y de los Derechos Fundamentales del Consumidor, y un acuerdo sobre temas ambientales. El caso del Acuerdo Marco Ambiental del Mercosur revela esas limitaciones, ya que en todo momento fue resistido por Argentina por temor a que debiera mejorar su normativa ambiental.

Las normativas ambientales nacionales siguen siendo débiles, con marcos institucionales mínimos (como es el caso de Chile, que cuenta con una ley marco y una comisión nacional), o mucho más diversificados, pero de baja aplicación (como son los casos de Bolivia y Brasil, que poseen las más diversas agencias ambientales y una amplia legislación, pero que no se la cumple adecuadamente). El problema es que el propio concepto de regulación estatal se encuentra debilitado, tanto por autolimitaciones desde el Estado como por el traspaso a empresas privadas, con ejemplos muy claros en Argentina y Chile. Bajo estas condiciones, las limitaciones nacionales como las del mercado común, impiden iniciar estrategias de sustentabilidad.

En el mismo sentido, debe reconocerse que el Mercosur posee ciertos componentes políticos y consultivos, y que no ha sido un acuerdo que se ha restringido únicamente a la esfera comercial. Sin embargo, incluso ese componente político está supeditado a metas económicas y además tiene un fuerte componente

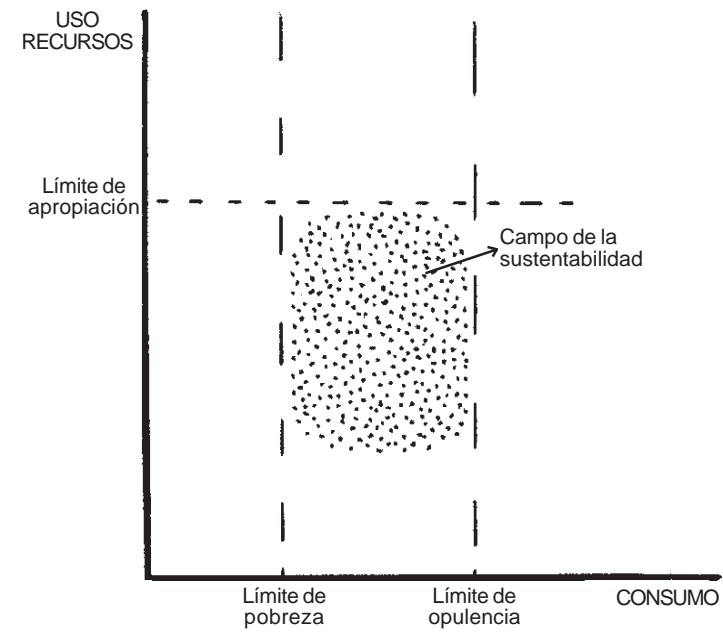


Figura 2. Campo de sustentabilidad delimitado por el límite de pobreza y de opulencia en el consumo, y el límite de apropiación de recursos naturales que asegure la preservación de la biodiversidad y la integridad de los ecosistemas.

delegativo, con fuerte presencia de los poderes ejecutivos (Gudynas, 2002; Scagliola en el presente volumen). Las instancias participativas, como la Comisión Parlamentaria Conjunta o el Foro Consultivo Económico Social, mantienen un papel limitado. Ese componente político ha permitido dar algunos pasos hacia un marco en políticas sociales (Moavro, 2001), pero mucho menos en el terreno ambiental. Si bien los resultados han sido pobres, la estructura institucional del Mercosur permitiría avances mucho mayores.

Por lo tanto se debe concluir que la situación actual en el Cono Sur es una estrategia insustentable y que el proceso de integración en el Mercosur no es capaz de detener esa marcha, ni ofrece opciones de cambio sustancial. Es necesario introducir metas precisas en desarrollo sustentable en cada país y a nivel regional, y paralelamente ofrecer una opción de integración que favorezca esa sustentabilidad.

Concepto de desarrollo sustentable

En los debates sobre desarrollo sustentable existe un creciente acuerdo sobre la necesidad de reducir el ritmo de apropiación de recursos naturales y generación

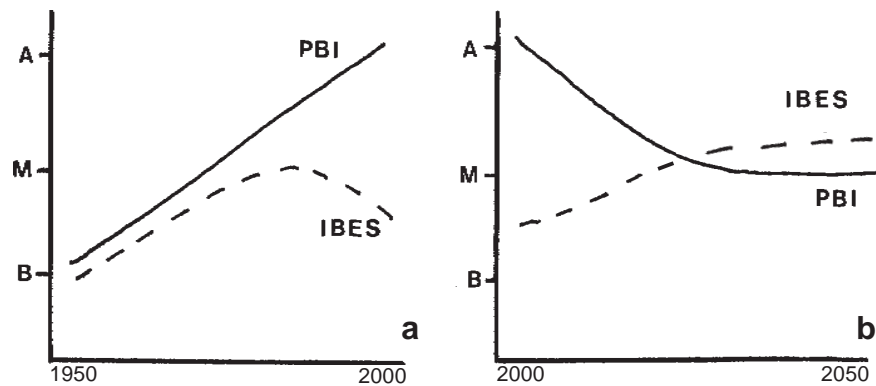


Figura 3. Esquema de las relaciones entre crecimiento económico y calidad de vida. PBI: producto bruto interno *per capita*; IBES: índice de bienestar económico social. **(a)** La información disponible para al menos cinco países industrializados muestra una fase inicial de aumento de los dos indicadores. Después de un punto de desacople, los incrementos en la economía generan deterioros crecientes en la calidad de vida. Las curvas son ejemplos esquemáticos basados en Max-Neef (1995). **(b)** Una estrategia volcada a la sustentabilidad al año 2050 requiere una reducción económica y un aumento y estabilización del IBES. Todas las curvas son ejemplos esquemáticos; A alto, M medio, B bajo.

de impactos en los países industrializados. Esto se ha expresado en llamados a reducir su crecimiento económico, desmaterializar su economía, etc. Las actuales estrategias en esos países, si bien mantienen el crecimiento económico, generan un alto impacto ambiental y además su saldo neto de calidad de vida también se reduce. Si se aborda la cuestión apelando a las relaciones entre indicadores agregados económicos (PBI) e indicadores corregidos social y ambientalmente (IBES -índice de bienestar económico social; Daly y Cobb, 1989), se ha observado que los recientes aumentos en el producto bruto en esos países tienen el efecto paradójico de reducir los indicadores de calidad de vida. El crecimiento económico adicional termina desvinculándose de las mejoras en la calidad de vida, la que en realidad comienza a caer (Fig. 3b).

Por lo tanto, postular que los países del Cono Sur deberían seguir el mismo camino recorrido por otras naciones industrializadas, significaría continuar la destrucción de la base ecológica sin asegurar la calidad de vida para las mayorías. De hecho, está comenzando a surgir la evidencia que en nuestros países, si bien el PBI *per capita* no ha crecido a los niveles de las naciones industrializadas, igualmente los indicadores de bienestar también están desacoplados de los progresos económicos (véase el caso de Chile; Castañeda, 1999).

En la discusión que tiene lugar en los países del Norte se postula repetidamente la necesidad de abandonar el crecimiento económico como meta: el aumento del PBI no puede ser la finalidad del desarrollo. En realidad, los objetivos deben volver a centrarse en la calidad de vida y en esta caso sería necesario elevar los

valores del IBES y en asegurar la protección ambiental. En las naciones industrializadas eso necesariamente significa detener el crecimiento, y en muchos casos reducir sus subsistemas económicos. Las razones se deben, entre otras, a la enorme proporción que representa su impacto ambiental a escala global, a la apropiación de recursos naturales que se hace en ecosistemas de naciones del Sur, etc. Existen varias propuestas para esos países, cada vez más concretas, que tienen en común aspectos como los siguientes: (a) una desmaterialización de sus economías, (b) consecuente reducción de consumo de energía y recursos, (c) reducción del crecimiento económico, (d) énfasis en el bienestar, especialmente no-material, y (e) énfasis en los servicios antes que en la posesión (véanse por ejemplo las propuestas de von Weizsäcker y colab., 1997; Sachs y colab., 1998).

En nuestros países del Cono Sur la situación es diferente, y no podrían transplantarse esas propuestas como un todo. Algunas distinciones claves a cuenta incluyen en el terreno ambiental una importante base de áreas silvestres y recursos naturales, incluyendo una mayor riqueza en especies de fauna y flora, con áreas de distribución más reducidas; en el terreno social se encuentran mayores niveles de pobreza, incluyendo marginalidad y exclusión; debilidad externa de las economías nacionales, que siguen siendo muy dependientes de la apropiación y venta de los recursos naturales; rezago científico técnico, lo que limita las capacidades de innovación en estrategias sustentables y debilidad de los regímenes democráticos y sesgos autoritarios, lo que limita los ensayos alternativos en las políticas de desarrollo.

Teniendo en cuenta este tipo de limitaciones, el primer paso es precisar los aspectos claves de una estrategia en desarrollo sustentable en el Cono Sur. Es compartible abandonar las posturas tradicionales que se reducen a buscar el crecimiento económico como única meta, suponiendo que su consecuencia serán los avances sociales y ambientales. Por lo tanto, la visión del desarrollo sustentable que se postula para el Cono Sur no defiende al crecimiento económico como un fin en sí mismo; en cambio, se indica que las metas son elevar la calidad de vida y satisfacer las necesidades humanas, y preservar la biodiversidad. Pero en el caso de los países del Cono Sur debe admitirse que será necesario el crecimiento económico para poder atender algunas necesidades claves, por ejemplo referidas a la vivienda, saneamiento, etc., indispensables para erradicar la pobreza. Esto hace que la propuesta sea un poco más compleja, en tanto no puede postularse una reducción del subsistema económico como un todo; en cambio debería permitirse el crecimiento económico allí donde sea funcional a fines sociales y ambientales.

Por lo tanto, el balance entre dimensiones sociales, ambientales y económicas debe analizarse atendiendo varios aspectos, como el uso de recursos naturales, el nivel de consumo, la apropiación territorial, etc. Comenzando por los dos primeros, pueden considerarse niveles por persona, de consumo y de uso de recursos naturales (en un sentido amplio, incluyendo tanto la extracción de recursos, la apropiación de territorio, los impactos por desechos, etc.). En primer lugar, es necesario recono-

cer que es indispensable un cierto nivel de consumo de recursos naturales necesario para mantener las funciones vitales de las personas bajo condiciones de calidad de vida adecuadas. En esa dimensión es posible identificar una línea de pobreza por debajo de la cual las personas no satisfacen adecuadamente sus necesidades vitales. La línea de pobreza determina un nivel crítico de apropiación de recursos naturales para asegurar la alimentación, vivienda, vestimenta, sanidad, etc. En la actualidad, aproximadamente el 38% de la población del Cono Sur se encuentra por debajo de la línea de pobreza (aproximadamente poco más de 89 millones de personas), y de ellos, la mayor parte hacen bajo uso de recursos (fig. 1b). Sin embargo, algunos hacen una sobreexplotación ineficiente y depredadora, en muchos casos desencadenada por las propias condiciones de pobreza, como la sobre-explotación en minifundios o la deforestación por "chaqueo" de subsistencia, lo que explica la asimetría en el área de la fig. 1b. Un conjunto importante de la población por encima de la línea de pobreza, muestra niveles medios en el consumo y uso de recursos en *comparación* a los de un país industrializado. Finalmente hay una minoría que tiene niveles crecientes de alto consumo, algunos aproximándose a las condiciones observadas en los países industrializados; el ejemplo típico son las elites más adineradas en las ciudades del Cono Sur, que vive en lujosas mansiones, con varios automóviles, altísimo nivel de consumo material, etc. El dinero destinado al consumo es muy importante; el poder adquisitivo total en el año 2000, superaba los \$ 386 mil millones de dólares en Brasil, y alcanzaba casi \$ 208 mil millones de dólares en Argentina (América Economía, No 198, 2000). Incluso los sectores más empobrecidos se vuelcan a comprar, dentro de sus posibilidades, bienes suntuarios; sirve como ejemplo que en el año 2000, en Brasil se vendieron discos compactos y cassettes por \$ 724,7 millones de dólares (América Economía, No 218, 2001), o que Uruguay alcanzó un record mundial de ventas en la inauguración de un supermercado en 1999: en los dos primeros días fue visitado por 50 mil personas que agotaron su stock de 7 500 bicicletas, mientras que en la primera semana se vendieron 7 mil televisores y 30 mil pantalones jean. Finalmente, debe advertirse que este cuadro conceptual si bien se refiere al consumo *per capita* en el Cono Sur, por lo que no se debe olvidar que también se realiza una alta extracción de recursos naturales para derivarla al consumo de la población en otros países.

El abordaje del problema de la pobreza determina una situación distinta a la que se enfrenta en los países industrializados, donde hay una mayor proporción de población sobreconsumidora, sin olvidar que incluso en esos países hay grupos bajo condiciones de pobreza. Por lo tanto, la situación es en buena medida inversa a la observada en el Cono Sur.

De esta manera, volviendo a los niveles de consumo, además de la línea de pobreza como límite inferior, se puede postular un límite superior, aquí denominado *línea de opulencia*. Ese "techo" alude a un consumo que genera impactos sociales y ambientales negativos, como por ejemplo la generación exagerada de desperdicios, el uso excesivo de energía, o la apropiación de extensas áreas territoriales (fig. 2). En este caso existen mayores incertidumbres sobre los niveles donde

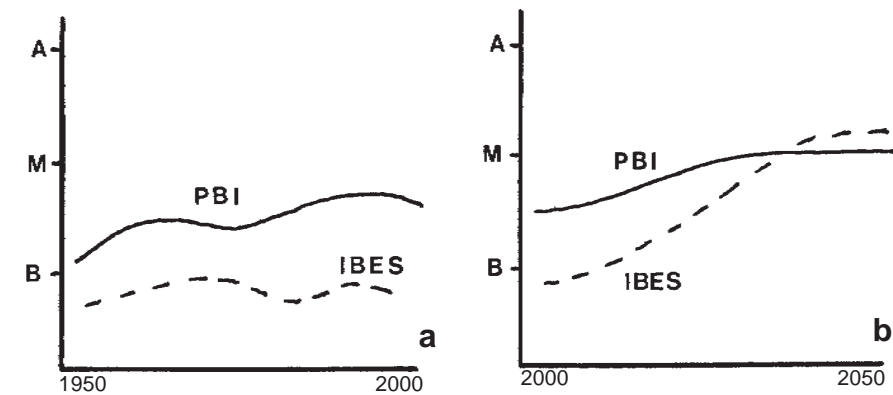


Figura 4. (a) Esquema de la probable relación entre PBI e IBES en un país del Cono Sur basado en el caso de Chile (Castañeda, 1999). Se observan altibajos en los dos indicadores, con una brecha mantenida, donde los aumentos en el producto bruto no logran incrementos similares en la calidad de vida. (b) Propuesta orientada a la sustentabilidad, donde se eleva y estabiliza el producto bruto interno, buscando un incremento mayor del IBES hasta estabilizarlo y acoplarlo a la marcha de la economía. Otras referencias como en la fig. 3.

colocar este límite. La distinción basada en los niveles de consumo *per capita* tiene antecedentes en los conceptos de sobre-consumidores y consumidores marginales y sustentables realizada por Durning, 1991; más recientemente, van Brakel (1999) la relacionó con el uso de recursos naturales.

En el caso del Cono Sur, una estrategia de desarrollo sustentable debe intervenir en estos patrones de desarrollo: desde un punto de vista cultural rompiendo el anhelo de acceder a un sobreconsumo expansivo; desde un punto de vista práctico reduciendo los niveles de apropiación de las elites y subiendo el consumo de los más pobres, aunque volcado hacia elementos que aseguren su calidad de vida. La finalidad de una estrategia de este tipo reside en mantenerse dentro de un área de consumo sustentable, por encima de la línea de pobreza y por debajo de la marca de opulencia.

De la misma manera es necesario identificar un *límite de apropiación* en el eje referido al uso de los recursos naturales (fig. 2). En este caso se deben subrayar los determinantes ecológicos, a diferencia de la dimensión del consumo que se encuentra vinculada al ser humano. El eje del uso de los recursos naturales parte de la estructura y función de los ecosistemas. En algunos casos los límites han sido referidos al concepto de capacidad de carga, el que indica el número máximo de individuos que se puede mantener con los recursos que brinda el ambiente; ese límite se considera tanto en la extracción de recursos naturales como la apropiación del territorio y los impactos ambientales. Existe amplia literatura que defiende una estrategia de sustentabilidad dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas (e.g. Cohen, 1995). A pesar que el concepto de capacidad de carga

expresa potencialidades ecosistémicas, éstas son consideradas en función de la especie que aprovecha esos recursos, en nuestro caso el ser humano. Por lo tanto, el concepto de capacidad de carga posee la dificultad de un uso restrictivo donde son relevantes aquellos elementos ambientales necesarios para la sobrevivencia humana. Bajo esa perspectiva es posible mantenerse dentro de la capacidad de carga ecosistémica mientras se extinguen especies que no afectan la sobrevida humana.

La visión que aquí se defiende para el Cono Sur implica además asegurar la integridad y sobrevivencia de la Naturaleza. Por lo tanto la utilización de recursos naturales no puede poner en riesgo esos aspectos, constituyéndose en una condición para cualquier uso humano. Esta condicionalidad se expresa apelando al concepto de *patrimonio natural* y se examina con mayor detalle más abajo, pero puede adelantarse que implica asegurar condiciones para la preservación de las áreas naturales y las especies nativas de fauna y flora.

Considerando los límites de pobreza y opulencia en el consumo, y el límite en el uso de recursos naturales, se define un *campo de sustentabilidad* (fig. 2). El desarrollo sustentable en el Cono Sur debe mantenerse dentro de esos límites y de esta manera ya no tiene sentido plantear como meta el crecimiento económico. Tampoco implica rechazarlo; en algunos sectores podrá ocurrir crecimiento, como es esperable en actividades relacionadas con servicios básicos, educación, etc. Como ya se adelantó arriba, en los patrones de consumo tendrán lugar cambios importantes. En las grandes ciudades del Cono Sur existe una aspiración a lograr altos niveles de consumo, emulando a lo que se observa en Nueva York, Londres o París, presente en vastos sectores de la población, incluyendo a los grupos empobrecidos. Se debe desestimular el consumo de productos superfluos, con alto impacto ambiental y escaso aporte a la calidad de vida. Paralelamente los procesos productivos también requieren importantes modificaciones, en especial reduciendo el consumo material, llevando a la práctica mayores controles de calidad ambiental, y enfatizando los servicios que brindan los productos antes que su posesión. El acceso a los recursos naturales, y sus beneficios, se deben hacer equitativos, y mejorar la eficiencia en su aprovechamiento.

Apuntando a un futuro inmediato, en los países del Cono Sur es posible que el nuevo balance económico genere una elevación del PBI, aunque sin llegar a los niveles de los países industrializados, pero apuntando decididamente a un importante incremento en la calidad de vida, de donde habrá aumentos comparativamente mayores en el IBES (fig. 4). En este caso es indispensable volver a acoplar la marcha económica con la calidad de vida. Paralelamente, en los países industrializados será necesaria una reducción de su economía y apropiación material, lo que a su vez reducirá a presión de apropiación de recursos en nuestra región, a la vez que se implementa una recuperación de la calidad de vida (fig. 3).

El concepto de patrimonio natural

El propósito de conservar el Patrimonio Natural requiere precisiones. Apelar a esa idea implica una postura radicalmente distinta a la de Capital Natural, que está teniendo mucha influencia en América Latina y que expresa una economización de la Naturaleza. Recordemos que se ha concebido al Capital Natural como el conjunto de activos en la Naturaleza que produce flujos de bienes y servicios útiles para el ser humano; se incluyen no sólo a los seres vivos y al soporte físico, sino también a los procesos que allí operan. La asignación del concepto de Capital a la Naturaleza fortalece la visión dominante de mercantilizar la gestión ambiental, incorporando los recursos naturales al mercado. Esta visión en muchos casos es funcional a procesos de vinculación entre países restringidos a acuerdos de libre comercio, donde la gestión ambiental es subsidiaria y dependiente de metas económicas. La valoración económica anula otras formas de valoración del ambiente, como la estética, cultural o ecológica.

En la postura sobre sustentabilidad que se sigue aquí, la Naturaleza recibe múltiples valoraciones, e incluso hay quienes reconocen valores propios en ella (intrínsecos). Por lo tanto, una visión alternativa requiere otra aproximación distinta que la de Capital Natural para referirse a la Naturaleza, donde el concepto de Patrimonio Natural ofrece varias ventajas. Esta idea implica bienes que se heredan y que son legados a los hijos, de donde se mantienen las exigencias de preservación hacia las generaciones futuras, elemento básico del desarrollo sustentable. Por otro lado, también se incorporan múltiples valoraciones de la Naturaleza; mientras que la idea de Capital Natural fundamenta una única escala de valor económico sobre la cual se miden los componentes de la Naturaleza, el Patrimonio Natural reconoce al precio como una forma de valoración entre varias (cultural, estética, religiosa, ecológica, etc.). De esta manera, el Patrimonio Natural, a su vez, requiere mecanismos abiertos y plurales, de tipo político, donde se expresan las diferentes formas de valoración.

En el caso del Cono Sur, la propuesta de sustentabilidad parte de la preservación del Patrimonio Natural por sus propios valores. Esto requiere atender varios componentes, entre los que se destacan impedir la extinción de especies y ecosistemas, asegurar áreas suficientes para mantener la integridad ecosistémica y las superficies necesarias para su fauna y flora. Recordemos que el Cono Sur presenta varias particularidades en este sentido. Existen áreas muy importantes que se mantienen en condiciones naturales, especialmente aquellas que quedaron fuera del uso agropecuario. Además, como ya se mencionó, los niveles de biodiversidad son altos, en particular en las zonas subtropicales tales como los valles de las Yungas, bosques subtropicales (como el Paranense), o los humedales. El objetivo de la sustentabilidad radica entonces en asegurar la preservación tanto de áreas representativas de los diferentes tipos de ecosistemas, como de los elencos de especies que albergan.

De esta manera, el límite en el uso de recursos naturales es más exigente que si únicamente se atendiera la capacidad de carga, ya que la preservación de

especies y ecosistemas son fines en sí mismos, independientemente de su aprovechamiento humano. Este imperativo de preservación restringe aún más el campo de posibilidades para el desarrollo sustentable. Las propuestas surgidas en los países del norte tienen mayores campos de acción, ya que su riqueza en especies es menor y las áreas de distribución son comparativamente mayores, de donde la disponibilidad de apropiación territorial se incrementa. Además parten de una situación histórica donde prácticamente todos sus ambientes han sido muy modificados por el ser humano, por lo que sus metas de conservación pueden ser más modestas y seguramente terminarán más relacionadas con la rehabilitación y restauración de los ecosistemas.

Desarrollo sustentable superfuerte

Como se acaba de adelantar, el compromiso con la preservación del Patrimonio Natural también tiene consecuencias para el concepto de desarrollo sustentable, precisando todavía más el sentido en que será aplicado en la presente propuesta. Debe recordarse que en estos momentos se pueden observar tres grandes tendencias en las concepciones sobre la sustentabilidad: débil, fuerte y superfuerte. La primera, *sustentabilidad débil*, es funcional a las estrategias de crecimiento económico aunque las obliga a incorporar la temática ambiental; un elemento clave es extender el concepto de "Capital" a la Naturaleza. Para esta corriente, la sustentabilidad implica mantener constante el acervo de Capital total, sumándose el Capital Natural con aquel derivado de las acciones humanas. Otra corriente, llamada *sustentabilidad fuerte*, no acepta la substitución entre esas formas de capital, de donde se debe mantener un cierto stock crítico de Capital Natural, convirtiéndose esto en un objetivo en sí mismo del desarrollo sustentable. Finalmente, una tercera tendencia, la *sustentabilidad superfuerte*, cuestiona el uso del concepto de Capital sobre la Naturaleza, y defiende el de Patrimonio Natural. En este caso, si bien se reconocen los aportes económicos que hace el ambiente, admitiéndose la necesidad de conservarlo para atender las necesidades humanas y otros aspectos análogos, se defiende un imperativo ético de preservar la Naturaleza por sus valores propios, independientes de la utilidad para el ser humano.

Por lo tanto, el desarrollo sustentable debe asegurar que los ambientes naturales, su fauna y flora, puedan sobrevivir. Esta meta implica detener el deterioro ambiental; detener el avance de la frontera agropecuaria en algunos ecosistemas, y establecer un sistema de áreas protegidas adecuado a estos fines. La información disponible en la actualidad indica que las estrategias usuales de pequeñas áreas protegidas es insuficiente; incluso la meta defendida por Europa Sostenible del Instituto Wuppertal (WIKUE, 1996), no permitiría alcanzar esa meta. El problema radica en que sitios pequeños y aislados unos de otros, no ofrecen garantías de supervivencia en largas escalas de tiempo (miles de años). En este caso se siguen las propuestas de la biología de la conservación, y se postula establecer sistemas

y redes de protección que cubran aproximadamente el 50% de las superficies continentales, con especial atención a las condiciones de sobrevida de las especies clave en los ecosistemas, especialmente los depredadores de cúspide (carnívoros; véase Soulé y Terborgh, 1999).

Por lo tanto, al menos el 50% de la superficie de cada región ecológica del Cono Sur debe encontrarse bajo un manejo ambiental orientado a su preservación. Este manejo debe incluir un abanico de instrumentos de protección, que van desde áreas de manejo múltiple a reservas estrictas. Una condición adicional es que al menos un 10% de esa superficie debe estar bajo la categoría de protección estricta, es decir, fuera de los usos humanos.

Estas medidas son necesarias para asegurar la preservación de la biodiversidad; el límite superior en el uso humano de los recursos naturales debe contemplar este techo (fig. 2). Este propósito también implica un proceso de "re-wilding" de varias bioregiones, donde este "asilvestrar" es entendido como la responsabilidad de reparar y recuperar ecosistemas a los estados silvestres originales, con lo cual se busca asegurar la supervivencia de las especies más allá de cualquier duda. La aproximación de estrategias de este tipo es de grano grueso, ya que no se puede asegurar que todas las especies estén representadas.

Conservación y balances territoriales

En la actualidad, todos los grandes ecosistemas del Cono Sur tienen algún grado de deterioro ambiental; en algunos casos las transformaciones han sido muy importantes (como en La Pampa y Patagonia), otros se están degradando (por ejemplo, por deforestación en los bosques Paranaenses), y paralelamente se observan problemas de degradación de suelos y desertificación. Un reciente análisis comparado del estado de las ecoregiones del Cono Sur muestra que para todas ellas, excepto el Monte, existen problemas de media a elevada gravedad (Cuadro 1; Dinerstein y colab., 1995).

Por lo tanto, la estrategia de sustentabilidad superfuerte requiere asegurar la preservación de este patrimonio natural. Ello exige por un lado, fuertes programas de conservación y por otro nuevas estrategias de apropiación de recursos naturales para usos humanos. En el primer caso se deben fortalecer acciones de conservación, incluyendo la ampliación de las áreas bajo manejo ambiental, asegurar una cobertura representativa de todos los ecosistemas dentro de un sistema de áreas protegidas, y asegurar la supervivencia de las especies. En el segundo caso, la apropiación de los recursos y los procesos productivos deben rediseñarse dentro de esos límites ecológicos.

Este camino tiene grandes implicancias territoriales. El caso más claro es la necesidad de mantener bajo manejo ambiental la mitad de la superficie de cada región ecológica, lo que a su vez determina nuevos límites y condiciones para los usos productivos, especialmente agropecuarios. Tanto las regiones ecológicas a

Cuadro 1. Estado de conservación de los principales ecosistemas del Cono Sur.

Estado de conservación evaluando las amenazas que sufre la ecoregión; importancia biológica a nivel geográfico (global, regional, subregional o local), y prioridades para la conservación. Basado, con modificaciones, en Dinerstein y colab. (1995).

ECO REGION	Estado conservación final	Escala de la distintividad biológica	Prioridad conservación
Pantanal	vulnerable	global	máxima regional
Bosque seco de tierras bajas (Bolivia, Brasil)	crítico	global	máxima regional
Bosque seco de montaña (Bolivia)	crítico	subregional	alto regional
Sabanas del Beni	en peligro	subregional	alto regional
Bosque Araucaria	crítico	subregional	alto regional
Sabana Uruguayense	crítico	subregional	moderada regional
Pampas Argentina	en peligro	subregional	alta regional
Chaco húmedo	crítico	global	nacional
Chaco sabanas	vulnerable	regional	máxima
Monte	relativamente estable	subregional	moderada regional
Espinal	vulnerable	subregional	moderada regional
Bosque lluvia invernal (Chile)	en peligro	regional	máxima regional
Bosque templado Valdivia	vulnerable	global	máxima regional
Bosque Nothofagus	vulnerable	subregional	moderada regional
Patagonia	vulnerable	Regional	máxima regional

manejar, como los usos agropecuarios sobre ellas, van más allá de las fronteras y deben ser analizados en una perspectiva regional, involucrando más de un país. Estos y otros factores hacen necesario abordar las condiciones bajo las cuales se relacionan y vinculan los países entre sí en un proceso de integración regional, las que pueden potenciar la sustentabilidad, o impedirla. Por lo tanto es necesario analizar algunos elementos claves sobre la integración regional.

La discusión sobre la integración regional

Debido a que el concepto de desarrollo sustentable que se acaba de presentar tiene un fuerte componente regional, seguidamente se presenta una revisión de las ideas sobre integración regional. En otras palabras, es necesario preguntarse si los conceptos y las prácticas de articulación entre países que actualmente se siguen en América Latina brindan opciones para la sustentabilidad.

Posiblemente una de las ideas más invocadas ha sido la de *regionalismo*

abierto. Este concepto fue inicialmente propuesto por la CEPAL a inicios de la década de 1990, presentándolo como una conciliación entre la integración regional y la liberalización comercial hacia el resto del mundo. Se entendía que esa postura debía *acelerar* el ingreso de los países de la región a la globalización. La propuesta cepalina no rechazaba los acuerdos regionales, aunque parecería inspirarse en el TLCAN como modelo, viéndolo como un proceso esencialmente comercial (de hecho, en los documentos de esa época se prestaba muy poca atención al Mercosur), pero por momentos parece confundir los procesos de transnacionalización y globalización financiera con la integración (CEPAL, 1994). Otros temas, como el laboral o el ambiental, que incluso se discutieron con intensidad en el TLCAN, no son integrados por la CEPAL, pese a las recomendaciones de su propia agenda de Transformación Productiva con Equidad. En sus formulaciones más difundidas, el regionalismo abierto es indiferente al tema ambiental y por lo tanto no ofrece ni metas ni acciones que potencien el desarrollo sustentable. A lo sumo, esos aspectos quedarían en manos de las decisiones domésticas dentro de cada país. Sin embargo, el regionalismo abierto apunta a las estrategias en desarrollo tradicional que justamente en América Latina están en buena medida basadas en la exportación de recursos naturales, y no analiza qué se exporta ni sus impactos. Asimismo, el regionalismo abierto está fuertemente volcado sobre una perspectiva económica, acompasado a las ideas de liberalización comercial, ofreciendo poca atención a los componentes sociales o políticos que permitirían regular el comercio y la integración.

Las ideas de la CEPAL coexistieron con propuestas más difundidas de liberalización comercial y apertura unilateral, especialmente promovidas por países industrializados, varias instituciones internacionales como el Banco Mundial y BID, y diversos autores como S.J. Burki y G.O. Perry. Esta visión presupone que el libre comercio, por sí mismo, asegura los mejores éxitos; su ejemplo más claro son los acuerdos de libre comercio. Incluso hoy en día, quienes comparten esas ideas, reclaman desregular todavía más el sector externo y exportar más, como respuestas para no estar excluidos de la globalización. Sin embargo, esa posición olvida que América Latina ya está marginalizada en buena parte de los procesos globales (Ugarteche, 1997). Esa posición además carece de espacios sustantivos para la construcción de articulaciones políticas; las decisiones quedan liberadas en gran medida a la marcha de los regímenes comerciales, los flujos comerciales, y los actores económicos.

Tanto la postura aperturista tradicional, como el regionalismo abierto, ofrecen limitaciones políticas al desarrollo sustentable, donde son muy reducidas las posibilidades de construir políticas comunes, estrategias acordadas, medidas ambientales comunes, etc. De hecho, un proceso de vinculación entre países exclusivamente basado en aspectos comerciales y económicos puede impedir la integración regional en otros aspectos, como los políticos y productivos. La articulación basada en aspectos económicos puede desembocar en dependencia y subordinación. Esos hechos hacen a esas posturas prácticamente incompatibles con una

sustentabilidad superfuerte, que respeta valoraciones diferentes a las económicas y exige la preservación del patrimonio natural independientemente de sus usos comerciales.

A los efectos de una estrategia de desarrollo sustentable regional es clave el lugar que se le otorgue a los aspectos no-económicos. Se hace necesario distinguir entre procesos de integración que contemplan esas cuestiones, y otros que enfatizan la dimensión comercial. En este sentido, di Filippo y Franco (2000), distinguen dos tipos de integración, "A" y "B". Los acuerdos tipo "A" corresponderían a áreas preferenciales de mercado, donde se han acelerado a nivel regional "los principios del multilateralismo global" bajo los criterios del regionalismo abierto. Los acuerdos tipo "B" son "compromisos intergubernamentales o supragubernamentales que trascienden la esfera de los mercados y abarcan dimensiones políticas, sociales y culturales". Ejemplos de acuerdos del primer tipo serían los convenios de libre comercio entre dos o más países (TLCAN y las negociaciones del ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas), y negociaciones entre bloques (por ejemplo, Mercosur con la CAN - Comunidad Andina de Naciones). Los ejemplos de acuerdos tipo B serían la CAN, Caricom (Mercado Común del Caribe) y Mercosur.

Según Di Filippo y Franco (2000), los acuerdos tipo "A" avanzan por la rápida y mayor liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores dentro de condiciones democráticas, aunque con una base mínima de derechos sociales. Los acuerdos tipo "B" son caracterizados como multidimensionales y profundos, con compromisos en la coordinación, armonización e incluso unificación de las políticas económicas, con efectos jurídicos vinculantes y búsqueda de armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales. En este caso, los compromisos sociales buscan respetar garantías individuales y sociales y una creciente integración del mercado de trabajo; en el plano político buscan superar fricciones fronterizas, profundizar la integración física, y negociar con una sola voz frente a otros bloques. Esta distinción tiene varios puntos de importancia en el contexto del presente artículo; deja en claro que existen dos grandes perspectivas en los procesos de integración, abandona su descripción meramente económica, y alerta sobre sus componentes en un abanico ampliado de las políticas de desarrollo, incorporando aspectos sociales. Sin embargo, debe reconocerse que algunos acuerdos tipo "A", han incorporado temas distintos a los económicos, como los ambientales y laborales (por ejemplo, los tratados paralelos del TLCAN). Lastimosamente, en el análisis de di Filippo y Franco tampoco se incorporan nuevos temas como los ambientales, a pesar de lo cual su diferenciación apunta en la dirección correcta.

La incorporación de temas no-económicos no es suficiente para calificar un proceso de integración, ya que se puede contar con protocolos ambientales o laborales que terminan siendo subsidiarios de las metas económicas, sin mecanismos que puedan regular los flujos de comercio e inversión. Por otro lado, también es indispensable incorporar un análisis de simetrías entre los países negociadores, para evitar integraciones "subordinadas" como es el caso de México en el TLCAN

(Frambes-Buxeda, 1994). No debe olvidarse que más allá de las promesas de liberalización comercial, las economías mayores apelan a diversas estrategias de protección nacional y entorpecimiento del comercio (EE UU ofrece una larga lista de ejemplos de protecciones y subsidios), lo que a su vez condiciona los mercados internacionales. Estas dinámicas terminan siendo las condiciones subyacentes de muchos de los impactos sociales y ambientales que se viven en la región.

Finalmente es necesario advertir que los acuerdos de libre comercio no necesariamente promueven un proceso de integración, entendiéndolo como un proceso que va más allá del plano económico. Como se indicaba más arriba, un tratado de libre comercio puede impedir la integración social y política. El caso más claro ha sido México en el TLCAN, donde si bien ha incrementado sus lazos de comercio exterior con EE.UU., no ha logrado establecer políticas comunes en ningún terreno, se mantienen las trabas al libre tránsito de personas, se sufren discriminaciones comerciales relevantes, e incluso se impuso una normativa en inversiones que en la práctica anula los espacios jurídicos nacionales. La marcada asimetría de México con respecto a los dos socios industrializados acentúa esa problemática. Por estas y otras razones, un tratado de libre comercio desde su punto de partida, y en su esencia, no permite construir una estrategia de desarrollo sustentable. A lo sumo, y con mucho esfuerzo, podrá incluir medidas correctivas sectoriales, pero no ofrece las condiciones para instancias como la coordinación en el uso y manejo de los recursos, políticas de desarrollo regionales, y representación colectiva a nivel internacional. Un caso análogo se da con las primeras versiones del Regionalismo Abierto de CEPAL, ya que su entusiasmo globalizador promueve una liberalización unilateral de los países Latinoamericanos, acentuando su subordinación económica, y dejándolos con muchos menos instrumentos de protección económica nacional.

El regionalismo autónomo como camino a la sustentabilidad

De este análisis queda en claro que el desarrollo sustentable requerirá ir en la dirección de los acuerdos que integran componentes políticos (tipo B), pero dando un paso más, incorporando plenamente las cuestiones sociales y ambientales. Por lo tanto es necesario un nuevo proceso, que podría denominarse tipo "C", atendiéndose tanto las metas económicas como aquellas sociales y ambientales propias de la sustentabilidad. A su vez, cuando se reposiciona el desarrollo a partir de metas socioambientales será necesario implementar tanto reformas productivas como políticas para poder democratizar esos cambios. En palabras más simples, la necesidad de conservar áreas naturales más amplias, o de acentuar las medidas ambientales sobre la industria, requiere amplios apoyos ciudadanos y mejores discusiones democráticas.

Esta visión sostiene que la integración regional es en realidad un requisito para la sustentabilidad, y que el desarrollo sustentable necesariamente debe ser

abordado desde una perspectiva regional. Las estrategias en sustentabilidad no pueden ser analizadas únicamente a escala local o nacional, sino que deben abordar amplias regiones. Este regionalismo a su vez debe ser autónomo, tanto en el sentido de lograr independencia de condicionantes externas, como en la recuperación de la capacidad de tomar decisiones propias sobre los caminos a seguir por los países del Cono Sur.

Los conceptos básicos del regionalismo autónomo parten de la base ecológica y de los usos productivos que se hacen de ella. Por lo tanto apelan a la idea de bioregión, y la integración es entendida como una articulación ecológica y productiva entre las bioregiones. Esa articulación productiva contempla la necesidad de conservar el patrimonio ecológico, y por lo tanto serán necesarias modificaciones en los procesos de explotación, fortaleciendo la gestión ambiental, apoyándose en la competitividad legítima, en una nueva regulación comercial, y en una reforma política que posibilite alcanzar estas metas. Estos elementos se analizan seguidamente.

Bioregiones

El concepto de bioregión es el primer componente del regionalismo autónomo. A nivel de esta idea comienza la articulación entre las condiciones ambientales con las socioeconómicas. Las bioregiones pueden ser definidas como espacios geográficos donde existen caracteres homogéneos desde el punto de vista ecológico, con fuertes vinculaciones entre las poblaciones humanas, y complementariedades y similitudes en los usos humanos que se hacen de esos ecosistemas. El concepto de bioregión es el centro de mucha atención en otros países, donde incluso existe un movimiento ciudadano que busca promover esas ideas (véase por ejemplo Aberley, 1999). La perspectiva bioregional es además importante porque incluye específicamente la necesidad de conservar y restaurar los ecosistemas silvestres, en el mismo sentido de "asilvestrar" esas áreas. La delimitación de bioregiones, si bien otorga mucha importancia a las regiones ecológicas, no está restringida a ella. Las regiones identificadas estrictamente por criterios ecológicos, son llamadas biomas, ecoregiones, formaciones vegetales, dominios morfoclimáticos, etc. A esos atributos se les suman aspectos sociales y culturales para generar el concepto de bioregión.

Este artículo presenta una delimitación preliminar, y en discusión, de las bioregiones del Cono Sur. Existen pocos antecedentes en este sentido; la mayor parte de los mismos corresponden a regiones delimitadas por criterios específicos, como ecológicos, productivos, etc. Por ejemplo, son comunes diferentes divisiones basadas en atributos ecológicos (por ejemplo Dinerstein y colab., 1995; Morello, 1995); mientras que otros estudios incluyen componentes ambientales junto a usos agropecuarios (por ejemplo Viglizzo, 2000).

Este tipo de información es importante como punto de partida para reconocer las bioregiones. En el presente estudio, a partir de las regiones ecológicas, se

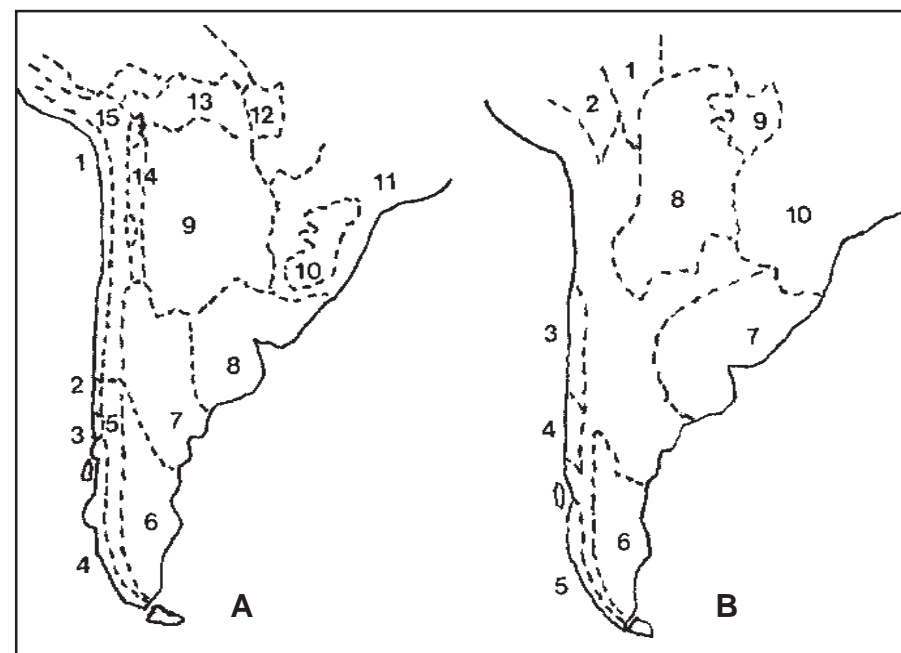


Figura 5. Ejemplos de delimitación de ecoregiones. **A:** Propuesta basada en aspectos ecológicos: 1 desierto costero Pacífico; 2 espinal mediterráneo; 3 bosque caducifolio; 4 bosque patagónico magallánico; 5 bosque patagónico de coníferas; 6 Patagonia; 7 Monte; 8 Pampa; 9 Chaco; 10 bosque coníferas; 11 bosque atlántico; 12 Pantanal; 13 bosque de Chiquitos; 14 Páramo; 15 Puna (resumen basado en Morello, 1995). **B:** Propuesta de ecoregiones desde una perspectiva agropecuaria, distinguiendo diez regiones principales: 1 valles y yungas; 2 altiplano; 3 mediterráneo semiárido; 4 marino templado; 5 marino; 6 Patagonia; 7 Pampas; 8 Chaco; 9 Pantanal y 10 Planalto (resumen basado en Viglizzo, 2000).

consideraron los usos agropecuarios y extractivos. Por lo tanto, en un primer paso se agruparon regiones ecológicas similares o con afinidades, y que poseen similares potencialidades agropecuarias. Enseguida, se consideraron aspectos sociales, particularmente históricos, ocupación humana del territorio, con especial atención a los pueblos originarios, y relaciones comerciales. Se arribó así a un mapa preliminar de bioregiones (fig. 6). Según este proceso, por ejemplo, la bioregión Patagonia incluye tanto las ecoregiones del sur de Argentina como las del sur de Chile, dada las similitudes y complementariedades agroproductivas, las fuertes relaciones sociales y un tronco histórico común (ilustrado en detalle por Gutiérrez en este volumen). En esta propuesta, la cordillera de los Andes fue tratada como un ambiente que articula zonas, y no como una barrera física. La bioregión Chaco también es mayor que su correspondiente ecoregión; en el caso de sus límites con la región Paranense se dieron prioridad a los aspectos cultu-



Figura 6. Propuesta preliminar de bioregiones en el Cono Sur.

rales y agropecuarios, antes que a los ambientales. Por razones similares, el sur de Bolivia fue incorporado a la bioregión Chaco, incluso en algunas áreas que ecológicamente corresponden a la cuenca Amazónica. La bioregión Pampa posee una clara identidad ecológica y productiva, con estrechas relaciones culturales entre Uruguay y las áreas vecinas de Argentina, pero también con el sur de Brasil, con el que existen antecedentes históricos que las vinculan. El centro de Chile ha sido la región más difícil de delimitar, ya que sin duda existen allí identidades ecológicas propias, así como particulares usos de la tierra, en parte

Cuadro 2. Comparación de las tierras apropiadas, actualmente protegidas y que deben ser ingresadas bajo gestión ambiental.

Datos para 1998, según PNUMA (2000); las tierras apropiadas corresponden a la suma de tierras bajo cultivo y pasturas (WRI, 1998).

PAIS	Total tierras apropiadas (%)	Áreas protegidas miles hás	Porcentaje de la superficie total	Meta 50% bajo gestión ambiental miles hás	Nuevos ingresos de tierras bajo gestión ambiental miles hás
Argentina	62	9 126.1	3.30	139 450	130 323.9
Bolivia	27	17 818.5	16.43	54 950	37 131.5
Brasil	29	52 671.7	6.16	425 650	372 978.3
Chile	23	14 137.2	18.87	37 850	23 712.8
Paraguay	60	1 401.1	3.52	20 350	18 948.9
Uruguay	85	47.5	0.27	8 900	8 852.5

similares a los de las provincias argentinas vecinas; por lo tanto, se identificó preliminarmente una bioregión denominada provisoriamente Maipo. En todos los casos es importante advertir que los límites de las bioregiones no son netos, sino que en realidad corresponden a zonas con diferentes superposiciones de aspectos ambientales, sociales y económicos. En la actualidad esta propuesta de bioregiones es objeto de discusión en talleres y encuentros en todo el Cono Sur.

Bioregiones y conservación ambiental

Los recursos naturales están distribuidos diferencialmente en las bioregiones, y cada una de ellas posee diferentes aptitudes ecológicas. Por ejemplo, en unos casos, las condiciones locales favorecen ciertos tipos de cultivo, en otros la forestería y en otros la ganadería. Los usos productivos pueden tener presente la necesidad de preservar la biodiversidad. El primer paso reside en establecer las condiciones necesarias para esa protección; como se indicó arriba se postula un 50% del área territorial de cada tipo de ecosistema mayor bajo gestión ambiental, incluyendo al menos un 10% bajo medidas de protección estricta, y acciones complementarias que impidan extinciones o deterioros adicionales. En la actualidad Argentina, Paraguay y Uruguay poseen más de la mitad del área territorial bajo usos agropecuarios o urbanos; es más baja en los demás países, pero la apropiación está agolpada en ciertas áreas (claramente en las cercanías de la costa Atlántica y en los suelos más ricos). La superficie actualmente amparada por los sistemas de protección es totalmente insuficiente en todos los países, y es necesario ampliarla con nuevos ingresos (véase el Cuadro 2). Una vez establecidas esas condiciones, los usos productivos dentro de cada una de las regiones, deben estar sujetos a exigentes condiciones de gestión ambiental, apoyadas en las mejores

tecnologías y conocimientos disponibles.

Una meta de conservación que apunta al 50% de la superficie territorial deja en claro que todos los ecosistemas tienen la misma prioridad desde el punto de vista ecológico. Es una postura distinta a reconocer sitios o zonas de mayor prioridad (áreas calientes o "hot spots"), que ha sido difundido por organizaciones como Conservation International o el WWF. Esa propuesta jerarquiza las diferentes áreas considerando su riqueza en biodiversidad, y por lo tanto aquellas más ricas y con mayores niveles de especies endémicas, estarán primero en la lista de sitios a proteger (véase por ejemplo a Myers y colab., 2000; Dinerstein, 1998). En el caso del Cono Sur, una de las propuestas sostiene que las mayores prioridades de protección serían el bosque atlántico del sur de Brasil y el centro de Chile. Si bien existe cierta controversia sobre la validez de las identificaciones de las "hotspots" (Reid, 1998), queda en claro que esta perspectiva encierra el serio problema que la jerarquización termina enfocando la conservación en unos pocos sitios, dejando en segundo o tercer lugar las demás áreas. De hecho, se ha usado la excusa de la baja biodiversidad en ciertos ecosistemas para justificar emprendimientos de alto impacto ambiental (como sucede con la minería en el norte de Chile. En la aproximación que aquí se sigue, basada en el patrimonio natural, todos los ecosistemas y todas las especies tienen la misma, y siempre más alta, jerarquía para su conservación.

La conservación de la base ecológica debe seguir una perspectiva regional. Se deben conservar las mejores zonas, independientemente del país donde estén ubicadas. Esta aproximación requiere reconocer, e incorporar en políticas regionales, la noción de servicios ecológicos regionales. La conservación y los servicios ecológicos brinda beneficios tanto dentro de cada bioregión, como a otras zonas dentro de un país, así como a los demás países del Cono Sur. Ese aporte debe ser valorado y recompensado, y se pueden aplicar mecanismos similares a los fondos compensatorios que se usan en la Unión Europea. De esta manera, los esfuerzos de conservación pueden ser compartidos. En el mismo sentido, en algunos casos pueden existir ecosistemas que sean considerados de importancia sustantiva desde las necesidades de la conservación y que por lo tanto sean excluidas de los usos productivos tradicionales; un ejemplo de ese caso es el Pantanal. En este tipo de situaciones, tanto los municipios como los gobiernos nacionales no dejan de recordar las desventajas económicas que ese tipo de propuestas desencadenan; se invocan las ganancias perdidas por no poder utilizar los recursos naturales de un sitio. Frente a esas críticas se debe aprovechar el concepto de servicio ecológico, y deben existir pagos compensatorios entre bioregiones. Esos fondos requerirán adecuadas fórmulas de cálculo, las que no son el motivo del presente artículo.

Complementaridad ecológica y productiva

Cada una de las bioregiones del Cono Sur posee diferentes aptitudes productivas; unas tienen ventajas en la minería, otras en la agropecuaria, y así sucesiva-

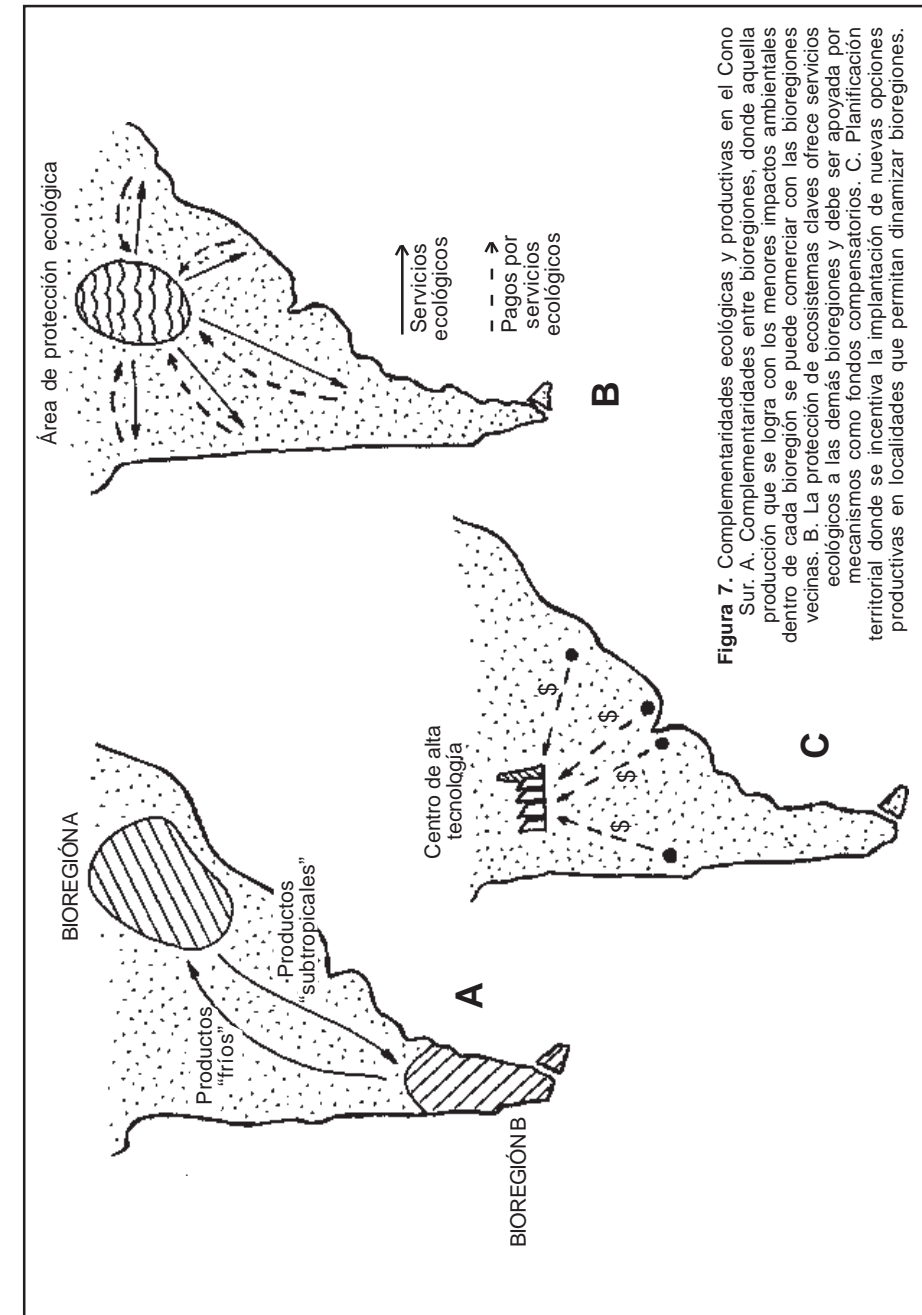


Figura 7. Complementariedades ecológicas y productivas en el Cono Sur. A. Complementariedades entre bioregiones, donde aquella producción que se logra con los menores impactos ambientales dentro de cada bioregión se puede comerciar con las bioregiones vecinas. B. La protección de ecosistemas claves ofrece servicios ecológicos a las demás bioregiones y debe ser apoyada por mecanismos como fondos compensatorios. C. Planificación territorial donde se incentiva la implantación de nuevas opciones productivas en localidades que permitan dinamizar bioregiones.

mente. A su vez, se pueden identificar para cada caso cuáles son los usos productivos que ocasionen los menores impactos ambientales. En la actualidad no se sigue ese camino, sino que por el contrario se intenta diversificar los usos productivos a costa del impacto ambiental; ejemplos claros son los programas de Brasil expandiendo la ganadería de carne de alta calidad y leche en zonas tropicales, compitiendo con Argentina o Uruguay, a pesar de los altos impactos ambientales que implica la implantación de establos con aire acondicionado y uso intensivo de agua; o los intentos de cultivar frutas tropicales en las praderas abiertas de Argentina o Uruguay, que requerirán altos insumos químicos, invernaderos, etc.

No todas las bioregiones pueden generar los recursos necesarios para lograr las metas deseables de calidad de vida; por ejemplo, los déficit en alimentos podrían obligar a ampliar la frontera agropecuaria más allá de los límites permitidos por la conservación. Por lo tanto, la presión sobre los ecosistemas locales así como las demandas sociales, se pueden reducir apelando a recursos obtenidos en otras regiones con menor impacto ambiental. En esta perspectiva, el comercio intra-regional puede ser un instrumento adecuado. Esta visión también se separa de la tradicional, que entiende que las bioregiones deben ser necesariamente autosuficientes y autosostenibles. Siguiendo esa estrategia, también dejan de tener sentido los intentos actuales de los países del Cono Sur de producir "de todo", generando una competencia explícita o solapada, entre ellos.

Siguiendo este camino se pueden identificar los mejores balances ecológico/productivos, y entonces pasar a considerar intercambios y comercializaciones dentro de la región. De esta manera se establece una complementariedad que es a la vez ambiental y productiva. Esta postura implica un fuerte esfuerzo de planificación y coordinación de las políticas productivas, las que a su vez tienen una expresión en el territorio. No basta con asignaciones a cada país, sosteniendo por ejemplo que Brasil producirá tractores mientras Uruguay producirá leche; es necesario proyectar esas opciones en las distintas bioregiones. En el caso de los sectores primarios, obviamente esa tarea debe adaptarse a las aptitudes ecológicas de cada bioregión. En estos y demás sectores se deben considerar también otros criterios como las urgencias por empleo, las condiciones de pobreza, o los niveles de calidad de vida en cada zona. De esa manera se podrá optar, por ejemplo, por implantar una fábrica en una zona social y económicamente deprimida que se desee recuperar. El caso es particularmente delicado con aquellos emprendimientos únicos para todo el Cono Sur, ya que deberá decidirse dónde ubicarlos y cómo compartir los beneficios (por ejemplo, posiblemente sea suficiente una única planta de manufactura de microchips para computadores que abastezca a todo el Cono Sur).

Se requieren fuertes y aceptados procesos de coordinación regional, incluyendo planes regionales productivos, coordinación macro-económica, políticas sectoriales comunes y manejo integrado de las fronteras. Seguramente muchos demostrarán su escepticismo ante la posibilidad de generar una política común en el Mercosur, pero la experiencia de la Unión Europea con su política agrícola común

indica que ello es posible. A pesar de las actuales controversias existen embriones de coordinaciones productivas en el Mercosur, incluso algunas de ellas encaradas en forma voluntaria por los propios empresarios.

Opciones productivas

El comercio regional debe dar prioridad a la obtención de alimentos y lograr la suficiencia alimentaria. Los subsidios y preferencias actuales que se centran en sectores extractivos, tales como el minero, deben ser redirigidos, y en aquellos casos en que las condiciones económicas lo permitan, reorientados hacia la agropecuaria. El énfasis alimentario debe servir para asegurar una dieta a todos los habitantes del Cono Sur. No debe olvidarse que la agropecuaria en tanto se basa en recursos renovables, posee mejores posibilidades para lograr la sustentabilidad ecológica. En la propuesta de sustentabilidad en el Cono Sur se apunta a que al menos el 50% del área agropecuaria se gestione bajo condiciones ambientales, por medio de una fase de transformación hacia procedimientos de bajos insumos (tanto en agroquímicos como energéticos), y cuando sea posible, hacia procedimientos orgánicos. Otros sectores productivos son también muy importantes para asegurar la satisfacción de otras necesidades, como puede ser proporcionar vestimenta adecuada (fortaleciendo el sector textil y calzado), vivienda (construcción), etc. Todos estos casos ofrecen posibilidades muy dinámicas de expansión productiva y generación de empleo en estos países.

Tanto a nivel regional como extra-regional, será necesario modificar las concepciones sobre competitividad. En muchas ocasiones se apela a esa idea para justificar reducciones en los requisitos sociales y ambientales. Frente a esas circunstancias es necesario distinguir entre una *competitividad legítima* y otra *espúrea*; la primera se logra elevando la calidad de los productos y la eficiencia, a la vez que también se mejoran las condiciones sociales y ambientales, mientras que la segunda significa no atender esos objetivos y por lo tanto transferir a la sociedad y el ambiente los impactos resultantes. Las estrategias tradicionales en América Latina abusan de la competitividad espúrea; como respuesta, la propuesta de sustentabilidad regional exige competitividad legítima.

La competitividad legítima a su vez debe abandonar una visión economicista estrecha, y es necesario incorporarla como un concepto sistémico (Esser y colab., 1999). Esa idea recuerda que la competitividad no puede estar restringida a las condiciones de una empresa o grupo de ellas, sino que también esta determinada por otros factores, como las bases científico-técnicas, las redes de apoyo económico que alientan la innovación, las redes empresariales, canales que potencian la comercialización, etc. Estos y otros factores inciden directamente en determinar la competitividad, y no únicamente la dotación de recursos naturales. Asimismo, esta competitividad no resulta de un mercado libérrimo, sino que hay intervenciones estatales y privadas que orientan los esfuerzos productivos. La competitividad sistémica tiene dimensiones regionales, que apenas se están considerando en el

Cono Sur; será necesario identificar las zonas donde se privilegiarán “clusters” de empresas bajo ciertas formas de coordinación, incorporando aspectos sociales y ambientales en la toma de esas decisiones, tales como la generación de empleo, el impacto sobre el uso de energía y agua, o el manejo ambiental de residuos.

También son necesarios modificaciones en los conceptos con los cuales se analiza la eficiencia, los que usualmente se recuestan sobre una visión económica, pero que debe ser ampliada a otra que incorpore criterios ecológicos y sociales, considerando por ejemplo los flujos de materia y energía en todo el ciclo productivo, y la generación de empleo. La búsqueda de la mayor ocupación posible de mano de obra se vuelve en un objetivo importante. Bajo este esquema el patrón impositivo y tributario cambiaría, aplicándose tasas a la energía, al uso de recursos naturales o para internalizar las externalidades.

En el caso del sector manufacturero, la propuesta de sustentabilidad en el Cono Sur se encuentra en los primeros pasos del análisis. Es evidente que las condiciones latinoamericanas indican que la sustentabilidad regional no puede pasar por un regreso a un sector manufacturero asociado a la postura de “sustitución de importaciones” de décadas atrás, ya que aquella era indiferente a los aspectos sociales y ambientales. La postura actual, de industrias de alto impacto o “maquiladoras” como intermediarias en cadenas productivas, tampoco ofrecen garantías sociales y ambientales. También se cuenta con la ventaja de poseer un mayor número de estudios comparados del hemisferio norte (por ejemplo Sachs y colab., 1998). En estos casos se aplican metas sobre desmaterialización y control ambiental comentadas arriba.

Comercio bajo condiciones de sustentabilidad

La propuesta del regionalismo autónomo no impide el comercio, pero lo mantendrá bajo una regulación social y ambiental. Por lo tanto no se postulan posiciones *a priori* de liberalización total o protección total, sino que las barreras, subsidios o aperturas se aplicarán allí donde sean compatibles con la sustentabilidad, o la promuevan. Si bien se apunta a priorizar y favorecer la producción a nivel regional y el comercio intra-regional, tampoco se excluye el comercio extra-regional, sino que se mantendría únicamente para los productos que no puedan ser obtenidos dentro de la región, mientras las transacciones incluyan componentes ambientales y el precio sea justo. Lo mismo sucede con el comercio entre bloques o grupos de países, lo que no puede ser un fin en sí mismo, pero en algunas condiciones puede reducir los impactos ambientales y generar éxitos económicos.

De manera similar a las condiciones impuestas sobre el comercio de bienes, otro tanto se debe hacer con los flujos de capitales e inversiones. La inversión que se realice en el Cono Sur debería incluir una evaluación ambiental y social de los emprendimientos que se financiarán. No puede olvidarse que los fondos de pensión, ya estén en manos privadas o estatales, pueden aportar a nuevos programas con un sentido de sustentabilidad.

Las metas de la sustentabilidad en el Cono Sur

Una vez explicados los conceptos esenciales de la propuesta del Regionalismo Autónomo, es posible ofrecer con mayor detalle metas precisas de sustentabilidad a nivel del Cono Sur. En el cuadro 3 se ofrece una selección de los principales objetivos en desarrollo sustentable hacia el año 2025, asumiendo una integración plena bajo el Regionalismo Autónomo. Estas metas son las seguidas en los estudios de caso en agropecuaria, urbanización y reforma política que se presentan en este volumen, así como en el estudio de caso en energía realizada por Honty (2002).

El punto básico que se debe subrayar es que en todos los casos se demuestra la viabilidad de las propuestas. Por ejemplo, el análisis de Gerardo Evia sobre agropecuaria (en este volumen) apela a acciones que incluyen la planificación territorial, incorporando la zonificación económica y ecológica, promover la articulación agropecuaria entre las bioregiones, apoyarse en la armonización de las normas, la construcción de políticas comunes y articular las medidas con los sectores energéticos, infraestructura e industrial. Bajo metas ambiciosas de

Cuadro 3. Selección de metas en desarrollo sustentable para el Cono Sur al año 2025

Conservación de la base de recursos naturales. La mitad de la superficie continental bajo manejo con metas de conservación, incluyendo usos agropecuarios permitidos, y al menos un 10% como área de protección estricta. Todos los ecosistemas mayores (regiones ecológicas) deben contar con áreas protegidas con representatividad máxima.

Agropecuaria. Por lo menos la mitad de la producción agrícola y pecuaria bajo condiciones orgánicas, agroecológicas, de bajos insumos o similares. Estrategias basadas en Valor Agregado Ambiental. Sistemas de trazabilidad y certificación ecológica.

Erradicación de la pobreza. Erradicar la existencia de hogares con deficiencias alimentarias, educativas y sanitarias, tanto en el medio rural como urbano.

Energía. Autosuficiencia energética. Exclusión de la energía nuclear y de nuevas represas. Límites en las emisiones de gases contaminantes. Reducción del uso de derivados del petróleo. Promoción de energías alternativas y programas de eficiencia. El 50% de las ganancias del sector petróleo y derivados deben ser volcados a programas de energía alternativa.

Desarrollo económico. Determinación de los sectores que deberán ser reducidos, y aquellos donde se alentará el crecimiento. Las metas en consideración incluyen una drástica reducción del sector minero; expansión del sector agropecuario; expansión del sector servicios, en especial educativos, sanitarios y ambientales.

Comercio intraregional. Comercio orientado a satisfacer la calidad de vida; aumento del comercio intraregional agroalimentario; comercio hacia otras regiones basado en excedentes regionales.

Integración política. Reforma y democratización del proceso de integración en el Mercosur incluyendo políticas comunitarias sectoriales; en primer lugar sobre energía y agropecuaria. Armonización y coordinación normativa; incluyendo protocolos en Ambiente, Consumo, Energía, Fronteras, etc. Sistema de fondos compensatorios. Instalación progresiva de un Parlamento del Mercosur. Sistema de acceso a la información y participación. Cuerpos legislativos para bioregiones.

protección ambiental y extensión de la agropecuaria orgánica, se encuentra que el Cono Sur podría abastecer de alimentos a toda su población al año 2025, y que incluso dispondría de excedentes exportables, que si bien son menores a los actuales, muestra la viabilidad concreta de la propuesta, a la vez que asegura un alto impacto de reducción de unos de los componentes de la pobreza. Un estudio anterior muestra que los cambios en el sector agropecuario deben incluir el concepto de *valor agregado ambiental*, para poner en primer plano los aspectos ambientales y sanitarios de la calidad de los agroalimentos, lo que a su vez se puede articular con oportunidades comerciales genuinas (Evia y Gudynas, 2000).

En el mismo sentido, Gerardo Honty encuentra que es posible alcanzar la autosuficiencia energética en el Cono Sur apelando a las fuentes renovables de bajo impacto ambiental (solar, eólica y geotermal), un uso controlado de otras fuentes de mayor impacto (biomasa e hidráulica), bajo un fuerte programa de eficiencia y uso racional; ese camino permitiría implantar restricciones sobre la energía nuclear y la construcción de nuevas represas, así como reducir el consumo de petróleo y gas natural. Honty advierte la factibilidad técnica de estas propuestas alternativas y espera las reacciones en contra sobre todo en el terreno político.

También existen una serie de problemas económicos que deben ser contemplados. Por ejemplo, el estudio de caso de Evia demuestra la capacidad de producir alimentos para toda la población, pero sin embargo los sectores más empobrecidos carecen del dinero para adquirir esos alimentos, el Estado no realiza acciones sostenidas o efectivas para distribuir alimentos de otra manera distinta al mercado, y los productores rurales se vuelcan a cultivar otros rubros buscando mejores rentabilidades en la agroindustria o la exportación. Problemas de este tipo se observan en otros bienes y servicios. Por lo tanto la propuesta de sustentabilidad en el Cono Sur requiere de una mayor intervención estatal y un fuerte compromiso otorgando un *Ingreso Mínimo Ciudadano*, a partir del cual se puedan reactivar otros mercados locales y regionales (ver por ejemplo las discusiones en van Parijs, 1996, y Bauman, 2001). Un ingreso de ese tipo permitiría que, en el ejemplo precedente, existiera una demanda por alimentos locales, y por lo tanto sería un fuerte estímulo para la producción campesina o de pequeños productores rurales, así como para cadenas locales de distribución. El financiamiento de este tipo de ingreso es posible apelando a desmontar subsidios perversos que están presentes en todos los países y a una mejor planificación del gasto estatal.

Autonomía, globalización y sustentabilidad

La sustentabilidad regional se encuentra fuertemente condicionada por los procesos globales, en especial determinada por relaciones económicas, tanto por los flujos de exportación basado en recursos naturales, como por limitaciones impuestas por la deuda externa, inversión extranjera y otros flujos de capital. Por lo tanto, la marcha hacia nuevas estrategias de sustentabilidad requiere recuperar capacidades de autodeterminación. Esta capacidad también se encuentra afec-

tada por debilidades nacionales (como los poderes diferenciales de grupos de presión, problemas de representatividad política, huecos en la aplicación de los marcos jurídicos). Frente a estos y otros componentes, la propuesta que aquí se defiende pone el énfasis en reconstruir la autonomía, y explica entonces el uso de esa adjetivación para el proceso de integración regional.

En primer lugar, la autonomía implica poder decidir y elegir el camino más adecuado para las estrategias de desarrollo. Esta autonomía pasa por reformas a nivel nacional pero también a nivel regional, ya que el concurso de varios países permite aumentar la capacidad de articularse de otra manera dentro de proceso global. En segundo lugar, en esta perspectiva no se ha priorizado el concepto de soberanía al menos por dos razones: una, debido a las debilidades intrínsecas de cómo se entiende esa idea y sus posibilidades reales de aplicación (véase la discusión en Krasner, 2001); la otra, debido a que la integración regional implica renunciar a ciertos niveles de soberanía nacional para reconocer una estructura supranacional, que si bien es consensuada, también debe acatarse. Esto significa que en una estrategia de sustentabilidad, cada país del Cono Sur perdería parte de su soberanía bajo una integración alternativa. Esa pérdida de soberanías parciales es justificable si se gana en autonomía, y éste es el paso necesario para comenzar estrategias de sustentabilidad regionales.

La recuperación de la autonomía es también de gran importancia para enfrentar los procesos globales. Considerando a la globalización como un proceso global que discurre en varias dimensiones (Ianni, 1996), el regionalismo autónomo debe generar las condiciones que permitan “desengancharse” de algunos aspectos de la globalización que impiden implantar agendas de sustentabilidad, así como vincularse a otros que puedan considerarse positivos y permitan una propuesta sustentable. Durante las discusiones de estas ideas, Guillermo Gutiérrez (Argentina, comun. pers.) advertía que la globalización no es un hecho consumado, sino que debemos poder intervenir en su discurrir. Por lo tanto, la autonomía debería permitir también articularse selectivamente a la globalización de manera funcional a la sustentabilidad en el Cono Sur. Esta selectividad de vinculación frente a la globalización no implica defender el aislacionismo de nuestros países, ni suspender el comercio internacional, como tampoco acatar todo lo que se proponga a nivel global.

En este sentido, es necesario profundizar una reflexión sobre la globalización tanto desde la sustentabilidad, como desde la situación del Cono Sur. En el caso de Brasil se ha iniciado ese debate, donde es importante rescatar las posiciones de Helio Jaguaribe (Brasil), quien defiende un modelo de globalización multipolar (por ejemplo, Jaguaribe, 1998). En opinión de Jaguaribe existe un nivel superior de países que ostentan poderes determinantes sobre el orden económico y político global, un segundo nivel constituido por países o grupos de países que pueden regular los intereses de sus regiones, mientras que un tercer nivel incluye a las naciones que no jugarán un rol relevante. Este modelo estratificado es similar al que están planteando otros autores (por ejemplo, J. Sachs). Jaguaribe considera que la integración regional es indispensable para no caer al tercer nivel, estimando

que el Mercosur o un bloque sudamericano permitiría alcanzar el segundo nivel. En otras palabras, la opción para los países de América del Sur es conformar un bloque económico y lograr cierto nivel de autonomía frente a las naciones industrializadas. Debe advertirse que sus propuestas no ponen en cuestión el estilo de desarrollo ni la esencia de las relaciones comerciales, sino que buscan una salida alterna mejorando el peso negociador por medio de bloques económicos. En otras palabras, esa propuesta puede avanzar en el componente de "autonomía", pero no logra hacerlo en referencia al desarrollo sostenible. Algo similar sucede con di Filippo y Franco (2000), quienes también defienden aumentar la integración recíproca entre países, pero en este caso para mejorar la competitividad y la regulación sobre determinantes externos.

Desde el punto de vista del regionalismo autónomo, el aumento de la autonomía del Cono Sur es un hecho importante, así como un fortalecimiento de su poder de negociación a nivel global. Debe reconocerse que si comienza a implantarse un programa como el que aquí se bosqueja, rápidamente surgirán obstáculos y réplicas desde instituciones como la Organización Mundial de Comercio, las corporaciones transnacionales, y gobiernos de otros países. Debe admitirse que un país latinoamericano por sí solo difícilmente puede avanzar hacia la sustentabilidad, pero esas posibilidades aumentan en caso de tener propuestas comunes. De hecho, si bien el Mercosur ha sido un ejemplo de ese incremento asociado de poder negociador, también muestra las limitaciones de una integración tradicional para avanzar a nivel global, ya que al carecer de efectivas coordinaciones de sus políticas comerciales y productivas y de un marco supranacional, no son pocas las veces que se pierde la unidad del bloque. Ahora bien, a esa autonomía debe inmediatamente sumársele los contenidos propios de la sustentabilidad, tal como se definieron en anteriores secciones.

Dimensión política del regionalismo autónomo

La integración regional postulada por el regionalismo autónomo no se basa únicamente en una meta comercial ni está orientada al libre comercio como objetivo en sí mismo. En tanto se apunta a la sustentabilidad, la dimensión política es fundamental, entendiendo la política en su amplio sentido como discusión argumentada en espacios públicos y abiertos. Desde esa base política, el regionalismo autónomo es un proceso de vinculación entre países que incorpora aspectos políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales. Asimismo, se concibe a la integración como un proceso, y por lo tanto siempre en construcción.

El déficit democrático y el énfasis delegativo de Mercosur obligan a una reconstitución de su estructura política. Las particularidades de la sustentabilidad fuerte también obligan a fortalecer esos aspectos políticos, en especial debido al reconocimiento de la valoración múltiple que se hace sobre el ambiente. Asimismo, la complementariedad ecológica y productiva obliga a un proceso de toma de decisiones y ordenamiento territorial, que necesariamente debe ser discutido

políticamente. En ese aspecto, los aportes científicos son muy importantes pero es necesario moverse precavidamente para no caer en un despotismo ilustrado, a cargo de una tecnocracia que imponga sus visiones, más allá de que ellas se correspondan o no con la idea del desarrollo sostenible. Por lo tanto son indispensables los reaseguros de participación y apertura de las discusiones.

Finalmente, el importante cambio que implica la sustentabilidad fuerte sin dudas generará resistencia dentro de fronteras, especialmente entre aquellos que se beneficiarían de privilegios a costa de impactos sociales y ambientales. El desarrollo de un Ingreso Mínimo Ciudadano a su vez implica una fuerte intervención en el sistema tributario y la distribución del gasto del Estado, todo lo cual generará otras tantas polémicas. Frente a esas reacciones, será necesario el apoyo de amplios sectores sociales que permitan, y potencien, los pasos hacia la sustentabilidad. Eso obliga a ampliar aún más la base política de la discusión. Asimismo, éste y los demás factores dejan en claro que esos procesos deben darse además en un contexto democrático.

En todos estos casos se apunta a poner bajo regulación social tanto al mercado como al propio Estado. Seguidamente se mencionan algunos aspectos destacados de las acciones propuestas (pero además véase a Buarque, 1993, Mangabeira Unger, 1999, Bauman, 2001, Leis, 2001 y otros autores citados más arriba). Por lo tanto, un proceso de regionalismo autónomo debe promover la democratización, cruzando y reformulando las instituciones actuales pero siempre en una dirección democratizadora. Este sentido tiene además una estrecha relación con el problema de la valorización, no sólo de la Naturaleza, sino de las propias personas -la dimensión ética es otro eje clave, que no se analiza aquí por limitaciones de espacio.

La democratización debe contemplar no sólo las vías tradicionales, sino ampliarla a otros niveles, especialmente el local y el supranacional. Ese proceso contempla tanto una escala vertical (ampliando la democratización desde los niveles locales a los regionales, y viceversa), como una escala horizontal (ampliando las instituciones y los actores involucrados en el debate, toma de decisiones, y contralor). Como se ve, la propuesta apunta a un amplio abanico de acciones, donde si bien son importantes los espacios legislativos, no está restringida al papel de los parlamentos (y con ello se espera superar la advertencia de Becker en este volumen). También es necesario potenciar los organismos legislativos locales o municipales ampliando el espacio público y los mecanismos participativos (Wanderley y Raichelis, 2001). Paralelamente se debe promover la conversión de la actual Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur en un parlamento del Cono Sur; estos y otros aspectos son analizados por Andrés Scagliola en este volumen. Se debe otorgar mayor protagonismo a los parlamentos; el apoyo parlamentario es indispensable para generar políticas ambientales y productivas, pero además para vertebrar un proceso de integración política regional. Existen dificultades en este sentido, ya que a diferencia de la Unión Europea en el Cono Sur no existe una correspondencia entre los partidos políticos de cada uno de los países, y a ello se suma la

propia debilidad legislativa dentro de cada nación. Asimismo, son necesarias nuevas instancias deliberativas asociadas a las bioregiones; en ese sentido se proponen cuerpos legislativos representativos regionales, elegidos por votación, y con potestades sobre las estrategias de desarrollo dentro de una bioregión (asambleas representativas regionales); también ampliar los sistemas integrados en las áreas de frontera. En los dos casos, esos cuerpos están desacoplados de las fronteras políticas.

Los canales de acceso ciudadano a las instituciones deben ampliarse y fortalecerse; las personas deben contar con múltiples vías para interesarse y participar en el análisis de las estrategias de desarrollo. La consulta ciudadana y el acceso a la información son componentes claves. Estos procedimientos deben permitir la intervención de todos los ciudadanos, alentando en particular a quienes han sufrido constantes exclusiones, como las comunidades rurales e indígenas.

La participación de los movimientos sociales, especialmente los grupos organizados, es de enorme importancia. Posiblemente han sido los sindicatos los que más han avanzado en las articulaciones regionales (Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur), pero será necesario brindar condiciones para que avancen en el mismo sentido los grupos ambientalistas, en derechos humanos, etc.

Conclusiones

En este artículo se sostiene que una estrategia de desarrollo sustentable para los países del Cono Sur, necesariamente debe incorporar la integración regional. Ya no es posible pensar en la sustentabilidad a nivel local, o incluso nacional, sin incorporar regiones mayores que involucran a varios países. Esa vinculación no ha sido usual en los estudios sobre desarrollo sustentable, y en los casos en los que se intentó abordar el tema en los primeros años de la década de 1990 prevalecieron las posiciones críticas, en especial por la oposición de varios grupos ciudadanos y ambientalistas al Tratado de Libre Comercio de Norte América. Esta tendencia cambió en los últimos años y hoy se reconoce que el proceso de integración puede ser compatible con la sustentabilidad. Por cierto que no cualquier convenio comercial sirve a esos fines, y aquellos que se auto restringen al libre comercio (como el TLCAN o el proyecto de un ALCA), impiden la sustentabilidad.

Por otro lado, es imperioso precisar las bases teóricas a las que se apela al usar el concepto de desarrollo sustentable, dado que han proliferado los más variados enfoques. En este caso se defiende una postura de fuerte compromiso con la protección de la Naturaleza, ajustando las estrategias de desarrollo a los límites de apropiación de los recursos naturales. Se utiliza entonces la perspectiva del desarrollo sustentable superfuerte defendiendo el patrimonio natural. Desde ese punto de partida se ensayan una serie de propuestas ambientales y productivas, que tanto en este capítulo como en otros estudios de este esfuerzo, intentan ser concretas.

Estos ingredientes permiten elaborar un nuevo concepto de integración regional, que desde su partida está orientado hacia el desarrollo sustentable: el

regionalismo autónomo. Las complementariedades productivas y ecológicas permitirían asegurar la preservación de la base ecológica a la vez que aumentar la calidad de vida de la población del Cono Sur. A su vez serán necesarios esfuerzos para ampliar y profundizar la democracia de manera de asegurar una importante base social a estos cambios. Si bien los países del Cono Sur se encuentran lejos de una estrategia sustentable, se han dado avances sustanciales, especialmente políticos, con respecto a la situación que enfrentaban en la década de 1970. Los actuales marcos formales democráticos ofrecen un punto de partida, donde es necesario corregir sus defectos e introducir novedades para profundizarlos; por el contrario, acentuar el descreimiento en toda la política termina erosionando la base indispensable para cualquier política en desarrollo sustentable.

Por cierto que estas ideas se encuentran en estados iniciales y deberían servir sobre todo para desencadenar un amplio debate regional, discusión que debe involucrar a un gran abanico de personas, de los más variados orígenes; que no sea un mero ejercicio académico sino que apunte a imaginar otros desarrollos posibles en el Cono Sur.

Bibliografía

- Aberly, D. 1999. Interpreting bioregionalism, pp 13-42, En: "Bioregionalism" (M.V. McGinnis, ed). Routledge, Londres.
- Bauman, Z. 2001. En busca de la política. Fondo Cultura Económica, México.
- Buarque, C. 1993. The end of economics? Ethics and the disorder of progress. Zed, Londres.
- Castañeda, B.E. 1999. An index of sustainable economics welfare (ISEW) for Chile. *Ecological Economics* 28(2): 231-244.
- CEPAL. 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-IICA. 2001. Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe. CEPAL e IICA, Santiago.
- Cohen, J.E. 1995. How many people can the Earth support? Norton, New York.
- Daly, H.E. y J.B. Cobb Jr. 1989. For the common good. Redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future. Beacon Press, Boston.
- Di Filippo, A. y R. Franco. 2000. Integración regional, desarrollo y equidad. Siglo XXI y CEPAL, México.
- Dinerstein, E. 1998. The Global 200: a representation approach to conserving the Earth's most biologically valuable ecoregions. *Conservation Biology* 12(3): 502-515.
- Dinerstein, E., D.M. Olson, D.J. Graham, A.L. Webster, S.A. Primm, M.P. Bookbinder y G. Ledec. 1995. Una evaluación del estado de conservación de las eco-regiones terrestres de América Latina y el Caribe. Banco Mundial y WWF, Washington.

- Durning, A. 1991. Asking how much is enough, En: "The state of the world, 1991", Norton, New York.
- Esser, K., W. Hillebrand, D. Messner y J. Meyer-Stamer. 1999. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política, pp 69-85, En: "Competencia global y libertad de acción nacional" (K. Esser, ed.). Instituto Alemán Desarrollo y Nueva Sociedad, Caracas.
- Evia, G. y E. Gudynas. 2000. Agropecuaria y ambiente en Uruguay. Valor agregado ambiental y desarrollo agropecuario sustentable. CLAES, Coscoroba, Montevideo.
- Frambes-Buxeda, A. 1994. La integración subordinada en América Latina. Nueva Sociedad 133: 152-163.
- Gudynas, E. 1996. Vendiendo la Naturaleza. Impactos ambientales del comercio internacional en América Latina. CLAES, GTZ e Instituto de Ecología, UMSA, La Paz, Bolivia.
- Gudynas, E. 1997. Ecología, mercado y desarrollo. Políticas ambientales, libre mercado y alternativas. Instituto de Ecología, Santiago de Chile.
- Gudynas, E. 1999. Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo. Prodena, Fobomade y CIDES/UMSA, La Paz, Bolivia.
- Gudynas, E. 2000a. Una nueva estrategia para la sustentabilidad del desarrollo: regionalismo autónomo en el Cono Sur, pp 49-59, En: "Una mirada regional a la relación comercio internacional y medio ambiente" (R. Araya D., comp.). FLACSO Chile, Santiago.
- Gudynas, E. 2000b. Integración económica y desintegración ecológica en el Mercosur, pp 46-59, En: "Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne Recht" (W.G. Raza, ed.). Atención, Jahrbuch des Osterreichischen Lateinamerika-Instituts, Band 4, Viena.
- Gudynas, E. 2002. La ecología política de la integración: reconstrucción de la ciudadanía y regionalismo autónomo, pp 137-152. En: "Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía". CLACSO, Buenos Aires.
- Quiroga Martínez, R. y S. van Hauwermeiren. 1996. Globalización e insustentabilidad. Una mirada desde la economía ecológica. Instituto de Ecología Política, Santiago de Chile.
- Honty, G. 2002. Energía, ambiente y desarrollo en el Mercosur. Coscoroba, Montevideo.
- Ianni, O. 1996. Teorías de la globalización. Siglo XXI, México.
- Jaguaribe, H. 1998. Mercosur y las alternativas al orden mundial, pp 127-149, En: "Globalización, América Latina y la diplomacia de las cumbres" (F. Rojas A., ed.). LACC y FLACSO, Santiago.
- Krasner, S.D. 2001. Soberanía, hipocresía organizada. Paidós, Buenos Aires.
- Leis, H. 2001. La modernidad insustentable. Las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea. Nordan, Montevideo.
- Mangabeira Unger, R. 1999. La democracia realizada. La alternativa progresista. Manantial, Buenos Aires.

- Max-Neef, M. 1995. Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis. Ecological Economics 15: 115-118.
- Moavro, H. 2001. ¿Existen políticas sociales en el Mercosur? Contribuciones, CIEDLA, Buenos Aires, Año 2001 (4): 167-179.
- Morello, J. 1995. Grandes ecosistemas de Suramérica, pp 21-100. En: "El futuro ecológico de un continente" (G.C. Gallopín, ed.), Vol. 1. Universidad Naciones Unidas y Fondo Cultura Económica, México.
- Morón de Macadar, B. 1994. El comercio internacional y la propuesta neoconservadora del Mercosur. Nueva Sociedad 133: 102-117.
- Myers, N., R.A. Mittermeier, C.G. Mittermeier, G.A.B. da Fonseca y J. Kent. 2000. Biodiversity hotspots for conservation priorities. Nature 403: 853-858.
- PNUMA 2000. GEO América Latina y el Caribe. Panorama ambiental. PNUMA, San José.
- Reid, W.V. 1998. Biodiversity hotspots. Trends Ecology Evolution 13: 275-280.
- Sachs, W., R. Loske, M. Linz y colab. 1998. Greening the north. A post-industrial blueprint for ecology and equity. Zed, Londres.
- Soulé, M.E. y J. Terborgh. 1999. The policy and science of regional conservation, pp 1-17. En: "Continental conservation. Scientific foundations of regional reserve networks" (M.E. Soulé y J. Terborgh, eds.). Island Press, Washington.
- Ugarteche, O. 1997. El falso dilema. América Latina en la economía global. FES Perú y Nueva Sociedad, Caracas.
- van Brakel, M. 1999. Os desafios das políticas de consumo sustentável. Brasil Sustentável e Democrático, Cuadernos de Debate No 2, Rio de Janeiro.
- van Parijs, P. 1996. Libertad real para todos. Paidós, 1996.
- Viglizzo, E.F. 2000. Tendencias y demandas de tecnología ambiental en eco-regiones predominantes del Cono Sur. Proyecto Global, Serie Documentos No. 10, Procisur, Montevideo.
- von Weizsäcker, E.U., L.H. Lovins y A.B. Lovins. 1997. Factor 4. Duplicar el bienestar de la humanidad con la mitad de los recursos naturales. Galaxia Gutemberg, Barcelona.
- Wanderley, L.E. y R. Raichelis. 2001. Gestao pública democrática no contexto do Mercosul, pp 155-181, En: "Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal" (G. de Sierra, ed.). CLACSO, Buenos Aires.
- WIKUE (Wuppertal Institute für Klima, Umwelt, Energie) 1996. Hacia una Europa Sostenible. El manual. WIKUE.

E. Gudynas es investigador en el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Montevideo; coordinador del programa en desarrollo, integración y democracia y participante de la iniciativa Sur Sustentable 2025. Correo-e: claes@adinet.com.uy