

La integración sudamericana y los conflictos socio-ambientales*

Marcelo Saguier

Los procesos de integración regional en Sudamérica han dado importantes pasos en la construcción de una comunidad política en base a valores y expectativas comunes. La defensa de la democracia, la resolución de conflictos mediante la diplomacia, el resguardo de la paz y la reivindicación conjunta de la soberanía argentina sobre las islas Malvinas ante los diferendos con el Reino Unido han sido algunos de campos en donde se logró alcanzar un inédito dinamismo y convergencia regional. Muchos de estos consensos acompañaron el surgimiento de nuevas formas institucionales como la UNASUR, ALBA y la Comunidad de Estados Latinoamericana y Caribeños (CELAC).

No obstante tales avances, existe otra dimensión del proceso regional en la que es menos evidente que consensos se expresan. Las dinámicas de la región, como espacio socio-político en construcción, actualmente está regida por los patrones de conflictos y cooperación entre gobiernos, empresas y actores sociales en torno a la utilización de los recursos naturales para fines de exportación y de insumos para la industria. Este es el caso de los recursos minerales y del agua de ríos para la generación de energía hidroeléctrica. A diferencia de los avances alcanzados en materia de construcción política regional en otros campos, el lugar que hoy ocupan los recursos naturales en la integración es más inquietante y potencialmente una fuente de tensiones.

Las políticas de utilización de tales recursos, y los conflictos socio-ambientales que se producen por las mismas, en su mayoría son de carácter nacional o sub-nacional. Sin embargo, al mismo tiempo se despliegan algunas iniciativas de carácter regional impulsadas por gobiernos o por actores sociales que regionalizan sus disputas como estrategias de acción frente a la orientación extractivista de algunos proyectos. Es decir que las dinámicas socio-políticas de construcción de un espacio político regional en Sudamérica van más allá de las distintas iniciativas intergubernamentales que se puedan emprender desde los estados. Los recursos naturales constituyen un eje de articulación tanto para iniciativas de cooperación interestatal como también para la movilización social transfronteriza.

La propuesta de este artículo es la de pensar las dinámicas de la construcción política regional desde ésta perspectiva, en la que las interacciones de cooperación y conflicto entre actores públicos, empresariales y sociales moldean el escenario regional, sus posibilidades y limitaciones.

La minería en zonas de frontera es una de las formas que se redefine el escenario social y político regional. El caso más paradigmático de ello es la frontera entre Argentina y Chile. Tradicionalmente, las fronteras internacionales eran zonas en donde no se permitía emprendimientos productivos (o extractivos) dado que constituían lugares sensibles a la defensa del territorio nacional. Los procesos de democratización e integración económica llevados a cabo en la región permitieron desactivar las hipótesis de conflicto que fundamentaron el imaginario geopolítico de gobiernos y sociedades nacionales durante gran parte del siglo veinte. Sin embargo, estos cambios estuvieron asimismo signados por la orientación neoliberal que marcó las políticas de integración durante la década del 90. Una de las características de ello fue el establecimiento de nuevos mecanismos institucionales para atraer y resguardar inversiones. La minería de frontera entre Argentina y Chile es producto de ello, y su expresión más acabada es el acuerdo binacional minero que fuera firmado en 1997 y ratificado en los parlamentos en el 2000.

El territorio comprendido por el acuerdo binacional cubre un área sobre la cordillera de los Andes de más de 200.000 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 95% de la frontera internacional de ambos países. El acuerdo concede a las empresas la disponibilidad de minerales y agua para sus procesos de extracción, así como poder de control fronterizo. Pascua Lama es el proyecto binacional de megaminería que fue posible con este acuerdo. Las empresas que desarrollan el proyecto son: Barrick Exploraciones Argentina y Exploraciones Mineras Argentinas, en la República Argentina, y Compañía Minera Nevada en Chile. Otros proyectos mineros ya han sido aprobados, amparados en el tratado binacional, se encuentran actualmente en diferentes etapas de desarrollo. Entre ellos, está el proyecto El Pachón en la provincia de San Juan.

El acuerdo minero binacional consiste en un modelo de integración territorial y representa un hito internacional, considerando la extensión del área cubierta, los volúmenes de minerales e inversiones que potencialmente se verían implicados y la posible replicabilidad de este modelo en otras zonas de frontera con comparables condiciones geológicas. Evidentemente, la replicabilidad de este enfoque para la explotación conjunta de depósitos minerales en zonas de jurisdicción nacional compartida está expuesta también a los vaivenes de las presiones sociales frente al extractivismo y al creciente grado de concientización sobre la necesidad de fundar nuevos paradigmas del desarrollo con criterios de sostenibilidad.

La tendencia de minería de frontera se confirma asimismo en otros países latinoamericanos sin que exista necesariamente ningún acuerdo entre los países. Este es caso de los proyectos de exploración minera que actualmente tienen lugar en la frontera de Costa Rica y Nicaragua, de El Salvador y Guatemala y de Perú y Ecuador en la llamada Cordillera del Cóndor – región que en 1995 fue epicentro de

* Las ideas que aquí se exponen están desarrolladas en un artículo recientemente publicado como: Saguier, Marcelo (2012) 'Socio-environmental regionalism in South America: tensions in the new development models', *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Pia Riggiozzi and Diana Tussie, eds., Series United Nations University Series on Regionalism, Springer.

un conflicto bélico entre ambos países. En este último caso, desde la resolución del conflicto bélico han habido grandes inversiones mineras atraídas por la riqueza de yacimientos de oro de este lugar. Incluso sin un acuerdo minero entre ambos países, entre 2005 y 2010 se han triplicado el número de concesiones de exploración a empresas interesadas, en su mayoría del lado peruano de la frontera. Las empresas transnacionales mineras sin duda constituyen actores de creciente influencia en la redefinición del espacio regional y es de suponer que asimismo constituyen factores de influencia en los gobiernos para promover acuerdos mineros internacionales (los gobiernos de Alan García en Perú y Correa en Ecuador habían comenzado a explorar esta posibilidad).

La minería en zonas de frontera contribuye a regionalizar conflictos que se suscitan desde hace años en toda América Latina. Son conocidas las expresiones de resistencia a proyectos mineros llevados a por comunidades rurales en distintas provincias argentinas como Chubut, San Juan, Catamarca, La Rioja y Tucumán. Sin embargo, éstos no son casos aislados sino que se enmarcan en una tendencia generalizada de creciente conflictividad en zonas de exploración minera. Evidencia de ello es que actualmente existen 155 conflictos relacionados a esta actividad en todo Latinoamérica y el Caribe, en las que se ven implicadas 205 comunidades en relación a 168 proyectos mineros. Asimismo, según un informe a cargo del ex Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, John Ruggie, las industrias extractivas representan el 28 % de los casos de violaciones a los Derechos Humanos con complicidad de las empresas. Esta tendencia global se profundiza en América Latina. Un elemento común a tales conflictos es la ausencia de debate público sobre los cuáles son los beneficios y costos de estos proyectos – definidos en términos económicos, sociales y ambientales – así de cómo arbitrar equitativamente los derechos y responsabilidades de los principales beneficiarios y damnificados de los mismos. Las comunidades tampoco son consultadas previamente, según lo establece el Convenio 169 de la OIT, sin bien algunos cambios en esta dirección comienzan a promoverse en Bolivia, Perú y Ecuador.

Las resistencias sociales a la minería a cielo abierto, y especialmente en zonas de frontera, se traducen crecientemente en la búsqueda de estrategias de incidencia mediante la movilización transnacional. Ejemplo de ello es la realización de tribunales de opinión, en donde comunidades afectadas por la minería pueden denunciar simbólicamente los estragos de la minería en el ambiente y su impacto sobre los derechos de las poblaciones. Se realizó el primer “Tribunal Ético de Minería de Frontera” organizado por el Observatorio de Conflictos Minero de América Latina en Chile en el 2010. También el “Tribunal Permanente de los Pueblos sobre Empresas Transnacionales” sesionó en Austria 2006, Perú/Colombia 2008 y España 2010 para denunciar la complicidad de empresas transnacionales en casos de violación de derechos humanos en Latinoamérica. Muchos de los casos denunciados están relacionados con la minería, además de la explotación de hidrocarburos, agronegocios, etc. Asimismo, se han creado redes de acción global para el intercambio de información y coordinación de campañas conjuntas. Estas son algunas de las formas que adquiere el activismo transnacional en respuesta a la minería y demás instancias de violaciones de derechos humanos en los que estados y empresas se ven acusados. En este sentido, la minería de frontera actúa como catalizador tanto de nuevos relacionamientos entre empresas y gobiernos, así como también de nuevas formas de resistencias sociales que intervienen en la redefi-

nición del debate regional sobre los vínculos entre desarrollo sustentable y derechos humanos.

Además de la minería de frontera, las dinámicas de la integración regional en Sudamérica están regidas también por una serie de proyectos de infraestructura para la generación y transporte de energía hidroeléctrica. La abundancia de agua en la cuenca del Amazonas hace de esta zona el epicentro de una serie de redes interconectadas de represas y líneas de transmisión que se proyecta vincularán lugares de producción y consumo. La creciente demanda de energía esta dada por el crecimiento económico en las economías de los países sudamericanos, y especialmente del sector industrial brasileño y minero (esta actividad es gran demandante de agua para sus procesos de extracción del mineral). Estos cambios están dando lugar a nuevos patrones de la cooperación regional internacional en el que las empresas brasileñas juegan un papel clave como las concesionarias principales de los proyectos de infraestructura de energía hidroeléctrica.

La Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), establece la financiación para estos proyectos. IIRSA es un mecanismo institucional creado en 2000 para la coordinación de las organizaciones intergubernamentales acciones con el objetivo de “promover el proceso de integración política, social y económica de América del Sur, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y el desarrollo de las regiones aisladas de los subsistemas. IIRSA cuenta una cartera 524 proyectos de infraestructura en las áreas de transporte, energía y las comunicaciones, que se agrupan en 47 grupos de proyectos que representan una inversión estimada de dólares EE.UU. 96,119.2 millones de dólares. El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) es también un actor regional clave en la movilización de recursos para los proyectos patrocinados por la IIRSA, tanto en territorio brasileño como también en países vecinos.

El Complejo Hidroeléctrico río Madeira es uno de los proyectos más emblemáticos y la principal iniciativa hidroeléctrica del IIRSA. Una vez terminado, contará con cuatro represas interconectadas y será el de mayor tamaño de la cuenca del Amazonas. El BNDES provee parte del financiamiento para su construcción. Dos de las represas estarán emplazadas en Brasil mientras que una de ellas estará en territorio boliviano y la última en un río que demarca la frontera internacional entre Bolivia y Brasil.

Además, Brasil y Perú procuran la construcción de un mega-complejo hidroeléctrico en la Amazonía peruana financiado por Brasil. El objetivo de esta iniciativa es para generar electricidad en Perú para ser transportada sobre a Brasil para satisfacer su creciente demanda de energía. Para ello, ambos gobiernos negociaron un Acuerdo Energético que establece que Perú se compromete a exportar el 70% de la energía que produzcan sus centrales hidroeléctricas a Brasil durante un plazo de 50 años. Su construcción tendrá un costo de 4.000 millones de dólares e incluye también una línea de 357 kilómetros para tener la electricidad a la frontera brasileña. Una vez terminada la construcción del complejo, este será el mayor proyecto de energía hidroeléctrica en Perú y el quinto más grande en América Latina. Este proyecto y acuerdo energético ha sido objeto de grandes críticas en Perú. El acuerdo fue firmado por los gobiernos de Alan García y de Ignácio Lula da Silva en 2010, pero actualmente está pendiente la ratificación del congreso peruano.

El acuerdo y proyecto ha sido objeto de serios cuestionamientos por los impactos ambientales y sociales de estas obras. En octubre de 2011 la principal concesionaria de este proyecto, la brasileña Odebrecht, decidió retirarse de la construcción de dos de las represas proyectadas como consecuencia de la oposición que este mega-proyecto genera en las poblaciones locales, sobre todo de pueblos originarios. El interés del gobierno brasileño por asegurar un acuerdo que le permita proveerse de energía a costos rentables se mantiene. Seguramente veremos nuevos intentos por reflatar el debate sobre este acuerdo, tal vez tomando en consideración las más recientes resistencias sociales que se han manifestado en repudio al mismo. Evidencia de ello es el proceso de revisión que emprenden los ocho países amazónicos de los mecanismos nacionales de consulta a grupos étnicos en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica.

En la medida que avanzan las iniciativas de integración sudamericana se pone en evidencia la ausencia de consensos sobre ciertas áreas sensibles como es el caso de los recursos naturales. Muchos cuestionamientos comienzan a aflorar en el debate regional, como las tensiones entre visiones productivistas del desarrollo y de ecología política en las que se propician formas de desarrollo sustentable, vinculadas a los derechos humanos, la armonía ambiental y formas de producción y consumo más inclusivas. Asimismo, se manifiesta la necesidad de nuevos mecanismos de toma de decisión en materia de recursos naturales, no sólo a nivel nacional sino especialmente en lo relacionado a proyectos regionales que involucran acuerdos entre estados e instrumentos de financiamiento regionales. Es fundamental abordar en profundidad las nuevas asimetrías que genera este tipo de integración, no solo entre economías de mayor y menor tamaño, perfiles productivos especializados como industriales y proveedores de materias primas, sino también en la necesidad de formular marcos regionales regulatorios y de políticas específicamente sobre recursos naturales (coordinación fiscales, normas de protección ambiental, derecho a de consulta a las poblaciones, eficiencia energética, entre otras).

En un contexto de creación de una comunidad política sudamericana, los conflictos y desafíos del desarrollo sustentable se vuelven invariablemente preocupaciones de todo el bloque regional. Mientras antes podamos avanzar sobre nuevos consensos en materia de recursos naturales, mejor estaremos preparados para avanzar en la profundización de nuevas bases de soberanía.