

Luisa Elena Guinand y Mariela Cánepa

AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS REGIONALES AMBIENTALES EN SURAMÉRICA

RESUMEN

La temática ambiental está tomando cada vez más relevancia en las políticas regionales suramericanas, las cuales se expresan en los distintos esquemas de integración, como son la OTCA, la CAN, el MERCOSUR y UNASUR. En este artículo se presentan los avances en las políticas, programas y proyectos ambientales regionales referidos específicamente a temas de cambio climático, biodiversidad, recursos hídricos, producción y consumo sostenible, prevención de desastres e institucionalidad ambiental. Se sugiere que UNASUR concentre sus esfuerzos en el diseño e implementación de políticas regionales en el ámbito de los recursos hídricos y que fortalezca el camino andado por la CAN, la OTCA y el MERCOSUR en los temas de biodiversidad y cambio climático.

Palabras clave: Políticas ambientales regionales, CAN, OTCA, MERCOSUR, UNASUR, cambio climático, biodiversidad, recursos hídricos, institucionalidad ambiental.

ABSTRACT

Environmental issues are progressively becoming more relevant in South American regional policies, which are expressed in the various integration schemes, such as the Andean Community, MERCOSUR, the OTCA and UNASUR. This article reviews recent progress in policies, programs and regional environmental projects that specifically address issues of climate change, biodiversity, sustainable production and consumption, disaster prevention, and environmental institutions. It is suggested that UNASUR should concentrate its efforts on designing and implementing regional policies in the field of water resources and strengthening and further advancing the steps undertaken by the Andean Community, the OTCA and MERCOSUR in the areas of biodiversity and climate change.

Key words: Regional environmental policies, CAN, OTCA, MERCOSUR, UNASUR, climate change, biodiversity, water resources, environmental institutions

1. Introducción

La temática ambiental, referida principalmente a mantener la integridad ecológica del planeta y en especial de Suramérica, está tomando cada vez mayor relevancia en las políticas internacionales y en las regionales que se expresan en los distintos esquemas de integración promovidos por los países. Esta situación se da porque los líderes de opinión y los tomadores de decisión se están percatando de que para lograr un crecimiento económico sostenible, con inclusión social, es preciso considerar el pilar de la integridad ecológica que ha estado ausente en los diferentes modelos de desarrollo planteados en el pasado.

América del Sur es reconocida como una de las áreas de mayor riqueza biológica del planeta, con gran variedad de ecosistemas, especies y genes que representan alrededor del 40 por ciento de la diversidad biológica de la tierra y el 26 por ciento de las fuentes renovables de agua dulce.¹ Por otra parte, la región atraviesa una importante transición demográfica que consiste en que la población trabajadora supera –o pronto lo hará– la de los familiares a cargo, tanto ancianos como menores. Este cambio de la estructura poblacional, si bien no ocurre en todos los países, ofrece en general una oportunidad histórica para aumentar los ahorros y las inversiones y, por tanto, para el crecimiento económico de la región.²

Con respecto a los temas ambientales se han logrado progresos considerables, como en el caso del incremento en las áreas protegidas ricas en diversidad biológica, la disminución del consumo de sustancias que agotan la capa de ozono y el avance en la expansión de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, aún hay que enfrentar importantes desafíos, como por ejemplo, la deforestación

1 Portillo, Zoraida, Expertos llaman a defender la biodiversidad de Sudamérica. SciDev Net. Red de Ciencia y Desarrollo. 2009. <http://www.scidev.net/es/agriculture-and-environment/environmental-policy/news/expertos-llaman-a-defender-biodiversidad-de-sudam-.html>.

2 Pendzich, Christine, Análisis de tendencias: Crecimiento económico y el medio ambiente en América Latina y el Caribe, 2010-2020, Woodrow Wilson International Center for Scholar-USAID. 2010.

y el aumento sostenido de emisiones de CO² por quema de combustibles fósiles y producción de cemento.³

Por otra parte, Suramérica es muy vulnerable al cambio climático. Pese a que América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo que menos emite gases de efecto invernadero (GEI), los impactos del cambio climático en la población, los ecosistemas y las actividades económicas son y seguirán siendo significativos. Estimados preliminares hechos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁴ y la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN)⁵ indican que los costos económicos del cambio climático estarían entre 1% y 4.5% del PBI. También tendrá consecuencias irreversibles y no cuantificables económicamente, cuando se trate de pérdidas de vidas humanas o de biodiversidad.

El crecimiento económico registrado en la mayoría de los países de Suramérica, así como la construcción de grandes proyectos de infraestructura, están aumentando la presión sobre los recursos naturales de la región. Esta presión se exagera con la creciente relación entre los países de Suramérica con la economía y los mercados asiáticos (especialmente China), la cual se basa principalmente en el intercambio de productos y artículos primarios a cambio de bienes manufacturados. El crecimiento económico basado primordialmente en la explotación comercial de los recursos naturales sudamericanos entra en conflicto con los compromisos asumidos por los países de la región respecto a la conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y al bienestar de las poblaciones rurales (principalmente indígenas).

3 Naciones Unidas. CEPAL; Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances de la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010.

4 Naciones Unidas. CEPAL; La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010.

5 Secretaría General de la Comunidad Andina; El Cambio Climático no tiene fronteras. Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina. Lima, Mayo 2008.

Entonces, la gran pregunta para los países Suramericanos es ¿cómo hacer para seguir creciendo económicamente en forma sostenible, con inclusión social y sin agotar el capital natural del cual depende la economía?

En los últimos 10 años las agendas de los bloques subregionales de integración en Suramérica (tales como la CAN y MERCOSUR) han venido incorporando progresivamente el tratamiento de una multiplicidad de temas que exceden lo comercial. Entre éstos van adquiriendo especial relevancia los temas sociales, ambientales y de seguridad.

Algunas de las razones que se han dado⁶ para explicar la incorporación de la temática ambiental en los esquemas de integración en Suramérica son:

- La evidencia de que los problemas ambientales trascienden las fronteras de los países
- La percepción de que algunos de los ecosistemas neotropicales suramericanos (bosques nublados, páramos, acuíferos, bosques secos, selva amazónica, sabanas, manglares, zonas marino costeras) tienen una gran importancia estratégica a nivel mundial y su adecuada gestión y aprovechamiento sólo pueden ser garantizados con acciones colectivas e instrumentos de carácter regional.
- La movilización mundial que se manifestó expresamente en la Cumbre de la Tierra Río de Janeiro en 1992, en la cual todos los países de Suramérica firmaron instrumentos tales como el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención Marco de la NNUU para el Cambio Climático.
- La influencia de la Unión Europea en el marco del diálogo político que mantiene con los países en desarrollo, en el cual se

⁶ Guinand, Luisa E.; De cómo se incorporó el tema ambiental y el desarrollo sostenible en la agenda de integración andina y otras reflexiones. Revista de Integración N. 4 40 Años de Integración Andina: Avances y Perspectivas. Comunidad Andina, Lima, Junio 2009.

expresa la voluntad de apoyar las labores referidas a las cuestiones medioambientales mundiales y la aplicación de los principales convenios de las Naciones Unidas sobre clima, biodiversidad y desertización.

- El reconocimiento, en instrumentos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de que la temática ambiental está estrechamente ligada a la reducción de la pobreza y por tanto promoción de mejor calidad de vida.⁷
- El reconocimiento de que la gestión de aspectos en los cuales Suramérica es un actor relevante –biodiversidad y energía– requiere trabajo conjunto entre los países para sacar provecho de esa condición frente a otros bloques regionales.⁸

A un año de la celebración en Brasil de la Conferencia Río + 20 (es decir, 20 años después de la Conferencia de Río 1992) nos encontramos en un momento propicio para reflexionar sobre los avances y retrocesos de los países en cuanto al cumplimiento de las metas propuestas. Algunas de estas metas se expresan en políticas regionales aprobadas en el marco de los esquemas de integración.

Por esa razón, nos hemos planteado realizar este trabajo el cual tiene como objetivo analizar cómo han evolucionado las políticas regionales ambientales en Suramérica en los últimos años y plantear algunos desafíos para garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo en la región, tal como plantea el objetivo siete de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

7 Las metas asociadas al cumplimiento del séptimo Objetivo del Milenio buscan incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas públicas, reducir la pérdida de recursos naturales y diversidad biológica, frenar la contaminación de la atmósfera, aumentar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento y disminuir el número de habitantes de tugurios. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/environ.shtml>.

8 Pineda Hoyos, Saúl; Propuestas para fortalecer la integración regional en el actual contexto hemisférico y global, Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos, IAEAL-USB, pp. 345-365, Caracas II, 4 Julio-Diciembre 2010.

(ODM). Este análisis se ha realizado investigando cuáles son las políticas, los programas y proyectos ambientales y de desarrollo sostenible en algunos esquemas de integración en Suramérica y su justificación. Los procesos de integración y cooperación regionales seleccionados para este documento han sido: la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Para poder realizar el análisis mencionado seleccionamos una serie de temas y los organizamos en seis grandes categorías: Cambio Climático, Biodiversidad, Agua, Producción y Consumo Sostenible, Prevención de Desastres e Institucionalidad. Estas categorías responden a las prioridades señaladas explícitamente en las agendas, decisiones, declaraciones, programas, proyectos y demás instrumentos jurídicos de los procesos de integración seleccionados y también a las prioridades de instrumentos regionales e internacionales tales como los ODM y el Foro de Ministros de Latinoamérica y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

2. Temas ambientales prioritarios

2.1. Biodiversidad

La biodiversidad o diversidad biológica es la cantidad, variedad y variabilidad de los organismos vivos en la Tierra y este término incluye la diversidad genética, de especies y de ecosistemas. La mayor parte de la diversidad biológica actual es producto de miles de años de evolución y adaptación y su existencia es de vital importancia para la sobrevivencia de nuestra especie humana.

Suramérica alberga una de las áreas de mayor riqueza biológica del planeta, 40 por ciento de la diversidad biológica de la tierra, cerca del

25 por ciento de todos los bosques del planeta y el 26 por ciento de las fuentes renovables de agua dulce⁹.

El extraordinario valor del capital natural de esta región del planeta está llamado a ser un elemento central para el desarrollo sostenible de la subregión. En ese sentido, el principal argumento para tratar el tema ambiental (y particularmente la biodiversidad) en conjunto con otros países es que gran parte del funcionamiento de las economías de los países sudamericanos se sustenta precisamente en los recursos naturales (suelo, agua, bosques, biodiversidad) y en los servicios ambientales que brindan los ecosistemas. Sin embargo, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos muestran signos crecientes de deterioro como consecuencia de políticas inadecuadas y por las características propias de los mercados nacionales, regionales e internacionales.¹⁰

El marco legislativo internacional en el tema de biodiversidad lo provee el Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado 1992 en el marco de las Naciones Unidas, y ratificado por todos los países de Suramérica. Los objetivos del Convenio son la conservación, el uso sostenible de la diversidad biológica y la participación equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.¹¹

La biodiversidad no respeta las fronteras políticas, las trasciende. Por ello, para conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad y, por consiguiente, mejorar la gestión ambiental y promover el desarrollo sostenible, se requiere de nuevas formas de regulación que trasciendan las fronteras de los países de la subregión con el fin de responder a los problemas comunes. De allí, la importancia de contar con políticas e instrumentos de regulación consensuados entre países para resolver los

9 UICN; Iniciativas para conservar la biodiversidad en América del Sur, en Divulgación y Cultura Científica Iberoamericana.2010 http://www.oei.es/divulgacioncientifica/reportajes_496.htm.

10 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). (2003).GEO Andino 2003. Perspectivas del Medio Ambiente. México 2003.

11 <http://www.cbd.int/doc/press/2010/pr-2010-10-18-cop-opening-es.pdf>.

asuntos ambientales que, como se ha señalado anteriormente, no están desligados de los asuntos económicos y sociales.¹²

Durante la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebró en diciembre del 2010 en la ciudad argentina de Mar del Plata, expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentaron un informe –titulado “*América Latina y el Caribe: Una Súper Potencia de Biodiversidad*”.¹³ El mensaje principal de este informe es que para seguir sustentando el crecimiento económico, América Latina está ante la disyuntiva de poner en riesgo su rica biodiversidad o situarse como líder mundial en la oferta de servicios generados en sus ecosistemas. No sólo se trata de preservar recursos que sirven a la producción, sino de valorar el potencial que la naturaleza tiene como laboratorio para la producción de soluciones médicas, innovaciones tecnológicas e industriales, sectores en los que la región puede situarse como líder.

Por lo tanto, y aun cuando se vienen adelantando iniciativas de coordinación y cooperación bilaterales, se ha considerado que la gestión en los ecosistemas transfronterizos requiere de políticas públicas comunes que pasen desde el levantamiento de información sobre la biodiversidad, la zonificación ecológica económica, el intercambio de experiencias e información y la capacitación, hasta llegar al consecuente ordenamiento territorial, fortalecimiento de las capacidades para la conservación, y lineamientos comunes de gestión y uso sostenible de estos ecosistemas compartidos considerando el enfoque ecosistémico.¹⁴

12 Guinand, Luisa E. De cómo se incorporó el tema ambiental y el desarrollo sostenible. En: agenda de integración andina y otras reflexiones. Revista de Integración N.4 40 Año de Integración Andina: Avances y Perspectivas. Junio 2009.

13 PNUD. América Latina y el Caribe: Una Súper Potencia de Biodiversidad. Documento de Política. 2010 http://www.pnud.org.co/img_upload/36353463616361/PNUD_Documento_de_Pol%C3%ADtica_LAC_Una_Superpotencia_en_Biodiversidad.pdf.

14 Secretaría General de la Comunidad Andina. Lineamientos Comunes para la Conservación y Gestión Social de los Ecosistemas de los Andes del Norte y Centro. Documento de Trabajo. Octubre 2009..

2.2. Cambio Climático y Energías Renovables

De acuerdo a la *Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático* el término *cambio climático* se refiere al cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.¹⁵

El Cambio Climático constituye una de las amenazas más graves y complejas que el mundo enfrenta actualmente ya que conlleva cambios sin precedentes en los patrones de temperatura, de precipitación y de recurrencia de desastres naturales. Sus efectos se expresan en la actividad de distintos sectores como por ejemplo la agricultura, la salud, la generación de energía, la infraestructura, las migraciones, el turismo, la seguridad y defensa de los países. Por esa razón, el tema de cambio climático está siendo incorporado cada vez con más prioridad en las agendas de políticas nacionales, regionales e internacionales.

En Suramérica ya se están haciendo evidentes los efectos del cambio climático. Por ejemplo, el incremento promedio de la temperatura del aire y de los océanos, los cambios en los patrones de precipitación, el derretimiento acelerado de los glaciares tropicales, la elevación del promedio del nivel del mar, así como la recurrencia e intensidad de los desastres naturales que causan daños y pérdidas millonarias. Ante esta realidad es urgente aumentar las medidas para la mitigación y especialmente para la adaptación al cambio climático.¹⁶

Las proyecciones indican que la media de la temperatura aumentará en todos los países de América del Sur entre 1°C y 4°C, en el escenario de las emisiones más bajas y entre 2°C y 6°C, en el escenario de emisiones más altas. Las proyecciones de precipitación, si bien son más inciertas para la región, indican una oscilación para las regiones central y tropical de

¹⁵ Art 1.2 <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

¹⁶ Naciones Unidas, CEPAL; *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010.

América del Sur entre una disminución de 20%-40% de las precipitaciones hasta aumentos de 5%-10% en el período 2071 a 2100.¹⁷

Los modelos climáticos revelan una tendencia al aumento de las precipitaciones en la zona nororiental del Ecuador, en el Perú, y el sudeste de América del Sur, con una disminución de las lluvias en el este del área amazónica y el nordeste de Brasil y las zonas situadas en el centro norte de Chile. La sequía tenderá a aumentar en todos los países de América del Sur (excepto Ecuador, el nordeste del Perú y Colombia). Se prevé que las olas de calor sean cada vez más comunes en toda la región, especialmente en el Caribe, la parte sudoriental de América del Sur y América Central. Respecto a los desastres naturales o eventos extremos, las proyecciones indican un aumento continuo.¹⁸

A partir de la publicación en el 2006 del Informe Stern¹⁹ sobre la Economía del Cambio Climático, el cual afirma que “*se necesita una inversión equivalente al 1% del PBI mundial para mitigar los efectos del cambio climático y que de no hacerse dicha inversión el mundo se expondría a una recesión que podría alcanzar el 20% del PBI global*” comenzaron a hacerse cálculos y estimaciones a nivel de países y regiones. Por ejemplo, en los países de la CAN se estima que para el año 2025 el daño económico causado por el cambio climático ascendería a 30,000 millones de dólares anuales, lo cual equivale a 4.5% del PIB de la región.²⁰ El informe de CEPAL para toda Latinoamérica, por otra parte señala que, si no se logra consenso global en torno a la mitigación del cambio climático la región perdería 1% del PBI entre el año 2010 y el 2100.²¹

Con el fin de reducir las emisiones de carbono y por tanto mitigar el cambio climático se ha propuesto a nivel mundial la utilización de energías

17 Ibidem.

18 Ibidem.

19 Stern, Nicholas; *The Economics of Climate Change*, The Stern Review, Cambridge University Press, U.K. 2007. www.sternreview.org.uk.

20 Secretaría General de la Comunidad Andina; *El Cambio Climático no tiene fronteras. Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina*. Lima, Mayo 2008.

21 Naciones Unidas, CEPAL; *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010.

renovables (eólica, hidroeléctrica, solar, geotérmica) que sustituyan a la energía proveniente de combustibles fósiles. Suramérica posee un gran potencial para la producción de energía renovable y en particular de energía hidroeléctrica. Sin embargo, este potencial conlleva algunos riesgos sociales, económicos y ecológicos. Las inversiones en estas fuentes alternativas de energía están creciendo en los países Suramericanos, especialmente la producción y consumo de biocombustibles liderada por Brasil. Sin embargo, las grandes inversiones en hidroelectricidad y biocombustibles requieren de un manejo adecuado de las fuentes de agua y de una gestión preventiva de posibles conflictos con los pobladores locales. La construcción de nuevas centrales hidroeléctricas, que formen parte de proyectos de infraestructura (IIRSA), bajo nuevos acuerdos en el sector energético, exigen cada vez mayor colaboración a nivel regional.

La importancia que ha adquirido el cambio climático en las agendas de los esquemas de integración en Suramérica se muestra en la serie de reuniones, pronunciamientos de las distintas autoridades, no sólo en materia ambiental sino en los demás sectores que ya perciben los efectos negativos de esta crisis climática global, como por ejemplo los sectores energético, agricultura, salud y defensa.

En ese sentido, el Consejo Agropecuario del Sur (CAS) conformado por los Ministros de Agricultura de los países del Mercosur, ha manifestado que el cambio climático es una de las principales amenazas que tiene el sistema productivo de sus países y señaló la urgencia de acordar un protocolo de operación que permita disminuir los riesgos sobre los productores y en general disminuir el impacto económico del cambio climático sobre los países. El foro ministerial, con el apoyo de la Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias (REDPA), también resolvió crear en el 2009 el *Grupo ad hoc sobre Agricultura: Variabilidad y Cambio Climático*.²²

²² <http://www.consejocas.org/redpaonline/antecedentes.asp>

2.3. Recursos Hídricos

El agua es el recurso fundamental para la vida. El 26% del agua dulce de la Tierra se encuentra en Sudamérica, donde destacan por su extensión las cuencas del río Amazonas, la mayor del planeta, la del río Orinoco, la del río Paraná, la del Río de la Plata y el Acuífero Guaraní, el más grande del mundo.

En Suramérica, la gestión y gobernanza de los recursos hídricos son de vital importancia para el desarrollo sostenible. A pesar de contar con 26% de los recursos hídricos del mundo, la distribución de la población respecto a dichos recursos es desigual y por tanto inequitativa. Grandes segmentos de la población viven en áreas urbanas donde el agua escasea y cada día está más contaminada por la misma acción humana. A esto se suma la falta de servicios de saneamiento, lo cual trae como consecuencia problemas de salud, sobre todo para los más pobres.

Según Linck y Weemaels²³ en varios países de América del Sur, los últimos quince años han sido el escenario de grandes cambios referentes a la gobernabilidad del agua, los que surgieron a raíz de la toma de conciencia, por parte de sectores cada vez más amplios de la población, tanto de la importancia de los recursos hídricos, como de los problemas ligados con su escasez, monopolización, contaminación y privatización.

El mejoramiento del acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, y las propuestas de manejo sostenible e integrado del recurso hídrico forman parte de los ODM. En ese sentido los Jefes de Estado en el marco de las Naciones Unidas se comprometieron a reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de población mundial que no tiene acceso al agua potable ni a servicios de saneamiento básico.²⁴

23 Linck A. y Weemaels N.; Hacia una agenda sudamericana del agua, Policy Paper, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Ecuador, 2010.

24 <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/environ.shtml>.

Los estudios y experiencias en los países concluyen que el factor prioritario para cumplir con los ODM en referencia al agua y la reducción de la pobreza, es contar con sistemas de administración del agua eficientes y eficaces. También es necesario materializar una nueva “cultura del agua” poniendo en práctica la Gestión Integrada de Recursos Hídricos, concepto que se basa en la idea de que los diferentes usos del recurso son interdependientes.²⁵

Este concepto adquiere especial importancia cuando nos referimos a la Cuenca Amazónica y al Acuífero Guaraní. La Cuenca Amazónica ocupa 40% del territorio de América del Sur y atraviesa 7,100 km. desde los Andes hasta su desembocadura en el Océano Atlántico uniendo en su transcurso a ocho países. Estos países han juntado esfuerzos a través de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica para asegurar una gestión sostenible de la Amazonía.

El Acuífero Guaraní es un reservorio subterráneo de agua dulce que se extiende por debajo de la superficie de parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Acuífero subterráneamente está en gran parte debajo de la cuenca fluvial del Río de la Plata.

Dado que los cuatro países que comparten el Acuífero son también hoy día los Estados Parte del Mercosur, el Consejo de Mercado Común en su XXXIX Reunión en el marco de la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados, celebrada en Argentina en agosto de 2010 aprobó el *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*.²⁶

En resumen, ver y entender el agua como factor de integración en Suramérica constituye un importante reto. Esta visión ofrece amplias posibilidades de cooperación y de formulación de proyectos conjuntos

25 La gestión integrada de recursos hídricos es un proceso sistemático para el desarrollo, asignación y monitoreo de los usos del agua, de acuerdo con objetivos sociales, económicos y ambientales que buscan el desarrollo sostenible.

26 Itamaraty, Ministerio das Relacoes Exteriores Brasil, Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. San Juan, Argentina 2010 <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/acordo-sobre-o-aquifero-guarani>.

y normas comunitarias, para aprovechar sosteniblemente las cuencas, las aguas y los ecosistemas compartidos y entenderlos como espacios productores de servicios ambientales de interés planetario.²⁷

2.4. Producción y Consumo Sostenible

A medida que aumenta la población y crece la economía aumenta también el impacto humano sobre el medio ambiente. Por ello el reto clave que se plantea a la humanidad en este siglo es cómo mejorar la calidad de vida, en un mundo que crece, sin destruir el medio ambiente. Las respuestas a este reto pasan por cuestionar los patrones actuales de producción y consumo: ¿Cómo hacemos para producir bienes y servicios que utilicen menos recursos naturales y que generen menos basura y contaminación?. En principio, desarrollando nuevas tecnologías para uso de energías renovables, para mejorar la reciclabilidad y la durabilidad y reducir la intensidad energética de los productos, entre otros. Esto exige, obviamente, grandes esfuerzos en investigación e innovación para disponer de productos, procesos y tecnologías más limpias y eco-eficientes.

La definición de Producción y Consumo Sostenible²⁸ propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y respaldada por el Foro de Ministros de América Latina y el Caribe es “*la producción y uso de bienes y servicios que responden a las necesidades básicas y mejoran la calidad de vida, minimizando el uso de recursos naturales, materiales tóxicos, así como la generación de residuos y contaminantes durante todo el ciclo de vida, sin menoscabar las posibilidades de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades*”. Este concepto nos presenta un nuevo paradigma de consumo y producción hacia la sostenibilidad ambiental contribuyendo a la competitividad empresarial.

27 Secretaría General de la Comunidad Andina; Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina, Lima, 2008.

28 Ministerio de Ambiente de Noruega, Simposio de Oslo, Noruega, enero de 1994.

El Plan de Implementación de Johannesburgo, aprobado en la Cumbre Mundial de la Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2002), exhortó a los gobiernos a promover la elaboración de un marco de programas a 10 años para apoyar y fortalecer las iniciativas regionales y nacionales y acelerar el cambio hacia patrones de consumo y producción más sostenibles.

Algunos países suramericanos, como Brasil y Argentina, en respuesta al compromiso internacional han iniciado una serie de acciones hacia la sustentabilidad a partir de la modificación de sus modos de producción y consumo. Es por ello que el MERCOSUR cuenta con una política de promoción y cooperación en producción y consumo sostenibles²⁹ establecida en el 2007 con el objetivo de *“promover en forma coordinada iniciativas para la mejora del desempeño ambiental y la eficiencia en los procesos productivos y cooperar en la adopción de prácticas de producción y consumo sostenibles buscando aumentar la competitividad y reducir los riesgos para la salud humana y el ambiente”*.

El desafío está dirigido hacia la construcción de políticas que promuevan bienes y servicios de bajo impacto ambiental y que sean más asequibles a los consumidores, la responsabilidad social empresarial, las tecnologías limpias, las compras sustentables, lideradas por el aparato estatal; y la promoción de una educación (formal y no formal) que motive a los consumidores a cambiar sus patrones de consumo revalorando los productos de mercado local.

2.5. Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos

Los fenómenos naturales, como las lluvias torrenciales, las inundaciones, las sequías extremas, los deslizamientos, los terremotos, tsunamis, huracanes y tornados, se convierten en desastres cuando su frecuencia y/o

²⁹ http://www.redpycs.net/MD_upload/redpycs_net/File/Politicasyherramientas/politica%20aprobada%20por%20cmc.pdf.

intensidad superan los límites de la normalidad y afectan a las poblaciones y asentamientos humanos. Por eso suele decirse que los desastres no son naturales. Lo natural es que ocurran esos desastres porque las actividades humanas modifican y alteran el funcionamiento de los ecosistemas de forma tal que aumenta el riesgo de pérdidas humanas y económicas cuando se presentan los fenómenos antes mencionados.

Los desastres tienen graves efectos sobre la población y especialmente sobre los más pobres. Impactan directamente las viviendas, las escuelas, los hospitales, las carreteras, los servicios públicos en general y la producción agropecuaria. Es evidente que los efectos de los desastres son mayores cuando hay una mala o inexistente planificación de los asentamientos humanos, cuando faltan medidas de seguridad, sistemas de alerta temprana y planes de emergencia.

Los desastres se han convertido en un problema global que ha movilizó a la comunidad internacional en la adopción de políticas y estrategias para promover su prevención y atención. Según un estudio del Banco Mundial y de Naciones Unidas³⁰ se calcula que las pérdidas anuales en todo el mundo por catástrofes naturales podrían alcanzar los 185 mil millones de dólares a finales de siglo sin calcular el impacto del cambio climático. Además, el número de personas expuestas a tormentas y terremotos en grandes ciudades probablemente se duplicará para el 2050.

El estudio señala también que en el 2010 los desastres naturales afectaron a 13,8 millones de personas. Del total de desastres, 79 fueron de tipo climatológico, 13 epidemiológico y 6 geofísico, como terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas, que son los que causaron más muertes.

En América Latina, los 98 grandes desastres ocurridos durante el 2010 (terremotos en Chile y Haití, inundaciones en Colombia, México, Venezuela y Brasil, erupción volcánica en Guatemala, entre otros) causaron más de 223.000 muertes y dejaron pérdidas por 49.400 millones

30 World Bank and United Nations. Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economic of Effective Prevention. Washington 2010.

de dólares, casi el 60% de esa cifra atribuible al terremoto ocurrido en Chile, según un informe divulgado por la CEPAL.³¹

Suramérica es una de las regiones del mundo más vulnerable a los desastres. Esto se debe a su geografía, su geología y clima y sobre todo a las debilidades en los procesos de planificación y ocupación del territorio. En los diez últimos años más de tres millones de sudamericanos han sido afectados por catástrofes naturales por año.³²

Hay evidencia científica creciente que confirma que el cambio climático ha incrementado la intensidad de los ciclones y de las tormentas tropicales principalmente a través de su efecto sobre la elevación de la temperatura atmosférica y de la superficie del mar. Si este comportamiento se agudiza en las próximas décadas, los países de la región y muy particularmente Centroamérica, la región Andina y el Caribe, potencialmente enfrentarán eventos climáticos más devastadores.³³

Ante esta situación la comunidad internacional ha comenzado a adoptar políticas y estrategias para promover la prevención y atención de desastres.

En ese sentido, en el seno de la Asamblea General de la Naciones Unidas se adoptó en el año 2000 la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. En el 2005 se realizó la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales en Hyogo, Japón de la cual se deriva un programa de acción hasta el 2015. Igualmente, organismos internacionales como la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OEA, el BID tienen programas especiales de investigación, información y cooperación financiera dedicados al tema.

31 CEPAL. Desastres y Desarrollo: El Impacto en el 2010. Unidad de Desastres DDSAH/CEPAL. Boletín.No.2.Dic.2010.http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf.

32 http://eeas.europa.eu/delegations/venezuela/eu_venezuela/humanitarian_aid/summary/index_es.htm.

33 CEPAL. Desastres y Desarrollo: El Impacto en el 2010. Unidad de Desastres DDSAH/CEPAL. BoletínNo.2.Dic.2010.http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf.

Durante los últimos años los Países Miembros de la Comunidad Andina han venido acumulando experiencia de trabajo intracomunitario para la prevención y atención de desastres. Se han adoptado decisiones para crear el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), para aprobar la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres y finalmente se ha ejecutado el Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la CAN (PREDECAN) con el apoyo de la Unión Europea.³⁴

El desafío para la región en cuanto a los desastres es: La prevención, la cual es posible y es rentable, pero sólo si se realiza correctamente. Algunas de las medidas para prevenir muertes y destrucción causadas por terremotos, huracanes e inundaciones son simples y de sentido común, dependen, entre otros factores, de información adecuada y hábitos inculcados en los gobernantes y pobladores y en el mantenimiento de infraestructura³⁵. Urge también la realización de foros y procesos de negociación ambiciosos y exitosos en el ámbito regional y global para poder internalizar las externalidades provocadas por el cambio climático.

3. Esquemas de Integración Suramericanos Analizados

A continuación se presenta una síntesis de cada uno de los esquemas de integración seleccionados, haciendo énfasis en las políticas ambientales, las cuales se encuentran organizadas al final de esta sección en el cuadro 1.

- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)

Hace más de 30 años, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica

³⁴ Comunidad Andina, http://www.comunidadandina.org/prevencion_desastres.htm

³⁵ World Bank and United Nations. Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economic of Effective Prevention. Washington 2010.

(TCA)³⁶ con el objetivo de realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos.

Teniendo en cuenta la necesidad de los Estados partes del Tratado de aprovechar la flora y fauna de forma racionalmente planificada, a fin de mantener el equilibrio ecológico y preservar las especies de la Amazonía decidieron: a) promover la investigación y el intercambio de información con la finalidad de ampliar los conocimientos; así como, b) establecer un sistema regular de intercambio de información sobre las medidas de conservación de los mismos³⁷.

Reconociendo el carácter estratégico de la Cuenca Amazónica y con la finalidad de perfeccionar e implementar el Tratado Constitutivo, los países decidieron crear la OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica). En 1998 se aprobó el Protocolo de Enmienda³⁸ al TCA y posteriormente en el 2002 se estableció la Secretaría Permanente en Brasilia.

Entonces, la OTCA, como organismo internacional de cooperación, a través de su Secretaría Permanente (SP), coordina los procedimientos en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y dinamiza la ejecución de sus decisiones, fortalece la construcción de sinergias con otros actores vinculados a la Amazonia, y coordina programas, estudios y proyectos amazónicos.

Actualmente, la OTCA cuenta con un Plan Estratégico 2004-2012 que ha sido revisado durante el 2010 y ha sido tomado en cuenta como insumo para la construcción participativa de la nueva Agenda

36 Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en la ciudad de Brasilia, Brasil, el 3 de julio de 1978. http://www.otca.info/portal/admin/_upload/tratado/TRATADO_COOPERACION_AMAZONICA_ESP.pdf.

37 Tratado de Cooperación Amazónica. Artículo VII.

38 Tratado de Cooperación Amazónica, Protocolo de Enmienda firmado en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 14 de diciembre de 1995 http://www.otca.info/portal/admin/_upload/protocolo/El_PROTOCOLO_DE_ENMIENDA_espanol.pdf.

Estratégica de Cooperación Amazónica³⁹ con un horizonte al 2018 para su implementación.

- Institucionalidad de OTCA

La OTCA tiene instancias de aprobación e implementación de sus planes y agendas estratégicas. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores⁴⁰ hace seguimiento a la realización de los fines institucionales junto con el Consejo de Cooperación Amazónica⁴¹, las Comisiones Nacionales Permanentes⁴² se encargan de la aplicación del Tratado en sus respectivos territorios y por interés de los Estados Miembros, se pueden constituir Comisiones Especiales⁴³ destinadas al estudio de problemas o temas específicos relacionados al TCA.

La Secretaría Permanente⁴⁴ es la instancia encargada de implementar los objetivos del Tratado en conformidad con las resoluciones emanadas de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo de Cooperación Amazónica.

- La Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica al 2018

La Agenda incorpora una visión transversal y multisectorial de todos los programas, proyectos y actividades identificados, para dar respuesta a las necesidades y requerimientos de los Países Miembros y a sus mandatos. Incluye objetivos estratégicos a partir de dos ejes de abordaje transversal

39 La Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica fue aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la OTCA en su X Reunión, en noviembre de 2010, en Lima, Perú.

40 La reunión de los Cancilleres es la máxima instancia del proceso de Cooperación Amazónica que emite resoluciones, acuerdos, y aprueba agendas, de acuerdo al Artículo XX del TCA.

41 El Artículo XXI del TCA establece las atribuciones del Consejo.

42 TCA. Artículo XXIII.

43 TCA Artículo XXIV.

44 De acuerdo a lo establecido en el punto II del Protocolo de Enmienda de fecha 14 de diciembre de 1998.

- a) conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y
- b) desarrollo sostenible.

Además, la agenda incluye ocho temas sectoriales: Conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables; asuntos indígenas, gestión del conocimiento e intercambio de informaciones; gestión regional de salud; infraestructura y deporte; turismo; fortalecimiento institucional, financiero y jurídico y hace una mención a los temas emergentes: cambio climático, desarrollo regional y energía.

Este artículo sólo hace referencia a los subtemas del primer tema sectorial que contribuyen al desarrollo sostenible y modos de vida sustentable y al mantenimiento de un ambiente limpio y saludable. Los subtemas son: bosques; recursos hídricos; gestión, monitoreo y control de las especies de fauna y flora silvestre amenazadas por el comercio; área protegidas; uso sostenible de la biodiversidad y promoción del biocomercio e investigación, tecnología e innovación en biodiversidad amazónica.

- Políticas Ambientales Regionales en el marco de la OTCA

Observando el cuadro 1 notamos que en la OTCA destacan los avances referidos a la biodiversidad amazónica en donde existen políticas, planes de acción y programas regionales. Se ha trabajado especialmente en áreas naturales protegidas, sistemas de monitoreo de la deforestación y cambios de uso de la tierra y biocomercio. A partir del año 2006 los trabajos en biodiversidad de la OTCA se han venido coordinando con la CAN.

En referencia a los recursos hídricos se han hecho menos avances. Existe un proyecto llamado Manejo Integrado y Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca Amazónica apoyado por el PNUMA y la OEA. El Cambio Climático es considerado un tema emergente para la OTCA y por eso está a nivel de propuesta de agenda de trabajo.

- Comunidad Andina (CAN)

La Comunidad Andina es un organismo de integración subregional conformado, actualmente, por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). El Acuerdo de Cartagena⁴⁵ es el tratado constitutivo del proceso de integración en los países andinos suscrito el 26 de mayo de 1969, con el principal objetivo de establecer, de forma gradual, un mercado común entre sus Países Miembros, acelerar su crecimiento y promover un desarrollo equilibrado y armónico entre sí y procurar un mejoramiento en el nivel de vida de sus habitantes.

El SAI es la estructura que permite coordinar a todos los órganos, convenios e instituciones de la Comunidad. El órgano máximo es el Consejo Presidencial Andino; los órganos legislativos y decisorios son el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) y la Comisión, compuesta por los Ministros de Comercio de los Países Miembros. El órgano ejecutivo es la Secretaría General, quien se encarga de velar por el cumplimiento de la normativa comunitaria y la administración del proceso. Su sede es Lima y la dirige un Secretario General. El órgano deliberante es el Parlamento Andino, con sede en Bogotá y el jurisdiccional es el Tribunal de Justicia, con sede en Quito. Las instituciones consultivas son el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral.

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) representan las instituciones financieras y las sociales son los convenios: el Andrés Bello (Educación), el Hipólito Unanue (Salud) y Simón Rodríguez (Laboral), además cuenta con una institución

⁴⁵ Comunidad Andina, Decisión 563 Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No.940 de 1 de julio de 2003. Incluye las modificaciones hechas al Acuerdo mediante el Protocolo de Sucre de fecha 25 de junio de 1997.

educativa, como la Universidad Andina Simón Bolívar (su sede principal está en Bolivia, además de tener un importante campus en Quito, Ecuador).

- Institucionalidad Ambiental

La institucionalidad ambiental en el proceso de integración andino se ha ido configurando principalmente con la incorporación del Capítulo XVII sobre Cooperación Económica y Social⁴⁶ en el Acuerdo de Cartagena. Adicionalmente, la inclusión del tema de desarrollo sostenible dentro de Lineamientos de la Política Exterior Común⁴⁷ y la adopción de una Decisión Andina dedicada exclusivamente al tema de biodiversidad: la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino⁴⁸ han permitido la aprobación de estrategias o políticas ambientales y de desarrollo sostenible y la ejecución de acciones concretas tales como proyectos y programas subregionales.

Finalmente, la creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales⁴⁹ (CAAAM) y el Consejo Andino de Ministros de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁵⁰ como instancias dentro del SAI que asegurarán la discusión y darán recomendaciones sobre el tema al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina para su regulación.

En el 2004, el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) priorizó iniciativas relacionadas a la gestión de la biodiversidad que aportaron al fortalecimiento institucional de los países andinos y de

46 Comunidad Andina, Acuerdo de Cartagena, Capítulo XVI Cooperación Económica y Social. Artículo 128: Los Países Miembros emprenderán acciones conjuntas que permitan un mayor aprovechamiento de sus recursos naturales y no renovables y la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

47 Comunidad Andina, Decisión 458 Lineamientos de la Política Exterior Común de fecha 25 de mayo de 1999. Artículo 1.

48 Comunidad Andina, Decisión 523 de fecha 7 de julio de 2002. Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.

49 Decisión 435 de fecha 11 de junio de 1998. Creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales.

50 Decisión 596 de fecha 1 de julio de 2004. Creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina.

la SGCAN, las cuales se vieron reflejadas en el Plan Andino para el Seguimiento a Johannesburgo, y los Lineamientos para la Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible que, luego constituyeron las bases para la Agenda Ambiental Andina.

- La Agenda Ambiental Andina

La Agenda Ambiental Andina⁵¹ es un documento orientador, que se enmarca en una visión de largo plazo y a la vez propone acciones concretas y consensuadas de corto y mediano plazo. Establece acciones de carácter subregional que agregan valor a los esfuerzos nacionales y contribuyen a fortalecer las capacidades de los Países Miembros en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

Su objetivo es guiar las acciones ambas instancias, y de esta manera facilitar a los Países Miembros de la CAN la definición, armonización, coordinación y concertación de políticas y estrategias comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible, que contribuyan a la profundización del proceso de integración y a fortalecer la capacidad de negociación andina en foros internacionales.

A partir del 2007, la Declaración de Tarija⁵² los presidentes de los países andinos declararon que *conscientes del acelerado proceso de deterioro ambiental y en particular el cambio climático que pone en riesgo la vida en el planeta, ratifican que la protección del medio ambiente y uso sostenible de la biodiversidad, el agua y la reducción del cambio climático con base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, constituyen objetivos fundamentales de la Comunidad Andina.*

51 http://www.comunidadandina.org/public/libro_54.htm

52 La Declaración de Tarija se firmó el 14 de junio de 2007 en la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino.

Esta visión, se ve reflejada y consolidada en la Nueva Agenda Estratégica de la Comunidad Andina⁵³ que establece los principios ordenadores y propugna como sexto eje de acción el medio ambiente.

- Políticas Ambientales Regionales en el marco de la CAN

En el cuadro 1 se muestra que los avances de la CAN en la temática ambiental están relacionados especialmente con la biodiversidad. La Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino fue una de las primeras estrategias de carácter comunitario adoptada sobre la materia por un grupo de países signatarios del Convenio sobre Diversidad Biológica y está siendo ejecutada a través de los programas sobre áreas protegidas transfronterizas, caminos ancestrales, ecosistema amazónico (BioCAN-Finlandia), entre otros.

Los temas referidos a cambio climático y recursos hídricos constituyen ejes de la Agenda Ambiental Andina. En cambio climático se está ejecutando un Proyecto sobre Adaptación al Impacto del Retroceso de Glaciares con el apoyo del Banco Mundial. Desde el Año 2004 se ha generado un diálogo propositivo e incluyente para formular una estrategia andina de gestión integrada de recursos hídricos, la cual se encuentra aprobada a nivel de los técnicos. Por otra parte, hay que destacar la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres como política regional para gestionar los riesgos la cual se ejecuta mediante el Comité Andino de Prevención de Desastres CAPRADE.

- Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Son cuatro los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que suscribieron el 26 de marzo de

⁵³ Aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de la Comunidad Andina en febrero de 2010.

1991 el Tratado de Asunción⁵⁴, fuente originaria del derecho comunitario regional; el cual establece que los Estados partes comparten valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad.

Así, el objetivo primordial⁵⁵ del Tratado de Asunción es la integración de los cuatro Estados Partes a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.

El Tratado de Asunción tiene un Protocolo Adicional⁵⁶ denominado el *Protocolo de Ouro Preto*, por el cual se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional, es decir completa su estructuración jurídico-institucional.

En resumen, las principales instancias del MERCOSUR son: el Consejo de Mercado Común (CMC) que emite Decisiones; el Grupo de Mercado Común (GMC) que emite Resoluciones; la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), el Foro Consultivo Económico Social (FCES), Tribunal Permanente de Revisión (TPR)⁵⁷, Parlamento del MERCOSUR⁵⁸ (PM) y la Secretaría del MERCOSUR (SM).

54 MERCOSUR, Tratado de Asunción. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC-1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf

55 Ibidem.

56 MERCOSUR, Protocolo Adicional de Ouro Petro. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC_1994_PROTOCOLO%20OURO%20PRETO_ES.pdf

57 Protocolo de Olivos: firmado en 2002. Crea el Tribunal Permanente de Revisión con sede en Asunción, destinado a la solución de controversias en el MERCOSUR.

58 Protocolo de Montevideo, firmado en 2005, crea el Parlamento del MERCOSUR como el órgano representativo de los pueblos de los Estados partes.

- Institucionalidad ambiental

En el 1992 se creó la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) primer antecedente institucional para el desarrollo de la temática ambiental en el MERCOSUR, que tiene como objetivo analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones en las distintas áreas con el objeto de proteger el Medio Ambiente, a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Entre sus avances cabe mencionar el establecimiento de las “Directrices Básicas de Política Ambiental⁵⁹” que definían un conjunto de principios orientadores, objetivos mínimos y líneas de acción aseguren la política ambiental por los Estados Partes. En 1995 se firmó la Declaración de Taranco⁶⁰ coincidiendo en la conveniencia de transformar la REMA en un Subgrupo de Trabajo del Grupo Mercado Común y así se creó Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente.

La política ambiental en el MERCOSUR se consolidó con el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR⁶¹ que pretende *el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población*. En el Acuerdo, se reafirma de los principios consagrados en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y asegura su aplicación; así como, el compromiso de los Estados Parte de cooperar para el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos y analizar los problemas ambientales de la subregión hacia una cooperación que proteja el medioambiente y los recursos naturales.

59 MERCOSUR\GMC\RES N° 10/94 de fecha 3 de agosto de 1994.

60 MERCOSURDeclaracióndeTaranco.1995.<http://www.medioambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/DECLARACION%20DE%20TARANCO.pdf>.

61 MERCOSUR, Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR firmado en Asunción el 22 de junio de 2001.

Adicionalmente, establece 4 áreas temáticas: 1) Gestión sustentable de los recursos naturales, 2) Calidad de vida y planeamiento ambiental, 3) Instrumentos de política ambiental y 4) Actividades productivas ambientalmente sustentables.

- Políticas Ambientales Regionales en el marco del MERCOSUR

Analizando el cuadro 1 podemos observar que las políticas ambientales en MERCOSUR se han concebido con una mayor articulación a la variable comercial que caracteriza a este esquema de integración. En efecto, las políticas que mayor desarrollo han tenido son las referidas a la promoción y cooperación en producción y consumo sostenible, gestión ambiental de residuos especiales y responsabilidad postconsumo, gestión de químicos, gestión ambiental en pequeñas y medianas empresas.

Una política a destacar referida a la gestión de las aguas subterráneas transfronterizas es el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní que se aprobó en el 2010 luego de seis años de trabajo y negociaciones entre los países.

Más recientemente, la temática de cambio climático y energías limpias ha pasado a ser de interés para las autoridades de Agricultura en cuanto a los efectos del cambio climático en ese sector y en cuanto a la temática de los biocombustibles. El Consejo Agrícola del Sur ha creado dos grupos de trabajo para Manejo de Riesgo y Seguros Agropecuarios y para Políticas Públicas y Cambio Climático. Por su parte los Ministros de Ambiente aprobaron un plan de acción para la cooperación en materia de biocombustibles.

- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

El 23 de mayo de 2008 se firmó el tratado constitutivo⁶² de UNASUR. Dicha Unión está conformada por la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la

⁶² Tratado Constitutivo UNASUR. http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm.

República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

El Artículo 2° de su tratado constitutivo establece que *“la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”*.

Asimismo en su Artículo 3° dentro de sus Objetivos Específicos, señala en el numeral g) *la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático*.

Actualmente, el trabajo de UNASUR ha priorizado la consolidación de temas como salud, defensa, desarrollo social, infraestructura y lucha contra el narcotráfico y energía. Aún no se ha construido una institucionalidad ambiental ni se han aprobado políticas explícitas como lo han hecho otros procesos de integración regional a pesar de estar mencionado en su tratado constitutivo, razón por la cual no se ha incluido a UNASUR en el cuadro 1. Es interesante destacar la aprobación por parte de los Ministros de Energía de los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción para la Integración Energética Regional, así como de la Estructura del Tratado Energético Suramericano. Por otra parte, el Consejo de Defensa Sudamericano también incluirá en su Plan de Acción 2012 la protección de la biodiversidad y de los recursos naturales estratégicos⁶³.

63 http://spanish.news.cn/iberoamerica/2011-05/14/c_13874161.htm.

Cuadro 1. Políticas, programas y proyectos regionales ambientales de los distintos esquemas de integración en Suramérica

TEMAS/ INSTITUCIÓN	OTCA	CAN	MERCOSUR
Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción Regional de Biodiversidad. • Programa Regional de Áreas Protegidas • Proyecto Trinacional de Conservación de Áreas Protegidas • Proyecto Monitoreo de la deforestación y de los cambios de uso de la tierra en el bosque Panamazónico • Programa Regional de Biocomercio • Geoamazonía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión 523 Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. • Decisión 729: Programa Regional de Biodiversidad en la Amazonía de los Países Miembros de la CAN (BIOCAN) • Programa Uso y Conservación de Biodiversidad asociada a la Red de Caminos Andinos Ancestrales • Programa de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas la Paya, Gueppi y Cuyabeno. • Iniciativa Mapas de Ecosistemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Biodiversidad del Mercosur
Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto regional de recursos hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Ambiental Andina • Propuesta de Estrategia Andina Gestión Integrada de Recursos Hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo Acuífero Guaraní
Cambio climático y energía renovable	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de agenda de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Ambiental Andina • Decisión 727: Proyecto Adaptación al impacto del acelerado retroceso glaciar en los Andes Tropicales (PRAA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción del MERCOSUR para la Cooperación en Materia de Biocombustibles

TEMAS/ INSTITUCIÓN	OTCA	CAN	MERCOSUR
Prevención de desastres y gestión del riesgo		<ul style="list-style-type: none"> Decisión 713: Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales
Producción y consumo sostenible		<ul style="list-style-type: none"> Agenda Ambiental Andina: eje transversal 	<ul style="list-style-type: none"> Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles en el Mercosur Política Mercosur de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post-Consumo. Iniciativas en curso sobre la Gestión de Químicos. Acuerdo sobre el Proyecto “Fomento de Gestión Ambiental y Producción más amplia en pequeñas y medianas empresas”.
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores Consejo de Cooperación 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Ministros Ambiente y Desarrollo Sostenible (CMMaYDS) Comité Andino Autoridades Ambientales (CAAAM) Comité Andino Prevención y Atención de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> Reunión Especializada Medio Ambiente (REMA) SubGrupo de Trabajo No. 6

Elaboración propia.

4. Conclusiones y desafíos

En un escenario global para el siglo XXI marcado por la incertidumbre climática, el aumento de población, la alta demanda internacional por recursos naturales y los posibles conflictos por el acceso, uso y

conservación de los mismos, podemos señalar que la relevancia de la temática ambiental seguirá aumentando especialmente en Suramérica, dada la riqueza y diversidad biológica, cultural, de recursos hídricos y energéticos que posee la región y dado el deterioro al cual este capital natural está siendo sometido.

La región tiene la posibilidad de ser una superpotencia en el campo de los servicios de la biodiversidad, el carbono y el agua dulce. Como almacén global de carbono y diversidad biológica, la región podría liderar la monetización de los servicios de los ecosistemas y establecer la base para la integración de las funciones de producción y conservación.⁶⁴

De los temas tratados anteriormente consideramos que los prioritarios en una agenda para Suramérica actualmente serían: acceso y gestión integrada de la energía y de los recursos hídricos, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, adaptación al cambio climático, manejo de conflictos socio-ambientales y prevención de desastres. En todos estos temas es necesario reforzar las capacidades de los negociadores de la región para intervenir propositivamente en los distintos foros internacionales de negociación ambiental y de desarrollo sostenible.

Con respecto al cambio climático, es inevitable promover y gestionar programas y proyectos de adaptación para enfrentar los efectos ya evidentes del cambio climático en la región. Estos proyectos de adaptación deben planificarse y ejecutarse en estrecha coordinación con las agendas de prevención de riesgos y atención de desastres.

Dado el panorama incierto sobre la disponibilidad de agua tanto en cantidad como en calidad, es preciso que la planificación y el manejo de las cuencas compartidas se haga de manera concertada entre países para lograr acuerdos beneficiosos y sostenibles. En el caso del territorio Suramericano, dada la gran extensión que ocupan las cuencas compartidas, su manejo concertado entre dos o más países, debe ser uno de los principios fundamentales para apoyar la integración regional.

64 PNUD. América Latina y el Caribe: Una súper potencia de biodiversidad. EEUU 2010.

Para las inversiones en infraestructura, energía hidroeléctrica, minería, hidrocarburos y producción de biocombustibles es preciso establecer mecanismos adecuados de consulta y de control social. Las buenas prácticas ambientales en las actividades extractivas y productivas en los distintos ecosistemas ofrecen también posibilidades de un tratamiento acordado y común en el ámbito regional. Podrían plantearse lineamientos comunes o normas regionales a nivel de procesos de zonificación económica y ecológica y ordenamiento territorial participativos, planes de manejo consensuados, estándares ambientales, estudios de impacto ambiental y estudios ambientales estratégicos, entre otros, los que a su vez contribuirán en la prevención y manejo de potenciales conflictos socio-ambientales.

Los datos e información técnica, científica, económica y social son críticos para informar los procesos políticos y normativos tanto nacionales como regionales. En ese sentido, la homologación de estos datos e información, su sistematización y la generación de nuevos datos e información de relevancia regional, ofrece también al espacio Suramericano una posibilidad interesante para contribuir en forma integrada.

Si bien algunos de los temas mencionados ya forman parte de los objetivos específicos expresados en el Tratado Constitutivo de UNASUR (Art. 3, numeral g), aún no se ha creado la institucionalidad adecuada en este esquema de integración para implementar dichos objetivos.

A continuación se proponen tres grandes desafíos para ser considerados en el marco de UNASUR:

- Completar, fortalecer el camino andado por CAN, OTCA y MERCOSUR en el tema de biodiversidad. Las zonas transfronterizas y comunes ofrecen una oportunidad inmejorable para evaluar la conservación y gestión común de diferentes ecosistemas. Los tres esquemas de integración analizados poseen estrategias regionales de biodiversidad las cuales están siendo ejecutadas con algo de coordinación. UNASUR podría unificar estos esfuerzos y potenciar su impacto a nivel suramericano.

- Tal como lo viene haciendo MERCOSUR, es preciso continuar incorporando el tema de cambio climático en las decisiones de los sectores que se ven afectados por el mismo. Es decir, agricultura, salud, seguridad, economía, infraestructura, entre otros. Las acciones a nivel suramericano deberían centrarse en el combate a la deforestación (sobre todo en la Amazonía) y en la prevención y gestión de desastres.
- UNASUR podría concentrar esfuerzos en el diseño e implementación de políticas regionales en el ámbito de los recursos hídricos, ya que la adecuada gobernanza del agua se perfila como una prioridad fundamental en los países de la región Suramericana. En ese sentido, es importante fortalecer e integrar los sistemas de información de pronósticos hidroclimáticos existentes; estandarizar protocolos para medir y monitorear la calidad del agua y planificar y promover diálogos y consensos regionales para la utilización de energía hidroeléctrica en las cuencas, como una forma de prevenir conflictos socio-ambientales. Respecto a este punto, es interesante considerar el trabajo de Linck y Weemaels⁶⁵ titulado en el cual proponen concretamente: a) creación del Consejo de Recursos Hídricos de UNASUR; b) conformación de un Foro de Agua; c) creación del Centro de Información Geográfica e Hidrológica y d) aprobación de una Decisión o Directiva Macro sobre agua similar a la Directiva Europea del 2002 en el tema.

REFERENCIAS

Brookings Institution, *Double Jeopardy: What the Climate Crisis Means for the Poor*. The Fifth Brookings Blum Roundtable Report. Washington, 2008.

⁶⁵ Linck A. y Weemaels N.; Hacia una agenda sudamericana del agua, Policy Paper, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Ecuador, 2010.

Consejo de Mercado Común del MERCOSUR. Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf.

Delegación de la Unión Europea en Venezuela. Ayuda humanitaria de la Comisión Europea. http://eeas.europa.eu/delegations/venezuela/eu_venezuela/humanitarian_aid/summary/index_es.htm

Guinand, Luisa E., *De cómo se incorporó el tema ambiental y el desarrollo sostenible en la agenda de integración andina y otras reflexiones*. Revista de Integración N.4 40 Años de Integración Andina: Avances y Perspectivas. Lima, Junio 2009.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias (REDPA) <http://www.consejocas.org/redpaonline/antecedentes.asp>.

IUCN. Cuenta atrás 2010. <http://www.countdown2010.net/sudamerica/biodiversidad>.

Linck A. y Weemaels N., *Hacia una agenda sudamericana del agua*. Policy Paper. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Quito, 2010.

Mercado Común del Sur. MERCOSUR

- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente. http://www.mercosur.int/p_searchresult.jsp?query=acuerdo marco sobre medio ambiente
- Directrices Básicas de Política Ambiental. http://www.mercosur.int/p_searchresult.jsp?query=directicres política ambiental
- Protocolo Adicional de Ouro Petro. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC_1994_PROTOCOLO%20OURO%20PRETO_ES.pdf
- Protocolo de Olivos. http://www.mercosur.int/p_searchresult.jsp?query=protocolo olivos
- Red de Producción y Consumo Sostenible. http://www.redpys.net/MD_upload/redpys_net/File/Politicasyherramientas/politica%20aprobada%20por%20cmc.pdf

- Tratado de Asunción. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/655/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf
- Naciones Unidas, CEPAL, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010*. Santiago de Chile, Noviembre 2010.
- Naciones Unidas, CEPAL, *Desastres y Desarrollo: El Impacto en el 2010*. Unidad de Desastres DDSAH/CEPAL. Boletín No.2. Diciembre, 2010.
- Naciones Unidas, CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances de la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2010.
- Organización de Estados Iberoamericanos, *Iniciativas para conservar la biodiversidad en América del Sur*, en Divulgación y Cultura Científica Iberoamericana, 2010. http://www.oei.es/divulgacioncientifica/reportajes_496.htm
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
- Tratado de Cooperación Amazónica. http://www.otca.info/portal/admin/_upload/tratado/TRATADO_COOPERACION_AMAZONICA_ESP.pdf.
 - Protocolo de Enmienda. http://www.otca.info/portal/admin/_upload/protocolo/El_PROTOCOLO_DE_ENMIENDA_espanol.pdf
 - Plan Estratégico 2004-2012. <http://www.otca.org.br/ep/plano.php>
 - La Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica al 2018. http://www.otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/AECA_esp.pdf
- Penzich, Christine, *Análisis de Tendencias: Crecimiento económico y el medio ambiente en América Latina y el Caribe, 2010-2020*. Woodrow Wilson International Center for Scholars - USAID. Washington, Julio 2010.
- Pineda Hoyos, Saúl, *Propuestas para fortalecer la integración regional en el actual contexto hemisférico y global*. Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos. IAEAL-USB, Caracas II,4 Julio-Diciembre 2010.

Portillo, Zoraida, *Expertos llaman a defender la biodiversidad de Sudamérica*. SciDev Net. Red de Ciencia y Desarrollo. 2009 . <http://www.scidev.net/es/agriculture-and-environment/environmental-policy/news/expertos-llaman-a-defender-biodiversidad-de-sudam-.html>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *América Latina y el Caribe: Una súper potencia de biodiversidad*. New York, Diciembre 2010.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

- Convenio sobre la diversidad biológica. <http://www.cbd.int/doc/press/2010/pr-2010-10-18-cop-opening-es.pdf>
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). *GEO Andino 2003. Perspectivas del Medio Ambiente*. México D.F., Septiembre 2003.

Secretaría General de la Comunidad Andina. *El Cambio Climático no tiene fronteras: Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina*. Lima, 2008.

Secretaría General de la Comunidad Andina. *Lineamientos Comunes para la Conservación y Gestión Social de los Ecosistemas de los Andes del Norte y Centro*. Documento de Trabajo. Lima, Octubre 2009.

Secretaría General de la Comunidad Andina. *Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina*, Lima, 2008

Secretaría General de la Comunidad Andina

- Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la CAN (PREDECAN). http://www.comunidadandina.org/prevencion_desastres.htm
- Decisión 563 Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D526.htm>

- Decisión 458 Lineamientos de la Política Exterior Común.
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D458.htm>
 - Decisión 523 Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D523.htm>
 - Decisión 435 Creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales.
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D435.htm>
 - Decisión 596 Creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina.
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D596.htm>
- Stern, Nicholas, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press. U.K. 2007. www.sternreview.org.uk.

World Bank and United Nations, *Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economic of Effective Prevention*. Washington 2010

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

- Tratado Constitutivo
<http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>
- Plan de Acción 2012. Consejo de Defensa Sudamericano
http://spanish.news.cn/iberoamerica/2011-05/14/c_13874161.htm.