

15

1998

política ecológica

CUADERNOS DE DEBATE INTERNACIONAL



- Seguridad ecológica
- Parques naturales: entre el conflicto y la catástrofe
- Ciudad y ecología
- Ordenamiento jurídico ambiental



Fundación
HOGAR DEL EMPLEADO

caria & editorial

CARRER
14-10-92

1750

ecología política



**CUADERNOS DE DEBATE
INTERNACIONAL**



Fundación
HOGAR DEL EMPLEADO

Icaria & editorial

Coordinación:

J. Martínez Alier, Apartado Postal 82, UAB, Bellaterra, 08193 Barcelona
Correo electrónico <alier@cc.uab.es>

James O'Connor, *Capitalism, Nature, Socialism*
P.O. Box 8467, Santa Cruz, Calif. 95061

Administración:

Icaria editorial, C/ Ausiàs Marc, 16, 3.º, 2.ª - 08010 Barcelona
Tels. 301 17 23 - 301 17 26 - Fax 317 82 42
e-mail: icariaep@terrabit.ictnet.es

Edita: FUHEM / ICARIA

Redacción:

Nelson Álvarez, Nicolau Barceló, Jordi Bigas, Luis Angel Fernández Hermana, Núria Ferrer, Rafael Grasa, Luis Lemkow, Anna Monjo, Jaume Morón, Félix Ovejero, Octavi Puig, Josep Puig, Albert Recio, Carola Reintjes, Jordi Roca (Barcelona), FUHEM (Madrid).

Consejo internacional:

Federico Aguilera Klink (Tenerife), Elmar Altvater (Berlín), Manuel Baquedano (Santiago de Chile), Elizabeth Bravo y Esperanza Martínez (Quito), Jean Paul Deléage (París), Arturo Escobar (Amherst, Mass.), José Carlos Escudero (Buenos Aires), María Pilar García Guadilla (Caracas), Ramachandra Guha (Bangalore), Enrique Leff (México, D.F.), José-Manuel Naredo (Madrid), José Augusto Pádua (Río de Janeiro), Rubén Prieto y Silvia Ribeiro (Montevideo), Giovanna Ricoveri (Roma), Víctor Manuel Toledo (México D.F.), Juan Torres Guevara (Lima), Michael Watts (Berkeley, Calif).

Diseño: Comunicació Ecològica

© Fotografía de la portada: Antonio Santos y Núria Ferrer

© Traducción del inglés: Ferran Izquierdo y Mónica Salomón

© Rafael Grasa, Javier Sánchez, Geoffrey D. Dabelko/David D. Dabelko, Nicole Gallant, Ashok Swain, Ferran Izquierdo, Javier Rodríguez, Andrés Pedreño, José Francisco Cid, Clara Ferreira, Gloria Chicaiza, Marc Gavaldá, Núria Ferrer, Carme Miralles, Edorta Bergua, Josu Benaito, Fernando Fuentes, Domingo Jiménez, Miquel Osset.

© ICARIA

Ausiàs Marc, 16, 3.º, 2.ª

08010 Barcelona

Tels. 301 17 23 - 301 17 26 - Fax 317 82 42

FUHEM/CIP

Duque de Sesto, 40

28009 Madrid

Tel. 575 19 75 - Fax 577 95 50

Impreso en Barcelona, julio, 1998

Romanyà/Valls, s.a. - Verdaguer, 1 - Capellades (Barcelona)

EDICIÓN IMPRESA EN PAPEL RECICLADO

ISSN: 1138-6738

Dep. Legal: B. 41.382-1990

La dirección de la Revista se reserva el derecho de reproducción.

5. INTRODUCCIÓN AL NÚMERO 15

Rafael Grasa

SEGURIDAD ECOLÓGICA

1. EL MARCO TEÓRICO

7. LAS NUEVAS CONCEPCIONES DE LA SEGURIDAD: EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD ECOLÓGICA O SEGURIDAD AMBIENTAL

Rafael Grasa

11. DE LA SEGURIDAD COMPARTIDA A LA SEGURIDAD ECOLÓGICA

Javier Sánchez

31. SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL: CUESTIONES POLÉMICAS Y REDEFINICIONES

Geoffrey D. Dabelko/David D. Dabelko

49. EL DISCURSO SOBRE LA SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL: EL CASO DE LA OPOSICIÓN AL PROYECTO GRAN BALLENA ENTRE LOS GRUPOS NORTEAMERICANOS

Nicole Gallant

2. UNA APLICACIÓN PRÁCTICA: EL CASO DEL AGUA

67. LA ESCASEZ DE AGUA: UNA AMENAZA PARA LA SEGURIDAD MUNDIAL

Ashek Swain

67. EL CONFLICTO POR EL AGUA EN LA CUENCA DEL JORDÁN: ¿GUERRA O COOPERACIÓN?

Ferran Izquierdo

PARQUES NATURALES: ENTRE EL CONFLICTO Y LA CATÁSTROFE

78. CONFLICTOS ENTRE LOCALIDADES Y PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES EN ESPAÑA

Andrés Pedreño Cánovas y José Francisco Cid Cid

89. LA CATÁSTROFE ANUNCIADA DE DOÑANA

Núria Ferrer

96. DOÑANA ERA UNA FIESTA

99. LA NATURALEZA INTOCADA

Javier Rodríguez

103. ALGUNOS CONFLICTOS AMBIENTALES RECIENTES EN VENEZUELA

Clara Ferreira

111. REPSOL EN BOLIVIA: UNA TRANSNACIONAL EN EL TRÓPICO LATINOAMERICANO

Marc Gavalda

121. EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ. OTRA AMENAZA DE EXPLOTACIÓN PETROLERA EN ECUADOR

Gloria Chicaiza

CIUDAD Y ECOLOGÍA

123. LA MOVILIDAD DE LAS MUJERES EN LA CIUDAD. UN ANÁLISIS DESDE LA ECOLOGÍA URBANA

Carme Miralles

131. LAS VÍAS CICLISTAS EN EL ESTADO ESPAÑOL

Edorta Bergua y Josu Benito

ORDENAMIENTO JURÍDICO AMBIENTAL

139. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. TAMBIÉN UNA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD AMBIENTAL

Domigo Jiménez Beltrán

143. TÉCNICAS INTEGRADORAS DE LA DIVERSIDAD: EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL ESPAÑOL EN SUS DIFERENTES NIVELES

Fernando Fuentes Bodelón

DEBATE

165. DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE: ¿QUÉ HACER?

Miquel Osset

MANIFIESTOS

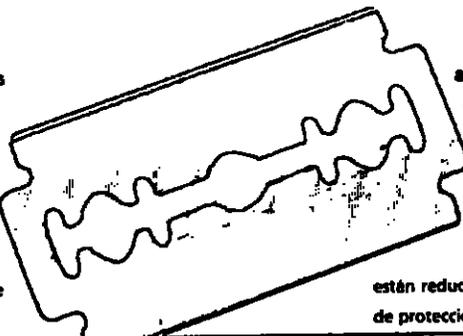
161. PRONUNCIAMIENTO DE ONG DE CHIAPAS

163. «DEBIERON HABERLE MATADO»



En Togo, como en muchos países de África, se practica la infibulación o circuncisión faraónica.

Es un rito tradicional que supuestamente prepara a la mujer para la vida adulta y que consiste en la extirpación del clitoris y de los labios menores, así como del cosido de la vulva.



a persecución. Las razones pueden variar, a veces son políticas, a veces étnicas o culturales.

La mayoría de refugiados han encontrado asilo en países pobres.

Los países desarrollados están reduciendo cada vez más las garantías de protección. A menudo detienen a las per-

En África existe una ley no escrita que impone la igualdad entre los sexos. Como el hombre, la mujer no debe tener clitoris.

Esta operación, llevada a cabo con cuchillas o con otros instrumentos domésticos cortantes, priva a la mujer del placer sexual y convierte sus relaciones en un padecimiento constante. Además, puede provocar múltiples enfermedades infecciosas, complicaciones en el parto e incluso la muerte.

Pese a que ésta y otras formas de mutilación genital femenina son una violación flagrante de los derechos básicos, los gobiernos se amparan en la costumbre y hacen la vista gorda a la hora de prevenir y erradicar esta práctica.

Lo cual no deja a las mujeres que quieren evitar este sufrimiento más opción que la de huir de su país y pedir asilo en el extranjero.

A los 17 años, Fauziya Kasinga tuvo que escapar de su tierra para evitar ser mutilada.

Llegó a Estados Unidos y pidió asilo inmediatamente. Pensaba que en un país donde "se cree en la justicia" le sería posible hallar refugio. Se equivocó.

Esposada y con grilletes en los pies, la trasladaron a un centro de detención. Allí fue objeto de malos tratos y pasó más



de un año en diferentes prisiones. Al final se le concedió el asilo.

Esta decisión marcó un hito por reconocer que la mutilación genital es persecución, y que la que la sufre tiene derecho a recibir protección internacional. Fauziya Kasinga es sólo una de las aproximadamente 35 millones de personas que han tenido que abandonar sus hogares por estar sometidas

sonas que solicitan asilo y así disuaden a otros de pedir refugio.

El gobierno español, siguiendo la línea de gobiernos anteriores, denegó el año pasado el 95% de las peticiones de asilo. Sólo 243 personas se beneficiaron del estatuto de refugiado.

A la hora de examinar posibles solicitudes de asilo, es importante que la ley en nuestro país reconozca la mutilación genital y otras formas de violencia contra la mujer como un motivo de persecución.

Amnistía Internacional sigue luchando para que esto ocurra, para que se respeten los derechos de los refugiados. Sin partidismos. Con la independencia que le confiere el no estar financiada con dinero de los gobiernos.

Para conseguirlo, necesitamos tu ayuda.

Quiero hacerme socio de Amnistía Internacional, por favor envíame más información.

Nombre: _____
Dirección: _____
C.P.: _____ Ciudad: _____

 **Amnistía
Internacional**

C/ Barquillo 17, 6º b
28004 MADRID
Tel. (91) 521 83 89

1987



Introducción al número 15

Rafael Grasa

Apreciado lector/a:

El número que tienes entre tus manos recoge temas y apartados diferentes. Por un lado, el apartado central del presente número de *Ecología Política* ha querido hacerse eco de un debate cada vez más importante, el de la seguridad ecológica o seguridad ambiental, crecientemente importante en la década de los noventa. El debate tiene fuentes bien diferenciadas: la creciente bibliografía que analiza la relación entre seguridad y medio ambiente, que recibió un fuerte impacto tras la publicación del Informe Brundtland; la relación entre recursos escasos, renovables y no renovables, y conflictividad violenta; la evolución de las concepciones de la seguridad, con caminos y tendencias bien diferentes en los países del Norte y en los países del Tercer Mundo, etc. Ni siquiera hay acuerdo en la denominación: «seguridad ambiental, seguridad ecológica o seguridad medioambiental» son algunas de las expresiones que se usan. Tampoco coinciden los usos intelectuales y académicos, o los usos políticos, que van desde el Departamento de Defensa estadounidenses, a grupos ambientalistas. De ahí que abramos las páginas de la revista al debate, sin pretensión de agotarlo en este número, con los artículos de este primer bloque. Volveremos a ello.

En un segundo bloque referido a Parques Naturales, se aborda la problemática del conservacionismo de la «naturaleza salvaje», del derecho de los indígenas a la explotación de su hábitat natural y los conflictos ambientales en lugares protegidos, derivados de la explotación de recursos naturales, como el oro y el petróleo, a partir de artículos centrados en Bolivia, Venezuela y Ecuador.

En la segunda parte de esta sección no podía faltar, en estos tristes momentos que nos han tocado vivir, la situación

de los espacios protegidos en España. En un artículo sobre los conflictos existentes entre localidades y protección de espacios naturales en España, los autores sitúan el necesario protagonismo de las poblaciones locales en la ordenación del territorio que habitan. Por tanto la indispensable participación de los habitantes en los procesos de determinación de espacios naturales: son ellos los que deben dirigir y participar en los cambios y no interpretar un papel asignado desde las ciudades. El desastre reciente de Doñana se encuentra presente con un artículo de la química Núria Ferrer, que visitó junto a Greenpeace la zona posteriormente al vertido, y por un manifiesto irónico de un colectivo de científicos españoles, indignados por la inoperancia de los gestores políticos.

Un tercer bloque está constituido por la sección Ecología y ciudad donde se contempla la situación de los sectores menos considerados en la planificación urbana actual. El derecho a circular en bicicleta y promocionar en menor medida el uso del automóvil, y la movilidad diferencial en la ciudad entre hombres y mujeres, unida a la importancia de un urbanismo compacto para facilitar la calidad de vida del ciudadano, son los temas tratados con gran aportación de datos.

Finalmente el apartado ordenamiento jurídico ambiental comprende un estudio del ordenamiento jurídico ambiental español a diferentes niveles: localidad, comunidad autónoma y estado, dentro del marco de la UE. En otro artículo se destaca la oportunidad que supone la ampliación de la UE al Este, puesto que el desarrollo económico de la zona puede incorporar el conocimiento mediambiental occidental y no incurrir en los errores ya evidentes.

Un debate en torno a los derechos humanos y el medio ambiente se inicia en este número, sobre el que esperamos recibir nuevas aportaciones.

Las nuevas concepciones de la seguridad: el debate sobre la seguridad ecológica o seguridad ambiental

Rafael Grasa

El presente número de *Ecología Política* ha querido hacerse eco de un debate cada vez más importante, el de la seguridad ecológica o seguridad ambiental, crecientemente importante en la década de los noventa. El debate tiene fuentes bien diferenciadas: la creciente bibliografía que analiza la relación entre seguridad y medio ambiente, que recibió un fuerte impacto tras la publicación del Informe Brundtland; la relación entre recursos escasos, renovables y no renovables, y conflictividad violenta; la evolución de las concepciones de la seguridad, con caminos y tendencias bien diferentes en los países del Norte y en los países del Tercer Mundo, etcétera. Ni siquiera hay acuerdo en la denominación: «seguridad ambiental», «seguridad ecológica» o «seguri-



Fotografía de Jon Jones /Sigma

dad medioambiental» son algunas de las expresiones que se usan. Tampoco coinciden los usos intelectuales y académicos, o los usos políticos, que van desde del Departamento de Defensa estadounidenses, a grupos ambientalistas. De ahí que abramos las páginas de la revista al debate, sin preten-

sión de agotarlo en este número, con los artículos que a continuación se presentan.

1. EL MARCO DE REFERENCIA: LA SEGURIDAD EN EL ORDEN INTERNACIONAL DE POSGUERRA FRÍA

Para entender el debate hay que aludir al sistema internacional surgido del fin del enfrentamiento Este/Oeste. El fin de la guerra fría y del enfrentamiento Este-Oeste supuso la desaparición de un sistema internacional que descansaba en tres pilares: el papel crucial de las armas nucleares; la estructura bipolar y el predominio de las superpotencias proyectado a todas las esferas y ámbitos del planeta; y, en tercer lugar, la primacía de la dimensión política, que definía la identidad del sistema y de sus actores.

Al desaparecer el sistema, desapareció también un modelo explicativo, que había sobredimensionado las interacciones político-militares (diplomacia interestatal), en detrimento de las económicas, así como los instrumentos convencionales de medir el poder (el territorio, la posesión de materias primas y recursos estratégicos, el poderío militar). Ello permitió aprehender la importancia de los cambios que se habían ido produciendo desde los años setenta, que conforman una nueva realidad caracterizada por la lógica concurrente de actores diversos que intentan emanciparse —al menos parcialmente y en diversas áreas— de la tutela de los estados. Ello supone la sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, por un sistema social mundializado, en el que se producen fenómenos parcialmente contradictorios: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Un sistema, empero, con contornos desdibujados, con una regulación en parte aleatoria y donde se combinan lógicas diferentes.

Sea como fuere, dos fenómenos destacan por encima de todo en el nuevo sistema: la mundialización y la nueva concepción de la seguridad. Ciertamente, el fenómeno básico del nuevo sistema es la globalización o mundialización, entendida como la intensificación y mundialización de todo tipo de relaciones transfronterizas, un fenómeno que es,

empero, multidimensional, asimétrico, desigual y polémico. Multidimensional y asimétrico, porque tiene componentes sociales y económicos, por un lado, y porque afecta de forma diferente a las diferentes áreas del planeta y a esos diversos componentes, por otro; no obstante, puede señalarse una tendencia genérica y generalizada a la desterritorialización de la política (interna e internacional). Desigual, porque sus consecuencias, bien diferentes en cada región y aun dentro de cada país, dependen de las estructuras sociales y económicas existentes en cada una de las zonas en las que incide, así como de la red de interacciones previas entre los actores (en especial los estados), una red que la globalización puede intensificar, frenar, dificultar o alterar significativamente (de ahí que la regionalización se plantee como la otra cara de la mundialización). Y, por último, un fenómeno polémico, en virtud del debate intelectual que genera, en buena medida derivado de que la globalización puede ser, a veces simultáneamente, un hecho, una ideología (entendida como falsa conciencia) e incluso una justificación de determinadas políticas. En cualquier caso, la mundialización no es, como ya hemos dicho, incompatible con la regionalización, la fragmentación o los procesos de localización.

El segundo fenómeno al que hemos aludido es la nueva concepción de la seguridad, o, para ser más preciso, el impacto combinado de la pérdida de peso de lo político y lo militar en la aceptación generalizada de nuevas concepciones, no militares, de la seguridad. Ello plantea dos tipos de problemas. Por un lado, el relativo a la estructura del sistema, a las relaciones de poder y, por ende, a la forma de explicar las reglas de juego, de describir quién y cómo «manda». En efecto, la inexistencia de un centro claro y definido en todas las interacciones entre los actores y niveles del sistema, los cambios en la estructura del poder —imprecisos y difíciles de aprehender todavía¹—, junto a la aparición de nuevas hegemonías y de una estructuración de las relaciones económicas más compleja (miátrica y tetraédrica, al combinar flujos económicos densos

¹ Aunque sólo queda una superpotencia político-militar, los EE UU, el sistema ya no es bipolar, pero tampoco puede afirmarse que sea unipolar, o multipolar, a la manera del concierto europeo de naciones del siglo XIX.

entre los tres polos del mundo desarrollado y flujos —muy diferenciados entre los tres polos— que vinculan a cada «centro» a una zona periférica particular), son rasgos que, al combinarse, han generado múltiples explicaciones confrontadas, desde la «turbulencia» (altos grados de complejidad y dinamismo que, por un lado, dificultan la comprensión de la lógica de fondo y, por otro, exigen pensar en la coexistencia de lógicas diferentes, complementarias o antagónicas) al «neomedievalismo» (ausencia de todo sistema organizado, desaparición de todo tipo de centro y proliferación de solidaridades cambiantes, fluidas; es decir, un encabalgamiento y cruce de autoridades y vasallajes, alimentados por la carencia de un poder concentrado). Quizá, empero, la mejor forma de comprender las tendencias del sistema sea recurrir a una metáfora, propuesta por Stanley Hoffmann: el mundo de los noventa se asemejaría a un autobús cuyo conductor (la economía planetaria) ni domina totalmente a su vehículo ni es tampoco capaz de autocontrolarse; un autobús que tiene como pasajeros a niños (los pueblos del mundo), que se sienten impulsados a veces a pisar el acelerador y a veces el freno, pero también a adultos (los estados), que muestran sobre todo una gran inquietud.

Pero existe un segundo problema, el relativo a la concepción de la seguridad, es decir, los cambios relativos a su naturaleza (qué es), objeto (a quién o qué se protege), alcance y forma de satisfacerlo. Con ello llegamos al núcleo del problema.

2. LA NOCIÓN DE SEGURIDAD ECOLÓGICA O AMBIENTAL: DEL MARCO TEÓRICO A LAS APLICACIONES PRÁCTICAS

La primera cosa que plantea el debate sobre la noción de seguridad o ambiental es su contextualización precisa en el

debate sobre los conceptos de seguridad en la década de los años ochenta y noventa. Dicho de otro modo: seguridad ecológica versus otras nociones de seguridad. A eso se dedica justamente el artículo inicial de Javier Sánchez («De la seguridad compartida a la seguridad ecológica») que pasa revista a la evolución del pensamiento no convencional sobre seguridad en paralelo a la evolución de las relaciones internacionales. Para ello establece en primer lugar una tipología que diferencia entre uso político, analítico y programático de la seguridad, luego una pauta de análisis (referente de la seguridad, naturaleza de la amenaza e instrumentos de protección propuestos). Al aplicar esa pauta a los diferentes conceptos no convencionales, se distinguen los rasgos diferenciadores de la seguridad ecológica respecto de la seguridad compartida, la seguridad global, etcétera.

El segundo artículo, escrito por Geoffrey y David Dabelko («Seguridad medioambiental: cuestiones polémicas y redefiniciones»), forma parte de una línea de investigación dedicada plenamente a la seguridad ambiental.² Desde dentro, el texto analiza algunas de las principales afirmaciones (y polémicas) que el concepto engloba: la presión medioambiental como causa de conflictos, la redefinición de la seguridad, el uso político del término, etcétera. Todo ello permite concluir a los autores que la falta de consenso entre autores acerca de la noción debe entenderse, al menos de momento, no tanto como una debilidad sino como un acicate para la investigación.

El tercer texto, escrito por Nicole Gallant («El discurso sobre la seguridad medioambiental: el caso del proyecto Gran Ballena»), constituye una aplicación práctica del análisis de textos y contenidos para comprobar el uso que de la noción se hace por parte de los grupos medioambientalistas, en este caso los grupos estadounidenses que mostraron su oposición al proyecto de construcción de un complejo hidroeléctrico en Quebec, el llamado proyecto Gran Ballena. El artículo muestra empíricamente como el concepto de inseguridad/seguridad ambiental incluye siempre diversas dimensiones.

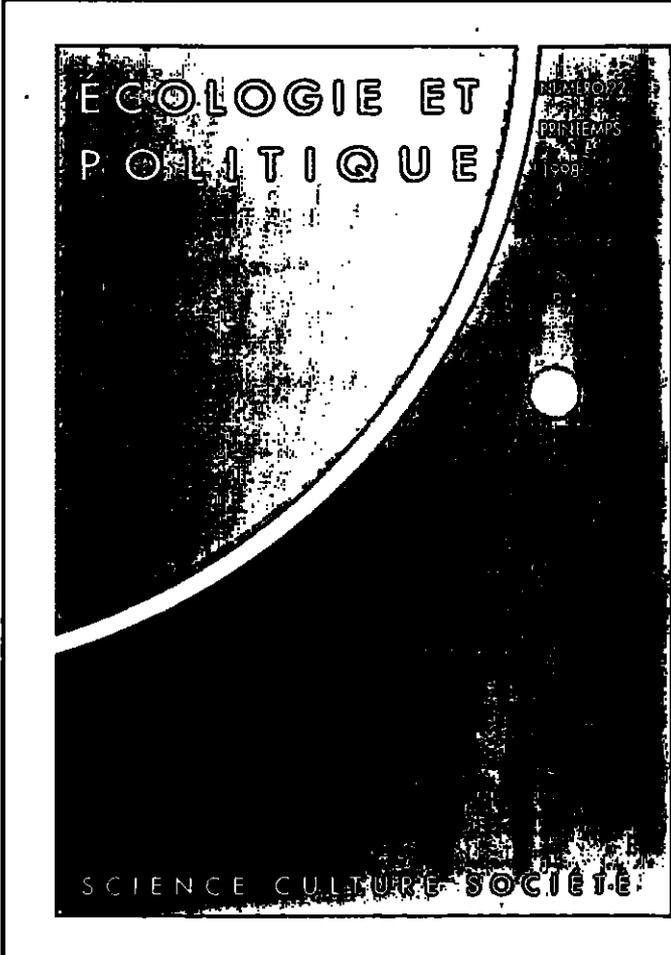
Los artículos cuarto y quinto forman parte del segundo apartado del dossier, el dedicado a un caso práctico. Dos son los grandes casos prácticos, por lo demás interrelacionados, que hasta el momento ha generado la investigación sobre

² Fue publicado, como el de Swain y el de Gallant, el primer número de *Environment and Security*, una revista auspiciada por la Universidad de Laval, con un consejo de redacción internacional, dedicada a las relaciones entre seguridad y medio ambiente. Agradezco, como miembro del Consejo de Redacción de *Environment and Security* las facilidades que su codirector, Paul Painchaud, ha dado para publicar en castellano los tres textos aludidos.

seguridad ecológica: la relación entre conflicto violento y cambio medioambiental generado por el ser humano; la escasez de agua como amenaza de seguridad. Habida cuenta que el número 8 de *Ecología Política* se dedicó a los conflictos ambientales, hemos optado por elegir el tema del agua como aplicación práctica. El artículo de Swain («La escasez de agua») muestra como, desde una óptica ampliada de la seguridad, la preocupación por la escasez de agua está sustituyendo a la preocupación por las dificultades energéticas y como ello influye en la dinámica conflictiva. El artículo de Ferran Izquierdo («El conflicto por el agua en la cuenca del Jordán»), por el contrario, muestra los límites y virtudes de la concepción de la seguridad ambiental, concretamente como el ries-

go de violencia respecto de las fuentes de agua suele estar vinculada a otros factores (es decir, a temas no hídricos) y, como, a su vez, ello permite pensar en soluciones cooperativas.

En suma, una colección de artículos que muestra el carácter altamente polémico de las nociones de seguridad ecológica y seguridad ambiental, que no permite concluir todavía sobre cómo afectarán a los estudios sobre seguridad y, en general, a la ecología política. Pero también que, pese a sus debilidades, la noción es hoy por hoy insustituible en el terreno programático, cada vez más habitual en el terreno político y moderadamente provechoso en el analítico. De ahí que podamos anunciar que no será la última vez que *Ecología Política* se ocupe de ella.



ÉCOLOGIE ET
POLITIQUE

N° 8
PRINTEMPS
1998

SCIENCE CULTURE SOCIÉTÉ

SOMMAIRE

Changer l'avenir ? Jean Paul Deléage et Frédéric Brun	8
Dialogue avec André Goss propos recueillis par Jeremy Tatum	13
Le vert et le rouge face à la crise socio-écologique Pierre Rouzet	33
Le discours politique des écologistes l'art de faire de la politique autrement ? Christian Le Bar	55
Déclaration devant le tribunal d'Agou René Riesel (Confédération paysanne)	68
La pollution de l'air, les associations et le partage de l'espace public François Bouzaric	71
Élargir la communauté politique par les droits ou par les responsabilités ? François Ost	85
Jacques Ellul précurseur de l'écologie politique ? Patrick Troude-Chesteau	105

SOURCES

123	La gauche américaine et la question de l'écologie Thoreau
-----	--

REPÈRES/ACTUALITÉS

143	Comment créer et développer des emplois dans le domaine de l'environnement Yvan Fassin et autres
148	Les enjeux de la biodiversité (C. Auberlin et R.D. Vivian) Jean-Paul Marchal
150	Économie de l'environnement (L. Abdalmouli et P. Mémille) Jean-Paul Marchal
152	Colloque : le mythe écologique de la rupture à la banalisation

De la seguridad compartida a la seguridad ecológica*

Javier Sánchez Cano**

INTRODUCCIÓN

Con el fin de la era bipolar, la seguridad se va a convertir en un término central en los discursos de la política nacional, de las organizaciones internacionales, de la ciencia social, e incluso del activismo por la paz y el desarme. Buena parte del debate configurado por las propuestas en materia de conducción de los asuntos internacionales, de la adecuación de los análisis convencionales a las nuevas condiciones del sistema, e incluso de las políticas nacionales, se realiza, al menos parcialmente, en forma de un debate entre conceptos de seguridad. Ésta se convierte así en una idea controvertida que

se encuentra en la base de muchas cosas: de la acción y el cambio políticos, de la reflexión institucional, y de los acercamientos científicos a las relaciones internacionales. La seguridad es tratada desde múltiples instancias que la abordan y definen de formas diversas, como un espacio que acercamientos dispares pugnan por hacer suyo y llenar de sentido una vez desaparecidas las grandes coordenadas que regían el pensamiento internacional en la guerra fría.

No es éste, no obstante, un debate que se inicie con la caída del muro de Berlín, sino que se remonta a finales de la década de los setenta e inicios de la de los ochenta. Son, en concreto, campos de estudio como la investigación sobre la paz y los conflictos —y en general aquellos no directamente vinculados a la defensa militar— los que van a optar en ese período por volver a situar¹ las cuestiones de la seguridad en el centro de su programa de investigación y por tratarlas además con el mismo lenguaje que los estudios estratégicos o el discurso político, especialmente a través de la adopción del término «seguridad» como concepto común. Tal adopción se entiende mejor a la luz de un objetivo: la discusión y el cuestionamiento de los principios, asunciones y valores convencionales en materia de paz y de seguridad, con grados de radicalismo variables, pero optando en todo caso por abordar, redefinir y usar el mismo concepto central usado por el pensamiento convencional: el de seguridad. Así, como afirma David Dunn, «lo especialmente interesante del desarrollo reciente de la investigación sobre la paz es la medida en que ésta ha tendido a la redefinición de la seguridad en un mundo interdependiente».² En todo caso, las posibilidades de los nuevos conceptos cambian de forma radical a medida que se desvanece la oposición político-militar entre Este y Oeste y que aparecen nuevas oportunidades de cooperación. Si en un primer momento pueden ser instrumentos aptos para el acercamiento de posturas, para la percepción de problemas comunes, para dar forma a terrenos e intereses polí-

* El presente artículo ha surgido de una investigación sobre la evolución de las concepciones de la seguridad, realizada en la Universitat Autònoma de Barcelona y dirigida por Rafael Grasa. Un primer resultado de esa investigación fue la memoria de doctorado, en curso de publicación.

** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona. Miembro del Centre d'Estudis Internacionals de la UAB.

¹ Decimos volver porque, durante largo tiempo, no son los problemas centrales de la paz y de la guerra los que más ocupan, especialmente, a la investigación sobre la paz, que centra su agenda en otros como el subdesarrollo o la violencia estructural. Véase Tromp, Hylke «Perspectives cambiantes sobre la paz: ¿Un nuevo paradigma?». Anuario de estudios sobre paz y conflictos UNESCO. Barcelona, Fontamars, 1986, pp. 21-37.

² Dunn, David, «Peace research versus strategic studies» en Booth, New thinking about strategy and international security. Londres, Unwin Hyman, 1980, p. 65.

ticos compartidos, en el nuevo escenario estas ideas pueden tener un papel mucho más central: no únicamente impulsoras de la cooperación, sino inspiradoras de una nueva ordenación para el sistema postbipolar.

Pero no es únicamente el contexto internacional el que cambia: a lo largo del período que va de principios de los años ochenta al momento actual, los conceptos alternativos no nos ofrecen un panorama estático sino mutable, firmemente vinculado a las problemáticas principales que afectan a la sociedad internacional. El presente artículo pretende justamente caracterizar la evolución de esas propuestas conceptuales, con un especial énfasis en sus dimensiones medioambientales. Ello a través de los pasos siguientes:

1. Establecer una tipología básica de los conceptos de seguridad que nos permita delimitar nuestro objeto de estudio.
2. Establecer una pauta de análisis con un conjunto cerrado de variables que nos permitan caracterizar los distintos conceptos de seguridad
3. Aplicar esa pauta a los diferentes conceptos, y comprobar su evolución temporal.
4. Establecer conclusiones

1. LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD: TIPOLOGÍA

Es evidente que todo aquel que propone nuevos conceptos de seguridad no lo hace con la misma intención ni en el mismo contexto. No nos interesa en este trabajo analizar la totalidad de los discursos sobre seguridad, tampoco cuándo éstos planteen nuevas amenazas o nuevos retos. Por ello, nos será imprescindible establecer una mínima tipología que separe los grandes campos de pensamiento y acción —la política, la ciencia, el activismo, ...— que tratan esta materia. De otro modo, estaríamos obligados a registrar en un mismo plano voces tan dispares como la seguridad nacional expresada por el gobierno de los Estados Unidos, o la seguridad internacional sancionada por las Naciones Unidas; otras ideas sobre la seguridad —incluidos sus nuevos conceptos— que utilizan teóricos como,

por ejemplo, Ian Bellamy, Barry Buzan o Kenneth Twitchett,³ y que se relacionan con el estudio de las circunstancias sistémicas que hacen que los estados se sientan más o menos seguros; y las redefiniciones de la seguridad más alternativas. Estos conceptos pueden ser similares o idénticos a nivel formal, pero es relevante —y pertinente— distinguir entre ellos según la naturaleza y las intenciones del usuario del término. La noción de uso es la que utilizaremos para esta distinción. Distinguiamos así tres usos de la seguridad:

1. **Uso político.** Es la seguridad que emana de la acción y del discurso políticos. Implica juicio de valor, toma de decisión entre opciones diversas, y aparece generalmente a posteriori: la seguridad se invoca frente a una situación presente. Es aquí la seguridad una calificación o etiqueta que los gobiernos asignan a determinadas cuestiones. Las políticas de seguridad, como las de salud o educación, son políticas públicas encaminadas a conseguir objetivos en aquella materia, y tanto la delimitación de los intereses y objetivos de seguridad como la asignación de medios y la estimación de necesidades son tareas que dependen de decisiones políticas. En ellas los gobiernos pueden reservarse amplios márgenes de autonomía, o permitir y estimular la participación de la sociedad: ello en función de las disposiciones legales de cada estado, y también de las inclinaciones de decisores y población. «Seguridad» es, ante todo, una calificación que permite una acción prioritaria, para la que, por una parte, se movilizan recursos importantes y, por otra, se autorizan mayores autonomía y secretismo (es decir, se reducen las garantías) en la decisión y gestión política.
2. **Uso analítico.** La seguridad es objeto de un uso analítico cuando es utilizada como concepto de la teoría social. Aquí, la seguridad no encuentra amenazas, sino que las

³ BELLAMY, Ian, «Towards a theory of international security». *Political Studies*, vol. 29 no. 1 (1981), pp. 100-105; BUZAN, Barry, «Is international security possible?» en BOOTH, Ken (comp.), *New thinking about strategy and international security*. op.cit. pp. 31-55; TWITCHETT, Kenneth, «Strategies for security: some theoretical considerations» en TWITCHETT (comp.), *International security. Reflections on survival and stability*. Londres, Oxford UP, 1971, pp. 1-47.

busca; y no sólo amenazas: también referentes e instrumentos previamente determinados por el analista. El grado de elaboración de ese concepto ha variado: desde Hobbes o Stuart Mill a los modernos modelos de seguridad societal o ecológica aplicados al escenario europeo, la seguridad ha pasado de ser una referencia genérica en relación a un sentimiento o motor de la acción, a un concepto complejo y refinado, pero igualmente central. La seguridad analítica implica una opción a priori: un concepto de seguridad que después será aplicado a la realidad. Sus reglas son las habituales en la ciencia social: el analista decide qué busca, a qué llamará —de acuerdo con la teoría y las conceptualizaciones existentes— «seguridad». Puede leer la seguridad de un país únicamente en los actos gubernamentales que la invocan, o puede crear una herramienta de análisis personal. La opción es, en todo caso, siempre del analista.

3. **Uso programático.** Si la inseguridad es permanente, la discusión sobre seguridad está siempre abierta. Los años ochenta y noventa han visto los cambios en el sistema internacional iban paralelos a un debate intenso en torno a la seguridad, que se ha desarrollado en medios diversos y ha adoptado múltiples formas: discusión de amenazas, de principios, de políticas, de organizaciones, de análisis. Una de esas formas es la creación de nuevos conceptos que orienten el debate, y es a esa figura a la que llamamos conceptos programáticos. Así, consideramos que los conceptos de seguridad registran un uso programático cuando son utilizadas para promover cambios, a partir de la situación actual, en los parámetros que rigen la acción y el pensamiento en campos diversos: en las políticas de seguridad nacional e internacional, para adecuarlas a los nuevos objetivos o dinámicas del sistema internacional; en las ideas rectoras de las relaciones internacionales, a través de la reconceptualización de la seguridad como concepto central que dé cuenta del presente y del futuro de la relación entre sus unidades; en los útiles analíticos, a fin de dar mejor cuenta de los factores más importantes en las dinámicas nacionales, regionales o globales. Los conceptos programáticos sirven para el cambio: donde no se percibe necesidad de cambio, no varía la expresión uti-

lizada. En general, los nuevos conceptos se crean cuando desde lo habitual, desde los parámetros conocidos, se pretende o se debe variar el marco en el que funcionan las ideas, orientar el futuro o discutir el presente.

El presente artículo se dedica únicamente a la caracterización de este último tipo de conceptos, cuya finalidad es habitualmente política y consiste en promover cambios en la realidad a través de la modificación de la manera en que la entendemos. Adoptan la forma de una panoplia de ideas, cuyos proponentes pertenecen al ámbito del estado o de la sociedad, y juegan a ganar y sumar voluntades, hacer variar puntos de vista, apoyar o cuestionar, dirigiendo sus mensajes a múltiples lugares: al público, a la Administración del estado, a otros estados.

2. PAUTA DE ANÁLISIS

Una vez delimitado el tipo de conceptos a analizar, debemos preguntarnos cómo proceder a ese análisis. Consideramos que para ello es imprescindible establecer una pauta que contenga un conjunto de variables unificadas, cuya caracterización nos permita dar cuenta de lo más relevante de cada concepto.

En general, todas las conceptualizaciones de la seguridad coinciden en una idea: la seguridad consiste en la minimización de la amenaza, o en la capacidad de afrontarla. Si la seguridad es definida como tranquilidad frente al peligro, la discusión surge entonces a partir no tanto de la oposición entre ésta y otras definiciones cuanto de cómo se llena de sentido la definición común. Consideramos así que son necesarios tres vectores para caracterizar una definición de la seguridad: el primero será el *quién* de la seguridad: los referentes de la seguridad. El segundo es el *frente a qué*: las dimensiones de la amenaza. Y el tercero es el *cómo*: los instrumentos de la seguridad.

1. **Hablamos de referente de la seguridad o unidad de análisis** para referirnos a cuál es el objeto a proteger considerado, el núcleo de las preocupaciones de cada definición. Éstas pueden centrarse en individuos, grupos de indivi-

duos, naciones, estados, el sistema de estados, o la comunidad global.

2. El criterio de la naturaleza de la amenaza refleja los diversos tipos de peligros percibidos. Éstos pueden ser de distinto carácter y, sobre todo, ser determinados por distintos agentes, que registrarán amenazas en función de sus propios intereses de seguridad.
3. Al nivel más general, el vector de los instrumentos de la seguridad contiene dos elementos: las relaciones entre unidades proveedoras de seguridad, y los mecanismos empleados. En el primero son centrales el eje cooperación-conflicto y, en un nivel de análisis más profundo, las posibilidades de extensión de lo político, de creación de comunidades que se producen con la extensión de la cooperación. Relacionado con este elemento, tenemos en el segundo lugar el mecanismo, el tipo de medios dispuestos para vencer las amenazas. En este vector se hallarán presentes varios ejes: unilateralismo-multilateralismo, y medios militares-no militares.⁴

3. APLICACIÓN DE LA PAUTA: EVOLUCIÓN CONCEPTUAL

Nuestra hipótesis es aquí la siguiente: la discusión planteada por los nuevos conceptos de seguridad plantea retos de creciente alcance. Los nuevos conceptos van a empezar por debatir aspectos contingentes de las políticas de seguridad existentes para avanzar luego al replanteamiento de cuestiones cada vez más nucleares. El debate sigue así una evolución inversa a las variables expuestas: esquemáticamente, se inicia con la discusión de instrumentos, pasa a ampliar la agenda, y llega al cuestionamiento de los valores, de los referentes de la seguridad. Veámoslo.

1. La discusión de los instrumentos: la segunda guerra fría y la noción de seguridad compartida

El endurecimiento en las relaciones este-este que marca el período comprendido entre 1979 y 1985 no tiene como

único correlato el cambio de la percepción pública de la amenaza anteriormente comentado: la preocupación por el rearme, material y mental, preconizado por las administraciones soviética y estadounidense llega a un número creciente de personas, alineadas no sólo en la *peace research*, sino también de círculos políticos estatales de este y oeste.

La seguridad compartida (*common security*) es un concepto acuñado por la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, presidida por Olof Palme, que da título al informe que ésta elabora y presenta a la II sesión especial de NN UU sobre desarme (1982). A diferencia de otros intentos de reconceptualizar la seguridad, la noción de seguridad compartida no es una idea acabada, en la que cada proceso político y social tiene su lugar, emanada de una óptica ideológica muy determinada. Al contrario, se trata de una idea enormemente abierta, cuyo interés principal es animar el debate y servir de marco a iniciativas múltiples con orígenes igualmente diversos, con el denominador común del reconocimiento de la interdependencia de las relaciones de seguridad contemporáneas, y de la necesidad de imponerse autolimitaciones en el camino a la propia seguridad y de adoptar políticas de defensa no amenazadoras: algo que requiere no únicamente una política de limitación de armamentos, sino un incremento de la cooperación y medidas de fomento de la confianza.⁵

Son enormes la riqueza y variedad de los estudios y trabajos clasificables bajo el epígrafe de seguridad compartida. Podemos subrayar aquí cuatro rasgos fundamentales de esta línea de pensamiento, a saber:

1. La seguridad compartida pretende articular el vacío existente entre los dos grandes acercamientos a la seguridad:

⁴ Aunque este eje se relaciona con el de las dimensiones de la amenaza, se debe no obstante señalar que la naturaleza de la amenaza no determina la del medio que le hará frente: se puede, por ejemplo, afrontar el tráfico de estupefacientes mediante un abanico de medidas que van de la intervención armada directa al apoyo económico para cultivos alternativos en la región.

⁵ Véase el «Método para abordar positivamente la seguridad», quinto capítulo del Informe de la Comisión Seguridad mundial. Un programa para el desarme. México D.F., Lasser Press, 1982, pp. 133-172.

el realismo, o la lógica de la anarquía, y el idealismo. Por ello, no cuestiona los intereses nacionales en materia de seguridad, sino que intenta que la formulación y la persecución de esos intereses sean realizadas de una manera determinada: con plena conciencia de que la búsqueda de la seguridad es un objetivo legítimo e irrenunciable de

todos los estados; que la cooperación, dado el carácter global de las amenazas, las capacidades de las nuevas armas, las vulnerabilidades mutuas... tiene resultados objetivamente positivos; y que la política de defensa nacional adopta a menudo medidas que son percibidas como amenazadoras por la otra parte, que se rearmará a su vez, en una escalada retroalimentada y creciente de la que será difícil salir sin medidas de limitación de armamentos, de información de actividades militares, y de diálogo político que cimienten la necesaria confianza. La seguridad compartida, así pues, no persigue la redefinición de la seguridad sino la formulación de unos valores, análisis e instrumentos más conscientes de la paradoja de la seguridad y de la bondad de la cooperación.⁶

2. El objetivo más importante de la noción de seguridad compartida es asegurar la seguridad, es decir, dotar a las relaciones entre las superpotencias y entre los dos bloques —que hasta el momento no han revestido el carácter de confrontación armada directa— de fundamentos más sólidos. El énfasis no está tanto en transformar como en estabilizar, pero superando la doctrina de la disuasión, que no dota a la seguridad de una base suficientemente estable: para algunos autores, ello no implica únicamente la definición de una alternativa, sino además —y más importante— el desarrollo de una estrategia de transición entre la situación deseada y la actual.
3. En tanto que concepto esencialmente flexible, la seguridad compartida es susceptible de ser llenada de contenido desde diferentes ángulos. Así, los diferentes estados expresan sus visiones particulares sobre la cuestión,⁷ estrategas y pacifistas la incluyen en sus programas,⁸ y se abordan las perspectivas mundial y regional —aquí la dimensión europea es especialmente relevante, con la CSCE como ejemplo de cooperación política previa y marco desde el que se impulsarán iniciativas de fomento de la confianza y de limitación de armamentos.
4. La seguridad compartida es uno de los puentes principales que permite, y ayuda a justificar, que un número creciente de investigadores sobre la paz, en lugar de ejercer la crítica desde fuera, se incorpore a los debates sobre política de defensa.⁹ La línea de trabajo clave para esta

⁶ «El debate sobre la seguridad compartida es eminentemente político. Sólo en un sentido secundario es de naturaleza militar. Lo mismo es aplicable al debate sobre la paz, que debe ser «desmilitarizado» y «despolítico». La paz significa no sólo la prevención fiable de las hostilidades por medios militares, sino también la consolidación persistente de un estado de paz mediante la realización de los valores elementales de coexistencia humana e internacional.» MERTES, Alois, «Common security and defensive security» en SIPRI, *Policies for common security*. Londres, Taylor & Francis, 1985, pp. 188-189.

⁷ Una importante función que cumple el concepto y la discusión que genera es la incorporación al debate de expertos soviéticos, lo que permite no sólo conocer de primera mano los intereses y percepciones de este país; también el contacto horizontal entre decisores e investigadores por la paz de ambos bloques. La mayoría de conferencias internacionales, así como los trabajos derivados de ellas, incluyen una o más ponencias sobre el tema. Véanse ZAGLADIN, Vadim, *The soviet concept of common security* en *ibid.*, pp. 65-72; VORONOV, Lev, «Common security: a Soviet perspective» en NAKARADA, Radmila/Öberg, Jan (comps.), *Surviving together: the Olaf Palme lectures on common security*, 1988. Lund University Peace Research Institute. Aldershot, Dartmouth, 1989, pp. 167-175. Véanse igualmente los valiosos informes de la conferencia Pugwash, que reúne a científicos de uno y otro bloque; especialmente ROTBLAT, Joseph/VALU, Laszlo (comps.), *Coexistence, cooperation and common security: annals of Pugwash*, 1988. Basingstoke, Macmillan, 1988; y ROTBLAT, Joseph/HOLDREN, John (comps.), *Building global security through cooperation: annals of Pugwash 1989*. Berlín/Nueva York, Springer-Verlag, 1990.

⁸ Las aportaciones que produce la investigación por la paz son más numerosas que las de la estrategia. Entre las últimas es señalable el libro WINDASS, Stan/WALKER, Paul (comps.), *Avoiding nuclear war: common security for the defence of the West*. Londres, Brassey's Defence, 1985. Entre las primeras, además de las ya citadas obras auspiciadas por el SIPRI y el LUPRI, destacan O'CONNOR HOWE, Josephine (comp.), *Armed peace: the search for world security*. Londres, Macmillan, 1984; WISEMAN, Geoffrey, *Common security and non-provocative defence: alternative approaches to the security dilemma*. Peace Research Monograph, no. 7. Canberra, Peace Research Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1989; MURZ, Reinhard, *Common security: elements of an alternative to deterrence peace*. Hamburgo, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, 1986.

⁹ BUZAN, Barry, *People, states and fear*. Londres, Wheatsheaf, 1991, p. 13.

discusión de las doctrinas de seguridad desde una perspectiva no convencional es la de la defensa no ofensiva o no provocativa: la configuración de una defensa que minimice el dilema de seguridad. Aunque la cuestión abarca trabajos con orígenes y asunciones básicas diferentes (por ejemplo, sobre la cuestión de si las armas nucleares tienen un papel en las estrategias defensivas), su simple existencia representa un progreso en el debate: «Pese a haber diferencias ... el punto clave es el consenso sobre el hecho de que una capacidad de defensa sustancial es parte de una política de seguridad compartida».¹⁰ Siguiendo a Buzan,¹¹ la defensa no ofensiva cubre un espectro que va desde un extremo idealista, centrado en la defensa civil,¹² pasando por las estrategias de defensa territorial y transarme¹³ (que pone el acento en la necesidad del paso de un armamento de tipo ofensivo a otro defensivo), hasta las opciones no provocativas de negación convencional en el contexto de la estrategia de la OTAN.¹⁴

A partir de la segunda mitad de los años ochenta, la mejora del clima internacional y de las relaciones este-oeste traerá también consigo nuevos conceptos de seguridad cooperativa, esta vez formulados por los propios estados.

2. La discusión de las amenazas: los aspectos no militares de la seguridad convencional

En términos generales, la producción teórica que incluimos en esta sección va a poner el acento sobre un hecho claro: la persecución de los intereses nacionales de seguridad, con su batería de objetivos, análisis e instrumentos convencionales, no sólo conlleva problemas del género dilema de la seguridad, solventables con información, limitación de armamentos o medidas de confianza. Las actuales políticas de seguridad están estrechamente imbricadas en un sistema complejo en el que seguridad tiene mucho que ver con ecología, demografía o desarrollo. La creciente densidad de las relaciones internacionales hace que estas cuestiones no sean separables.

Algunos textos son especialmente importantes al poner de manifiesto tal relación. En 1987, NN UU celebraba una

conferencia sobre la relación entre desarme y desarrollo cuyo documento final realizaba un acercamiento a la cuestión.

La seguridad es una prioridad para todos los estados. Es también fundamental para el desarme y el desarrollo. La seguridad contiene no sólo aspectos militares, sino también económicos, sociales, humanitarios y de derechos humanos y medioambientales. Una seguridad mejorada puede, por una parte, crear las condiciones

¹⁰ Buzan, Barry, «Common security», op. cit., p. 271.

¹¹ Buzan, Barry, *An introduction to strategic studies. Military technology and international relations*. Londres, MacMillan/International Institute of Strategic Studies, 1987, p. 277.

¹² «Sobre esta cuestión es relevante el trabajo pionero de Roberts, Adam (comp.), *The strategy of civilian defence: non-violent resistance to aggression*. Londres, Faber & Faber, 1967; así como Swire, Gene, *Making Europe unconquerable: the potential of civilian-based deterrence and defence*. Londres, Taylor & Francis, 1985; Fischer, Dietrich, «Invulnerability without threat: the Swiss concept of general defence» en *Journal of Peace Research*, n. 19 (1982), pp. 205-225.

¹³ «De nuevo, Adam Roberts hace una aportación precursora al debate con su *Nations in arms* (Londres, Chatto & Windus/ Basingstoke, MacMillan, 1976). Véanse asimismo Galtung, Johan, «From disarmament to transarmament: evolving trends in the study of disarmament and security». UNESCO Yearbook on peace and conflict studies 1984. París, UNESCO, 1986, pp. 131-145; del mismo autor, ¡Hay alternativas! Cuatro caminos a la paz y la seguridad. Madrid, Tecnos, 1984. Fischer, Dietrich, *Preventing war: towards a realistic strategy for peace in the nuclear age*. Londres, Croom Helm, 1984; igualmente, el NOD Newsletter editado por el Centro de investigación sobre paz y conflictos de Copenhague.

¹⁴ «La doctrina de disuasión extendida como base de la defensa europea frente a un ataque soviético hace de Europa el escenario de un debate estratégico en el que un número creciente de teóricos van a pretender hacer retroceder el uso de amenazas nucleares en el continente a través del aumento de las capacidades de negación convencional. Este debate entra en ocasiones en el terreno de la defensa no ofensiva, cuando el carácter no provocativo es la base de la defensa convencional. Véanse Windass, Stan (comp.), *Avoiding nuclear war*, op. cit.; Pierre, Andrew, *The conventional defense of Europe: new technologies and new strategies*. Nueva York, Council on Foreign Relations, 1988. Más genéricamente, McInnes, Colin, «NATO strategy and conventional defence» en Booth, *New thinking about strategy and international security*, op. cit., pp. 165-188; Gates, David, «Non-offensive defence: a strategic contradiction?», *Occasional paper 29*. Londres, Institute for European Defence and Strategic Studies, 1987; y Møller, Björn, *Resolving the security dilemma in Europe*. Londres, Brassey's, 1990.

que lleven al desarme y, por otra, crear el entorno y la confianza que permitan conseguir con éxito el desarrollo.¹⁵

Ese mismo año se publicaba el citado Informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, que dedicaba su capítulo 11 al análisis de los vínculos entre paz, seguridad, desarrollo y medio ambiente, y distinguía ya entre la presión ambiental como causa —a menudo coadyu-

vante— de conflicto, y el conflicto —y muy especialmente la militarización de las sociedades— como causa de deterioro ecológico y de desarrollo no sostenible.

Este primer ámbito —el de las cuestiones no militares y seguridad convencional— no produce realmente nuevos conceptos de seguridad, sino que sobre todo actualiza y/o critica el paradigma convencional a través de la reflexión y la investigación la interrelación entre cuestiones militares y no militares. Nos acercaremos a él a través, precisamente, de la ordenación esbozada en el Informe Brundtland: se verá la reflexión en torno a 1) el impacto de la seguridad convencional, y especialmente del instrumento militar y armamentístico, sobre cuestiones no militares como el desarrollo o el medio ambiente; y 2) de forma inversa, en torno a las nuevas formas en que estos factores no militares influyen en la seguridad, interna o internacional.

1. No es necesario abundar demasiado en el impacto del instrumento militar sobre cuestiones no militares, pues se trata de una cuestión amplísima pero de limitado interés conceptual. La idea subyacente a este ámbito de reflexión es que los medios convencionales de defensa, y en especial la cultura armamentística, traen consigo problemas que superan con frecuencia sus supuestas bondades. La cuestión de la relación entre desarme y desarrollo, del desvío para fines militares de recursos que deberían tener finalidades sociales, especialmente en los países menos avanzados, es objeto durante toda la década de 1980 de una reflexión continuada, alentada en buena parte por las Naciones Unidas.¹⁶ El impacto medioambiental de las políticas de seguridad había sido igualmente tratado de forma extensiva. Dentro de éste, las técnicas de modificación ambiental para fines bélicos constituyen una cuestión bien delimitada, que suscitó creciente preocupación ya en los inicios de la década de 1970 y que sería el objeto de la Convención de NN UU sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, la cual entró en vigor en 1978.¹⁷ Desde una perspectiva más amplia, la interacción entre seguridad y medio ambiente centra paulatinamente el interés de la investigación por la paz, donde merecen mención especial tanto los trabajos de Arthur Westing¹⁸ —quien dirige desde 1980 el programa «Las actividades militares y el me-

¹⁵ Relación entre desarme y desarrollo. Informe presentado a la Asamblea (A/33/536) en 1982, elaborado por un grupo de estudio dirigido por Inga Thorsson.

¹⁶ Un trabajo pionero en este ámbito es el documento de la Asamblea General, Consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos y de los gastos militares (A/32/88/Rev.1). Nueva York, NNUU, 1978; así como el conocido informe de la Comisión presidida por Inga Thorsson, Relación entre desarme y desarrollo (A/36/536). Nueva York, NNUU, Disarmament Study Series no. 5, 1982.

¹⁷ Véase Departamento de Asuntos de Desarme de NNUU, The ENMOD Convention: results of the first review conference of the parties to the convention on the prohibition of military or any other hostile use of environmental modification techniques, 10-20 Septiembre 1984. Disarmament Fact Sheet No. 39. Nueva York, NNUU, 1984; GOLDBLAT, Jozaf, «Review of the ENMOD Convention». Arms Control, vol. 7 no. 1 (1986). Si la guerra de Vietnam fue catalizador de esa primera preocupación, la del Golfo (1991) iba a propiciar una nueva y masiva destrucción ambiental que enlazó rápidamente con la preocupación de la peace research. Véase Grasa, Rafael, «Lecciones de la guerra del golfo: de los cambios y hegemonía en el sistema a los vínculos entre seguridad y medio ambiente». Ecología política, n. 2 (1992), pp. 123-137.

¹⁸ Westing compila, entre otras, las obras Warfare in a fragile world: military impact on the human environment. Londres, Taylor & Francis, 1980; Environmental warfare: a technical, legal and policy appraisal. Londres, Taylor & Francis, 1984. Global resources and international conflict. Environmental factors in strategic policy and action. Oxford, Oxford U.P., 1986. Cultural norms, war and the environment. Oxford, Oxford U.P., 1988 (interesante examen de las posibles disrupciones de la biosfera de origen societal o militar desde una perspectiva antropológica amplia); Environmental hazards of war: releasing dangerous forces in an industrialized world. Londres, Sage, 1990. Otro artículo de interés de este autor es «Military sector vis-à-vis the environment». Journal of Peace Research, vol. 25 no. 3 (1988), pp. 257-265, y, con Malvern Lumsden, la bibliografía para la UNESCO Threat of modern warfare to man and his environment: an annotated bibliography prepared under the auspices of the International Peace Research Association. Reports and papers in the social sciences, no. 40. París, Unesco, 1979.

dio humano», con el patrocinio del SIPRI y del Programa de las NN UU para el Medio Ambiente (PNUMA)— como una obra de Johan Galtung, *Environment, development, and military activity: towards alternative security doctrines*.¹⁹ Aquí Galtung, además de poner de manifiesto la interrelación de las tres cuestiones, avanza en la conceptualización de una seguridad que no interfiera en otras necesidades humanas básicas.

La doctrina de seguridad convencional, basada en la capacidad ofensiva y de represalia, es por sus consecuencias incompatible con los tres sistemas [medioambiental, de desarrollo y militar] por ser altamente destructiva del medio ambiente, una parodia del desarrollo, no necesariamente evitadora, sino incluso provocadora de guerras, e incapaz de preservar una sociedad razonablemente intacta tras la guerra ... Una doctrina de seguridad alternativa, basada en una capacidad defensiva fuerte y en una sociedad mucho menos vulnerable, posee la ventaja de depender de un ecosistema estable y del desarrollo social y humano como condiciones para la seguridad.²⁰

Efectivamente, pocos años más tarde el Informe Brundtland señala el reconocimiento oficial de la inseparabilidad de estas cuestiones. Desde entonces, la clarificación de las repercusiones de las prácticas convencionales en materia de seguridad —del este y del oeste, del norte y del sur— apunta de forma cada vez más clara a la necesidad de reforma, de cambio en las políticas de seguridad. De otro modo, éstas seguirán impidiendo la consecución de objetivos positivos en ámbitos básicos como el humano, el social o el natural. Esta mejora objetiva del análisis comporta, no obstante, nuevos e importantes problemas prácticos, porque la concepción de la seguridad emergente a partir de la crítica interdependentista es cada vez más omnicompreensiva, y por lo mismo más elusiva. Va a estar más cerca del cambio social que del mantenimiento del statu quo; de la consecución de un nuevo orden que del mantenimiento del orden presente. Pero, sobre todo, va a reclamar reformas tan profundas en el reparto del poder mundial, en la gestión global y en órdenes

políticos nacionales que la agenda de esta seguridad respetuosa con el entorno social y natural no podrá ser sino un gran programa político alternativo. La ya vista seguridad global, como concepto que oriente las relaciones internacionales en la posguerra fría, es la plasmación política lógica de las ideas interdependentistas. La bondad de sus asunciones no hará, no obstante, más fácil la consecución de sus objetivos.

2. Igualmente, el impacto de los factores no militares en la seguridad es otra cuestión amplia e importante, aunque con un limitado componente conceptual. Consideramos en este apartado dos vertientes de la cuestión: una relativa a la conflictividad violenta; otra al cambio medioambiental como amenaza directa a la supervivencia y bienestar de estados e individuos.

• La primera vertiente se relaciona con la conflictividad violenta tradicional, y recoge las repercusiones en esta conflictividad de una serie de procesos estrechamente interrelacionados: crecimiento demográfico, aumento de la presión ambiental, destrucción de las pautas de sostenibilidad tradicionales, crisis identitaria, privación relativa... Cuestiones que, en conjunto, alcanzan notoriedad creciente. Por una parte, a causa de la desaparición del conflicto político este-oeste, y de las normas de gestión de la violencia aplicadas por las superpotencias en sus áreas de influencia. Por otra, a causa del aumento de la densidad, la interpenetración y la peligrosidad de estas cuestiones sociales y ambientales, así como de los trabajos científicos que las ponen de relieve y clarifican.

Podemos afirmar que la reflexión reciente en torno al medio ambiente y el conflicto comprende y sintetiza hoy anteriores estudios y tendencias centradas en algunos aspectos únicamente. Se desdibuja la frontera entre la lucha por recursos estratégicos y no estratégicos;²¹ entre conflictividad

¹⁹ Oslo, Universitetsforlaget, 1982.

²⁰ *Ibid.*, pp. 100-101.

²¹ En determinadas regiones, los recursos renovables revelarán su importancia crítica; especialmente el agua. Véanse Naff, Thomas/Mason, Ruth (comps.), *Water in the Middle East: conflict or cooperation?* Boulder/Londres, Westview Replica, 1984; Starr, Joyce/Stoll, Daniel (comp.), *The politics of scarcity. Water in the Middle East.* Boulder, Westview, 1988, especialmente el capítulo I; Anderson, Ewan, «Water: the next strategic

interna e internacional,²² entre intereses del primer y del tercer mundo.²³ Se pone de relieve y se sistematiza el altísimo impacto de la privación relativa y el deterioro ambiental en

la violencia de los estados más pobres,²⁴ y su lógico impacto en la esfera política.²⁵ Igualmente, la capacidad de estos procesos de generar nuevos conflictos internacionales, y la necesidad de su regulación.²⁶ Sobre todo, se comprende su carácter interdependiente —que señala la necesidad del análisis regional— al tiempo que autónomo respecto a las grandes pautas estratégicas internacionales de la guerra fría.²⁷

No todos trabajos citados pertenecen propiamente al área de la investigación sobre los conflictos, pero todos ellos apuntan al impacto de los factores medioambientales en la conflictividad. En este ámbito, la concepción del término «seguridad» es la tradicional: interestatal, político-militar. El planteamiento utilizado será el de las relaciones entre seguridad y medio ambiente, y muy pocas veces se utilizarán términos como seguridad medioambiental o ecológica. Cuando se emplean estas expresiones, no será para denotar ni la protección del individuo frente a su entorno, ni la salvaguarda del medio ambiente, sino simplemente la incorporación de lo medioambiental como factor que actúa e influye en el paradigma de seguridad convencional, haciendo los conflictos más probables o más intratables. Ya en 1986 Arthur Westing pasaba, a la luz de su constatación de la creciente importancia de los recursos en la conflictividad interna e internacional, a sugerir una expansión del concepto de seguridad internacional a través una agenda triple (racionalidad en el consumo y la producción, codificación de normas vinculantes nacionales e internacionales, promoción de la idea de los recursos como «patrimonio común de la humanidad».²⁸ La mejora en la gestión ambiental sería un proceso coadyuvante a la mejora de la seguridad internacional, concebida aún en términos estatales y militares.

Desde un punto de vista similar, otros autores, especialmente del campo jurídico, se refieren a la «seguridad medioambiental» como aquella que es el objeto de «instituciones, mecanismos y técnicas para la prevención y la resolución de disputas medioambientales internacionales que han aparecido al mismo tiempo que disminuían ciertos recursos naturales.»²⁹

La misma lógica será la predominante en los planteamientos soviéticos de finales de los años ochenta: la ampliación de la pauta convencional de cooperación política en temas

the next strategic resource», pp. 1-21; BESCHONNER, Natasha, Water and Instability in the Middle East. Adelphi Paper no. 273. Londres, IISS (1992/93); THOMAS, Caroline/ HOWLETT, Darryl (comp.), Resource política: freshwater and regional relations. Buckingham/Filadelfia, Open UP, Press, 1993; GLUCK, Peter, «Water and conflict. Fresh water resources and international security». International Security, vol. 18 no. 1 (1993), pp. 79-112; LOW, Miriam, «Bridging the divide. Transboundary resource disputes and the case of the West Bank water». International Security, vol. 18 no. 1 (1993), pp. 113-138; KUOT, Nurit, Water resources and conflict in the Middle East. Londres/Nueva York, Routledge, 1994.

²² Véanse, por ejemplo, KÄRÖNEN, Jyrki (comp.), Perspectives on environmental conflict and international politics. TAPRI studies in international relations. Londres/Nueva York, Pinter, 1992; GRASA, Rafael, «Los conflictos «verdes»: su dimensión interna e internacional». Ecología política, no. 8 (1995), pp. 25-40.

²³ Si el discurso convencional refleja las inquietudes de los EUA y Japón respecto al abastecimiento de materias primas y recursos estratégicos, el discurso alternativo pone de relieve, por el contrario, el carácter no sólo asimétrico, sino globalmente inestable, de ese tipo de relaciones: véanse, por ejemplo, HALLMARSTRÖM, Mats, Securing resources by force: the need for raw materials and military intervention by major powers in less developed countries. Research Reports no. 27. Uppsala, Uppsala University. Department of Peace and Conflict Studies, 1996; BROWN, Janet Welsh (comp.), In the U.S. Interest: resources, growth and security in the developing world. Boulder, Westview, 1990; PORTER, Garsth/Brown, Janet Welsh, Global environmental politics. Dilemmas in World Politics. Boulder, Westview Press, 1991; REINER, Michael, National security: the economic and environmental dimensions. Worldwatch Paper 89, Washington, Worldwatch Institute, 1989 (existe versión castellana: Armamento y seguridad. Las dimensiones económicas y ambientales. Madrid, Bakesz/Los libros de la catarata, 1993); OPHULUS, William/BOWEN, Stephen, Ecology and the politics of scarcity revisited: the unraveling of the American dream. Nueva York, W.H. Freeman, 1992.

²⁴ Véanse BACHER, Günther, «Desertización y conflicto. La marginación de la pobreza y los conflictos ecológicos». Ecología política, n. 8 (1995), pp. 55-84. Thomas Homer-Dixon es el autor que realiza una labor más interesante y sistemática en la definición del papel del medio ambiente en el conflicto, estableciendo una tipología que discrimina conflictos por escasez de recursos, de identidad grupal provocada por grandes migraciones ambientales, y de privación por la diferencia percibida por los grupos sociales entre sus expectativas y su estatus económico. Véanse de este autor «On the threshold. Environmental changes as causes of acute conflict» (International Security, vol. 16 no. 2 (1991), pp. 76-116); «Environmental scarcity and intergroup conflict» (que completa el artículo anterior), en KLUWE/Thomas, World security, op. cit., pp. 290-313, «Physical dimensions of global change» (en Choucri, Nazli (comp.), Global accord. Cambridge, MIT Press, 1993, pp. 43-66) y «Environmental

medioambientales con vistas a vistosos conceptos como un «nuevo orden medioambiental global» o una «seguridad ecológica global» conduciría a una acción en pro de la seguridad internacional más acorde con las fuentes de tensión reales.³⁰ La URSS realiza algunas propuestas exploratorias en ese sentido: en 1988, sugiere la transformación del PNUMA en un consejo de seguridad medioambiental. Aunque recojan parte del discurso de la nueva conflictividad no militar, son éstas ideas que se enmarcan claramente con lo que antes se definió como conceptos políticos de final de la guerra fría, destinadas ante todo a orientar la nueva cooperación internacional.

• La segunda vertiente del impacto de las dimensiones no militares en la seguridad no tiene que ver con su relación con el conflicto violento, sino con la emergencia del cambio medioambiental como amenaza directa a la supervivencia y el mantenimiento del status tanto de los individuos como, sobre todo, de los estados. Aunque estrechamente ligado al apartado recién examinado, y ser en ocasiones tratado de forma conjunta con él, posee características que justifican —y hacen aconsejable— su diferenciación. Se trata de amenazas de alcance más global, de origen humano pero con un bajo nivel de intencionalidad, que no repercuten tanto en la conflictividad como en la base vital, se mueven en un margen siempre estrecho de certeza científica, afectan a todos los países sin distinción, aunque con grados diversos de gravedad, y hacen imprescindible la cooperación y las instituciones internacionales para su solución. Configuran esta agenda cuestiones como el crecimiento demográfico y la presión que éste ejerce sobre los recursos naturales; la crisis de los recursos renovables —deforestación, desertización, escasez de agua potable—; el aumento del impacto de la actividad humana en el medio ambiente —uso de combustibles fósiles, efecto invernadero, calentamiento global, deterioro de la capa de ozono—; el aumento del nivel del mar que, de crecer su ritmo, podría inundar los grandes deltas y sumir bajo las aguas superficies hoy intensamente pobladas.

En conjunto, la capacidad de amenaza de estas cuestiones es enorme: De hecho, mantener viejos esquemas de inviolabilidad territorial cuando el mar puede anegar el país entero es, cuanto menos, una opción muy discutible, cuando no directamente arriesgada. No es por ello extraño que el

término «seguridad» si sea a menudo empleado para referirse a ellas, dado el peligro directo que presentan para el territorio nacional. Así, la abundante literatura que ha proliferado en los últimos años sobre el tema va a poner el acento sobre ideas diversas que, a su vez, configuran una conceptualización de la seguridad en esta dimensión medioambiental.

scarcities and violent conflict. Evidence from cases» (International Security, vol. 19 no. 1 (1994)). En esta línea, es también de interés el artículo de WALLENSTEEN, Peter, «Environmental destruction and serious social conflict: developing a research design», en Lodgaard, Sverre/Hjort af Omås, Anders, The environment and international security. Oslo, PRIO, 1992, pp. 47-54.

²⁵ Véanse la obra pionera de EARTHSCAN, Environment and conflict. Earthscan briefing document n. 40. Londres, Earthscan, 1984; RAHM, Nafissa Abdel (comp.), Greenwar: environment and conflict. Londres, Panos Institute, 1991; y el interesante trabajo de af Omås, Anders/ SAUH, M.A. Mohamed, Ecology and politics. Environmental stress and security in Africa. Motala, Scandinavian Institute of African Studies, 1989. Igualmente, LEONARD, Jeffrey, Environment and the poor: development strategies for a common agenda. U.S.-Third World Policy Perspectives, n. 11. New Brunswick, Transition, 1989; y MYERS, Norman, Population, resources and the environment —The critical challenges. Nueva York, Fondo de las NNUU para la Población, 1991.

²⁶ Véanse MANOEL, Robert, Conflict over the world's resources: background, trends, case studies, and considerations for the future. Contributions in political science, no. 225. Nueva York/Londres, Greenwood, 1988; HOLST, Johan Jørgen, «Security and environment: a preliminary exploration». Bulletin of Peace Proposals, vol. 20, no. 2 (1989), pp. 123-128; RENNER, Michael/PIANTA, Mario/FRANCHI, Cinzia, «International conflict and environmental degradation» en Väyrynen, Raimo (comp.), New directions in conflict theory. Conflict resolution and conflict transformation. Londres, Sage, 1991, pp. 108-128.

²⁷ Véanse, por ejemplo, a nivel regional, SIOCONO, Corazón Morales, The off-shore petroleum resources of South-east Asia: potential conflict situations and related economic considerations. Kuala Lumpur, Oxford U.P. [para el] Institute of Southeast Asian Studies in Singapore, 1978; CRUZ, María Concepción [et al.], Population growth, poverty, and environmental stress: frontier migration in the Philippines and Costa Rica. Washington, World Resources Institute, 1992; y GHEE, Lim Teck/VALENCIA, Mark (comps.), Conflict over natural resources in South-East Asia and the Pacific. Singapur, United Nations University Press/Oxford University Press, 1990.

²⁸ En el capítulo «An expanded concept of international security», incluido en su Global resources and international conflict, op. cit., pp. 183-200.

²⁹ SAVOS, Philippe, «Enforcing environmental security: the challenges of compliance with international obligations». Journal of International Affairs (Columbia University), vol. 48 no. 2 (1993), p. 369.

Fenómenos como el cambio climático o la desaparición de la capa de ozono entrañan riesgos enormes, y el hecho de que pueda tratarse de procesos no intencionados no los aparta de la agenda de seguridad nacional e internacional.

Vista a través de conceptos tradicionales, cualquier fuerza

que tuviera el poder de infligir tales daños a un estado —matar a parte de sus habitantes y desplazar a otros, reducir su producción económica, amenazar sus suministros de agua potable, y desestabilizar su equilibrio ecológico— sería recibida con atención considerable. Por ello hoy, el simple hecho de que estos desafíos concretos no sean planteados ni controlados por ningún dirigente nacional no significa que deban ser ignorados. Es más, el hecho de que escapen a tal control los hace más amenazadores y ominosos.³¹

El aumento de la seguridad común de los estados dependerá pues de su capacidad de formular respuestas coordinadas y globales a estos problemas. Si la búsqueda de la seguridad ha privilegiado hasta el momento el instrumento militar, tal instrumento no sólo es en ocasiones contraproducente, sino que se enmarca además en una concepción de la seguridad estática, paradójica incluso en un contexto internacional que pone en cuestión la utilidad de la fuerza armada y muestra la urgencia de otros problemas: el deseo global de progreso y modernización, y ligada a éste la expansión de la actividad humana, que sobrecarga la capacidad de sustento de los sistemas naturales, cuya defensa se convierte en «el más estratégico de todos los sistemas estratégicos».³²

Numerosos textos, desde una perspectiva global y normativa, sobrevuelan la problemática y combinan el diagnóstico con las propuestas de solución. Unas soluciones, por lo general, políticas, que no científicas, que apuntan a problemas no de conocimiento, sino de acción internacional colectiva —gobernabilidad, supranacionalidad, cooperación.³³ De mayor interés consideramos los que reflexionan desde una óptica disciplinar, con vistas a la construcción de un programa de investigación que aúne y armonice acercamientos parciales a la problemática. Los elementos de estudio que destacan son, además de la reflexión sobre el propio programa,³⁴ otros como la conexión entre las ciencias sociales y las ciencias naturales,³⁵ las formas y las tendencias de la cooperación y la institucionalización internacionales y la formación de regímenes en materia medioambiental —a través de actores políticos,³⁶ sociales³⁷ o científicos³⁸—, y la relación entre la agenda científica y la agenda política.³⁹

³⁰ Sobre este tema, véase VIVORAD, Sergei, «International environmental security: the concept and its implementation», en CARRY/DANILENKO, Perestroika and International Law. Edimburgo, Edinburgh UP, 1990, pp. 196-207; sobre seguridad medioambiental en términos más generales, véase SCHRIFNER, Nico, «International organization for environmental security». Bulletin of peace proposals, vol. 20 no. 2 (1989), pp. 115-122.

³¹ Rowlands, Ian, «The security challenges of global environmental change». The Washington Quarterly, vol. 14 no. 1 (1991), p. 103.

³² Wilson, Thomas, «Global climate, world politics and national security», en NAMBA, Ved (comp.), World climate change. The role of international law and institutions. Boulder, Westview, 1983, p. 75.

³³ Por ejemplo, FARCLOUGH, A.J., «Global environmental and natural resource problems. Their economic, political and security implications». The Washington Quarterly, vol. 14 no. 1 (1991), pp. 81-98; Young, Oran, «Global environmental change and international governance». Millennium, vol. 19 no. 3 (1990), pp. 337-346; HAMPTON, Fen Olsner, «Climate change and global warming» y Moss, Richard, «Environmental security? - The illogic of centralized state responses to environmental threats», ambos en Painchaud, Paul (comp.), Geopolitical perspectives on environmental security. Cahier du GERPE 92-05. The Studies and Research Center on Environmental Policies, Université Laval, Quebec, 1992.

³⁴ Véanse MÖLVAER, Reidulf, «Points for the agenda of studies in environmental security», en LODDGAARD/ØRNÅS, The environment and international security, op. cit., pp. 63-74; y BUSH, Kenneth (comp.), Climate change, global security, and international governance: a summary of proceedings of a conference on climate change and global security. Ottawa, 11-12 April 1990. Working paper 23. Ottawa, Canadian Institute for International Peace and Security, 1990.

³⁵ Véanse, por ejemplo, los artículos de MILLER, Roberta BALSTAD y LA RIVIÈRE, J.W.M. en la Revista de ciencias sociales UNESCO, n. 130 (1991).

³⁶ Véase PLANT, Glen, «Institutional and legal responses to global climate change». Millennium, vol. 19 no. 3 (1990), pp. 413-428; Young, Oran, Arctic politics: conflict and cooperation in the circumpolar North. Hanoverm University Press of New England [para el] Dartmouth College, 1992; del mismo autor, «Arctic environmental issues; prospects for international cooperation». Current Research on Peace and Violence, vol. 12 no. 3 (1989), pp. 105-110; y LIST, Martin/RITTBERGER, Volker, «Regime theory and international environmental management», en HURRELL, Andrew/KINGSBURY, Benedict (comp.), The international politics of the environment. Actors, interests, and institutions. Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 85-109. Es ésta una obra colectiva que constituye una de las recopilaciones más completas y equilibradas sobre la cuestión.

3. Nuevos objetos de protección: la seguridad ecológica

Si hasta ahora se ha examinado el impacto de lo no militar en la agenda de la seguridad, el apartado que aquí se abre contendrá trabajos que utilizan otro acercamiento: la consideración de las cuestiones no militares como generadoras de una agenda de seguridad alternativa, en tanto que nuevos objetos de protección. La creación de nuevos conceptos y la calificación de «seguridad» no dependerán así de la relación entre dimensiones no militares y seguridad convencional, sino que sencillamente denotarán la priorización de determinadas cuestiones excluidas o minusvaloradas por el paradigma convencional.

En este contexto, «seguridad» tiene un significado esencialmente idéntico a «protección». La «seguridad medioambiental» no equivale a la protección del medio ambiente frente a medios militares, a la adecuada gestión de los recursos para evitar conflictos de inducción medioambiental, ni a la seguridad frente a catástrofes ecológicas, sino a la «sostenibilidad», a la preservación del entorno en sus aspectos críticos o no críticos para la supervivencia humana.

Tres serán los conceptos principales que serán tratados en esta sección: seguridad humana, la seguridad ecológica y la seguridad global. Existen, no obstante, otros conceptos de seguridad no militar; los años ochenta y noventa han sido testigos de su proliferación, en un claro intento de elevar el rango de las cuestiones securitizándolas. Se ha hablado así de seguridad laboral, económica, alimentaria, energética, de recursos... a menudo con el objetivo de señalar su vinculación con la seguridad convencional —aspecto que ya hemos tratado—, o de poner de relieve su importancia. Lo relevante aquí es precisamente la compatibilidad entre cada cuestión y el paradigma de seguridad dominante.

De este modo, descartamos ideas que pueden convivir con, o que son subsumibles en, el pensamiento sobre seguridad convencional, para centrarnos en otras que, de hecho, fuerzan un replanteamiento de ese pensamiento al señalar nuevos valores, nuevos objetos primordiales de protección: las personas y el medio natural y humano en que viven. Conceptos en los que no sólo confluyen otras numerosas

ideas, sino que tienen ambos de hecho mucho en común, aunque los separamos para mayor claridad.

1. La referencia más antigua del término seguridad humana que hemos encontrado pertenece a un artículo de Jan Øberg, «The new international military order: a threat to human security».⁴⁰ Øberg hace un análisis de la paradoja que envuelve al concepto tradicional de seguridad (lo que él llama crisis de la seguridad: «La seguridad sólo existe cuando un estado posee suficiente capacidad de librar con éxito guerras contra todo posible agresor, y la política de defensa se preocupa principalmente de las capacidades y no de las intenciones militares de otros estados. Es obvio que, si todos los países comparten tal preocupación, el resultado es la condición de inseguridad permanente en el mundo»⁴¹). La expresión «seguridad humana» es empleada por este autor con un sentido cercano al que se le otorga hoy: la referida *crisis de la seguridad*

..viola por naturaleza la *seguridad humana* —una circunstancia que refleja el hecho de que la «seguridad» es concebida exclusivamente en términos de «seguridad nacional». Así, la seguridad —en este campo— nunca

⁴⁰ Véase STARRS, Kevin/TAYLOR, Peter, «Non-governmental organizations and the legal protection of the oceans: a case study», en HURRELL/KASSABY, The international politics of environment, op. cit., pp. 110-141.

⁴¹ Véase HAAS, Peter, «Obtaining environmental protection through epistemic consensus», Millennium, vol. 19 no. 3 (1990), pp. 347-363; y MINTZER, Irving, «Broadening the global security debate: regional and global dialogues on environmental issues», en FLOBLAT, Joseph/HOLDREN, John (comp.), Building global security through cooperation. Annals of Pugwash 1989. Berlín/Nueva York, Springer-Verlag, 1990, pp. 218-223.

⁴² Véase THOMAS, Caroline, The environment in international relations. Londres, RIIA, 1992, especialmente el capítulo 4, «The environment and the security agenda»; BOULDING, Elise, «States, boundaries, and environmental security in global and regional conflicts», en Painchaud, Geopolitical perspectives on environmental security, op. cit.

⁴³ En EIDE, Asbjørn/THEE, Marek, Problems of contemporary militarism. Londres, Croom Helm, 1980, pp. 47-74. Se trata de una obra importante, referencia obligada cuando se habla del estudio del militarismo. Véanse asimismo los capítulos de FAUX, Richard, «Militarisation and human rights in the Third World» y de EIDE, Asbjørn, «Militarisation with a global reach: a challenge to sovereignty, security and the international legal order».

⁴⁴ Ibid., p. 69.

es vista como una *necesidad humana básica*, lo que podría muy bien ser uno de los motivos de la escasez de debates y protestas contra los desarrollos en el terreno armamentístico ... En otras palabras, puede que la seguridad nacional no sea ya capaz de cumplir lo prometido, puede que no sea el *fin* último; parece más bien que una parte sustancial de todas las inversiones en seguridad se dirigen *contra* las personas.⁴²

Más recientemente tiene lugar un amplio debate sobre la intervención internacional en estados con graves deficiencias en materia de derechos humanos: casos de desaparición del poder político —como en Somalia— o de represión que afecta a grandes grupos humanos —como en Irak. Esta discusión utiliza en ocasiones la expresión «seguridad» para referirse a la protección de los derechos individuales, incluso frente al propio estado.⁴³

La más reciente versión de la seguridad humana le añade a ese vector —inseguridad de origen político o derivada del militarismo: regímenes opresivos y desvío de la inversión pública hacia la defensa únicamente— otro que contiene amenazas que no provienen directamente del sector político-militar, incorporando dimensiones como el hambre o la enfermedad, así como la exposición a catástrofes naturales. Los sucesivos Informes sobre el desarrollo humano (elaborados desde 1990 por el Programa de las NN UU para el Desarrollo) ofrecen una buena muestra de esta idea.

Enmarcables en la idea de seguridad humana se hallan los trabajos asociados al World Order Models Project (WOMP), una iniciativa del Institute for World Order (que pasaría a llamarse World Policy Institute) liderada por Saul Mendlovitz, quien reunirá a estudiosos progresistas de todo el mundo para diseñar alternativas al orden mundial contemporáneo. El WOMP adopta un enfoque maximalista orientado hacia la creación de un concepto universal de seguridad, que responda a los problemas críticos, reales, de los

individuos, y no a la simple lógica del sistema de estados. Si con anterioridad se citó la frase de Luckham según la cual la seguridad de verdad debería ser otra cosa diferente a la doctrina de seguridad nacional dominante, el espíritu de los trabajos del WOMP va precisamente en ese sentido: acercar la noción a los problemas individuales y discutir a la lógica estatal la primacía en su definición. Iniciado hacia 1968 como una red transnacional de investigadores e individuos concienciados, y centrada en el estudio de los problemas de la eliminación de la guerra como institución social, al WOMP pronto llegaron las reclamaciones de aquellos que afirmaban que la guerra no podía entenderse de forma desligada a fenómenos sociales como la justicia y el bienestar sociales. La incorporación de éstos, que fueron incluidos en el programa de investigación, no sólo expandió la base humana que se acercó al proyecto, sino también el programa de investigación y, especialmente, la noción de guerra —y, por consiguiente, de seguridad— manejada. Su interés principal: destacar la inminencia, la tangibilidad y la realidad de aquellas amenazas a la seguridad no atendidas o incluso propiciadas por las doctrinas de defensa y las políticas nacionales dominantes. Los contenidos principales de sus propuestas son agrupables en cinco grandes ideas:

- 1 Para muchos habitantes del mundo, la amenaza a su seguridad más inmediata es la supervivencia diaria. Aunque la seguridad puede tener que retener un cierto carácter militar —porque los pueblos no confían ciegamente en los otros pueblos— la noción contiene para muchas personas una dimensión positiva: la búsqueda de alimentos, de energía, de un entorno justo y que permita el bienestar y la superación personal, incluso la persecución del fortalecimiento de las instituciones de gobernación.
- 2 Tras la segunda guerra mundial, y en los antiguos territorios coloniales que alcanzan la independencia —especialmente aquellos que lo hacen a través de revoluciones o guerras—, la esfera militar se expande y abarca cada vez más aspectos de la vida social y mayor proporción de los presupuestos nacionales: el frente es cada vez más amplio, y en el norte y en el sur se desdibujan las fronteras entre la guerra y la paz. La situación de alerta es perma-

⁴² *Ibid.*, p. 70.

⁴³ Una excepción es el artículo de Narzisa, James, «The security of human rights: a third phase in the global system». *California Western International Law Journal*, vol 20 no. 2 (1989/90), pp. 173-185.

nente. La distinción de una dimensión interior y otra exterior de la seguridad nacional es desorientadora, dado que el enemigo interior es tan peligroso como el exterior, y contra ambos se dirige la doctrina de seguridad nacional.

3 Este enemigo interior es, sobre todo, el pueblo que reclama, frente al poder político, una reorientación de las prioridades. «La apropiación del significado de la seguridad por parte de los gobiernos se ve cada vez más sometida a asedio desde diversos marcos. Este estado de sitio genera formas de militarización extremas a fin de contrarrestar las diversas exigencias hechas en nombre de la seguridad para las personas». ⁴⁴ Entre lo militar y lo popular hay una tensión que se salda con la belicización de las relaciones entre ambas esferas: influencia de lo militar en lo político, que puede llegar hasta la dictadura; represión que genera una respuesta, que puede llegar a ser de carácter armado, y reproducir por lo mismo los vicios de la violencia a la que se opone.

4 El sistema estatocéntrico no puede hacer frente tampoco a las amenazas tradicionales, de naturaleza militar, a la seguridad nacional. Se ha llegado al fin de la «ilusión espartana», la creencia de que un estado puede buscar su propio camino a la seguridad y superar las estructuras globales: el grado de interdependencia de la seguridad de los estados es tan fuerte que hace imposible y contraproducente todo intento de desligarse de las necesidades de seguridad del sistema. Los efectos de las nuevas armas, medidos en términos humanos o medioambientales, son tales que generan riesgos no ya para la integridad de uno o diversos estados, sino para la supervivencia de la humanidad. El cálculo costo/beneficio del inicio de una guerra nuclear no puede ser competencia, pues, de un número limitado de personas en unos pocos estados. Por otra parte, el estado no sabe responder a estos riesgos más que en marcos burocrático-tecnológicos, que son ellos mismos la esencia del problema. Toda propuesta de reforma (derechos humanos, nuevo orden económico internacional...) que dependa únicamente de la voluntad de las actuales unidades de poder no logrará trascender la inseguridad fundamental del actual orden global.

5 Finalmente, se deben explicitar las relaciones entre diversos órdenes de cosas que a menudo no se tienen suficientemente en cuenta: la relación entre estados ricos y estados pobres, entre desarme y desarrollo, entre subdesarrollo, degradación ecológica y violencia política... para Galtung, «El diagnóstico básico de estos males es estructural. Cuando la humanidad es víctima de tanto sufrimiento no es sólo por causa de la violencia directa de las guerras, sino también e incluso en mayor grado por la violencia estructural formada en la estructura social, entre países y dentro de ellos.» ⁴⁵

El enfoque adoptado, claramente alternativo, no significa que los trabajos inspirados en esta redefinición de la seguridad no dirijan sus propuestas también a dirigentes. Ni su alto nivel de abstracción implica su alejamiento de problemas más concretos; al contrario, es sabido que esta línea de pensamiento ⁴⁶ dedica buena parte de sus esfuerzos a la formulación de estrategias. Un buen ejemplo de ese interés por la acción es el Subprograma de la Universidad de las Naciones Unidas sobre paz y transformación global, cuyo objetivo principal es analizar y reducir a categorías los conceptos de desintegración y violencia en sus diversas dimensiones, desarrollar un paradigma capaz de abarcar una amplia gama de formas de acción alternativa, y poner los resultados al alcance de intelectuales, enseñantes, líderes de opinión y decisores. ⁴⁷ El subprograma, a fin de dar mejor cuen-

⁴⁴ FAUX, Richard, «Hacia la seguridad para el pueblo» en UNESCO, Anuario de estudios sobre paz y conflictos UNESCO, vol. 2, pp. 63-91. Este artículo, que contiene una caracterización de la seguridad muy acabada, es útil para entender los conceptos, presupuestos y asunciones de los investigadores vinculados al WOMP y, más en general, a los estudios sobre orden mundial.

⁴⁵ GALTUNG, Johan, *The true worlds*. Nueva York, Free Press, 1980, p. 421.

⁴⁶ Además de las obras de FAUX y GALTUNG citadas, son representativos trabajos como los de KIM, Samuel, *The quest for a just world order*. BOULDER, Westview, 1984; MENDELVITZ, Saul (comp.), *On the creation of a just world order*. Nueva York, Free Press, 1975; y FAUX, Richard, *A study of future worlds*. Nueva York, Free Press, 1975, y *The end of world order*. Nueva York, Holmes & Meier, 1983.

⁴⁷ Véase KOTHARI, Rajni/DESHMUKAR, Giri/KALDOR, Mary, «Subprograma de la UNU sobre paz y transformación global». Anuario de estudios sobre paz y conflictos UNESCO, op. cit., vol. 2, pp. 259-272.

ta de la multidimensionalidad de los factores que afectan a la paz, crea una matriz de cinco vectores, cuya intersección marca tendencias y contratendencias, desarrollos positivos y negativos: la idea subyacente es la de las dinámicas paradójicas, y los efectos, no siempre predecibles y en ocasiones contrainuitivos, que resultan de la interacción de esos vectores.

Éstos son 1) Los conflictos por recursos; 2) La crisis económica global; 3) La militarización; 4) El papel del Estado; y 5) Las cuestiones socioculturales y de derechos humanos. La noción que el análisis desvela es la misma gran idea que domina otros trabajos de este tipo: la existencia de una gran estructura de dominación Norte-Sur, reproducida a nivel estatal por otras subestructuras, donde la esfera política, la militar, y las relaciones internacionales cumplen la función de perpetuar las formas de explotación presentes. En los trabajos del WOMP, la dialéctica de la oposición entre la superestructura económica y la liberación de la opresión explica y subyace a fenómenos y procesos (fragilidad del estado, militarización creciente, desigualdad en el comercio mundial, lucha por los derechos humanos) cuya interacción resulta en violencia política y desintegración social.

2. El segundo gran tema de la seguridad no militar es la seguridad ecológica. El punto de vista común a los trabajos que otorgan al concepto esta dimensión alternativa es la emergencia de los factores medioambientales —en sentido amplio, englobando el medio natural y el humano— como temas que limitan radicalmente la soberanía del estado y cuestionan la conveniencia de la orientación tradicional, político-militar, de la seguridad nacional. Sverre Lodgaard es uno de los autores que trabaja con esta lógica.

La seguridad ecológica y la degradación ambiental son dos caras de la misma moneda. Ambas denotan movimientos opuestos a lo largo de las mismas dimensiones. Más aún, pueden tener efectos opuestos en la probabilidad del recurso a las armas. El avance en la seguridad ecológica puede tener efectos de creación de confianza que mejoren la seguridad político-militar, mientras que la degradación económica puede ser causa de conflicto armado.

La seguridad ecológica puede ser definida a través de tres dimensiones: (1) el desarrollo sostenible de los recursos; (2) la protección medioambiental en el sentido tradicional y más estrecho del término ... y (3) la minimización del riesgo, por ejemplo, asociado a las actividades industriales a gran escala y el uso de tecnologías que pueden causar grandes daños en caso de accidente, como en las industrias química y nuclear.⁴⁸

¿Por qué referirse a estos procesos mediante el término «seguridad», y no los tradicionales de «protección» o «salvaguarda»? Lodgaard aduce cuatro razones: en primer lugar, el medio ambiente puede dañar la vida humana en escalas iguales a las guerras. En segundo, ecología y conflicto armado guardan una relación cada vez más estrecha. En tercero, las consideraciones ecológicas se centran, al igual que las militares, en las nociones de predecibilidad y control.⁴⁹ Hay una afinidad conceptual que hace natural el uso de la «seguridad» para ambos casos. La cuarta razón es política:

A menudo, los conceptos no son simplemente herramientas analíticas: su uso puede tener también implicaciones políticas. El mismo término «seguridad ecológica» desafía el monopolio tradicional de la seguridad político-militar de la «alta política». En el sistema de las NN UU, el Consejo de Seguridad es la personificación de esta línea de pensamiento establecida: el Consejo está imbuido de un estatus especial; son sus miembros permanentes cinco grandes potencias —en la práctica los cinco estados nucleares reconocidos por el TNP—, y tienen poder de veto; y la agenda se centra en cuestiones que se refieren a la seguridad político-mi-

⁴⁸ LODGAARD, Sverre, «Environment, confidence-building and security» en LODGAARD/et Omás, *The environment and international security*, op. cit., pp. 19-20.

⁴⁹ Afirma Lodgaard que estas nociones de predecibilidad y control son las que definen las políticas de seguridad. La primera noción se refiere a la identificación de las amenazas tan pronto como empiezan a formarse; la segunda, a la articulación de medidas correctoras una vez detectados esos desarrollos peligrosos.

litar. ... Siempre que intentamos configurar nuevas agendas, los términos se convierten en importantes. El concepto de la seguridad ecológica desafía los marcos mentales y de conducta política establecidos. Transmite el mensaje de que los problemas medioambientales pueden reclamar legítimamente un estatus en lo más alto de la agenda internacional, en medida igual a los problemas militares.⁵⁰

Estas citas nos sirven para enmarcar la práctica totalidad de trabajos que se dedican a explorar el concepto de la seguridad ecológica en ésta su variante más alternativa.⁵¹ Alternativa porque presenta una agenda no complementaria, sino contradictoria, respecto a la agenda de la seguridad convencional. Porque sostiene que las amenazas más graves a la vida proceden de la pérdida de los ecosistemas que la sustentan y son, en cualquier caso, diferentes de aquellas resolubles por la capacidad de defensa de cada estado, o del agregado de estas capacidades. Porque afirma que el camino tradicional a la seguridad se basa en asunciones e instrumentos que son, incluso, crecientemente contraproducentes al objetivo básico de la preservación de la vida.

3. La seguridad global equivale a seguridad ecológica más gobernabilidad global. Especialmente tras períodos convulsos, tras guerras o revoluciones de amplio alcance, la comunidad de estados tiende a intentar dotar de orden y estabilidad las relaciones entre sus miembros, con miras sobre todo a evitar o racionalizar el uso de la fuerza en el sistema. Cuando se ha desatado el conflicto armado internacional, poniendo en evidencia los límites de los sistemas tradicionales de mantenimiento de la paz interestatal, estos intentos van a hacer un esfuerzo por hacer variar los referentes, las asunciones y las políticas tradicionales —centradas en la seguridad nacional como idea autónoma, basada en el interés nacional y el equilibrio del poder en lo internacional— para dotar a esa misma seguridad de un contenido más homogéneo y pautado, más unificado, más acorde a derecho y más previsible; más consciente, en fin, de las necesidades del conjunto y de cada uno de los estados. Este siglo ofrece diversos ejemplos de tentativas de ese tipo: los acuerdos de seguridad colectiva que, arbitrados a través de sendas organizaciones

internacionales, suceden a las dos primeras guerras mundiales. Tras la guerra fría se proponen igualmente ideas de distinto signo —como las de *nuevo orden mundial* o *seguridad global*. Aunque se ha atenuado la fe en el institucionalismo que caracterizó la creación de la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas, los estados y las sociedades no renuncian a intentar conducir el cambio y las transiciones a través de nuevos conceptos y nuevas normas.

La reflexión sobre la seguridad colectiva, y sobre sus procedimientos y acuerdos formales, no va a ser uno de los temas preferidos de la última década de la guerra fría. La reiterada evidencia de las limitaciones del sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional de las Naciones Unidas, así como las escasas perspectivas de cooperación entre las potencias principales, hacían que el énfasis no estuviera tanto en instituciones como en procesos (regionalismo, funcionalismo, teorías de alianzas), con la seguridad como término no inspirador de orden sino descriptor de dinámicas regionales —idea ésta que será objeto de análisis en otros apartados. El fin de la guerra fría va a abrir la puerta, no obstante, a tendencias conceptuales en materia de seguridad que sintetizan la vocación integral, totalizante, de la seguridad preconizada por la investigación sobre la paz, con la tradición de las grandes comisiones independientes, que desmarginaliza las ambiciosas ideas de orden mundial y las lleva al centro de un debate internacional. La seguridad global es el término que será elegido para este difícil empeño.

A diferencia de otros conceptos, de significado más unívoco, la expresión «seguridad global» ha servido hasta el presente para denotar ideas diversas. Está presente en el léxico estratégico en referencia a las condiciones estratégicas mundiales, como se ha visto en algunas obras ya refe-

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 20-21.

⁵¹ Algunos ejemplos son SHAW, Christopher/VON LAZAR, Arpad, «The nature of security and the security of nature. Sustainable growth after the Cold War» en PANCHAU, Geopolitical perspectives on environmental security, op. cit.; y GORE, Al, «SEI: a strategic environment initiative», en SAIS Review, vol. 10 no. 1, (1987) pp. 59-71.

renciadas.⁵² En la doctrina estadounidense, ha venido siendo utilizada para referirse a la definición de intereses estratégicos nacionales a nivel mundial, e incluso en el replanteamiento del contenido de la seguridad nacional en la posguerra fría.⁵³ De forma más genérica, se ha utilizado en el simple sentido de alcance geográfico mundial.⁵⁴ Es, por último,

la convergencia entre diversos medios de producción científica la que hace emerger el concepto en su sentido más reciente, un sentido poco definido pero que parece alcanzar un cierto consenso. Esta convergencia se produce entre el uso de esta expresión por parte de la investigación sobre la paz, de conferencias y documentos relacionados con la organización internacional y las Naciones Unidas, y de trabajos interesados por *global issues* como la gobernación (*governance*) o el medio ambiente.⁵⁵ El concepto emergente, claramente holístico, se halla cristalizado en el Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, *Nuestra comunidad global*⁵⁶ Sus principios, tal y como aparecen en Informe citado, son los siguientes:

⁵² Por ejemplo, en Grove, *Global security*, op. cit.; GOLDFISCHER, David/ GRAHAM, Thomas (comp.), *Nuclear deterrence and global security in transition*. Boulder, Westview, 1992; BLECHMAN/LUTTIKHAU, *Global security*, op. cit.; o Foreign Affairs Publishing, *Global Collective security in the 1980s*, op. cit.

⁵³ Destacaríamos aquí una obra que formula una interesante crítica liberal al secretismo e intervencionismo de las doctrinas oficiales de seguridad: WOLPIN, Miles, *America Insecure: arms transfers, global interventionism, and the erosion of global security*. Jefferson, McFarland & Co., 1991.

⁵⁴ DEWITT, David (comp.), *Nuclear non-proliferation and global security*. Londres, Croom Helm, 1987; BOYO, Gavin (comp.), *Regionalism and global security*. Lexington, Lexington Books, 1984; o incluso BUZAN, Barry, «New patterns of global security in the 21st century» en *International Affairs*, vol. 67 no. 3 (1991), pp. 431-451.

⁵⁵ Algunas muestras son los trabajos compilados por Burns Weston *Alternative security: living without nuclear deterrence*. Boulder, Westview, 1990, y *Toward nuclear disarmament and global security: a search for alternatives*. Boulder, Westview, 1984. Igualmente, HOLLINS et al, *The conquest of war*, op. cit., y ROTBLAT, Joseph/ HOLDREN, John (comp.), *Building global security through cooperation: annals of Pugwash 1989*. Berlín/Nueva York, Springer-Verlag, 1990. En el ámbito de las Naciones Unidas, véanse los trabajos del Departamento de Desarme de las Naciones Unidas: *New Realities: disarmament, peace-building and global security*. Disarmament Series. Nueva York, NNUU, 1993; *Disarmament possibilities III: new approaches to ensure global security, promote disarmament and development, and preserve the environment*. Nueva York, NNUU, 1990; y *Symposium on global security for the 21st century*. Nueva York, NNUU, 1985. También la ponencia de Boutros Ghali «Las Naciones Unidas y la seguridad global», en el seminario del mismo título organizado por la Fundació Olot Palme (Badalona, 1994). Finalmente, en el ámbito de las *global issues*, véase HAGLUND, David (comp.), *Trends in global security*. Oxford, Oxford U.P., 1993; y BUSH, Kenneth (comp.), *Climate change, global security, and international governance: a summary of proceedings of a conference on climate change and global security*. Working paper 23. Ottawa, Canadian Institute for International Peace and Security, 1990.

⁵⁶ Publicado en su versión española por Alianza Editorial (Madrid, 1995). La referencia del original inglés es la siguiente: *The Commission of Global Governance, Our global neighbourhood*, Oxford, Oxford UP, 1995.

⁵⁷ *People's security (seguridad de las personas), una expresión de tradición en el pensamiento más alternativo y mundialista*.

⁵⁸ *Nuestra comunidad global*, op. cit., pp. 84-85

- 1 Todas las personas, al igual que todos los estados, tienen derecho a una existencia segura y todos los estados tienen la obligación de proteger ese derecho.
- 2 El objetivo principal de una política de seguridad mundial debería ser evitar los conflictos y las guerras y conservar la integridad del medio ambiente y de los sistemas que permiten la vida en el planeta, eliminando las condiciones económicas, sociales, medioambientales, políticas y militares que amenazan la seguridad de las personas⁵⁷ y del planeta y anticipándose y conduciendo las crisis antes de que degeneren en conflictos armados.
- 3 La fuerza militar no es un instrumento político legítimo, salvo en los casos de defensa propia o bajo los auspicios de las Naciones Unidas.
- 4 El desarrollo de la capacidad militar, más allá de la necesaria para la defensa nacional y el apoyo a las acciones de las Naciones Unidas, es una amenaza potencial a la seguridad de las personas.
- 5 Las armas de destrucción masiva no son instrumentos legítimos de la defensa nacional.
- 6 La producción y el comercio de armas deberían estar controlados por la comunidad internacional.⁵⁸

Así, en el terreno teórico, la seguridad global apunta y recoge muy buena parte del arsenal conceptual existente. Desborda los niveles de análisis tradicionales, afirmando el derecho a la seguridad no sólo de los individuos que compo-

nen los estados —y el deber de éstos últimos de protegerlos—, sino también el imperativo de la preservación de la base vital planetaria. Abunda, por último, en la regulación del *ius ad bellum* tradicional, refiriéndose no sólo a la prohibición del uso de la fuerza como instrumento de política nacional: define también el tipo de armas compatibles con la defensa legítima (de la que se excluye al armamento de destrucción masiva), advierte contra la militarización de las sociedades como una amenaza a la misma seguridad de las personas, y recomienda el control internacional de la producción y venta de armamentos. Se trata, pues, de un concepto que sinteriza ideas de origen claramente alternativo, especialmente de la investigación sobre la paz y del estudio del militarismo y los armamentos, combinadas con otras de *peace through law* y de los trabajos de NN UU sobre cuestiones como desarme y desarrollo o transparencia en el comercio mundial de armas, con un fuerte peso de las ideas de orden mundial liberal —con aspiraciones de institucionalización, pero no de justicia mundial.²⁹

4. CONCLUSIONES

Llegados a este punto, podemos respondernos a algunas cuestiones sobre la forma en que la nueva agenda ecológica y global interactúa con la agenda de seguridad convencional:

- 1 A nivel de objetos de protección se hacen evidente una idea: en comparación con la agenda medioambiental, la agenda convencional no contempla la emergencia de objetos cuya protección interesa vitalmente a la totalidad de estados (el patrimonio común de la humanidad, los *global commons*) pero que ninguno de ellos puede asegurar individualmente.
- 2 A nivel de las amenazas percibidas, lo medioambiental adquiere también un perfil creciente en la agenda clásica, a varios niveles: a la base vital territorial se ve amenazada de forma creciente tanto por factores no controlables (como la polución transfronteriza) como por procesos más generales que pueden entrañar riesgos graves (como el cambio climático). El impacto medioambiental tiene re-

percusiones claras también en lo económico (agotamiento de recursos) y en la violencia directa (conflictos de inducción medioambiental). La idea de soberanía y defensa de las propias fronteras se desvanecen merced a la vulnerabilidad frente a estos procesos, que son a su vez a menudo transnacionales y no intencionados.

- 3 A nivel de instrumentos, la agenda de seguridad clásica contradice a la ecológica en al menos dos aspectos. Por una parte, es claro que la era nuclear ha transformado la noción del campo de batalla: la guerra nuclear es la amenaza más seria y definitiva para el medio ambiente. El entorno, concebido tradicionalmente como territorio en el que se desarrolla la acción militar, es cada vez más frágil frente a esa acción. El instrumento militar, clave en la agenda convencional, es una amenaza en la agenda ecológica. Por otra parte, es contraproducente e insostenible poner lo militar al servicio de los propios intereses económicos, y especialmente en cuestiones de acceso a recursos y materias primas, sin considerar los intereses del conjunto. De forma inversa, en lo que a instrumentos se refiere, la agenda ecológica contempla la cooperación en cuestiones medioambientales como un elemento que refuerza la confianza política, y la sostenibilidad o desarrollo conjunto como un objetivo al que se puede llegar mediante relaciones sólo cooperativas, y no conflictivas o basadas en la maximización del interés nacional.

²⁹ Utilizamos estos conceptos en el sentido que les otorga Hedley Bull: «Por orden mundial me refiero a esas pautas o disposiciones de la actividad humana que sustentan los objetivos elementales o primarios de la vida social entre la humanidad en su conjunto. El orden internacional es orden entre estados; pero los estados son sólo agrupaciones de personas, y las personas se pueden agrupar de manera en que no formen estados en absoluto... Las instituciones y mecanismos que sustentan el orden internacional, incluso cuando funcionan correctamente, o sobre todo cuando funcionan correctamente o cumpliendo sus funciones ... violan necesariamente las nociones ordinarias de justicia.» «Las demandas de justicia mundial son por tanto demandas de transformación del sistema y la sociedad de estados, y son inherentemente revolucionarias.» En *The anarchical society*. Londres, McMillan, 1977 (14ª reimpresión, 1993, pp. 20, 91, 88).

La seguridad medioambiental es, desde este punto de vista, altamente interesante, porque cuestiona y redefine:

El papel del medio natural y humano en la política y en las relaciones internacionales.⁶⁰ El entorno no es ya sólo el escenario del combate, la frontera del propio territorio, o la fuente de recursos por los que se compete: es también la base de la vida, incluida la colectiva, y la acción política. Las amenazas y los riesgos que provienen de la degradación medioambiental no son inferiores ni dissociables respecto a los de origen político. Lo medioambiental pasa de nueva amenaza a nuevo objeto de protección.

Las concepciones tradicionales de seguridad nacional e internacional. Cuestiona la soberanía estatal y evidencia la incapacidad del estado para hacer frente a riesgos enormes para su supervivencia. Cuestiona las imágenes tradicionales del enemigo (definido en términos nacionales) para subrayar la supranacionalidad de la amenaza ambiental. Cuestiona el carácter intencional de las amenazas percibidas, para subrayar los peligros de procesos complejos no emprendidos con fines ofensivos. En lo internacional, pone énfasis sobre las limitaciones de una definición de la seguridad internacional entendida como simple intersección de los diferentes intereses nacionales, al existir procesos y objetos de protección que esca-

pan a esta lógica. Apunta así a la seguridad global como nuevo nivel superior, cuyos intereses son también superiores y no defiende ningún estado, ni son gestionables con la simple acción intergubernamental.

La utilidad del instrumento militar, no sólo por su carácter dañino para el entorno y por consumir recursos que deberían ser destinados al desarrollo, sino, sobre todo, porque lo militar como instrumento de la política nacional se asienta sobre una concepción de las relaciones internacionales de suma nula, que choca radicalmente con la realidad global. La seguridad ecológica (en la que hemos englobado, recordémoslo, otras seguridades sectoriales) pone de manifiesto la imprescindibilidad de la cooperación, de la creación de nuevos espacios políticos y la construcción de supranacionalidad como únicas soluciones a la necesidad de gestión global.

Evidentemente, pasar de examinar la relación entre seguridad y medio ambiente a la luz del impacto ecológico de los medios de seguridad convencionales, para avanzar hacia la generación de una nueva agenda donde el medio ambiente sea el concepto central, es una tarea polémica. Este discurso de seguridad medioambiental ha sido objeto de críticas, no sólo desde el entorno de la estrategia,⁶¹ sino también del medioambientalismo.⁶² Los argumentos son claros: lo ecológico representa sólo una amenaza menor al interés nacional, definido tradicionalmente; la conexión entre medio ambiente y conflictividad es menor de lo últimamente afirmado; llamar a los problemas de forma diferente no hace variar el análisis de que deben ser objeto —¿qué más da a un científico examinar el deterioro de la capa de ozono como una cuestión de deterioro ambiental o de seguridad ambiental?—; y el calificativo «seguridad» se ha aplicado, en este sector como en otros, sobre todo con la finalidad de reclamar atención pública, política y académica.

Todos estos argumentos tienen mucho de certero: efectivamente, el vínculo entre el viejo paradigma y el espectro de lo medioambiental es en ocasiones frágil. Precisamente por ello, se dirá, es necesario el cambio paradigmático, el cambio en los valores, las percepciones de amenaza y las políticas con que hacerles frente: porque lo medioambiental

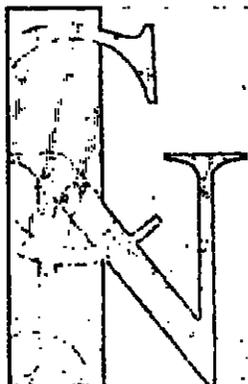
⁶⁰ Véase THOMAS, Caroline, *The environment in international relations Londres, RIIA, 1992, especialmente el cap. 4 «The environment and the security agenda».*

⁶¹ Véase LEVY, Marc, «Is the environment a national security issue?», *International security*, vol. 20 no. 2 (1995), pp. 35-62.

⁶² «La degradación medioambiental no es una amenaza a la seguridad nacional. Más bien, el ecologismo es una amenaza a los esquemas mentales y las instituciones de la «seguridad nacional». Para el ecologismo, vestir sus programas con los trajes empapados en sangre del sistema bélico traiciona sus valores centrales y crea confusión acerca de las auténticas finalidades que se plantea.» DEUDNEY, Daniel, «The case against linking environmental degradation and national security», *Millennium*, vol. 19 no. 3, (1993), p. 478. Véase también, del mismo autor, «The mirage of eco-war: the weak relationship among global environmental change, national security and interstate violence» en FLOWLANDS, Ian/GREENE, Malory (comps.), *Global environmental challenge and international relations*. Basingstoke, Macmillan Academic and Professional, 1991, pp. 169-191.

alcanza una importancia crítica que lo militar no sólo no contribuye a resolver, sino que agrava. Al mismo tiempo, la lógica que debe guiar la construcción de las instituciones presentes y futuras de la política internacional no puede ser ya la seguridad nacional territorial *estrecha* del período de entreguerras —aunque en su momento este concepto fue un intento viable de respuesta a los problemas más graves de la sociedad internacional de la época—, sino un aparato conceptual que esté más cerca de los problemas de la sociedad internacional contemporánea —que son de alcance global.

Hemos pretendido en este artículo examinar las diversas formas en que los factores no militares influyen y reconfiguran la agenda de la seguridad convencional. Una influencia que cubre un amplio espectro: de aspectos limitados hasta la configuración de una agenda de seguridad alternativa que es, de hecho, una agenda política alternativa.



Capitalism Nature Socialism

A Journal of Socialist Ecology

HOUSE ORGAN

ESSAY

The Rainbow Plan
Moto Ichijo

SYMPOSIUM

John Clark's "A Social Ecology":
Comments Reply

Joel Kovel, Kate Soper,
& Mary Narber/John Clark

ECOLOGICAL SOCIALISM

Some Reflections on GNT

Conference on "What is
Ecological Socialism?"

James O'Connor

Planning Safe Spaces with Children

Sandra Anusci

Child Care and Child Rearing
Today and Tomorrow

Suzanne Holburn

LANDSCAPES

Washed
Michael Vincent McGrath

EFFUSI SI AMOYE

How Different are Natural
and Social Science?

Richard Levontin & Richard Levontin

CLASSICS

The Unknown Wallace

Albie Davis

The Plunder of the Earth

Alfred Russel Wallace

REFLECTIONS ON CLAY'S POND

The Pre-Industrial City

at Epsom

J. Donald Hughes

ECONOMIC NOTEBOOK

The Euro in Europe's Future:

A Discussion with Elmar Altmeyer,

Juan Martínez Alier & Giovanni

Ricoveri

NATURE PROSPECTS

Human Needs and Natural

Relations.

The Dilemma of Ecology II

Kate Soper

BRIEF

On Murray Bookchin's Philosophy

of Social Ecology

Don Alexander

TEACHING POLITICAL ECOLOGY

Politics of Nature - An Overview

of Political Ecology

Peter Walker

BOOK REVIEWS

LETTERS

CNSA/PENGUIN BOOK SERIES DEMOCRACY AND ECOLOGY

Martin O'Connor, ed., *Is Capitalism Sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology* (1994)

"Is Capitalism Sustainable? comprises the writing of the world's most critical minds focusing on the interplay between ecology, capitalism, and democracy"

— Richard B. Norgard (University of California, Berkeley)

Bruno Latour, *Green Production: Toward an Environmental Repolitics* (1995)

"Bruno Latour has provided an important and enlightening demonstration of the critical relationship of production to development, ecology, and culture"

— Ermar Altmeyer (Free University, Berlin)

Daniel Massumi, ed., *Mixing Nature: The Philosophies of Ecology* (1996)

"Provides a fascinating study of how major philosophers from Hobbes to Heidegger viewed nature and clearly articulates the social and human implications of their ideas"

— Roger W. Smith (College of William and Mary)

Yael Weizman, ed., *The Greening of America* (1996)

"We need more than ever, to understand the political and economic roots of environmental problems. This book — written by an exceptional array of scholars — helps us to understand these roots"

— Michael Radtke (Wye College, London)

Charles Lumsden and John Wooding, eds., *Work, Health, and Environment: Old Problems, New Solutions* (1997)

"An outstanding book that incisively describes key occupational and environmental health problems and offers options for policy and action"

— Betty S. Levy (President, American Public Health Association)

James O'Connor, *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism* (1997)

"Natural Causes is an intellectual tour de force"

— Albie Davis

Debraj Datta, ed., *The Struggle for Ecological Democracy* (forthcoming, 1998)

Andrew Light, ed., *Antichain, Nature, and Society: Global Perspectives on Murray Bookchin's Social Ecology* (forthcoming, 1998)

John Wooding and Charles Lumsden, *The Politics of Production: Work*

Government in Advanced Industrial Societies (forthcoming)

Order from Guilford Publications, Department 5R,
75 Spring Street, New York, NY 10013

Call toll free 1-800-365-7006 or call 212-431-9800

9am to 5pm EST; Fax 212-966-6708

Email info@guilford.com visit website: www.guilford.com

ISBN 1043-5739

ISSN 1043-5739



0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

0275-1276

Seguridad medioambiental: cuestiones polémicas y redefiniciones

Geoffrey D. Dabelko*
David D. Dabelko**

El actual concepto de seguridad surgió fundamentalmente en el contexto de la Guerra Fría. Los estudios occidentales sobre seguridad se centraban, básicamente, en las estrategias militares para el empleo de las armas nucleares y del armamento convencional como instrumentos para garantizar la seguridad mediante las fuerzas armadas. A las amenazas militares se les oponía el poder militar. Esta preocupación por

una concepción militar de la seguridad, sin embargo, no ha estado exenta de costes.

La concepción restringida de la seguridad, basada en lo militar, excluyó en buena medida las consideraciones sobre las amenazas potenciales no militares y sobre los medios no militares de obtener seguridad. Los cambios económicos y ecológicos en un mundo cada vez más interdependiente suponen amenazas potenciales para los actores a todos los niveles de análisis. Las causas, efectos y soluciones de estos retos económicos y medioambientales no tienen en cuenta las fronteras nacionales y llevan a cuestionar muchos supuestos sostenidos por la teoría realista y por las definiciones estatistas de seguridad vinculadas a ella.

El concepto de seguridad medioambiental, en sus múltiples variantes, representa un paradigma alternativo para ordenar y para enfrentarse a ciertas amenazas en el mundo cada vez más interdependiente y con un medio ambiente cada vez más degradado de la post-Guerra Fría. Este artículo destaca algunos de los principales argumentos de los debates sobre seguridad medioambiental que se han desarrollado en el contexto norteamericano¹.

Considerando que el debate académico es uno de los principales componentes de esta literatura, empezaremos por trazar la evolución del debate relativo a los vínculos entre presión medioambiental y conflicto violento. Éste incluye el debate sobre seguridad medioambiental, que, sin embargo, no debería considerarse como el único componente del paradigma que cuestionamos. La literatura sobre el medio ambiente como causa de conflictos intenta determinar si la presión medioambiental es causa de conflicto violento entre estados y, sobre todo, dentro de estados. Mediante modelos cuasi-experimentales y análisis causales basados en un caso único se ha intentado aislar la presión medioambiental como causa de conflicto agudo (Earthscan 1984; Westing 1986; Homer-Dixon 1991, 1994; Homer-Dixon et al. 1993; Molvaer 1991; Myers 1993; Saviano

* Geoffrey D. Dabelko, Department of Government and Politics, Tydings Hall, University of Maryland, College Park, MD 20742, (301) 405-4168; (301) 513-5460, fax (301) 314-7619; email -v-gdabelko@bss.2.umd.edu-. Es estudiante de doctorado en el Department of Government and Politics de la Universidad de Maryland, College Park, y «Project Associate» para el Proyecto para el cambio y la seguridad medioambientales del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
** David D. Dabelko, Department of Political Science, Lindley Hall, Ohio University, Athens, OH 45701, (614) 593-1338; fax (614) 593-0394, email -dabelko@ouvaxa.cats.ohio.edu-. Es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Ohio, Athens. Una versión anterior de este artículo se expuso en la reunión anual de la International Studies Association en Acapulco, México, el 27 de marzo de 1993. Los autores agradecen a Ken Conca, Dennis Pirages, P. J. Simmons y a un crítico anónimo sus útiles comentarios.

¹ Véase Daniel Deudney y Richard Matthew (eds.) *Contested Ground: Security and Conflict in the New Environmental Politics* (New York: SUNY Press, 1995) para mayor información muchos de los autores y argumentos discutidos en este artículo.

1994). Esta literatura ha sido objeto de una atención considerable por parte de los decisores gubernamentales estadounidenses a nivel retórico e institucional, pero en este artículo no nos centraremos en ella.

En respuesta a esos intentos de académicos y políticos de vincular degradación medioambiental y conflicto, otros observadores han sostenido que el conflicto medioambiental potencial presenta variables de conflicto antecedentes e intervinientes de tipo social y político. Los esfuerzos por aislar las causas medioambientales de los conflictos pueden resultar, por lo tanto, poco eficaces para conceptualizar las complejas relaciones causales que están detrás de los conflictos (Lippschutz y Holdren 1991; Brock 1992). Los críticos citan también la falta de ejemplos de causas medioambientales de conflictos, en particular de conflictos interestatales (Deudney 1990, 1991, 1992).

Basándose en parte en los resultados de los debates sobre conflictos, algunos autores han identificado preocupaciones medioambientales dentro de marcos tanto competitivos como cooperativos y han argumentado a favor de añadir el medio ambiente a las dimensiones militares y económicas de la seguridad, como un tercer pilar (Ullman 1983; Westing 1986; MacNeil et al. 1991; Buzan 1991; Myers 1989; Porter 1992, 1993; Romm 1993). Una parte de la literatura considera que la seguridad medioambiental es un paradigma alternativo para ordenar y enfrentarse a las amenazas en un mundo interdependiente. Algunas concepciones redefinen la seguridad más allá de las concepciones militaristas y dan más importancia a los factores medioambientales y económicos en los conceptos de seguridad. Desde esta perspectiva, para hacer frente a los problemas interdependientes y transnacionales en torno a la obtención de seguridad (que podría considerarse como un juego de suma colectiva) se necesitan modelos de comportamiento cooperativos y no métodos conflictivos (Brown 1977; Mathews 1989; Mische 1989, 1992; Gleick 1989, 1991; Pirages 1991; Thomas 1992; Myers 1993).

Los intentos de redefinir la seguridad han dado lugar a numerosas respuestas que cuestionan la asignación de valores de seguridad al medio ambiente (Deudney 1990, 1991, 1992; Finger 1991; Dalby 1992, 1994; Deibert 1994).

Muchos de estos autores aconsejan no enfrentarse a problemas medioambientales con herramientas inadecuadas. Tanto la construcción teórica de la seguridad como los instrumentos prácticos para garantizar esa seguridad están demasiado identificados con la orientación estatista y militarista como para que puedan dar lugar a la cooperación necesaria para enfrentar los retos medioambientales transfronterizos. Esos autores advierten que considerar el medioambiente como una cuestión de seguridad tendría como consecuencia la militarización del movimiento medioambiental en lugar del efecto esperado de «verdear» la seguridad (Deudney 1991).

Tras revisar los principales temas, descubrimientos y críticas de esta literatura, evaluaremos el estatus actual de esta área de investigación e identificaremos las preguntas y los caminos que deben explorarse. Nos centraremos sobre todo en las perspectivas occidentales, en particular en las discusiones sobre seguridad medioambiental que han tenido lugar en América del Norte. Hay otros debates simultáneos sobre seguridad medioambiental, desarrollados especialmente en Europa y en Asia.² Esas literaturas paralelas han evolucionado dentro de tradiciones diferentes sobre seguridad y medio ambiente y a menudo se centran en niveles alternativos de análisis. Esas perspectivas se tendrán en cuenta ocasionalmente aquí, pero en gran medida quedarán fuera del ámbito de este artículo.

Esta discusión parte del supuesto de que el cambio medioambiental inducido básicamente por el ser humano representa unas amenazas significativas pero imprecisas para el ecosistema global. Algunos escépticos cuestionan la vin-

² Los trabajos de las literaturas europea y asiática incluyen, entre otros, los elaborados por las siguientes instituciones: Instituto Internacional de Investigación para la Paz (Oslo), Instituto Internacional de Investigación para la Paz (Estocolmo), Centro para la Investigación sobre Paz y Conflictos (Copenhague), Instituto Tampere de Investigación para la paz (Tampere), Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos (Uppsala), Fundación Suiza para la Paz (Zurich), Instituto para el Análisis Estratégico y de Defensa (Nueva Delhi), Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (Kuala Lumpur) e Instituto de Estudios sobre la Paz (Manila). Véase también Myers (1993, 297-300) para un listado más comprehensivo de organizaciones interesadas por la seguridad medioambiental.

culación de los temas medioambientales y de seguridad negando o quitando importancia a la degradación medioambiental (Simon y Kahn 1984; Simon 1989; Brookes 1989; Lindzen 1990; Gray y Rivkin 1991). Sin embargo, aunque persiste un grado importante de incertidumbre científica en muchas áreas relacionadas con el cambio medioambiental, una masa crítica de opinión científica coincide en términos generales en que el cambio y la degradación del sistema global cerrado van en aumento. A partir de este supuesto nos centraremos principalmente en los argumentos que tienen que ver con el cambio medioambiental y la seguridad.

CONCEPCIONES ACTUALES DE LA SEGURIDAD

La definición moderna de la seguridad está estrechamente vinculada a la defensa por parte del estado de sus intereses soberanos por medios militares. El término seguridad significaba, fundamentalmente, el intento de proteger una población y un territorio contra la fuerza organizada, persiguiendo al mismo tiempo intereses estatales a través de un comportamiento competitivo. El estado se consideraba la principal entidad garante de seguridad, y las teorías estatocéntricas dominaban los debates sobre las relaciones internacionales, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial. En particular, la teoría realista, expuesta aquí de manera sucinta, ha gozado de una amplia aceptación entre los responsables de elaborar y explicar las decisiones en materia de seguridad.

La historia del comportamiento estatal ha sido en buena medida la historia de los intentos de aumentar la seguridad estatal. Según Hans Morgenthau en su importante obra *Politics Among Nations*, los estados emplean la «oposición directa» o unos «patrones de actuación competitivos» dentro de una estructura de equilibrio de poder para mantener, aumentar o demostrar su poder (*status quo*, imperialismo y prestigio). Como actor dominante en un sistema internacional anárquico, el estado monolítico persigue el poder e identifica las amenazas a sus intereses mediante decisiones racionales. Según el paradigma realista, los actores no estatales son significativos sólo en la

medida en que afectan las acciones de los estados. Las organizaciones internacionales se consideran simples herramientas adicionales con las que los estados persiguen y ejercen el poder (Morgenthau y Thompson 1985).

En el marco de este análisis estatocéntrico, las amenazas solían percibirse como amenazas militares y tradicionalmente eran contrarrestadas con la fuerza armada. Esta focalización restringida en las amenazas y las respuestas militares (de «alta política») hizo que otros factores tales como las transacciones económicas internacionales y el medio ambiente (de «baja política») se consideraran cuestiones secundarias para la seguridad de los estados. Durante la Guerra Fría, los supuestos de la teoría realista dominaron el terreno de la seguridad, estrechamente centrado en la confrontación Este-Oeste. Los intereses en materia de seguridad de todos los estados se filtraban a través del contexto de la división bipolar del poder.

Las crisis petrolíferas de los años setenta ilustraron con gran claridad la importancia de las cuestiones económicas y de las relativas a la escasez de recursos para la seguridad de los estados. En respuesta a las crisis petrolíferas y a un contexto más amplio de interdependencia, las teorías del neoliberalismo aunaron los elementos de poder e interdependencia para explicar mejor la naturaleza cambiante de las relaciones entre estados (Keohane y Nye 1977). Reconociendo el papel más influyente de los actores no estatales en el sistema internacional, las teorías reactivas del neorrealismo siguieron considerando la política internacional como la lucha por el poder dentro de la estructura anárquica del sistema internacional (Waltz 1979). Estos principios teóricos del neorrealismo atrajeron una especial atención cuando la invasión soviética a Afganistán de 1979 y el recrudecimiento de la Guerra Fría que siguió a la elección de Ronald Reagan.

Otra dinámica económica más reciente constituye un reto para las concepciones tradicionales de la seguridad. Sin la amenaza unificada de la Unión Soviética, las potencias occidentales se han centrado más en el comercio y en la competitividad económica. Esta competición Norte-Norte ha asumido una dimensión de seguridad y algunos la consideran el campo de batalla del siglo XXI (Pirages 1989; Turner 1991; Thurow 1992; Sandholtz et al. 1992).

Durante el mismo período temporal y hasta el día de hoy, cierto número de influyentes informes y conferencias internacionales han destacado las amenazas globales medioambientales. Junto a las numerosas catástrofes y descubrimientos medioambientales, esos informes han ayudado a crear una mayor «conciencia ecológica» (Brown 1989:521).³ Es en este contexto que las cuestiones medioambientales han desafiado el dominio de la teoría neorrealista en los estudios sobre la seguridad. El concepto de seguridad medioambiental, en las múltiples variantes que más abajo se discuten, representa el resultado de los esfuerzos de convertir las preocupaciones medioambientales en temas tan prioritarios como lo fue tradicionalmente la seguridad.

LA PRESIÓN MEDIOAMBIENTAL COMO CAUSA DE CONFLICTOS

Gran parte de la discusión en torno a la seguridad medioambiental ha incluido intentos de establecer o negar los vínculos causales entre cambio medioambiental y conflicto. Diversos autores han defendido esa vinculación a través de exámenes de estudios de caso, a menudo argumentando a favor de hacer del cambio medioambiental una cuestión prioritaria de la política internacional (Earthscan 1984; Timberlake y Tinker 1985; Gurr 1985; Westing 1986; Myers 1987; Molvaer 1991; Libiszewski 1992; Böge 1992; Gleick 1993; Kumar 1993; Saviano 1994).

En la vanguardia de estas tentativas, Thomas Homer-Dixon y sus colegas (1991, 1993, 1994) se han esforzado por identificar vínculos entre escasez medioambiental y conflicto agudo, sin llegar a formular una definición precisa de seguridad medioambiental.⁴ Su proyecto plurianual estaba centrado en estudios de caso únicos y extensos en países en desarrollo considerados proclives a presentar conflictos medioambientales.

Al comienzo del proyecto, Homer-Dixon (1991) postuló una concepción inicial de los vínculos entre degradación medioambiental y conflicto definiéndolos como un *cambio medioambiental* que precipitaba un *cambio social*. Este *cambio social* sería luego una causa importante de *conflicto internacional*. El cambio medioambiental presentaba un antece-

dente posible pero no necesario del conflicto agudo.⁵ Homer-Dixon extendió su teoría relacionando específicamente tipos individuales de cambio medioambiental con diferentes tipos de conflicto. Sin embargo, el vínculo entre cambio medioambiental y conflicto no se aisló de las variables intervinientes que mediaban en los resultados. Homer-Dixon (1991) citaba la etnicidad, la clase, las estructuras religiosas y la legitimidad del régimen como factores susceptibles de afectar esa relación causal.

Entre los resultados de sus investigaciones, Homer-Dixon (1993, 1994) encontró pruebas de que la escasez medioambiental constituía una causa subyacente, aunque poderosa, de conflicto intraestatal. Este conflicto «sub-nacional», «difuso» y «persistente» asumía la forma de choques étnicos debidos a desplazamientos de población provocados por causas medioambientales y de conflictos civiles basados en la escasez medioambiental que afectaba la productividad económica y por consiguiente el sustento, los intereses de las élites y la capacidad del estado de enfrentarse a esos retos (Homer-Dixon 1994, 39). Estos conflictos internos podían llevar a la fragmentación del estado o, inversamente, a un «endurecimiento» más autoritario del estado (Homer-Dixon 1994, 36). Pocos casos, sin embargo, apoyaban la hipótesis de que los recursos renovables constituyeran una fuente de conflicto interestatal. Homer-Dixon restó también importancia a la posibilidad de que cuestiones globales tales como el cambio de clima o la reducción de la capa de ozono pu-

³ Véase Carson (1962), Meadows et al. (1972), Declaración de Estocolmo (1972), Barney (1980), Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987) e IPCC (1990), entre otros. Algunas de las catástrofes que tuvieron lugar fueron las de Chernobyl, Bhopal, Seveso, Prince William Sound y Sandoz.

⁴ Homer-Dixon (1994a) define la escasez medioambiental a partir de tres elementos: reducción cuantitativa o cualitativa de recursos, crecimiento poblacional y distribución desigual de recursos. Homer-Dixon (1994a) también reconoce que la escasez se basa en parte en creencias subjetivas, en normas y en valores, no sólo en límites físicos absolutos. La población y la distribución de recursos no se incluyeron explícitamente en los modelos preliminares (Homer-Dixon 1991).

⁵ Westing (1986, 204-10) identifica doce conflictos en el siglo XX en los que considera que intervinían claramente elementos relacionados con recursos.

dieran contribuir de manera significativa a los conflictos de las próximas décadas.

Algunos estudiosos de la seguridad militar extrajeron lecciones de la investigación sobre conflictos impulsados por causas medioambientales y pasaron a considerar que la presión medioambiental es una contingencia que debe ser reconocida como una amenaza suplementaria a la estabilidad del estado que se debe tener en cuenta en la planificación (Butts 1993, 1994; Constantine 1993b).⁶ En la Estrategia de Seguridad Nacional de los estados Unidos de 1991 se mencionó formalmente al medio ambiente como un interés de seguridad nacional y en la de 1993 se desarrolló este aspecto (Butts 1994).⁷ La seguridad medioambiental también ha sido institucionalizada con la creación de un Adjunto al Subsecretario para la Seguridad Medioambiental del Departamento de Defensa, con las actuales operaciones de la Environmental Task Force (ETF) de los servicios de inteligencia, y con la asignación de más de 420 millones de dólares para el Programa de Investigación Estratégica Medioambiental y de Desarrollo (Swords 1994).

Esta evolución en las políticas permite identificar diferentes metas bajo el estandarte de la seguridad medioambiental. La oficina del Adjunto al Subsecretario de Defensa se ha centrado en la limpieza y en el «verde» de las futuras actividades militares mediante su misión de cumplimiento, conservación, limpieza y prevención de la contaminación (Goodman 1993). Las discusiones de la ETF han intentado identificar procedimientos para «depurar» y desclasificar datos de los servicios de inteligencia recogidos con otros fines para que se los liberen para el estudio científico. Los analistas de los servicios de inteligencia de defensa

son aleccionados sobre la presión medioambiental como amenaza potencial a la estabilidad de los regímenes políticos. Finalmente, las fuerzas armadas y las agencias de inteligencia han participado en misiones de ayuda para aliviar el sufrimiento humano que es sintomático de las catástrofes medioambientales (Constantine 1993a).

Este artículo no presenta una discusión detallada de esos marcos institucionales emergentes y sus metas específicas, aunque sugerimos que esas dinámicas tendrán una importancia determinante para examinar cómo las literaturas académicas son consideradas y operacionalizadas por los decisores políticos. El recientemente fundado Proyecto sobre el Cambio Medioambiental y la Seguridad del Woodrow Wilson International Center for Scholars de Washington promete convertirse en un instrumento útil para seguir las actividades del gobierno de los estados Unidos realizadas bajo la rúbrica de la seguridad medioambiental.

REDEFINIENDO LA SEGURIDAD

Los llamamientos explícitos a que se incluyan las preocupaciones medioambientales en las definiciones de seguridad tienen una larga historia. Se trata de un debate que se volvió particularmente intenso con el fin de la Guerra Fría y con la búsqueda resultante de un paradigma de seguridad orientativo (Brown 1977; Ullman 1983; Mathews 1983, Buzan 1991, Pirages 1991; Myers 1993). Las concepciones propuestas de la seguridad van desde las que consideran que la presión medioambiental es una amenaza adicional para el marco estatista conflictivo, hasta las que sitúan la amenaza medioambiental como elemento clave en la elaboración de modelos cooperativos de seguridad global. En los debates sobre presión medioambiental y conflicto violento discutidos antes intervienen defensores de muchas de esas concepciones. Sin embargo, es importante destacar que los debates sobre conflicto son sólo una parte y no el universo total de los debates más amplios sobre seguridad medioambiental. La literatura sobre cambio medioambiental y sobre redefinición de la seguridad escrita a partir de la perspectiva norteamericana ha alcanzado de por sí una extensión tal que

⁶ Esta planificación militar está también presente en los cursos y conferencias sobre seguridad medioambiental que tienen lugar actualmente en la Defense Intelligence Agency y en el National War College. Estas instituciones concretas se especifican debido a la vinculación que con ellas tienen los autores.

⁷ La Estrategia de Seguridad Nacional de 1991 afirma: «Debemos gestionar los recursos naturales de la tierra protegiendo el potencial de crecimiento y las oportunidades de las generaciones presentes y futuras (...) Los intereses medioambientales globales no reconocen ninguna frontera internacional. La presión de esos retos medioambientales ya está contribuyendo al conflicto político». (NSS 1991).

en nuestra descripción del debate únicamente podemos destacar ciertas contribuciones selectas al mismo.

Richard Ullman (1983) argumentó a favor de redefinir la seguridad de modo que incluyera otras amenazas además de las inmediatamente militares. Centrarse exclusivamente en amenazas militares conlleva el alto coste de oportunidad de ignorar peligros potencialmente más amenazadores. Ullman reconoció que incorporar amenazas no militares al concepto de seguridad nacional constituye un reto intelectual. Sostuvo, empero, que cuestiones tales como el crecimiento demográfico en las naciones en desarrollo, la consiguiente competencia por el control de recursos y las migraciones transfronterizas pueden producir graves conflictos. Según Ullman, la disminución de recursos, especialmente combustibles fósiles, será una fuente probable de conflictos futuros y redefinió el concepto de amenaza a la seguridad nacional como una

acción o secuencia de eventos que (1) amenaza drásticamente y en un lapso de tiempo relativamente breve con degradar la calidad de vida de los habitantes de un estado, o (2) amenaza significativamente con reducir el abanico de opciones políticas disponibles para el gobierno de un estado o de entidades privadas, no gubernamentales (personas, grupos, empresas) dentro del estado. (1983,33)

La adición de amenazas no militares a la definición de seguridad nacional tiene raíces en las crisis petrolíferas económicas y en los argumentos sobre los límites del crecimiento de principios de la década de los setenta (Meadows et al. 1972). Tanto la inestabilidad interna como el conflicto internacional eran los resultados posibles de situaciones previstas de escasez de recursos. Cierta número de estudios constituyen la base de los intentos de formular una teoría del conflicto basada en la escasez de los recursos (Gurr 1985; Timberlake y Tinker 1985; Westing 1986; Gleick 1993). Las cuestiones de la alimentación, el agua y el petróleo son ejemplos de que la escasez puede desempeñar un importante papel en la precipitación del conflicto. Los mecanismos tradicionales del mercado han demostrado ser inadecuados para aliviar con eficacia las presiones causadas por esa falta

de recursos. Esa literatura centrada en la escasez de recursos no emplea necesariamente el término seguridad medioambiental, pero proporciona pruebas a favor de la introducción del elemento de amenazas no militares en la moderna concepción de la seguridad.

Pese a las significativas pruebas circunstanciales de que se dispone, los argumentos a favor de considerar la escasez de los recursos como un factor que contribuye al conflicto interestatal han enfrentado ciertas resistencias. La obra de Lipschutz y Holdren (1990) cuestionó el papel que los recursos no renovables tales como el petróleo y el mineral desempeñan en la precipitación del conflicto interestatal. Concluyeron que, más que los recursos naturales, eran las interrupciones en los servicios medioambientales tales como la limpieza de agua o del aire los factores más susceptibles de contribuir al conflicto.

MÁS ALLÁ DE LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD ESTRICTAMENTE ESTADÍSTICAS

Más allá de los debates sobre la escasez de recursos, cierto número de observadores ha hecho un llamamiento a favor de una definición más holística de la seguridad que supere los modelos competitivos del comportamiento estatal (Mathews 1989; Mische 1989, 1991; Renner 1989; Prins 1990; Myers 1993). Los partidarios de esas concepciones han insistido a menudo en la importancia de formular niveles de análisis por encima y por debajo del nivel del estado. Myers (1993, 31) enunció una de esas perspectivas afirmando que:

Básicamente (...) la seguridad se aplica más bien a nivel del ciudadano. Equivale al bienestar humano: no sólo a la protección de daños y heridas sino al acceso al agua, alimento, abrigo, salud, empleo y otros requisitos básicos a los que toda persona sobre la tierra tiene derecho. El conjunto de esas necesidades ciudadanas —más que la seguridad y la calidad de vida— es lo que debería figurar primordialmente en la concepción de seguridad de la nación.

Mathews (1989) ha argumentado explícitamente a favor de redefinir la seguridad en términos más amplios que incluyan el examen de las variables medioambientales. La degradación medioambiental suele afectar negativamente el potencial económico y el bienestar humano, lo que a su vez contribuye a alimentar tensiones políticas y conflictos. Esas dinámicas, dentro y entre estados con conflictividad interna, a menudo tienen consecuencias que se extienden más allá de las fronteras territoriales. Según una perspectiva más abarcadora, Mathews centró gran parte de sus consideraciones sobre la seguridad medioambiental en temas globales tales como la reducción del ozono en la estratósfera, el efecto invernadero y la deforestación, incluyendo al mismo tiempo la importancia de la escasez de recursos y de la degradación regional.

En este tema de la globalización hay que distinguir entre los esfuerzos más holísticos de redefinir la seguridad y las concepciones previas que siguen haciendo hincapié en el comportamiento competitivo de los estados. La naturaleza transfronteriza de los problemas medioambientales globales sugiere que la cooperación y no la competición entre estados representa la mejor estrategia para enfrentarse con eficacia a esos retos. Mathews (1989, 162) mantuvo que «las presiones medioambientales que trascienden las fronteras nacionales ya están empezando a romper los límites sagrados de la soberanía nacional». Desde esta perspectiva, las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales han surgido como actores clave que a menudo usan la cooperación para enfrentarse a esos problemas medioambientales globales (Thomas 1992; Haas 1989; Lipschutz 1992b). Con su énfasis en la cooperación más que en la competición para alcanzar seguridad, esos argumentos a favor de la redefinición se centran más en concepciones de seguridad «globales» o «comunes» y menos en concepciones nacionales.

SEGURIDAD ECOLÓGICA

Desde una perspectiva todavía más inclusiva, aún hay otros estudiosos que consideran que la competición del ser humano con la naturaleza es el componente más relevante de la seguridad ecológica del siglo XXI (Pirages 1989, 1991). Los

oponentes más habituales a esa competición son, entre otros, los micro-organismos causantes de enfermedades, responsables de unas tasas anuales de mortalidad mucho más altas que las debidas a las guerras. Los avances tecnológicos como la ingeniería genética prometen expandir los límites de la evolución social más allá del proceso de selección natural. En este tipo de batalla los límites territoriales pierden significado.

Semejante concepción inclusiva de la seguridad ecológica presenta una interesante paradoja: la de que aún persiste un elemento poderosamente competitivo. En este caso la competición es entre el *Homo sapiens* y otras especies. Al mismo tiempo, el comportamiento humano y la modificación de los valores, el impulso a la cooperación y a la concienciación medioambiental son las únicas esperanzas de poder hacer frente a esos problemas. Las acciones humanas están llevando a la rápida extinción de las especies, a la proliferación y a la mutación de agentes causantes de enfermedades y a la degradación de ecosistemas, lo que a su vez supone una amenaza para el bienestar humano. La superpoblación está empujando a los humanos hacia regiones hasta ahora relativamente poco pobladas en las que entran en contacto con micro-organismos que pueden ser «liberados» por la red de transportes global. Por lo tanto, existe un peligro real de que los humanos pasen a depender exclusivamente de la innovación tecnológica para combatir y superar un medio cada vez más hostil que es su propia obra. Esta misma innovación tecnológica a menudo contribuye a la degradación medioambiental que intenta superar.

ARGUMENTOS CONTRA LA REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA VINCULACIÓN ENTRE MEDIO AMBIENTE Y CONFLICTO

Los argumentos contra la redefinición de la seguridad y / o la aceptación de la presión medioambiental como causa de conflicto divergen sustancialmente en términos de las fuentes de las críticas y de las propias críticas. Como podría esperarse, algunos observadores han argumentado a favor de mantener la definición restringida de la seguridad centrada en las amenazas militares (Dunlap 1992-93). Otros se resis-

ten a aceptar una redefinición de la seguridad que incluya consideraciones medioambientales pero al mismo tiempo se declaran favorables a que se identifique la degradación medioambiental como un motivo de preocupación importante (Deudney 1990, 1991; Dalby 1992, 1994; Bruyninckx 1993, Conca 1994; Deibert 1994). Deudney, en especial, cuestiona los vínculos causales entre cambio medioambiental y conflicto interestatal, negando por lo tanto la utilidad de las respuestas tradicionales en materia de seguridad para hacer frente a los acuciantes problemas medioambientales.

Mantengamos una definición de la seguridad basada en lo militar

Pese al cambio radical de las circunstancias geopolíticas tras el fin de la Guerra Fría, el desorden del «nuevo orden mundial» sigue presentando una multitud de amenazas que requieren respuestas militares. Según esta línea de razonamiento, aumentar el alcance de la definición de seguridad restringe la capacidad de llevar a cabo misiones tradicionales para hacer frente a amenazas explícitamente militares (Huntington 1957; Dunlap 1992-93). Por ejemplo, algunos observadores se han opuesto al aumento del papel de los militares en las misiones humanitarias, afirmando que las fuerzas armadas no están entrenadas para llevar a cabo esas obligaciones. Se considera que los costes de oportunidad que suponen esas responsabilidades adicionales actúan en detrimento de la que se percibe como la misión primordial de los militares: hacer la guerra. La misma lógica se aplica al enfrentamiento a las amenazas medioambientales. La base conflictual de la seguridad nacional hace que los instrumentos diseñados para salvaguardar el estado resulten inapropiados para enfrentarse a los muchos problemas medioambientales que ignoran las fronteras nacionales y que por lo tanto requieren enfoques cooperativos.

La seguridad medioambiental utiliza instituciones poco adecuada

Un segundo argumento contra la vinculación de la degradación medioambiental y la seguridad nacional está basado en

las diferencias percibidas entre seguridad nacional y amenazas medioambientales y cuestiona la idea de que la degradación medioambiental conduzca a conflictos interestatales violentos. Daniel Deudney (1990, 461) argumenta contra esa vinculación basándose en tres ideas:

Primero, es analíticamente erróneo pensar en la degradación medioambiental como en una amenaza a la seguridad nacional, porque el foco tradicional en la seguridad nacional —violencia interestatal— tiene poco en común tanto con los problemas medioambientales como con sus soluciones. Segundo, el intento de controlar el poder emotivo del nacionalismo para ayudar a desarrollar la conciencia y la acción medioambiental puede demostrarse contraproducente, al socavar la sensibilidad política globalista. Y tercero, no es muy factible que la degradación medioambiental sea la causa de guerras interestatales.

Deudney se centra en la naturaleza conflictiva de las amenazas a la seguridad nacional y de las respuestas de los estados a esas amenazas. Los intentos de fortalecer la seguridad nacional se acompañan de altos niveles de secretismo y de competición. Por lo tanto, las capacidades de la conflictiva y secretista estructura de seguridad no casan con las respuestas cooperativas y transparentes consideradas como las más apropiadas para enfrentarse a las amenazas medioambientales (Finger 1991; Prins 1990).

Además, Finger (1991) y Pirages (1991) identifican las actividades militares y el paradigma de seguridad conflictual como causas importantes de degradación medioambiental. Debido al efecto perjudicial de las operaciones militares y la guerra, Finger sostiene que los instrumentos tangibles y teóricos de la seguridad no deberían desempeñar ningún papel en el enfrentamiento a los problemas medioambientales. En lugar de ello, lo militar debería considerarse como parte del problema, no como parte de la solución.

Para Deudney (1990, 469), la creciente conciencia pública sobre los problemas medioambientales representa una «rica y emergente concepción mundial» que no debería utilizar la teoría de la seguridad nacional para cumplir con sus

valiosas metas. En lugar de ello, esta «sensibilidad verde tiene buenas razones para considerarse la metáfora principal de una emergente civilización post-industrial» (Deudney 1990, 469).

La seguridad medioambiental es una etiqueta inapropiada

Otra crítica a la seguridad medioambiental parte de la oposición a agrupar los intereses de seguridad nacional y los problemas medioambientales bajo el título común de «amenazas». Según esta línea argumental, las amenazas a la seguridad militar y las amenazas medioambientales son básicamente diferentes. Ambas matan gente, pero agrupar fenómenos como la enfermedad y los desastres naturales bajo el término seguridad (como hace Ullman [1983] y Wijkman y Timberlake [1988]) resulta confuso a nivel conceptual (Deudney, 1991). Añadiendo amenazas y difuminando tanto los límites del concepto de seguridad, el término pierde significado (Le Prestre 1993).

De manera similar, Bruyninckx (1993) considera de poca utilidad el término de seguridad medioambiental porque aún no se ha establecido y aceptado una única definición operativa del mismo. Como se subrayó antes, las concepciones sobre la seguridad medioambiental van desde las que se ocupan del impacto medioambiental negativo de las operaciones militares a las que elaboran un marco para el desarrollo sostenible. Por lo tanto, definir el término con tanta amplitud como para abarcar semejante variedad de problemas, o tan abstractamente como para que su significado resulte poco claro socava gravemente el valor de este «concepto paraguas».

La seguridad medioambiental es una táctica burocrática

Aún hay otros autores que sostienen que los verdaderos motivos para tratar de redefinir la seguridad en términos medioambientales residen en el ámbito de los intereses burocráticos parroquiales. Para algunos medioambientalistas, la seguridad medioambiental representa la posibilidad de arrancar recursos a los presupuestos militares para la protección

medioambiental. La receptividad de las estructuras de seguridad tradicionales (Departamento de Defensa, Departamento de Energía, servicios de inteligencia) a las nuevas misiones verdes representa, para algunos, un esfuerzo clásico de política burocrática para mantener unos gastos presupuestarios comparables para el aparato de seguridad (Finger 1991; Le Prestre 1993). Con esas motivaciones en su base, la seguridad medioambiental corre el riesgo de perder toda relevancia desde el punto de vista de la problemática medioambiental.

Sin tener en cuenta las motivaciones que puedan intervenir, Conca (1994) advierte que debe distinguirse entre el apoyo retórico a la seguridad medioambiental, los cambios institucionales que reflejen el cambio de prioridades y la aceptación de los valores relativos a concepciones básicamente nuevas de la seguridad. Los cambios retóricos suelen ser más fáciles de realizarse que los cambios en los otros dos aspectos y no llevan necesariamente a transformaciones correspondientes en las otras dos áreas.

La reciente historia de los estados Unidos indica que el término «seguridad nacional» ha sido a menudo un concepto honorífico. Las etiquetas de seguridad han sido efectivas para movilizar recursos para programas que no suelen incluirse bajo la rúbrica de seguridad nacional. Pese a mostrarse crítico hacia esa táctica, Simon Dalby (1992, 4) reconoce que «la seguridad es un término muy útil, en parte porque tiene resonancias en los deseos muy extendidos de las personas de no ser amenazadas». Como la seguridad toca cuestiones fundamentales de supervivencia, el término ha sido empleado a menudo para crear un sentimiento de crisis y para generar la subsiguiente voluntad de sacrificio necesaria para enfrentarse a todos los retos importantes. El presidente Dwight Eisenhower, por ejemplo, justificó el sistema de autopistas interestatales como crucial para la defensa nacional. El Congreso aprobó fondos para educación bajo la forma de National Defense Education Act de 1958. Esta táctica tiene ciertos inconvenientes potenciales. Para la seguridad medioambiental, la temida pérdida de interés sobrevendría si la lucha para aumentar la conciencia medioambiental se atara demasiado estrechamente a los altibajos de la opinión popular y de la atención gubernamental.

La presión medioambiental no es una causa probable de guerra interestatal

Un argumento final de quienes se muestran contrarios a vincular medioambiente y seguridad surge de las dudas acerca de las probabilidades de que los problemas medioambientales puedan causar guerras interestatales. El foco casi exclusivo en los países en desarrollo de la investigación sobre conflictos medioambientales implica que la selección de casos que se ha hecho es sesgada. Homer-Dixon (1994) reconoce que se han seleccionado adrede los casos considerados susceptibles de demostrar la existencia de vinculación. Pero otros autores sostienen que incluso en los ejemplos de conflictos basados en cuestiones medioambientales, la relación entre escasez medioambiental y conflicto es espúrea. Las variables políticas y económicas antecedentes representan, para esos observadores, las condiciones necesarias y suficientes que son verdaderamente responsables de los conflictos (Lipschutz y Holdren 1990; Brock 1992).

Deudney (1990), un destacado portavoz de esta posición, reconoce la existencia de ciertos vínculos entre medioambiente y guerra, por ejemplo en los casos de degradación medioambiental causados por la preparación de la guerra y por la propia guerra. Sin embargo, argumenta que un sistema de comercio internacional dinámico e interdependiente, junto a sustitutos tecnológicos, alivia el conflicto agudo surgido de escasez de recursos. Además, la declinante utilidad de la fuerza militar para asegurarse recursos naturales y para resolver confrontaciones sobre degradación medioambiental hace mucho menos probable el surgimiento de esos conflictos. Por lo tanto, quienes abogan a favor de tratar la degradación medioambiental como una amenaza a la seguridad asignan unos niveles exagerados de plausibilidad a las fuentes posibles de esos conflictos (lucha interna, contaminación transfronteriza).

Por lo tanto, este grupo de escépticos suele concluir que el pensamiento sobre seguridad nacional no es apropiado para lo que se considera como el esfuerzo necesario y crucial de enfrentarse a la degradación medioambiental (Deudney 1990, 1991, 1992; Finger 1991; Dalby 1992; Conca 1994). La naturaleza conflictiva y competitiva del nacionalismo y del

militarismo tan frecuentemente asociada con comportamientos estatales agresivos no proporciona la respuesta a los retos medioambientales. Los meros apoyos retóricos a la seguridad medioambiental no se traducen necesariamente en transferencias de recursos, cambios en las misiones institucionales y en una creencia subyacente en las respuestas cooperativas. Deudney, en especial, agrega que la vinculación sigue siendo problemática en base al argumento auxiliar de que no es probable que la degradación medioambiental sea causa de conflictos interestatales. Esta falta de conexión causal, por lo tanto, hace que la clasificación de la degradación medioambiental como una cuestión tradicional de la seguridad resulte inadecuada.

DIFERENTES MEDIOS PARA FINES COMPARTIDOS

La cuestión fundamental en los debates entre quienes desean redefinir la seguridad para incorporar cuestiones medioambientales y muchos de los que se muestran escépticos ante esos esfuerzos es fundamentalmente una cuestión de medios para alcanzar determinados objetivos medioambientales. La mayor parte de los autores citados aquí comparten ciertas preocupaciones básicas sobre la importancia del cambio medioambiental. Las discrepancias fundamentales en estos debates tienen que ver más con los medios para alcanzar fines comunes y con la prioridad que tienen esos fines que con los propios fines. De hecho, la mayor parte de los escépticos comparten muchas metas finales con quienes argumentan a favor de una redefinición de la seguridad o de que se reconozca que existe una amenaza medioambiental a la seguridad.

Pero ¿cuál es la mejor manera de alcanzar un futuro seguro y sostenible? ¿Debería conseguirse primero que la importancia de los problemas medioambientales fuera ampliamente reconocida para imponer más tarde las nuevas concepciones de la seguridad? Desde esta perspectiva, una concepción compartida de medioambientalismo global podría llevar a la redefinición de las amenazas en términos diferentes a las de los modelos conflictuales basados en el estado.

Esa definición sería, por lo tanto, básicamente diferente de las tradicionales definiciones de la seguridad. ¿O, junto a los esfuerzos por ampliar la conciencia frente a los problemas medioambientales, el campo de la seguridad debería reconfigurarse progresivamente para incluir amenazas planteadas por la degradación medioambiental? Esta redefinición podría retroalimentar una mayor conciencia medioambiental y avanzar hacia la meta compartida de medioambientalismo global. Esas preguntas presuponen que otras cuestiones muy relevantes puedan tratarse satisfactoriamente. ¿Puede un concepto como el de la seguridad transformarse fundamentalmente? ¿Por quién? ¿Con qué propósitos? ¿Qué riesgos se asumen al intentarlo?

La literatura sobre la presión medioambiental como causa precipitante de conflicto violento debería ser considerada como un subconjunto de la que se ocupa de los debates sobre la seguridad medioambiental y de las discusiones aún más amplias sobre la redefinición de la seguridad. Los respectivos debates se están desarrollando simultáneamente, pero mezclar las dos líneas de investigación no clarifica las cuestiones y de hecho puede hacer depender innecesariamente el desarrollo de un campo del otro. No todas las cuestiones sobre la degradación medioambiental deberían forzarse para hacerlas encajar en la matriz de seguridad y conflicto. En lugar de ello, la concepción de seguridad debe cambiarse para reflejar las nuevas amenazas de la degradación medioambiental.

Por otra parte, el que la mayor parte de los decisores y estudiosos no hayan aceptado la concepción más amplia de seguridad común no es una razón suficiente para desestimarla. Ni tampoco debería rechazarse incondicionalmente el término seguridad sólo porque se lo ha asociado durante mucho tiempo con connotaciones conflictivas negativas. Schrijver (1989, 115) señala que «la seguridad medioambiental o ecológica es un concepto en evolución; por lo tanto, aún no existe una definición establecida del mismo». El hecho de que esta evolución no haya llegado a un fin aceptado no es una razón suficiente como para descartar completamente la utilidad de las concepciones emergentes.

Bajo este supuesto, las distinciones de Conca (1994)

entre «redefinición», «renegociación» y «conversión» de un concepto representan una valiosa herramienta para analizar las acciones políticas realizadas bajo la rúbrica de seguridad medioambiental. Su continuum va desde las atribuciones retóricas de un nuevo significado a un concepto a la «transformación fundamental» de las instituciones implicadas. Este elemento de cautela debe tenerse en mente cuando los académicos intentan entender cómo son interpretados y empleados sus escritos por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales de las comunidades que se ocupan de la seguridad y el medio ambiente.

CUESTIONES FUNDAMENTALES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Muchas cuestiones permanecen sin resolverse en la literatura sobre medio ambiente y seguridad. ¿Es necesario un concepto de seguridad medioambiental que vincule degradación medioambiental o escasez de recursos con conflicto agudo? A la inversa, ¿puede construirse una teoría del conflicto que incluya la presión medioambiental como una variable precipitante sin un concepto de seguridad medioambiental? Las cuestiones en torno a esas dos diferentes cuestiones a menudo se confunden en detrimento de ambas. Aunque están claramente relacionadas, la separación entre ellas es particularmente importante cuando se consideran los vínculos entre presión medioambiental y conflicto como prerrequisito para la redefinición de la seguridad. Un paso inicial para clarificar la relación sería explorar la distinción entre conflicto como acontecimiento objetivo y seguridad como meta política subjetiva. Semejante ejercicio sería un comienzo útil para responder a esas preguntas. En cierto modo, esta empresa ya ha empezado, pero no de manera consciente. Como punto de partida, Homer-Dixon (1991) estableció varias distinciones entre tipos potenciales de conflicto asociados a cambios medioambientales. Estos tipos de conflicto, a su vez, pueden o no relacionarse con metas de seguridad tal como suelen concebirse éstas.

Más allá de la tarea necesaria de clarificación conceptual, queda mucho trabajo adicional. Pese a las pruebas

circunstanciales existentes, ha resultado muy difícil establecer orígenes medioambientales precisos en conflictos interestatales. En un trabajo más reciente (1993), Homer-Dixon, Bourwell y Rathjens reconocen que en ninguna teoría bien desarrollada de conflicto internacional el medio ambiente es algo más que una variable, si bien es una importante variable subyacente.

Al mismo tiempo, la pruebas que permiten vincular la presión medioambiental con el conflicto interno son decisivas (Homer-Dixon 1994). Estos hallazgos adquieren una particular significación para quienes se interesan por el concepto de seguridad medioambiental. La poderosa conexión entre presión medioambiental y conflicto intraestatal hace que el intento de redefinir la seguridad más allá del nivel estatal de análisis y de las teorías realistas resulte crucial.

Bajo los supuestos realistas tradicionales los conflictos internos no han recibido gran atención desde la perspectiva de la seguridad. Las contribuciones de organizaciones no gubernamentales, actores cada vez más influyentes en la configuración de las políticas y la conciencia medioambientales, también son menospreciadas por el realismo (Thomas 1992; Deudney 1990). «El realismo induce a los estudiosos a apretujar las cuestiones medioambientales en una estructura de conceptos que incluye «estado», «soberanía», «territorio», «intereses nacionales» y «equilibrio de poder» (Homer-Dixon 1991, 85), pero la degradación medioambiental produce una complejidad que es insuficientemente explicada por las teorías de los actores estatales racionalmente unitarios. Esta carencia teórica se exagera con las cuestiones relativas a la capacidad estatal. El estado es cada vez más «incapaz» de proteger a sus ciudadanos de las amenazas a las que no es posible enfrentarse mediante la fuerza organizada (Prins 1990; Comisión Mundial 1987).

Dado que los intentos de redefinir la seguridad llevan a considerar que el estado-nación no es el único actor significativo del sistema internacional, la distinción entre conflicto interestatal e intraestatal debería seguir cuestionándose. Por ejemplo, las migraciones impulsadas por causas medioambientales suelen ignorar las fronteras y suponen una fuente de tensiones dentro y entre estados (El-Hinnawi 1985; Jacobson 1988; Myers 1993; Suhrke 1993; Homer-Dixon

1994). Los esfuerzos hondureños para cortar el flujo de salvadoreños que cruzaban la frontera común en busca de tierra cultivable contribuyeron a precipitar la «Guerra del Fútbol» en 1969 (Durham 1979; Myers 1989). Los habitantes de Bangladesh que huían del hacinamiento y la hambruna se trasladaron a los estados indios, menos poblados, de Assam y Tripura, donde fueron recibidos con violencia tanto organizada como espontánea. Las migraciones y la violencia resultante constituyeron la fuente de importantes tensiones entre los dos estados (Hassan 1991). La importante erosión del suelo y la casi completa deforestación en Haití han privado a una buena parte de la población de medios de subsistencia (Comisión Mundial 1987; Mathews 1989); Myers 1993). Esta catastrófica degradación medioambiental contribuyó a las penurias económicas y políticas que llevaron a miles de personas a intentar el peligroso viaje en barco hacia los estados Unidos. Esta migración contribuyó a crear tensiones entre los dos estados y entre administraciones internas de ambos países que finalmente resultaron en la intervención militar estadounidense de septiembre de 1994.

Esta selección de ejemplos sugiere que la naturaleza y los efectos de la degradación medioambiental suelen dificultar la distinción entre amenazas internas y externas al bienestar humano y al estado. Así, pues, la tradicional distinción inflexible entre conflicto interno y externo presente en la literatura realista representa una dicotomía falsa. El análisis de la redefinición de la seguridad sugeriría que, al formular las teorías sobre conflictos, el conflicto interno/externo debería tratarse más como continuum que como dicotomía.

Estos fenómenos transfronterizos cuestionan la primacía del estado soberano como actor en la salvaguardia de territorio, poblaciones e intereses. Los riesgos medioambientales o la escasez de recursos originados en exclusiva dentro de un sólo país pueden afectar crucialmente a los estados vecinos. La lluvia ácida y la salinización del agua representan dos ejemplos clásicos de este tipo de problemas regionales. Deben reconocerse los méritos de las instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales no sólo por hacer de esas cuestiones objeto de debate; su *modus operandi* cooperativo y no conflictivo es clave para enfrentar las amenazas medioambientales transfronterizas.

A un nivel más amplio, los fenómenos medioambientales globales afectan a todos los estados en diversos grados. A menudo los estados primordialmente responsables de los problemas no son los causantes de la mayor parte de los daños. La subida del nivel del mar resultante del calentamiento global supondrá costes mucho más altos y más difíciles de asumir para los países en desarrollo poco contaminantes que para los países desarrollados que son actualmente los principales causantes de los gases que producen el efecto invernadero.

Es probable que estos problemas globales medioambientales creen una nueva dinámica de poder entre países desarrollados y países en desarrollo. Como parte de sus esfuerzos para industrializarse, es probable que los países del Sur quemem grandes cantidades de combustible fósil. El potencial para liberar grandes cantidades de dióxido de carbono, el gas que produce el efecto invernadero, da a los países en desarrollo una importante baza negociadora en sus peticiones de tecnología y transferencias de recursos desde el mundo desarrollado a cambio de su participación, que es básica, en los acuerdos medioambientales internacionales (MacNeill et al. 1991). Esta dinámica de poder no se explica adecuadamente a partir de los principios del realismo y representa otro ejemplo de cómo las cuestiones clave medioambientales son descuidadas por las teorías estatistas.

Estos desafíos al sistema de estados refuerzan la necesidad de progresar en la redefinición básica de la seguridad. Este esfuerzo, en muchos aspectos, va más allá de los intentos, deliberadamente limitados, de establecer vínculos entre presión medioambiental y conflicto. Si la presión medioambiental se considerara exclusivamente como una amenaza a la estabilidad porque contribuye al conflicto vio-

lento, entonces las lecciones extraídas de la investigación empírica sobre conflictos se mantendría básicamente dentro de la concepción estatal de seguridad conflictiva.⁸ Los medios para enfrentarse a esta «amenaza» suplementaria a la estabilidad, el *síntoma* de presión medioambiental, seguirán siendo los de la fuerza militar organizada por las instituciones de seguridad tradicionales. Esta interpretación de la vinculación entre presión medioambiental y conflicto agudo adscribirá, muy probablemente, menos atención y prioridades a las *causas* básicas de la presión medioambiental. Esa interpretación representaría sólo un paso intermedio y parcial en el camino hacia una concepción más amplia de la seguridad.

Esta distinción no pretende disminuir el valor de los intentos de demostrar la existencia de vínculos entre degradación medioambiental y conflicto. El propio proceso de intentar demostrar la existencia de esos vínculos puede tener efectos de retroalimentación positiva que incrementen la conciencia global hacia los temas relacionados con el medio ambiente. Si los vínculos se establecen de manera satisfactoria, el reconocimiento de la presión medioambiental como causa de conflictos representaría una prueba adicional de la necesidad de redefinir la seguridad y de enfrentarse a los problemas medioambientales.

Por la misma razón, redefinir la seguridad en términos de cuestiones medioambientales lleva a que un mayor número de investigaciones se centren en las relaciones entre escasez medioambiental y conflicto agudo. Pero debe destacarse que las críticas que consideran que la degradación medioambiental es una cuestión de seguridad suelen centrarse en la seguridad *nacional* más que en la seguridad en sentido más general. Mientras que la seguridad nacional y la seguridad se usan a menudo como términos intercambiables, el foco más restringido en la seguridad nacional fortalece la crítica. La seguridad nacional, con sus estrategias para enfrentarse a las inevitables luchas estatales de poder descritas por las teorías realistas, presenta una meta más sencilla que las concepciones de seguridad que no están tan centradas en el estado. Las formulaciones globales de seguridad común basadas en modelos de cooperación evitan algunos de los escollos asociados con las estrategias estatales compe-

⁸ No estamos sugiriendo que los investigadores que exploran los vínculos entre presión medioambiental y conflicto se adhieran necesariamente a esta interpretación. Sin embargo, las conclusiones de quienes leen sobre estos hallazgos no son, por definición, las mismas que las de sus autores. La identificación de las maneras en que la comunidad de decisores políticos interpreta y utiliza esas significativas contribuciones académicas es un terreno fértil para una importante investigación futura.

titivas (Mathews 1989, 1991). Este foco en la seguridad nacional que excluye concepciones más amplias descarta, en efecto, la posibilidad de que el término seguridad pueda redefinirse sustancialmente.

A pesar de, y quizás debido a, la falta de consenso entre estudiosos y decisores políticos sobre la definición de la seguridad medioambiental, es probable que sigan teniendo lugar discusiones en torno a sus muchas acepciones. La variedad de definiciones y de enfoques no debería representar un motivo de preocupación en esta etapa temprana de investigación. Esta diversidad, de hecho, debería generar una literatura más desarrollada y valiosa. Esta revisión ha señalado algunas de las direcciones que deberán tomar los futuros estudios y esperamos que esta nueva revista, *Environment & Security*, haga contribuciones significativas que permitan el progreso de esas líneas de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- BARNEY, Gerald O., 1980, *The Global 2000 Report to the President*. Council on Environmental Quality and Department of State. Washington: U.S. Government Printing Office.
- BOGE, Volker, 1992, «Proposal for an Analytical Framework to Grasp 'Environmental Conflict'», *Occasional Paper* no. 1, Proyecto sobre Medio Ambiente y Conflictos. Berna y Zurich: Fundación Suiza para la Paz / Centro para los Estudios de Seguridad e Investigación de Conflictos.
- BROCK, Lothar, 1992, «Security Through Defending the Environment: An Illusion?», en Elise Boulding (ed.) *New Agendas for Peace Research: Conflict and Security Reexamined*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 79-102.
- BROOKES, Warren T., 1989, «The Global Warming Panic: A Classical Case of Overreaction», *Forbes* (25 de diciembre), pp. 96-102.
- BROWN, Lester, 1977, «Redefining Security», *WorldWatch Paper* No. 14, Washington: WorldWatch Institute.
- BROWN, Neville, 1989, «Climate, ecology and international security», *Survival*, vol. 31, no. 6 (noviembre/diciembre), pp. 519-32.
- BRUYNINCKX, Hans, 1993, «Environmental Security: An Analysis of the Conceptual Problems Defining the Relationship Between Environment and Security», comunicación presentada ante la 34a. convención anual de la International Studies Association, Acapulco, México (marzo 23-27).
- BUTTS, Kent Hughes, 1993, *Environmental Security, What is DOD's Role?*, Carlisle, Pa: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- 1994, «Why the Military is Good for the Environment», en Jyrki Käkönen (ed.), *Green Security or Militarized Environment*, Brookfield: Dartmouth, pp. 83-110.
- BUZAN, Barry, 1991, *People, States and Fear*, 2a. ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- CARLSON, Rachel, 1962, *Silent Spring*, Boston: Houghton Mifflin.
- CONCA, Ken, 1993, «Environmental Change and the Deep Structure of World Politics», en Ronnie D. Lipschutz y Ken Conca (eds.), *The State and Social Power in Global Environmental Politics*, Nueva York: Columbia University Press, pp. 306-26.
- 1994, «In the Name of Sustainability: Peace Studies and Environmental Discourse», *Peace and Change* no. 19, vol. 2, pp. 91-113.
- CONSTANTINE, G. Theodore, 1993a, *Contingency Support Study, Environmental Defense Intelligence for National Disasters Relief Operation, Bangladesh*, Defense Intelligence Agency, (abril).
- 1993b, «Environmental Defense Intelligence», en *Global Intelligence Issues*, Defense Intelligence Agency, (mayo).
- DALBY, Simon, 1992, «Security, Modernity, Ecology: The Dilemmas of Post-Cold War Security Discourse», *Alternatives*, vol. 17, n.1.
- 1994, «The Politics of Environmental Security», en Jyrki Käkönen (ed.), *Green Security or Militarized Environment*, Brookfield: Dartmouth, pp. 25-54.
- DEIBERT, Ronald J., 1995, «Out of Focus: U.S. Military Satellites to the Environmental Rescue», en Daniel Deudney y Richard Matthews (eds.), *Contested Ground: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, Nueva York: SUNY Press.
- DEUDNEY, Daniel, 1990, «The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security», *Millennium*, vol. 19, no. 3, pp. 461-76.
- 1991, «Environment and Security: Muddled Thinking», *Bulletin of Atomic Scientists* (abril), pp. 23-28.
- 1992, «The Mirage of Eco-War: The Weak Relationship

- Among Global Environmental Change, National Security and Interstate Violence», en Rowlands y M. Green (eds.), *Global Environmental Change and International Relations*, Basingstoke: MacMillan.
- DEUDNEY, Daniel y Richard MATTHEW, (eds.), 1995, *Contested Ground: Security and Conflict in the New Environmental Politics*. Albany, Nueva York: SUNY Press.
- DUNLAP, Charles, 1992-93, «The Origins of the Military Coup of 2012», *Parameters* (Winter).
- DURHAM, William H., 1979, *Scarcity and Survival in Central America: Ecological Origins of the Soccer War*, Stanford: Stanford University Press.
- EARTHSCAN, 1984, «Environment and Conflict». Earthscan briefing document 40 (noviembre), Washington.
- EL-HINNAWI, Essam, 1985, *Environmental Refugees*, Nairobi, Kenia: United Nations Environment Programme.
- FINGER, Matthias, 1991, «The Military, the Nation State and the Environment», *The Ecologist*, vol. 21, no. 5, pp. 220-25.
- GLEICK, Peter H., 1989, «The Implications of Global Climate Changes for International Security», *Climate Change*, no. 15 (octubre), pp. 303-25.
- 1991, «Environment and Security: Clear Connections», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 47 (abril), pp. 17-21.
- 1993, «Water and Conflict», *International Security*, vol. 18, no. 1, pp. 79-112.
- GOODMAN, Sheri Wasserman, 1993, «Deputy Undersecretary of Defense for Environmental Security. Statement Before the House Subcommittee on Installation and Facilities» (13 de mayo).
- GURR, Ted Robert, 1985, «On the Political Consequences of Scarcity and Economic Decline», *International Studies Quarterly*, 29, pp. 51-75.
- GRAY, C. Boyden y RIVKIN JR., David B., 1991, «A 'No Regrets' Environmental Policy», *Foreign Policy*, no. 83, pp. 47-65.
- HAAS, Peter M., 1989, «Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control», *International Organization*, no. 43, pp. 379-403.
- HASSAN, Shaikat, 1991, «Environmental Issues and Security in South Asia», *Adelphi Papers*, no. 262.
- HOMER-DIXON, Thomas F., 1991, «On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict», *International Security*, no. 16, pp. 76-116.
- 1994a, «Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases», *International Security*, vol. 19, no. 1, pp. 5-40.
- HOMER-DIXON, Thomas F., BOUTWELL, Jeffrey H. y RATHJENS, George W., 1993, «Environmental Scarcity and Violent Conflict», *Scientific American* 268, no. 2, pp. 38-45.
- HUNTINGTON, Samuel P., 1957, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge: Belknap Press / Harvard University Press.
- JACOBSON, Jodi L., 1988, «Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability», *Worldwatch Paper* 86 (noviembre).
- KEOHANE, Robert O., y Nye, Joseph S., 1977, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown.
- KUMAR, Chetan, 1993, «Beyond Earth Summit '92: Redefining the International Security Agenda», *ACDIS Occasional Paper*, Urbana, Ill: University of Illinois.
- LE PRESTRE, Phillippe, 1993, «Environmental Security and the future of American Defense Policy», comunicación presentada en *Geopolitics of the Environment and the New World Order: Limits, Conflicts, Insecurity?*, SORISTEC, Chantilly, Francia, 6-9 de enero.
- LIBISZEWSKI, Stepha, 1992, «What is an Environmental Conflict?», *Occasional Paper* no. 1, Environment and Conflicts Project, Berna y Zurich, Swiss Peace Foundation y Center for Security Studies and Conflict Research.
- LINDZEN, Richard S., 1990, «Some Coolness Concerning Global Warming», *Bulletin of the American Meteorological Society* (77), pp. 288-99.
- LIPSCHUTZ, Ronnie D., y HOLDREN, John P., 1990, «Crossing Borders: Resources Flow, the Global Environment, and International Security», *Bulletin of Peace Proposals* no. 21, pp. 121-33.
- LIPSCHUTZ, Ronnie D., 1992a, «What Resources Will Matter? Environmental Degradation as a Security Issue», *Environmental Dimensions of Security*. Actas del Simposio anual de la AAAS (9 de febrero).
- 1992b, «Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society», *Millennium: Journal of International Studies*, no. 21, pp. 389-420.
- MACNEILL, Jim, WINSEMIUS, Pieter y YAKUSHIJI, Taizo, 1991, «Glo-

Seguridad medioambiental

- bal Environmental and Geopolitical Change», en *Beyond Interdependence: The Meshing of the World's Economy and the Earth's Economy*. Nueva York: Oxford University Press.
- MATHEWS, Jessica Tuchman, 1989, «Redefining Security», *Foreign Affairs*, n. 68, pp. 162-77.
- 1991, «Nations and Nature: A New look at Global Security», Twenty-First J. Robert Oppenheimer Memorial Lecture, 12 de agosto de 1991, Los Alamos, New Mexico.
- MEADOWS, Donella H. et al., 1972, *The Limits of Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicaments of Mankind*, New York: New American Library.
- MISCHE, Patricia, 1989, «Ecological Security and the Need to Reconceptualize Sovereignty», *Alternatives*, no. 14, vol. 4, pp. 389-427.
- 1992, «Security Through Defending the Environment: Citizens Say Yes!», en Boulding, Elise (ed.), *New Agendas for Peace Research: Conflict and Security Reexamined*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 103-119.
- MOLVAER, Reidulf K., 1991, «Environmentally Induced Conflicts?», *Bulletin of Peace Proposals*, n. 22, pp. 175-88.
- MORGENTHAU, Hans y THOMPSON, Kenneth W., 1985, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 6a. ed., Nueva York: Alfred Knopf.
- MYERS, Norman, 1987, *Not Far Afield: U.S. Interests and the Global Environment*. Washington: World Resources Institute.
- 1989, «Environment and Security», *Foreign Policy*, no. 74, pp. 23-41.
- 1993, *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability*, New York: W.W. Norton & Co. *National Security Strategy of the United States*, 1991, Washington: U.S. Government Printing Office.
- PIRAGES, Dennis, 1989, *Global Technopolis*, Pacific Grove, California: Brooks/Cole.
- 1991, «Social Evolution and Ecological Security», *Bulletin of Peace Proposals*, no. 22, vol. 3, pp. 329-34.
- PORTER, Gareth, 1992, «Economic and Environmental Security in U.S. National Security Policy». Ponencia presentada en la mesa 'redonda sobre «Medio ambiente, economía y seguridad en el mundo de la post-Guerra Fría» del Environmental and Energy Study Institute, (19 de mayo).
- 1993, «Environmental Security and U.S. Foreign Policy». Working Paper, Washington: Environmental and Energy Study Institute.
- PRINS, Gwyn, 1990, «Politics and the Environment», *International Affairs*, vol. 66, no. 4, pp. 711-30.
- RENNER, Michael, 1989, «National Security: The Economic and Environmental Dimensions», *WorldWatch Paper* No. 89, Washington: WorldWatch Institute.
- RENNER, Michael, PIANTA, Mario y FRANCHI, Cinzia, 1991, «International Conflict and Environmental Degradation», en Vayrynen, Raimo (ed.), *New Directions in Conflict Theory*, London: Sage, pp. 108-28.
- ROMM, Joseph J., 1993, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, Nueva York: Council on Foreign Relations Press.
- SANDHOLTZ, Wayne, BORRUS, Michael, ZYSMAN, John, CONCA, Ken, STOWSKY, Jay, VOGEL, Steven y WEBER, Steve, 1992, *The Highest Stakes: The Economic Foundations of the Next Security System*, Nueva York: Oxford University Press.
- SAVIANO, Scott, 1994, «Environmental Change and Acute Conflict: The Ethiopian Famine of 1984-85 and Civil War». Comunicación presentada ante la reunión anual de la International Studies Association, 29 de marzo-1 de abril, Washington.
- SCHRIJVER, N., 1989, «International Organisation for Environmental Security», *Bulletin of Peace Proposals*, no. 20, pp. 115-22.
- SIMON, Julian L. y KAHN, Herman (eds.), 1984, *The Resourceful Earth: A Response to Global 2000*, Nueva York: Basil Blackwell.
- SUHRKE, Astri, 1993, «Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict», Occasional Paper No. 3, Proyecto sobre Cambio Medioambiental y Conflicto Agudo, Toronto y Cambridge: American Academy of Arts and Sciences and Peace and Conflict Studies Program, University of Toronto.
- «Swords into Sensors», 1994, *The Economist* (29 de enero), pp. 85-86.
- THOMAS, Caroline, 1992, *The Environment in International Relations*, Londres: The Royal Institute of International Affairs.
- THURLOW, Lester, 1992, *Head to Head*, Nueva York: William Morrow.
- TIMBERLAKE, Lloyd y TINKER, Jon, 1985, «The Environmental Origins of Political Conflict», *Socialist Review*, vol. 15, no. 6, pp. 57-75.
- TURNER, Stansfield, 1991, «Intelligence for a New World Order», *Foreign Affairs*, no. 71, pp. 63-72.

SEGURIDAD ECOLÓGICA

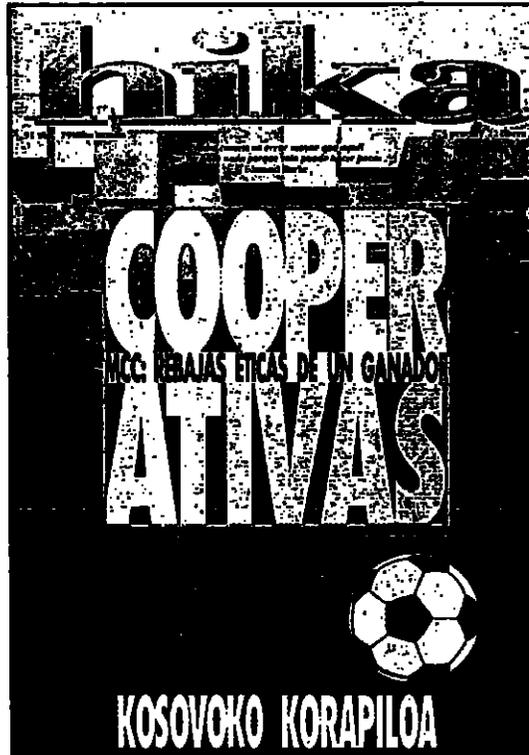
ULLMAN, Richard H., 1983, «Redefining Security», *International Security*, no. 8, pp. 129-53.

WALTZ, Kenneth, 1979, *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.

WESTING, Arthur H. (ed.), 1986, *Global Resources and International Conflict*, Oxford: Oxford University Press.

WIKMAN, Anders y TIMBERLAKE, Lloyd, 1988, *Natural Disasters: Acts of God or acts of Man?*, Filadelfia: New Society.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987, *Our Common Future*, Nueva York: Oxford University Press.



hika		
Harpidetzá/SUSCRIPCIÓN		
Izena/NOMBRE		
Herrideta/DIRECCIÓN		
Kodea/CODIGO	Herria/POBLACIÓN	Herritokoa/TERRITORIO
Premerentzia/TRANSPARENCIA: helburu: # E - 2095 0383 51 3830344131		
Hartza/ENTREGA/DONACIÓN: Banku, Kutxa/BANCO, CAJA		
Kopuru/EDICIÓN		Konpartzeak/IMPRESIÓN
Hortatik harpidetzari 4.800 pents./suscripcióna orainak 4.500 pnts. Zerbaita zuzten kasurik ez dago orain.		
BERRUGELA HEMERLETZI		

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

PRESENTACION

Mapa y cronología acontecimientos

CHINA

Luces y sombras de la China de la reforma

Enrique Fanjul

China después del XV Congreso

Xulio Ríos

China desde dentro

Lou Zongwen

La inserción de China en la comunidad internacional

Yolanda Fernández Lomnen

Política exterior

Cesáreo R. Aguilera de Prat

La escasez de recursos

medioambientales,

la capacidad del estado y la violencia civil

Elizabeth Economy

Occidente y la identidad nacional china

Taciana Fisac

Reformas económicas y dinamismo social en la República Popular China

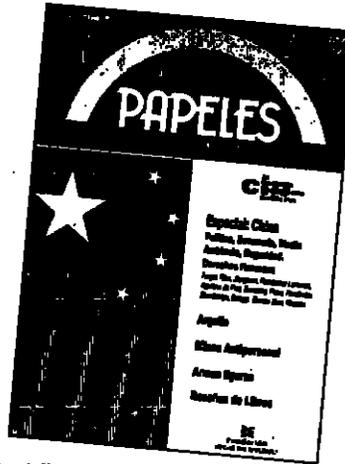
Leila Fernández Semberidge

De Hong Kong a Taiwan: la reunificación de China

Fernando Delage

Macao, la singularidad de un proceso

Alfredo Gomes Dias



China, una visión personal

Shaun Riordan

Informe de Amnistía Internacional sobre Derechos Humanos

Informe nº 18

China en Internet

Julián Carranza

ACTUALIDAD

Las minas antipersonales: del problema humanitario a la crisis política

Luca Alonso Ollacarizqueta

La OSCE: ha nacido una organización

Elija Cambón

Argelia destruida por la violencia

Jehdne Sedky-Lavandero y Mariano Aguirre

El comercio de armas ligeras

(Entrevista a Brian Wood)

Marián Hens

CRONICAS DE NO PROLIFERACION Y DESARME NUCLEAR

Vicente Garrido Rebolledo

RESEÑAS DE LIBROS



Fundación

HOGAR DEL EMPLEADO

Centro de Investigación para la Paz

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Deseo suscribirme por un año a la revista **PAPELES de cuestiones internacionales**

P.V.P. España: 3.000 pts. (IVA incluido)

P.V.P. Europa (correo superficie): 4.000 pts.

P.V.P. Resto del mundo (correo aéreo): 6.500 pts.

DATOS PERSONALES

Nombre

Dirección

Población C.P. País

FORMA DE PAGO

Giro postal o talón bancario a nombre de Fundación Hogar del Empleo

Contra reembolso

Domiciliación bancaria (consultar)

(Para Europa y resto del mundo cheque bancario)

.....
Enviar a Fundación Hogar del Empleo
C/ Duque de Sesto, 40 - 28009 MADRID (ESPAÑA)

Teléfono: (91) 431 02 80 - Fax: (91) 577 95 50

.....
También puede solicitarlos por teléfono o fax

El discurso sobre la seguridad medioambiental: el caso del proyecto Gran Ballena entre los grupos norteamericanos*

Nicole Gallant**

Ya hace algún tiempo que se concede importancia al análisis político del riesgo, de ahí que se haya optado por analizar desde esa óptica los componentes del discurso que sostienen diversos grupos de presión acerca de las amenazas a la seguridad medioambiental. El objetivo es doble, es decir, además de su interés descriptivo acerca del caso concreto, permitirá subrayar las diferentes facetas de la seguridad a que puede

aludir el discurso sobre un determinado riesgo medioambiental. En cuanto al caso de estudio, se trata de analizar el discurso de diversos grupos ambientalistas norteamericanos acerca del proyecto hidroeléctrico Gran Ballena, que preveía la construcción por parte de Hidro-Quebec de una serie de presas a lo largo del río Gran Ballena, cerca de la bahía James en el Gran Norte canadiense. El proyecto, que finalmente fue abandonado,¹ originó una gran polémica en Canadá, Estados Unidos e incluso Europa. En ese contexto, numerosos grupos de presión con vocación ecologista o ambientalista se opusieron a dicho proyecto presentándolo como un importante riesgo medioambiental. Concretamente, hemos partido de textos de 55 grupos ambientalistas para nuestro análisis.

MÉTODO Y PAUTA DE ANÁLISIS

Gamson y Modigliani (1989) presentaron un modelo de análisis de la construcción del discurso basado en el concepto de «bloques» o «paquetes» (package) que permite estructurar sistemáticamente los elementos del discurso: Así, un bloque o paquete es un conjunto de argumento, un marco que permite interpretar fenómenos. Los bloques, que vehiculan entre otros los medios de comunicación, «se revisan permanentemente para ajustarse a los nuevos acontecimientos» (Gamson/Modigliani 1989: 2), de manera que una serie de bloques es lo que da sentido a un contexto o a una situación comunicativa específica.

El modelo de Gamson y Modigliani subraya también la importancia de la resonancia cultural que contiene cada bloque, en la medida en que el público está familiarizado con las argumentaciones, expresiones e imágenes que usa. Si pasamos ahora a los grupos de presión, nos encontramos con

* El presente texto forma parte de un estudio inscrito en el marco del Grupo de Estudios e Investigaciones sobre las Políticas Medioambientales (GERPE) acerca de la construcción política del riesgo en el caso del proyecto Gran Ballena. Fue publicado originariamente en *Environment and Security*, vol. 1, 1997. Traducción de Rafael Grasa.

En el momento de escribir el presente texto, Nicole Gallant era ayudante de investigación en la Universidad de Laval, Quebec, y miembro del GERPE (Grupo de Estudios e Investigaciones sobre las Políticas Ambientales).

¹ El primer ministro del Quebec, Jacques Parizeau, anunció en noviembre de 1994 que el proyecto dejaba de ser prioritario.

que Gamson y Modigliani consideran que se comportan como padrinos o adalides de un bloque, al apoyado y promoverlo. Dicho de otra forma, «su patrocinio del bloque implica que van más allá del simple apoyo al bloque comunicativo, a su contenido; promueven también actividades de proselitismo como discursos, entrevistas con periodistas, publicidad, escritura y publicación de artículos y panfletos, acciones judiciales, y otras actividades encaminadas a promover el bloque elegido» (Gamson/Modigliani 1989: 6).

En nuestro caso, y salvo alguna excepción, el análisis de los bloques se aplicará al discurso vehiculado por el conjunto de grupos ambientalistas estadounidenses que han mostrado su oposición al proyecto Gran Ballena, no al discurso concreto y específico de cada grupo. La razón de ello es que Snow et al (1986) han demostrado que dentro de un movimiento social, los elementos constitutivos del discurso de los diversos grupos tiende a alinearse, tanto entre ellos como con el propio de la población a que se dirigen,² por lo que consideraremos la alineación de los grupos como uno de los postulados iniciales de nuestro estudio. De ahí que supongamos que cada uno toma prestados elementos, o bloques, al discurso general vehiculado por las personas/movimientos que se oponen al proyecto Gran Ballena. Consideramos como hipótesis a contrastar que cada grupo, si bien toma prestados diversos elementos de los bloques que resultan compatibles con los suyos, insistirá especialmente en aquellos bloques que sirvan para caracterizarlo en el conjunto, o lo que es lo mismo: insistirá especialmente en aquellos valores para cuya promoción se ha creado el grupo en cuestión.

En plano teórico, el alineamiento de los marcos o contextos es un fenómeno a explicar. Parece obvio que los grupos tienden lógicamente a añadir bloques a los que naturalmente corresponden a sus valores fundamentales. Diversos autores (Mazur 1981; Dake 1992) han señalado recientemente que la construcción social del riesgo o de la inseguridad tiene que ver con dos grandes temas: «Nuestro alineamiento emocional hacia un objeto —nuestros sentimientos de amor o desamor, la atracción o repulsión que sentimos por él— y nuestro razonamiento explicitado y verbalizado, es decir, todo el conjunto de justificaciones articuladas que usamos para expresar nuestro alineamiento» (Mazur 1981;

55). De forma consciente o no, cada uno de nosotros articula una argumentación razonada respecto de su elección emocional, con el objeto de hacer valer su «concepción del mundo» (Dake 1992). Estas justificaciones serán trasladadas por el grupo a los bloques pertenecientes a otros grupos que comparten una concepción del mundo compatible con la propia. De esta forma, de acuerdo con nuestro punto de partida, se produce el alineamiento de marcos y contextos en el conjunto del movimiento contrario al proyecto Gran Ballena.³

El alineamiento de bloques o de contextos se vio facilitado en el caso que estudiamos por la convergencia de otra serie de elementos. Por un lado, por el hecho de que un buen número de valores medioambientales están presentes, tanto en lo relativo a los ámbitos de la conservación o la protección de la naturaleza como a los que tienen que ver con las opciones energéticas. Por otro, encontramos también elementos económicos y políticos. Por tanto, cada grupo puede optar entre un conjunto amplio de bloques o de argumentos que favorecen la justificación de su posición contraria al proyecto, bloques y argumentos que, a su vez, le ayudan a convencer a su público del carácter bien fundamentado de esa posición contraria.

LOS DATOS

Con el objeto de subrayar los bloques utilizados para definir la amenaza medioambiental que presentaba para los diversos grupos el complejo hidroeléctrico de Gran Ballena hemos analizado textos procedente de 55 grupos norteamericanos, como ya hemos mencionado al principio del artículo. Nos

² Snow et al (1986) se refieren a dicho fenómeno hablando de «frame alignment», alineamiento de los marcos. En el presente texto hemos derivado de esa noción la de «alineamiento de los bloques», en función de la semejanza entre el uso de marco y bloque.

³ Para un examen de las formas de relación entre grupos que dan lugar a intercambios de información que acaban permitiendo esos alineamientos, véanse estos otros estudios, específicamente dedicados a los vínculos entre grupos: Lemieux et al 1993; Gallant 1994.

hemos centrado en dos tipos de documentos, ambos procedentes de los propios grupos: 1) las memorias o comunicaciones presentadas a decisores políticos en ocasión de audiencias públicas; y 2) la literatura interna y externa del grupo, es decir, los textos dirigidos a sus miembros y también al público en general. Naturalmente, sólo hemos tomado en consideración de esos documentos lo relativo al proyecto Gran Ballena. Para ver qué elementos de amenaza identifica el grupo y sobre cuáles de ellos insiste,⁴ hemos optado con contabilizar el número de apariciones de cada bloque o elemento del bloque en los textos de cada uno de los grupos.⁵

En el caso del proyecto Gran Ballena, la verdadera inseguridad, definida en el sentido estricto de «amenaza a las características esenciales de un actor», sólo es vivida por los grupos autóctonos *Cree* e *Inuit* de la región. Algunos se preguntan incluso si fueron ellos quienes desencadenaron la ola de inseguridad que caracteriza el debate. Sea como fuere, los grupos raramente hablan de una amenaza a su seguridad personal: lo que está en juego no es su salud. Aunque hayan recurrido a argumentos económicos ocasionalmente (que

permitían pensar en los Estados Unidos y en su población como víctimas) y aunque se haya hablado de la inseguridad de los *Cree*, lo cierto es que el grueso de sus reivindicaciones se han hecho en nombre del planeta.⁶

El análisis de los documentos nos permite identificar seis grandes bloques.

1 El primero, y dominante de largo, es que denominaremos «ecosistema frágil».⁷ El bloque, muy amplio, engloba todo el discurso sobre los animales cuya seguridad amenaza el proyecto, tanto la fauna acuática de los ríos afectados como la de la Bahía James (algunas de cuyas especies están amenazadas de extinción), como los caribús u otros animales terrestres o bien las aves migratorias que pasen a la vez por la bahía James y por los estados del nordeste de los Estados Unidos. Los grupos afirman que se producirían consecuencias nefastas en los hábitats naturales de dichos animales o en el grado de salinidad de las aguas, lo que podría afectar a sus fuentes alimenticias. El bloque comprende también una serie de inquietudes acerca de los efectos, previsibles e imprevisibles, de los cambios en los cursos de agua. También se menciona en ocasiones la deforestación que exigiría crear las presas de agua.

El bloque encuentra su resonancia cultural en las imágenes de la naturaleza en estado puro, salvaje. Quienes defienden esta perspectiva temen por la belleza de este paisaje poco explotado, percibido como uno de los raros santuarios naturales en los que el ser humano aún no ha dejado sus huellas. Frente a ellos, hablan de las imágenes de inmensas construcciones de hormigón, de enormes edificaciones, torres y tendidos eléctricos, todo ello perturbando la paz y belleza de la zona. Subrayan también que la apertura de carreteras hacia el norte, pensadas inicialmente para la construcción de las presas y del tendido eléctrico, supondría la vía para eventuales explotaciones ulteriores de los recursos mineros y forestales de la zona, lo que contribuiría también al deterioro del entorno.

2 En segundo lugar de importancia encontramos el bloque de los «derechos humanos». La aparición de grandes concentraciones de mercurio y la apertura de carreteras, dos consecuencias de la construcción de presas, podrían per-

⁴ De esta forma podremos verificar la hipótesis de un cierto alineamiento de los bloques, de acuerdo con la cuál cada grupo insiste en aquéllos que más valora.

⁵ Contar la insistencia de los grupos a partir de la frecuencia y no por la longitud del texto permite evitar el riesgo de sobreestimar la importancia de los bloques compuestos, en los que una cierta longitud es un prerequisite de una explicación convincente. Por otro lado, este método permite comparar de forma más fiel entre grupos con estilos de escritura muy diferentes entre sí, lo que implica a su vez importantes diferencias en la longitud de los textos. Tal opción es aún más importante por el hecho de que empleamos la frecuencia de los bloques para establecer el orden de importancia; utilizar la longitud hubiera favorecido los bloques sobre los que insisten aquellos grupos que redactan los textos más largos.

⁶ Se deriva una cierta inseguridad personal, evidentemente, en la medida en que si la naturaleza está afectada negativamente, las posibilidades de disfrutar de ella son limitadas. En el discurso de ciertos grupos, la realización del proyecto Gran Ballena constituiría tal catástrofe ecológica que la seguridad de los individuos extramuros de la región de la bahía James también estaría amenazada.

⁷ Gerson/Modigliani (1989) bautizan así los bloques utilizados en los medios de comunicación en su estudio de la cuestión de la energía nuclear. Sus bloques se titulan: «progreso», «independencia energética», «trayectorias (o tecnologías- suaves)», «responsabilidad pública» y «no rentabilidad económica».

judicar la salud y la seguridad cultural de los *Cree* de la bahía James. Los depósitos de las presas, sobre todo los de cierta envergadura, vierten, o al menos han vertido en el pasado, cierta cantidad de mercurio en el agua, mercurio que pasa a la cadena trófica (lo que perjudica a la fauna acuática, con lo que volvemos al primer bloque). Ese mercurio supone una amenaza a la salud de las poblaciones autóctonas de la región, habida cuenta de que el pescado es un ingrediente esencial de su dieta. Hidro-Quebec y los partidarios del proyecto indicaron a los *Cree* que deberían dejar de consumir durante un cierto tiempo el pescado local. Por tanto, el mercurio constituye una amenaza a la cultura *Cree* y al mantenimiento de las actividades pesqueras tradicionales. Además, también se verían amenazadas por el proyecto las actividades tradicionales de caza, habida cuenta del eventual desplazamiento de las poblaciones de animales.

La apertura de carreteras, segundo elemento del proyecto que podría perjudicar la seguridad cultural de los *Cree*, podría conllevar el acceso al Norte de diversos explotadores de recursos, lo que comportaría desplazar a las comunidades de sus emplazamientos tradicionales, lo que dificultaría el mantenimiento de las tradiciones. Los escenarios que se evocan sugieren incluso aumento de los índices de suicidio, de consumo de alcohol y de drogas, etcétera.

La imagen del «indio guardián de la naturaleza» se evoca con frecuencia. Los grupos desean proteger la seguridad cultural de los *Cree* en nombre de la defensa de los derechos humanos, pero también para preservar su modo de vida, percibido y presentado como estado de armonía con la naturaleza. Las actividades tradicionales de caza y pesca (no orientadas al provecho, el consumo masivo o la explotación a «nuestra» imagen y semejanza) se presentan como medios de subsistencia que respetan la naturaleza y su equilibrio. El mito del «indio guardián de la naturaleza» casa bien con el discurso medioambiental: «Las culturas de los pueblos indígenas proporcionan poderosos símbolos al movimiento ambientalista» (Perrolle 1993:2). Esta imagen de resonancia cultural está muy presente en los textos de los grupos que se oponen al proyecto Gran Ballena.

Cabe señalar también que, en este bloque, la seguridad ambiental se presenta como un derecho, algo que suele hacerse evocando a la vez el concepto de justicia ambiental.⁸

- 3 El tercer gran bloque alrededor del cual se articula el discurso de quienes se oponen al proyecto, que en buena medida coincide con argumentaciones cercanas a las «opciones suaves» de Gamson y Modigliana, tiene que ver con las «opciones energéticas». Importar electricidad de Quebec plantea diversos problemas. Los grupos plantean ante todo y en primer lugar la necesidad real de toda esa energía; a su parecer, esa necesidad no es tal. Sostienen al respecto que Quebec, como los Estados Unidos, son sociedades sobreconsumistas, en especial en materia de energía. De ahí que menudeen las sugerencias de invertir la misma cantidad de dinero en medidas de eficacia energética y de conservación y no en contratos con Hidro-Quebec.

⁸ El concepto, objeto de numerosos estudios recientes (Capec 1992 y 1993; Been 1993; Lynch 1993; Starkay 1994), presenta la seguridad ambiental de forma que pueda percibirse como un derecho (Low 190: 17), derecho al que todos deberían tener igual acceso. Pues bien, puede constatarse a menudo que no sucede tal cosa; las capas pobres de la sociedad o las minorías étnicas suelen ser víctimas de discriminación o de racismo ambiental. Existen estudios sobre el emplazamiento de vertederos, industrias contaminantes y otros usos del territorio localmente indeseables que demuestran que su distribución en la sociedad es desigual (Been 1993: 1015). Además, si el emplazamiento elegido para la instalación de ese uso del territorio no es a priori un lugar particularmente pobre o habitado por minorías étnicas (particularmente negros), «la fuerzas normales de la movilidad residencial pronto se encargarán de recrear una situación en la que los habitantes cercanos a tales lugares» respondan básicamente a esas características (Been 1993:1007).

El concepto de justicia ambiental suele comprenderse y analizarse como una reivindicación procedente de las víctimas, que luego se generaliza al conjunto de víctimas con características semejantes (Perrolle 1993:1). Pues bien, en nuestro estudio no es sólo el grupo «tratado injustamente» el que emplea ese discurso. De ahí que los grupos norteamericanos estudiados, que no son víctimas directas, evoquen la noción de racismo ambiental hacia los habitantes autóctonos, hasta el punto de llegar a hablar a veces de genocidio. Según los estudios del concepto de justicia ambiental, parece que los grupos no suelen emplear a menudo esa argumentación para defender a los negros oprimidos de los Estados Unidos (al menos hemos sido incapaces de encontrar ninguna obra que lo haga).

Por otro lado, se proponen otras opciones energéticas, que se perciben como menos nocivas para el medio ambiente. De hecho, si bien el proyecto Gran Ballena pertenece a la categoría de las energías renovables, por lo general recomendadas por los ambientalistas, éstos consideran que este proyecto es demasiado grande. Ello forma parte de la conocida ideología de «a menos tamaño, más belleza» (es decir, «lo pequeño es hermoso»), un llamamiento a la simplicidad, a la modestia. Los grupos, por tanto, rechazan las grandes construcciones, consideradas estatuas de homenaje a la tecnología (quebequesa), a favor de proyectos hidroeléctricos más pequeños, o de la energía solar o eólica. Algunos grupos defienden de forma ardiente una opción energética particular (sobre todo el gas natural) o grandes proyectos articulados de conservación basados en la gestión de la demanda. Otros, por el contrario, mencionan a veces que importar energía de Hidro-Quebec perpetúa la situación de dependencia energética de los Estados Unidos, aunque suscitando a Oriente Medio por el Canadá.⁹

- 4 Vinculado a este último elemento del bloque «opción energética» encontramos un conjunto de argumentaciones acerca de las «consecuencias económicas», y políticas, simbolizado en la imagen de la exportación de empleos. En realidad, muchos evocan el nacionalismo económico y quieren que las necesidades energéticas locales sean cubiertas por proyectos que creen ocupación en Estados Unidos y no en el Quebec. Si los Estados Unidos necesitan más energía, sostiene, su producción debería servir al menos a «nuestro» relanzamiento económico y no al de los de fuera.
- 5 El bloque «contratos» cuestiona, por su parte, la competitividad, la rentabilidad de los contratos firmados con Hidro-Quebec (así como la del propio complejo). Los grupos que sostienen este tipo de argumentaciones afirman que los contratos en cuestión estipulan que Hidro-Quebec tendría prioridad en épocas de gran demanda y

evocan la posibilidad de averías o de boicots al suministro. Dicho lisa y llanamente, dudan de la fiabilidad del suministro energético, además de considerar que las tarifas, dada la coyuntura del año, no son competitivas.

- 6 El sexto y último bloque, de naturaleza algo diferente que los anteriores, no se ocupa de las consecuencias de proyecto, sino que expresa desconfianza respecto de Hidro-Quebec, respecto del gobierno del Quebec (o del canadiense), acerca de las compañías locales que aspiran a firmar contratos con Hidro-Quebec e incluso hacia las autoridades locales. Podríamos denominar al bloque «respeto de las reglas» o «integridad de Hidro-Quebec». Los grupos piden en este caso acceso a todos los documentos (preferentemente en inglés) y cuestionan la forma en que se han relacionado los estudios de impacto: la metodología, la región elegida (en su opinión el estudio hubiera debido ser más global), la división del estudio (sostiene que se dividió en dos el estudio para poder construir carreteras y aeropuertos antes de haber completado el estudio sobre el impacto del complejo), el respeto de las reglas generales y de la ética. Algunos llegaron incluso a hablar de una policía de Hidro-Quebec que habría amenazado a la población autóctona, se habría infiltrado en los grupos ecologistas de los Estados Unidos, etcétera. Los grupos intentan de esta forma mostrar que tras el proyecto subyacen intereses políticos antes que energéticos o incluso económicos. Concretamente, sostienen, lo que se busca es lograr la independencia energética del Quebec (haciendo que paguen la factura los estadounidenses) o, simplemente, construir grandes complejos hidroeléctricos porque se habrían persuadido, en un momento u otro, que eso era lo que tocaba y ahora ya no saben como volver atrás. Ocasionalmente, algunos grupos ponen en duda el respeto de la democracia. En general, puede decirse que los grupos estudiados dudan todos ellos de la buena fe de Hidro-Quebec.

Hay que señalar también, finalmente, algunas argumentaciones que o bien no casan con ninguno de los bloques o bien pueden adscribirse a varios de ellos. Así, algunos grupos manifiestan sus dudas acerca de la sustentabilidad de los

⁹ Además, en estos discursos suele aparecer también el temor a la eventual secesión del Quebec, por lo que se cuestiona también la fiabilidad de los contratos.

El discurso sobre la seguridad medioambiental

proyectos; otros afirman que las industrias del aluminio contaminantes de Quebec se beneficiarían de una tarifa especial para la energía procedente del complejo, lo que incrementaría la inseguridad ambiental global; o, por último, otros muestran su inquietud por las posibles consecuencias de los campos electromagnéticos generados por los tendidos de alto voltaje que conducirían la electricidad desde el norte de Quebec hacia los centros de consumo estadounidenses.

A continuación examinaremos si el discurso de cada uno de los grupos difiere de los bloques a través de los cuales se ha alineado el movimiento, concediendo un lugar importante al tema privilegiado del grupo.¹⁰ Para hacerlo hemos analizado sistemáticamente los escritos de cada grupo y hemos contabilizado el número de argumentaciones que se centra en el tema privilegiado, en relación al número total de argumentaciones empleado. De los cincuenta y cinco grupos de la muestra, hemos eliminado los veinte que no muestran, a priori, un tema privilegiado evidente, tanto los 17 fundados específicamente para oponerse al proyecto Gran Ballena, que por tanto no destacan por usar un bloque más que otro, como los grupos de investigación sobre los intereses públicos de los tres estados, que en teoría deberían ocuparse de todos los bloques susceptibles de preocupar al público.

De los 35 grupos restantes, si bien todos aludían a diversos bloques, sólo uno no concentraba su argumentación sobre su tema privilegiado, tres eran compartidos e insistían tanto en su tema privilegiado como en otro. No obstante, 27, casi tres cuartos, articulaban su argumentación alrededor del tema en torno al que se había concebido el grupo, de manera que los otros bloques o argumentaciones se empleaban básicamente como complementos que enriquecían sus tesis.

Por tanto, nos quedan cinco casos, susceptibles de análisis y tratamiento más detallado.

a) Dos de ellos son grupos con vocación ambientalista, pero oficialmente vinculados a un aspecto específico, como los ríos o los campos electromagnéticos. Esos dos grupos insisten mucho en su conjunto en el bloque más medioambiental, el «ecosistema frágil», pero no ponen el acento sobre el ámbito particular que les caracteriza.

- b) Otro grupo, preocupado sobre todo (oficialmente) por la eficacia energética, centra su discurso en las consecuencias biofísicas de la realización del complejo Gran Ballena. Resulta así lógico creer que intenta mostrar los efectos negativos de instalaciones que no serían particularmente necesarias si se practicara la conservación y el uso eficiente de la energía. Sea como fuere, su discurso no está centrado en su tema privilegiado
- c) El proceso inverso se observa en un grupo articulado en torno a los recursos naturales; basa su discurso en el bloque «opciones energéticas». La lógica, invertida en este caso, nos permite suponer que se busca convencer que con menos despilfarro o con tecnologías más suaves se protegerían mejor los recursos naturales. Por tanto, los textos acaban ocupándose menos de los recursos naturales que de la energía.
- d) Por último, un grupo de solidaridad (en este caso con la población Cree autóctona) se ocupa más de las consecuencias económicas que de los derechos humanos. Sin embargo, dudamos en clasificarlo como un grupo que no se ocupa de su tema privilegiado, puesto que se comporta así para convencer a quienes no sienten preocupación ni por el medio ambiente ni por la población autóctona. Por tanto, el grupo se sirve científicamente de un bloque que considera secundario para argumentar a favor de su posición, en este caso realmente basada en el bloque que en verdad privilegia.

Nuestras hipótesis secundarias respecto del alineamiento de los bloques resultan por tanto verificadas. Si bien cada grupo tiende a articular su discurso alrededor de un bloque privilegiado, resulta también cierto que el discurso general presenta cierta unanimidad, habida cuenta que todos los grupos emplean prácticamente casi todos los bloques. En suma, parece claro que el movimiento norteamericano de oposición al proyecto Gran Ballena constituye un todo coherente,

¹⁰ Por tema privilegiado entendamos los temas que parecen más cercanos a la razón de ser del grupo. Por ejemplo, los grupos dedicados a la defensa de los derechos humanos deberían privilegiar el segundo bloque, el de los «derechos humanos».

que puede estudiarse de forma global y agregada, sin tener que examinar separadamente las tesis de cada grupo.

CONCLUSIONES

Además de su valor empírico y descriptivo, el presente estudio del discurso de los grupos estadounidenses acerca del proyecto Gran Ballena permite extraer algunas conclusiones y elementos analíticos acerca del discurso ecologista relacionada con la seguridad ambiental. Cabe señalar que los componentes de la argumentación, de la manera en que deja patente el uso del método de bloques de Gansom y Modigliani, están relacionados tanto con los riesgos medioambientales propiamente dichos como con otras formas de riesgo. Así, si bien el primer bloque («ecosistema frágil») es propiamente ecológico, los otros aluden a muchas otras formas de seguridad. El segundo bloque («derechos humanos») se ocupa de la seguridad de la persona, en un sentido ambiental, ciertamente, pero también en su dimensión cultural. El tercer bloque («opción energética») se encuentra a medio camino de la seguridad ambiental y de la seguridad económica, es decir política (autonomía energética, etcétera). Justamente sobre esta segunda dimensión o segundo tipo de la seguridad versa el cuarto bloque («consecuencias económicas»). Igualmente, la desconfianza económica del quinto bloque y la política del sexto muestran que se alude también a este tipo de seguridad.

El caso estudiado muestra claramente que los discursos de los grupos de presión acerca de las cuestiones de seguridad en el medio ambiente no son unilaterales. Dicho de otra forma, aluden obvia y evidentemente al aspecto o dimensión propiamente medioambiental de la seguridad, pero también pueden aludir a otras formas o dimensiones de la seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- BEEN, Vicky (1993), «What's Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses», en *Cornell Law Review*, vol. 78, nº 6, pp. 1001-1085.
- CAPFC, Stella M. (1992), «Environmental Justice, Regulation and the Local Community», en *Social Problems*, vol. 22, nº 4, pp. 729-746.
- DAKE, Karl (1992), «Myths of Nature: Culture and the Social Construction of Risk», en *Journal of Social Issues*, vol. 48, nº 4, pp. 21-37.
- GALLANT, Nicole (1994), *Coalitions, réseaux de politiques et mouvements sociaux: fondements d'un modèle empirique des ligues des groupes d'intérêt*, Quebec, Univ. de Laval (Memoria de maestría, inédita).
- GAMSON, W.A./MODIGLIANI, A. (1989), «Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach», en *American Journal of Sociology*, vol. 95, nº 1, pp. 1-37.
- LEMIEUX, Vincent et al. (1993), *Les coalitions environnementales dans le dossier Grande-Baleine*, Informe de investigación inédito.
- LOWE, Theodore J. (1990), «Risks and Rights in the History of American Governments» en *Daedalus*, vol. 119, nº 4, pp. 17-40.
- LYNCH, Barbara Deutsch (1990), «The Garden and the Sea: US Latino Environmental Discourse and Mainstream Environmentalism», en *Social Problems*, vol. 40, nº 1, pp. 108-124.
- MAZUR, Allan (1981), *The Dynamics of Technical Controversy*, Washington, Communication Press.
- PERROLLE, Judith (1993), «Comments from the Special Issue Editor: The Emerging Dialogue on Environmental Justice», en *Social Problems*, vol. 40, nº 1, pp. 1-4.
- SNOW, David A. et al. (1986), «Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation», en *American Sociological Review*, vol. 51, pp. 464-481.
- STARKEY, Deb (1994), «Environmental Justice: Win, Lose or Draw?», en *State Legislatures*, vol. 20, nº 3, pp. 27-3.

Icaria & Más Madera

1. **CORRUPCIÓN**
¿Qué sistema la produce?
José María Tortosa
2. **CÓMO NOS VENDEN LA MOTO**
Información, poder y concentración de medios
Noam Chomsky / Ignacio Ramonet
3. **¡HAGAN JUEGO!**
Políticas económicas de ajuste en el Tercer Mundo
James Petras / Steve Vieux
4. **LA COMPASIÓN NO BASTA**
Genocidios a fin de siglo
Vicenc Fisas
5. **SECRETOS QUE MATAN**
Exportación de armas y derechos humanos
Vicenc Fisas
6. **EL MURO INVISIBLE**
El Mediterráneo como espacio común
Bichara Khader
7. **EN EL NOMBRE DE DIOS**
Colonialismo versus integrista en la tragedia
argelina
Sami Naïr
8. **AVISO PARA NAVEGANTES**
¿Antopistas de la información o monocarril de las
corporaciones?
Herbert I. Schiller
9. **EL PATIO DE MI CASA**
El nacionalismo en los límites de la mera razón
José María Tortosa
10. **GOLPE DE ESTADO AL BIENESTAR**
Crisis en medio de la abundancia
Pedro Montes
11. **CÓMO SE REPARTE LA TARTA**
Políticas USA al final del milenio
Noam Chomsky
12. **CAFÉ AMARGO**
Por un comercio Norte-Sur más justo
Setem
13. **CHINA**
¿Superpotencia del siglo XXI?
Xulio Ríos
14. **QUIEN PARTE Y REPARTE...**
El debate sobre la reducción del Tiempo de Trabajo
Jorge Reichmann / Albert Recio
15. **COMERCIO JUSTO, COMERCIO INJUSTO**
Hacia una nueva cooperación internacional
Michael Barrat Brown
16. **LA CAUSA SAHARAUI Y LAS MUJERES**
Siempre fuimos tan libres
Dolores Juliano
17. **REBELDES, DIOSES Y EXCLUIDOS**
Comprender el fin del milenio
Mariano Aguirre / Ignacio Ramonet

La escasez de agua: una amenaza para la seguridad mundial

Ashok Swain*



EL AGUA: SU CRECIENTE CARESTÍA

El agua es uno de los bienes más valiosos para la humanidad. Según algunos lo que da vida al mundo. Desde tiempos inmemoriales, los ritmos de la vida diaria en muchas regiones se han visto marcados por la disponibilidad de agua. La importancia crítica del agua para la supervivencia de la raza humana se puede ver en las primeras civilizaciones cuyo crecimiento y sustento estaban íntimamente ligados a sus sistemas de distribución de agua.

El agua también es una de las sustancias más comunes en la Tierra. El volumen total de agua disponible en nuestro planeta es de 1,41 billardos de kilómetros cúbicos. Si estuvieran distribuidos de forma uniforme, cubrirían la superficie de la tierra con una capa de agua de cerca de tres kilómetros de profundidad. Sin embargo, el 98% de este volumen no se puede utilizar ya que se encuentra en el agua salada de los océanos, mares interiores, y profundos depósitos subterráneos. La mayor parte del 2% de agua dulce restante se encuentra almacenada en capas de hielo, glaciares, acuíferos

Fotografía de A.M.O.

subterráneos, en el suelo, en la atmósfera, y en los seres vivos. Excluyendo los lagos, sólo alrededor de 2.000 kilómetros cúbicos de agua dulce, sobre todo en ríos, están disponibles para el consumo humano (World Resources 1990, 166).

El agua también es muy caprichosa en su distribución desigual. Más del 80% de la escorrentía de todo el mundo se concentra en la zona templada del norte, en la que vive una pequeña parte de la población. En las áreas tropicales y áridas, donde vive la mayoría de la población, el resto de los limitados recursos hídricos también está distribuido de forma desigual. La casi totalidad de los países en desarrollo se localizan en las regiones áridas, semiáridas, tropicales y subtropicales; muchos de ellos se enfrentan a severas carestías de agua. Según Malin Falkenmark, la creencia de que el agua dulce es abundante domina la conciencia del mundo desarrollado que vive en la zona templada (Falkenmark 1990, 178). Así, los especialistas en desarrollo y gestión hidrológica del Norte templado muestran «ceguera ante el agua» o un «sesgo templado»

* Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos. Universidad de Uppsala, Suecia

(Falkenmark 1993, 11-12). Los ríos, la mayor fuente de agua dulce, también están distribuidos de forma desigual entre los países de las regiones áridas (*The World Water*). El caudal del río Amazonas por sí solo supone el 80% del caudal medio de Sudamérica. De igual forma, el 30% del caudal total en África tiene su origen en la cuenca de un único río, el Congo/Zaire.

El uso mundial del agua dobló entre 1940 y 1980, y se espera que se vuelva a duplicar a finales de siglo. Como la población crece y la cantidad de agua disponible permanece constante, la demanda máxima per cápita que un país puede soportar disminuye de manera equivalente. La población mundial está creciendo en la actualidad a un ritmo de alrededor de un cuarto de millón de personas por día, o 90-100 millones de personas cada año. De acuerdo con las proyecciones del Informe del Banco Mundial, el 95% del crecimiento futuro tendrá lugar en los países en desarrollo de África, Asia y Latinoamérica (*World Bank*, 26). Con el fenomenal crecimiento de la población mundial también han aumentado las exigencias de agua para la producción de energía, el consumo doméstico, la intensificación de la agricultura, y la industria. La agricultura es responsable del 69% de la captación global de recursos hídricos, la industria del 21%, el suministro urbano del 6%, y los embalses del 4%. Aunque mucha del agua captada vuelve a los ríos u otros sistemas hidrológicos para ser usada por otros consumidores. Si se tiene en cuenta solamente el consumo de agua la agricultura usa el 89%, la industria el 3%, el suministro urbano el 2%, y los embalses el 6% (*Shiklomanov* 1993, 13-24). Estas cifras muestran el alto consumo de agua en el sector agrícola. Además, el volumen de agua usado por las redes de riego se ha multiplicado por diez durante este siglo, y todavía se están llevando a cabo planes que comportarán una expansión aún más rápida. La introducción de variedades híbridas de plantas es la principal razón del creciente uso de agua en el sector agrícola. La utilización de fertilizantes y pesticidas a una escala masiva también contamina las provisiones disponibles de agua.

En la mayoría de países del hemisferio norte, donde hay una abundante disponibilidad de agua per cápita, las provisiones de agua están contaminadas por diversas actividades humanas como el despilfarro, la urbanización masiva,

y los vertidos de desechos industriales. Los modernos inodoros e instalaciones como piscinas privadas en las casas de los países desarrollados del Norte templado, han sido responsables de consumos de agua que exceden los 500 litros per cápita al día. El nivel medio en los países en desarrollo es de menos de 50 litros per cápita al día. La calidad del agua se ha convertido en uno de los mayores problemas medioambientales en muchos de estos países industrializados. En Canadá, un país rico en recursos hídricos que dispone del 9% de las provisiones mundiales de agua dulce, hay informes de carestías locales de agua y de una extendida contaminación tanto de las aguas superficiales como subterráneas. La situación en los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Rusia y Polonia es todavía peor. La calidad del agua de los ríos de los países industrializados se ve atacada por muchos contaminantes; la contaminación química es general, y hay altos niveles de nitratos procedentes de los fertilizantes agrícolas. La contaminación industrial y química en la proximidad de los centros urbano-industriales de los países en desarrollo, aun siendo menos común es alarmante. Se estima que el 70% de los ríos de la India están contaminados por los vertidos industriales (*Clarke* 1991, 25). El mundo ya se encuentra «en medio de una revolución urbana» según el Fondo de las Naciones Unidas para la Población. A finales de siglo el 77% de la población latinoamericana, el 41% de la de África y el 35% de la de Asia vivirá en ciudades (*United Nations Population Fund* 1991, 9-10). Las ciudades en los países en desarrollo ya están rodeadas de suburbios en los que viven millones de habitantes en chabolas, la mayoría de ellas ilegales. Las aguas residuales domésticas no tratadas provenientes de estas áreas contaminan casi todos los grandes ríos en los países en desarrollo.

Aproximadamente el 40% de la población mundial, en 88 países en desarrollo, se enfrenta ya a serios problemas de escasez de agua (*United Nations Population Fund*). Cada vez más países están entrando gradualmente en una situación de estrés hídrico y de carestía crónica de agua. La escasez de agua ya se ha convertido en un gran problema para muchos países de Oriente Medio, norte de África y la África subsahariana. Estas regiones también experimentan rápidos crecimientos de población. Egipto utiliza en la actualidad el

97% de sus recursos hídricos disponibles: 40 metros cúbicos por persona y año, un quinto del consumo británico per cápita. Además, se espera que la población egipcia aumente de 54 millones en 1990 a 94 millones en el año 2025 (Sadik 199, 8). Las escaseces de agua en China, India y Méjico ya han alcanzado proporciones alarmantes. China, con sólo el 8% de los recursos hídricos renovables, se enfrenta a caras dificultades para satisfacer las demandas de agua de una población de más de mil millones (Postel 1991, 134). Cerca de 40 millones de personas en zonas rurales del norte de China ya se ven afectadas por la escasez de agua. En los centros urbanos las capas freáticas disminuyen entre 12 y 15 pies¹ cada año, y los acuíferos que suministran agua a Beijing y Tianjin están casi secos (Camp 1993, 130). Además de las megaciudades, centenares de miles de pueblos en toda India sufren déficits de agua, y estas cifras están aumentando. En verano, especialmente en la ciudad de Madrás, una gran parte de sus habitantes se quedan sin agua durante varios días seguidos. La situación es tan grave en la ciudad de Méjico que algunas zonas se están hundiendo al menguar los depósitos subterráneos.

EL AGUA COMO FUENTE DE CONFLICTOS

La carestía mundial de agua amenaza la vida y prosperidad de las generaciones presentes y futuras. Cada día que pasa se ensancha la brecha entre las necesidades de la población que crece y los recursos hídricos que disminuyen. No es difícil percibir las consecuencias en los países de las regiones áridas y tropicales que tienen un muy limitado abastecimiento de agua.

El crecimiento de la población acompañado por una rápida industrialización, urbanización masiva, e intensificación de la agricultura aumentará la demanda de recursos hídricos al mismo tiempo que contaminará el suministro. La sobreexplotación de los recursos hídricos puede provocar ca-

restías extremas. Desde esta perspectiva, todos los actores sociales se verán afectados por las malas expectativas presentes y futuras en relación con la disponibilidad de agua. Estos actores intervendrán conscientemente y con determinación por sus propios intereses. La creciente rivalidad, potencialmente puede destruir los acuerdos sociales existentes sobre la distribución del agua en la sociedad. Surgirán nuevos actores organizados con comportamientos conflictivos; o, en sociedades con una estructura administrativa débil y cargadas de dicotomías étnicas y sociales, crecerán las incompatibilidades entre los actores ya existentes.

Los ríos son una buena muestra de esta delicada situación. El 40% de la población mundial depende directamente del agua dulce de los ríos, y alrededor de dos terceras partes de esta gente viven en países en desarrollo. Doscientos catorce de los grandes ríos del mundo están compartidos por dos o más países, y 23 de ellos por cinco o más naciones (United Nations). Asimismo, cuencas fluviales de segundo e incluso de tercer orden, en ocasiones son más importantes que ríos de primer orden, a nivel económico y político para los estados ribereños. El número total de cuencas fluviales internacionales es sensiblemente más alto que el número de ríos de primer orden contabilizado por el estudio de las NN UU. Un buen ejemplo de ello es la infravaloración de los ríos internacionales entre India y Bangladesh. Según el estudio de las NN UU sólo hay una mega-cuenca, el Ganges-Brahmaputra (compartida por India, Bangladesh, China, Nepal, y Bhutan), mientras que la Comisión Fluvial Conjunta de India y Bangladesh señala 54 sistemas fluviales comunes a ambos países.

Cuando diversos países dependen de los mismos sistemas fluviales, la captación y contaminación de agua en la cuenca superior puede conducir a conflictos entre las partes superior e inferior de las cuencas. Según Asit K. Biswas: «La raíz de la palabra rival procede del término latino *rivalis* que en su origen significaba que usan el mismo río (*rivus*)». La creciente carestía de agua y la distribución desigual y multilateral de este recurso prepara el terreno para un mayor número de conflictos por el agua en el futuro cercano. No sólo el pronóstico de futuros conflictos por los recursos hídricos nos muestra un panorama pesimista, sino que los

¹ Un pie = 30,48 cm (N. del T.).

conflictos actuales por la misma razón ya se han convertido en una seria preocupación.

La relación entre medio ambiente y conflicto se puede investigar en dos dimensiones divergentes. De acuerdo con el análisis tradicional, la destrucción del medio ambiente se puede ver como una consecuencia del conflicto. Varios estudios, sobre todo en el período de posguerra, se han dedicado a explorar este aspecto de la conexión causal. No obstante, en los últimos años, un sustancial esfuerzo investigador se ha destinado a estudiar la dirección inversa de la conexión: la destrucción ambiental puede, por sí misma, ser la causa de conflictos (Homer-Dixon 1991; 1994). Al ser el agua el principal constituyente del entorno natural, el nexo entre carestía de recursos hídricos y conflictos sociales organizados también puede ser estudiado al menos en dos dimensiones distintas. En primer lugar, un conflicto social puede ser el causante directo de la carestía de agua al destruir o restringir el acceso a las instalaciones de reserva de agua o forzando migraciones a gran escala a nuevas zonas. Recientemente, los grupos enfrentados en Yemen y en la antigua Yugoslavia usaron las infraestructuras de embalse de agua como objetivos para crear problemas a sus adversarios. La migración masiva de Ruanda a Zaire en julio de 1994, como resultado de conflictos étnicos, provocó la escasez de agua dulce en el suministro a las regiones que recibieron a los refugiados. Sin embargo, la intención de este artículo es centrarse en la segunda dimensión de la relación: la carestía de recursos hídricos como causante por sí misma de conflictos graves en la sociedad.

Los conflictos por el agua se pueden encontrar a todos los niveles de la sociedad, no sólo entre los estados-nación, sino también en el interior de los estados-nación, y entre distintas unidades del estado-nación. Los problemas por el agua pueden crear nuevos grupos conflictivos en el interior de un estado y, en otros casos, introducir elementos de incompatibilidad entre las unidades administrativas ya existentes así como entre grupos étnicos.

Conflictos entre los estados (estado contra estado)

Un origen común de muchos conflictos en la historia se puede encontrar en el deseo de los estados de obtener territorio y recursos naturales. En el período de la post-Segunda Guerra Mundial, la conquista de territorios ajenos se ha convertido en poco aceptable e imprudente estratégicamente. En cambio, el foco se ha desviado hacia la adquisición de recursos naturales de otros para hacer frente a las crecientes necesidades y deseos de la población propia. En una situación de carestía de agua, los ríos compartidos, uno de los principales proveedores de agua dulce, han proporcionado un terreno bien abonado para conflictos entre los estados coribereños. Cuando un estado busca el «desarrollo» adquiriendo o explotando más de lo que se entiende que es su parte de agua, afecta a los intereses de los otros estados usuarios. Las acciones que siguen por parte de los estados afectados para proteger sus intereses pueden terminar, eventualmente, en conflicto.

Muchos de los conflictos interestatales que tienen lugar en la actualidad afectan a usuarios de cuencas fluviales internacionales en distintas partes del mundo. Algunos de los conflictos por ríos importantes más extensamente estudiados son: el Jordán (Israel y naciones árabes), el Nilo (Egipto, Sudán y Etiopía), el Colorado (Estados Unidos y México), el Eufrates (Turquía, Siria e Irak), el Danubio (Hungría y Eslovaquia), el Han (Corea del Norte y Corea del Sur) y el Ganges (India, Bangladesh y Nepal).

El conflicto por los recursos hídricos más divulgado se ha centrado en el control de la cuenca del río Jordán entre los Estados ribereños Israel, Jordania, Líbano y Siria. Las discrepancias sobre las aguas del Jordán, Litani, Orontes, Yarmuk y otros ríos fueron una de las principales causas de la guerra árabe-israelí de 1967, y también influyeron en la decisión israelí de invadir Líbano en 1982 (Cooley 1984, 3-4). El desacuerdo sobre el reparto del agua también ha sido un serio obstáculo en las actuales negociaciones entre Israel y Siria. Según Lowi: «Dado el estrés en el suministro de agua en Israel, Jordania, Cisjordania y la Franja de Gaza —unido a la ausencia de fuentes adicionales sin explotar, las tendencias

en el crecimiento de la población y las sequías recurrentes— los acuerdos de toda la cuenca para compartir y utilizar el agua son cruciales para la estabilidad de la región a largo plazo ... la alternativa muy probablemente será una creciente carestía y la guerra» (Lowi 1993, 138).

Desde los años veinte, Egipto y Sudán han compartido el agua del río Nilo por acuerdo de los dos gobiernos. En la actualidad Sudán quiere revisar el último acuerdo, que fue firmado en 1959, para obtener una mayor cuota de agua. Sin embargo, la principal amenaza para el abastecimiento de agua a Egipto se encuentra en Etiopía, que controla el Nilo Azul, un afluente que aporta el 80% del agua del Nilo que llega a Egipto. Al no ser parte en el acuerdo legal entre Egipto y Sudán, Etiopía planea desviar parte del agua del Nilo Azul para su propio proyecto de riego.

La situación todavía es de tensión. En 1985, Butros Butros-Ghali, que fue ministro de Asuntos Exteriores egipcio antes de ser elegido Secretario General de las NN UU, avisó: «La próxima guerra en nuestra región será por las aguas del Nilo, no por política» (Myers 1989, 32). La reciente aparición de Eritrea como un estado independiente en el área de captación de aguas del Nilo ha complicado todavía más la situación.

El río Colorado es compartido por dos Estados conibereños: los Estados Unidos de América y México. La sobreexplotación en las zonas estadounidenses de la cuenca superior provocó el aumento del contenido salino, que afectó negativamente a la producción agrícola mejicana en los años sesenta. Después de décadas de negociaciones, los Estados Unidos estuvieron de acuerdo en garantizar un cierto nivel de salinidad del río (Falkenmark 1986, 95-96), pero esto no satisficó completamente a los mejicanos. Cuando la disparidad del poder entre los países de las cuencas superior e inferior es tan grande, las opciones de la parte inferior para proteger sus intereses son limitadas.

Actualmente, Turquía está llevando a cabo su plan de construcción de alrededor de 20 infraestructuras hidroeléctricas y para riego en las zonas altas del río Eufrates. Este enorme «Proyecto de Anatolia» con certeza provocará cortes de agua para los usuarios de la cuenca inferior, sobre todo en Siria (Gamba-Stonehouse 1992, 109). Cuando los proyec-

tos de Turquía estén terminados el caudal del Eufrates hacia Siria podría verse reducido en más del 40% y hacia Irak en más del 80% (*The Economist*, 12 de mayo de 1990, 54-59). El temor a carestías futuras ya ha provocado que la relación entre Siria y Turquía sea tensa. Irak, que aún se está recuperando de la Guerra del Golfo y de las sanciones internacionales, parece que está esperando el momento justo para implicarse directamente en el conflicto.

Recientemente, Hungría y Eslovaquia han discrepado seriamente sobre la construcción y funcionamiento del proyecto Gabčíkovo / Nagymaros en el río Danubio, complicando todavía más la frágil seguridad en Centroeuropa (Rich 1992, 216-18). La construcción de una gran presa en el río Han por parte de Corea del Norte en los últimos años ochenta, ha añadido otro hito en la larga disputa entre Corea del Norte y Corea del Sur. Un intratable conflicto por la distribución del agua del río Ganges entre India y Bangladesh precede a la creación del propio Bangladesh (Swain 1993a, 429-39).

La lista de conflictos internacionales por el agua no termina aquí. Hay constancia de conflictos por el Indus entre India y Paquistán; por el Salween/Nu Jiang entre Burma y China; por el Mekong entre Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam, por el Paraná entre Argentina y Brasil; por el Lauca entre Bolivia y Chile; por los Grandes Lagos entre Canadá y Estados Unidos; por el lago Chad entre Nigeria y Chad; por el Rhin entre Francia, Holanda, Suiza y Alemania; y por el Szamos entre Hungría y Rumanía. En algunos casos hay acuerdos vigentes para regular la distribución de agua entre los estados ribereños, pero la creciente carestía está amenazando su continuidad.

Fuera de Oriente Medio, la mayoría de los conflictos por el agua han sido de naturaleza «no-armada», aunque la amenaza del uso de armas no es inusual. Ya a mediados de los ochenta, los servicios estadounidenses de inteligencia habían estimado que había como mínimo diez lugares en el mundo donde podía estallar la guerra por la escasez de agua dulce (Starr 1991, 17). Actualmente, el Nilo, el Eufrates y el Indus están cerca de convertirse en fuente de acciones hostiles. En las regiones del norte de África y del sur de Asia, la grave carestía de agua combinada con la inestabilidad regio-

nal hace aumentar las posibilidades de uso de la fuerza por las partes en conflicto en un futuro cercano.

CONFLICTOS CON EL ESTADO (ESTADO CONTRA GRUPO)

La escasez de recursos hídricos también tiene el poder de sembrar el conflicto entre el estado y sus actores internos. El uso de las fuentes de agua por el estado al construir embalses, infraestructuras de riego o industrias en una área o región en particular, puede ser percibida por la población local como explotación en interés de otros. Los partidos regionales pueden actuar o se pueden formar grupos ecologistas para enfrentarse a las acciones del estado. Si un grupo/región explota más de lo que «se percibe» como su cuota de agua con el apoyo del estado, entonces este conflicto inter-grupal o inter-regional puede intensificarse y convertirse en un conflicto entre el grupo/región explotado y el propio estado.

En los últimos años, la construcción a gran escala de embalses para el uso «eficiente» de los recursos hídricos ha creado situaciones de tensión entre estados y grupos de sus propios ciudadanos. La cada vez mayor demanda para riego y energía moviliza los organismos del estado para la construcción de proyectos hidrológicos a gran escala, provocando grandes desplazamientos de población y sumergiendo vastas áreas. En muchas ocasiones, la población afectada negativamente por estos proyectos se lanza a la lucha contra el estado. La lista de los proyectos hidrológicos a gran escala que han causado este tipo de revuelta es muy larga. Los mayores incluyen: Sanmenxia y las Tres Gargantas en China; Madur Oya y Mahavali en Sri Lanka; Mangla, Nanela y Tarbela en Paquistán; Kaptai en Bangladesh; Arun en Nepal; Akasombo en Ghana; Kossou en Costa de Marfil; Tana y Athi en Kenia; Itaparica y Tucuruí en Brasil; Kainji y Níger en Nigeria; Ataturk y Keban en Turquía; Lam Pao y Nam Pong en Tailandia; Kedong Ombo y Batang Ai en Indonesia; el alto Pampang en Filipinas; Manantali en Mali; Savajina en Colombia; Brokopondo en Surinam; Caracol y Netzahualcoyotl en México; y Nam, Ngum en Laos. India, donde se encuentran más de la mitad de los embalses a gran

escala existentes en el mundo, necesita una lista propia. Los proyectos hidrológicos que recientemente han provocado movimientos de protesta de la población desplazada son: el embalse Pong, el proyecto Subarnarekha, el proyecto Nagarjunsagar, el proyecto Srisaïlam, el embalse del bajo Manair, los proyectos del alto Krishna, el embalse Tehri, los proyectos Narmada y el proyecto del embalse Ukai.

En ocasiones, la disputa por el reparto o el uso de los recursos hídricos puede empezar con los grupos que compiten en el interior de un estado, pero la percepción de que el estado favorece a un grupo en particular lo convierte en parte en el conflicto. Asimismo, si la destrucción del medio ambiente causada por la explotación de la fuente de agua es percibida como una imposición intencionada del estado sobre una región o pueblo en concreto, se puede formar una identidad de grupo, conduciendo a un conflicto con el Estado. La construcción de proyectos hidrológicos en el norte de Suecia para proporcionar energía a las zonas industriales del sur se ha convertido en un contencioso entre el pueblo *Sami* del norte y el estado sueco. Los *samis*, que viven en los bosques del Círculo Ártico, acusan al estado de favorecer a los habitantes de las ciudades a costa de su sustento. Aunque estos altercados no llegaron a provocar un movimiento separatista y el uso de la violencia, algunas reacciones a problemas similares en el sur de Asia no fueron tan moderadas. La disputa por el reparto del agua de río ha contribuido a los actuales movimientos separatistas en la provincia india del Punjab. Esta provincia, dominada por los *sij*, tradicionalmente se ha abastecido con el agua suministrada por los ríos Beas, Sutlej y Ravi. La demanda de las provincias de Rajasthan y Haryana, situadas en la cuenca inferior, llevó al gobierno indio a tomar la decisión de construir canales y desviar el 60% del agua del Punjab y de la energía hacia las áreas dominadas por los hindús. Esto se convirtió en una de las principales razones para que el Partido Sij (Akali Dal) pidiera autonomía en los años setenta y que seguidamente ha conducido al violento movimiento secesionista (Swain 1993b, 26). Una disputa por el reparto del agua también juega un papel crítico en el mayor movimiento separatista en Paquistán, al otro lado de la frontera. La provincia más importante y políticamente más poderosa del país, el lado

paquistaní del Punjab, aprovecha su posición en la cuenca superior y consume la mayor parte de las aguas del sistema fluvial del Indus con la ayuda de pantanos, sin tener en cuenta las necesidades de la provincia de Sind situada río abajo. La percepción de que hay una fuerte alianza entre el gobierno federal y el Punjab ha extendido el conflicto con la provincia de Sind al gobierno paquistaní (Swain 1993b, 28). El proyecto Mahaveli y el proyecto hidroeléctrico del lago Kaptai, han contribuido directamente y de forma significativa a la revuelta tamil contra el gobierno de Sri Lanka dominado por los cingaleses, y a la insurgencia budista chakma contra el gobierno de Bangladesh dominado por los bengalíes.

Se puede concluir que si el pueblo pertenece a un grupo étnico minoritario bastante grande, la percepción de explotación a manos del estado dirigido por el grupo mayoritario puede intensificar las dicotomías sociales ya existentes y contribuir a situar en la escena a actores conflictivos. Una simbología histórica o religiosa ligada a las aguas explotadas puede elevar la probabilidad de que estalle un conflicto. Si no hay una pronta solución, estos conflictos pueden conducir a luchas por la autonomía o por la secesión. Una estructura estatal debilitada por fuertes identidades étnicas, una administración ineficiente, y la falta de recursos hídricos pre-dispone a los países en desarrollo a seguir este camino.

CONFLICTOS EN EL INTERIOR DEL ESTADO (GRUPO CONTRA GRUPO)

Los conflictos en una sociedad están ligados a grupos con ideas enfrentadas o incompatibilidades. La rivalidad por el uso de recursos hídricos escasos se puede ver como una incompatibilidad entre grupos en una sociedad. La percepción de explotación o de uso desmedido de una fuente de agua común por una de las partes puede incentivar la organización de nuevos grupos o persuadir a los ya existentes de proteger sus intereses. La formación de un nuevo grupo puede tener lugar de forma expeditiva en respuesta a algún acto del que es percibido como explotador del agua, o puede suceder como una respuesta gradual al persistente resentimiento en relación al uso del agua.

En los años sesenta, Arizona y Colorado contendieron por el uso del agua del río Colorado. Ronald Reagan, entonces gobernador de California, amenazó con el uso de la fuerza contra Arizona para que California recibiera «su parte» del agua del río. Esta prolongada disputa terminó con un veredicto judicial que asignaba cuotas a las partes en conflicto. Sin embargo, la solución de este tipo de conflicto no es tan fácil en países en desarrollo. Actualmente, Karnataka y Tamilnadu, dos provincias del sur de India, contienden por el reparto de las aguas del río Cauvery. Este conflicto ya ha conducido a agitación política y disturbios que han causado varias muertes y el desplazamiento de miles de personas (Swain 1993b, 28). El conflicto por el reparto del agua de otro río indio, el Yamuna, ha provocado recientemente una amarga disputa entre dos provincias del norte de India, Delhi y Haryana.

Algunas de las divisiones más pronunciadas se dan entre los habitantes de las zonas rurales y urbanas de un estado, cada uno aferrándose a percepciones y prioridades claramente distintas sobre el uso del agua. Con frecuencia, el suministro de agua a las ciudades tiene prioridad sobre las necesidades rurales. Y, en la mayoría de los casos, las fuentes de agua que están a disposición de las poblaciones urbanas están contaminadas o lejos. Políticamente también es rentable proveer de agua a los habitantes de las ciudades a expensas de las necesidades rurales. Cuando los habitantes del mundo rural ven sus aguas contaminadas, sus ríos vaciados, y sus propias necesidades que crecen, es inevitable que aparezca el conflicto. Este tipo de conflicto ya es numeroso y está extendido. El gran proyecto chino para desviar las aguas de la cuenca sureña del Chang Jiang (Yangtze) más de mil kilómetros al norte hacia Beijing y Tianjin, ha hecho crecer la tensión entre los usuarios rurales y urbanos del agua. Los informes sobre la caída del nivel de agua del río han alarmado todavía más a las dos partes (The People's Daily, 16 de febrero de 1993). Desde los últimos setenta, perdura una disputa de las mismas características sobre el uso del agua del río Murray entre los residentes de Adelaide y los granjeros de las zonas rurales. El desvío de agua de regadío de la cuenca del río Bhabani para sostener la expansión industrial del distrito de Coimbatore de la provincia india de Tamilnadu,

también ha conducido a disputas entre los habitantes del mundo rural y del urbano. Los residentes de Nairobi y Mombasa tienen abierta una larga contienda con la gente de campo en Kenia por el uso de las aguas de los ríos Tana y Athi/Galana. La masiva expansión de las ciudades en las regiones áridas y tropicales está haciendo crecer gradualmente el número de disputas entre el mundo rural y el urbano por el reparto del agua.

Nuevos grupos conflictivos emergen en la sociedad para proteger su parte de agua o para conseguir la de otros. La aparición de estos grupos tiene lugar de acuerdo con los lazos religiosos, de casta, de clase, lingüísticos, regionales u otros ya existentes. En algunos casos, la misma carestía de agua introduce la dicotomía «nosotros/ellos» en la sociedad. Cuando las diferencias en la sociedad no son tan evidentes, las élites en ocasiones también utilizan el agua como un instrumento para inspirar sentimientos de grupo. Como ya se ha apuntado anteriormente, si un grupo, con o sin razón, percibe al estado como colaborador de otro, el conflicto intergrupual se puede transformar en un conflicto con el estado, llevando seguidamente a un gobierno secesionista.

Dinámica del conflicto

Los recursos hídricos contribuyeron directamente a la formación de los conflictos antes mencionados. Todos estos conflictos se manifestaron con las crecientes incompatibilidades entre los grupos rivales por el reparto o uso de un suministro escaso de agua dulce. En una situación de carestía más grave se puede concebir un mayor número de conflictos de estas características.

Como se ha visto con anterioridad, en sociedades en desarrollo, las incompatibilidades, incentivadas o provocadas por la carestía de recursos hídricos, pueden activar o crear por sí mismas a varios actores opuestos. Es más, la conducta intencionada de estos grupos para resistir o imponerse en la situación de carestía, puede ser percibida, correcta o incorrectamente, como un comportamiento deliberadamente conflictivo hacia el otro. Esta misma percepción puede precipitar el conflicto. Estos conflictos pueden ser una manifes-

tación instantánea o una escalada gradual de la hostilidad entre los estados o grupos para conseguir o retener el provecho de la misma agua escasa.

Los actores organizados, inducidos por la carestía de agua, en general conducen hacia tres tipos de diadas conflictivas: estado contra estado, estado contra grupo, y grupo contra grupo. Los conflictos entre dos grupos pueden escalar a un conflicto de estado contra grupo debido a razones étnicas, o por la incapacidad de resolver la disputa a tiempo. El mismo tipo de escalada es posible del nivel estado contra grupo al nivel de estado contra estado. Al no estar las lealtades étnicas limitadas por las fronteras de los estados-nación, no es difícil imaginar este tipo de resultado. En la región del sur de Asia, algunos conflictos por el agua entre estados y sus grupos internos han dado muestras de conducir a disputas con estados vecinos debido a su apoyo a los grupos étnicos en conflicto.

El conflicto entre estados puede iniciarse a niveles diplomáticos o económicos, pero la incapacidad de llegar a acuerdos puede culminar más tarde en el uso de la fuerza física. De todas formas, el carácter «no-armado» de una disputa no debería hacer infravalorar su gravedad, ya que otras variables disuasoras, como por ejemplo la diferencia de tamaño o fuerza de los actores, o la percepción de interferencia de otros actores, pueden haber impedido el uso de la fuerza. Mientras que el alcance de los conflictos entre estados adquiere una evidente dimensión internacional, los conflictos entre grupos o con el estado se verán limitados en principio al espectro doméstico, a menos que provoquen la intervención de organismos de otro estado en apoyo de un actor en particular.

CONCLUSIÓN

El agua es vital para la supervivencia de los seres humanos. El incremento de la demanda de agua a causa del crecimiento demográfico, de la rápida industrialización, de la urbanización y de la expansión de la agricultura es tan elevado que la disponibilidad actual de recursos hídricos es insuficiente. Esto es especialmente serio en los países de las regiones ári-

das, semiáridas y tropicales. Desgraciadamente, la mayoría de estos países son estados débiles sin los recursos y las capacidades administrativas para hacer frente a los problemas provocados por la carestía de agua. La falta de educación y ciegas lealtades étnicas también conducen fácilmente a la politización del problema del agua y a darle una dimensión étnica.

La carestía de agua es una amenaza presente y futura a la frágil seguridad del mundo de la post-Guerra Fría. No es prudente subestimar los problemas causados por la carestía de agua cuando se evalúa la seguridad de un país o de una región. Los conflictos, en un mundo interdependiente y interconectado, aunque en su mayoría se den en países en desarrollo pueden tener repercusiones que destruyan la paz y la tranquilidad de las regiones templadas y desarrolladas.

Los principios legales internacionales para regular los derechos de los distintos coribereños sobre el uso del agua todavía no han sido ratificados. Diversas organizaciones internacionales tratan de evaluar los problemas y de encontrar una fórmula aceptable para gestionar sistemas hídricos internacionales. Desde 1956, la Asociación Internacional de Derecho (*International Law Association - ILA*) ha intentado establecer ciertas normas para compartir las cuencas fluviales internacionales. En su 52ª conferencia, que tuvo lugar en Helsinki en 1966, redactó las Reglas de Helsinki para Cursos de Agua Internacionales donde se declaraba que un uso presente del río debe permitir un nuevo uso para conseguir una utilización equitativa del agua del río, con compensación del nuevo usuario. Esta propuesta de principio no pudo ser adoptada por la Asamblea General de las NN UU a causa de la oposición de la mayoría de los estados-miembro. Obligada por las directivas de la Asamblea General de las NN UU y basándose en ideas de la Conferencia de las NN UU sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo el año 1972, la Comisión Internacional de Derecho (*International Law Commission - ILC*) pone el énfasis en el principio de no infligir daños a los actuales usuarios. El último esfuerzo (1991) de la ILC es el proyecto del *Derecho de los Cursos Internacionales de Agua en sus Usos No de Navegación*, sobre el cual los estados deben pronunciarse (Biswas 1993, 167-88). Numerosos intentos similares hechos por el

Programa de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente (PNUMA), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua y la FAO también han fracasado.

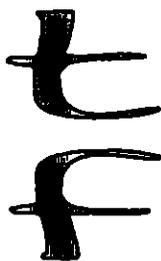
Aunque la carestía de agua dulce ha alcanzado proporciones críticas, y a pesar de que no hay un principio universal sobre el uso de los sistemas de agua internacionales, las negociaciones exitosas de casos individuales en el pasado dan esperanzas para el futuro. Algunos de los tratados dignos de mención son: el tratado entre Méjico y los Estados Unidos de 1906 referente al Río Grande y el tratado de 1944 entre los mismos dos países concerniente al río Colorado; el tratado de las aguas fronterizas de 1909 entre Canadá y los Estados Unidos y el tratado de 1964 entre los dos países respecto al río Columbia; el tratado del Indus entre India y Paquistán en 1960; el tratado sobre las aguas del Nilo entre Egipto y Sudán de 1959. Hay otros tratados firmados por los estados ribereños del Rhin, el Mekong y el Teesta. A través de la iniciativa del PNUMA, se ha desarrollado un proyecto piloto para compartir las aguas del río Zambezi entre sus ocho coribereños. El PNUMA está formulando planes similares para la cuenca del lago Chad y el acuífero Damman en la península Arábiga. En algunos casos se han establecido comisiones conjuntas (por ejemplo, el ©) de los estados coribereños por su propia iniciativa y están trabajando para resolver las disputas por el agua de los ríos. También se están llevando a cabo numerosos esfuerzos en el nivel de cuenca individual para hacer frente a la creciente carestía de recursos hídricos.

En esta coyuntura crítica, la crisis mundial por el agua ha empezado a eclipsar la crisis energética de los años setenta. El acuerdo sobre unos principios para el uso de las fuentes de agua internacionales será de alguna ayuda, y marcará el camino a seguir para una mejor gestión de los recursos hídricos internos de los estados-miembro. Ahora que ya no están guiados por las rivalidades estratégicas de la Guerra Fría, el cambio en los patrones de voto en los foros internacionales también es una creciente fuente de optimismo en estos momentos de crisis.

Reconocimientos

Este artículo es uno de los productos de un proyecto que se está desarrollando en el Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos, Universidad de Uppsala, Suecia, sobre

el tema de «Medio Ambiente y Conflictos». El autor querría agradecer a Peter Wallensteen, Erich Schultz y al evaluador anónimo por sus excelentes comentarios sobre un borrador anterior.



TRANSFORMA
INTERCOMUNICACIÓN
ALTERNATIVA

Entidad no lucrativa para la sensibilización ciudadana

Servicio de venta por correo de libros y publicaciones sobre:

Ecología Social - Interculturalidad - Mujer: Voces y Propuestas

Solidaridad Norte/Sur - Nuevos Movimientos Sociales

Economía Sustentable - Comercio Justo/Consumo Responsable

Si deseas recibir regularmente nuestros catálogos, envíanos tus datos por correo, teléfono o fax. Te tendremos al corriente.

TRANSFORMA - Apartado 13.067 - 08080 Barcelona
Tel. (93) 301 17 26 (tardes) - Fax (93) 317 82 42

El conflicto por el agua en la cuenca del Jordán: ¿guerra o cooperación?

Ferran Izquierdo

La próxima guerra en Oriente Medio se librará por el agua (Butros Ghali, 1985).

La única cuestión que volverá a llevar a Jordania a la guerra es el agua (Rey Hussein de Jordania, 1990).

Oriente Medio y sobre todo la cuenca del río Jordán se han convertido, al tiempo que crecía la preocupación por los conflictos ambientales y su análisis en términos de seguridad, en un ejemplo repetido de la posible derivación violenta de los conflictos por la escasez de recursos, y específicamente por el agua. Así, no es raro leer que los conflictos por el agua de las cuencas del Eufrates y Tigris, del Jordán y del Nilo tienen un alto potencial de escalada violenta por tener objetivos incompatibles respecto a un recurso crecientemente escaso, a lo que se le añaden percepciones incompatibles a nivel identitario que agudizan la contraposición entre árabes y no árabes: los tres sistemas fluviales están controlados en sus

fuentes principales por no árabes.¹ Estas afirmaciones introducen algunos elementos centrales de la discusión:

1. ¿Realmente hay un alto potencial de escalada violenta en estos conflictos?

2. ¿Hasta qué punto es el agua una causa de guerras pasadas y futuras en la región, o una variable más a tener en cuenta pero no causal?

3. ¿Quién controla el agua? Contradiciendo a Grasa, el control del agua está más relacionado con la estructura de poder de los distintos subsistemas que con la posición de cada actor en la cuenca: por ejemplo, el agua del Nilo está controlada por Egipto, a pesar de estar situado en la cuenca inferior; otro ejemplo lo tenemos en Israel, que controló el agua del Jordán desde 1948, si bien no consiguió una posición dominante en la cuenca superior hasta junio de 1967. Por esta razón, la estabilidad de los subsistemas que constituyen las cuencas y, sobre todo, la estabilidad de las relaciones de poder en estos subsistemas tendrá una relación directa con la potencialidad de escalada violenta.

El análisis de los puntos dos y tres nos debería permitir dar una respuesta a la primera pregunta y, para ello, nos centraremos en la cuenca del Jordán, la que ha sufrido más episodios de violencia relacionada de alguna forma con los recursos hídricos.

SIONISMO, AGRICULTURA Y AGUA: UNA ECUACIÓN POLÍTICA

La construcción de un estado judío en Palestina, la esencia del sionismo, adquirió desde su mismo inicio una relación directa con la agricultura. El socialsionismo llevaba en su raíz ideológica el trabajo físico en la tierra ligado al socialismo utópico, lo que, en las condiciones del *Yishuv*,² tenía racionalidad económica y política.³ El objetivo del sionismo, tal

¹ Ver, por ejemplo, Grasa (1994: 32).

² Comunidad judía en Palestina antes de la constitución del estado de Israel.

³ Seiktar (1986: 55-56).

como expresaría Chaim Weizmann durante la negociación de la Paz de París, era crear en Palestina un estado «tan judío como Inglaterra inglesa».⁴ Para conseguir esta *juvización* un primer paso esencial era la ocupación de la tierra por parte de la inmigración judía, que tenía que ser real y efectiva. De esta forma, la agricultura adquiriría un triple rol fundamental en el sionismo: a nivel ideológico en el socialionismo, político en la construcción del estado y la ocupación del territorio, y económico para asegurar la autosuficiencia alimentaria y la viabilidad del estado judío. Y con la agricultura el agua ganaba todo su peso específico.

La importancia del agua en la colonización judía de Palestina se puso de manifiesto desde el mismo inicio y, ya a finales del siglo pasado, se vio que las opciones eran pocas: el norte de Palestina con las fuentes del Jordán y el río Litani, o el Nilo. Un informe de 1871 contenía la primera referencia a la posibilidad de que Palestina y el Neguev absorbieran una inmigración de millones de judíos desviando el agua del norte de la región hacia el sur.⁵ En 1903 se estudió el proyecto, de sionistas y británicos, de desviar agua del Nilo hacia el Sinaí donde se establecerían colonias judías, rechazado por el gobierno egipcio como una amenaza para el futuro agrícola del país.⁶

El crecimiento de la inmigración judía durante el mandato británico supuso una mayor presión sobre la tierra y la vida económica y, también, sobre los recursos hídricos. Muy pronto las estimaciones de las necesidades de agua de la población local, en oposición a las de los recién llegados, se convirtieron en una cuestión política en el debate sobre la inmigración en Palestina.⁷ Distintos proyectos, financiados por árabes o por sionistas, debatían sobre la suficiencia de los recursos. Los más importantes fueron el Plan Ionides, financiado por el gobierno transjordano y que negaba que hubiera bastante agua para construir un nuevo estado basado en la inmigración; y el Plan Lowdermilk, que defendía que había recursos para cuatro millones de inmigrantes utilizando el agua del río Litani, que no pertenece a la cuenca del Jordán y que es puramente libanés.

La proclamación del estado de Israel, y la primera guerra árabe-israelí, que supuso el reparto de Palestina, cambió totalmente la realidad política, territorial, demográfica y también respecto a los recursos hídricos de Palestina.

Tanto Transjordania —la futura Jordania— como Israel tenían un problema acuciante de agua al que había que hacer frente. Jordania tuvo que afrontar uno de los momentos más críticos de su economía. Alrededor de 450.000 palestinos expulsados de Israel se refugiaron en el territorio jordano. Al ser en su mayoría campesinos y jornaleros, la agricultura era la única vía para ocuparlos que no exigía una inversión inaccesible en formación y en bienes de equipo. Así, el desarrollo agrícola se convirtió en un objetivo central de la política económica jordana a pesar de que las perspectivas no eran prometedoras. La agricultura jordano-palestina era básicamente de secano y el terreno con lluvia suficiente para el cultivo muy limitado, por lo que se imponía la transición al regadío e, imprescindiblemente, la búsqueda de nuevas fuentes.⁸

El nuevo estado de Israel debió afrontar la cuestión del agua inmediatamente. Buena parte de su territorio quedaba fuera de la cuenca del Jordán y era muy árido. A pesar de que la población total de Israel no creció en los primeros años,⁹ las costumbres de los inmigrantes europeos eran mucho más consumidoras de agua que las de la población indígena, sobre todo en lo referente a la agricultura, lo que incrementó la presión sobre los recursos. La agricultura jugó un papel fundamental en la absorción de la inmigración, en la producción de alimentos y en la colonización efectiva del territorio del que se había expulsado a la población palestina.¹⁰ Además, a la dimensión ideológica, política y económica de la agricultura y el agua se le añadía una nueva dimensión: la seguridad, pues las colonias agrícolas eran la mejor forma de consolidar la población en áreas dispersas y de crear zonas defendibles.

Las primeras medidas que tomó el gobierno israelí respecto al agua dejaron claro que la carestía no era un elemento determinante en la política a seguir, a pesar de la naciona-

⁴ Citado en Benz y Graml (1987: 145).

⁵ Kahhaleh (1981: 9).

⁶ Riyadi (1985: 10).

⁷ Naff y Matson (1984: 30).

⁸ Naff y Matson (1984: 33-35).

⁹ La expulsión de entre 700.000 y 800.000 palestinos compensó la inmigración del mismo número de judíos.

¹⁰ Davis (1985: 18).

lización de los recursos hídricos y el racionamiento de su uso. El agua pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Agricultura y de dos compañías —*Mekorot y Tabal*— encargadas de la planificación y desarrollo de las políticas y proyectos hidrológicos. El accionariado de estas compañías: la Agencia Judía, el Fondo Nacional Judío, la central sindical *Histadrut*, y su relación con el Ministerio de Agricultura, hacen evidente que el peso de la gestión del agua caía en los grupos de presión agrícolas y promotores de la inmigración, lo que, por una parte, ha venido obstaculizando hasta la actualidad un uso eficiente y con racionalidad económica del agua, y por otra parte, ha sustentado la dimensión ideológica y política de los recursos hídricos en Palestina.

La precariedad del armisticio y el fracaso de las conversaciones para la negociación de acuerdos de paz, llevaron a la planificación unilateral de la gestión y desarrollo de los recursos hídricos. La pieza central de los planes israelíes fue la desviación de agua del Jordán hacia el Neguev mediante el Acueducto Nacional. Éste tuvo que esperar por razones financieras y políticas. El punto desde donde debía tomarse el agua del Jordán —*Jisr Banar Yaqub*— estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria, y se temía que las obras provocaran protestas sirias y la condena internacional, tal como sucedía con el drenaje de Hulah y la expulsión de la población palestina de la zona.¹¹

El Acueducto Nacional se convirtió inmediatamente en uno de los principales focos de conflicto entre israelíes y árabes. Por una parte el desvío del agua del Jordán entraba en claro conflicto con los intereses árabes, tanto en calidad del agua como en cantidad: se calcula que el Acueducto ha privado de agua fresca a un total de 40.000 dunums¹² y ha impedido el desarrollo completo de otros 80.000.¹³ Por otra parte, el agua desviada se utilizaría para colonizar el territorio reclamado por los palestinos y del que habían sido expulsados, además de consolidar un estado que no reconocían,

por lo que el rechazo sería total principalmente entre la población palestina.

¿FUNCIONALISMO O REALISMO?

La política de Estados Unidos en los años cincuenta en Oriente Medio, tenía el objetivo de frenar la penetración soviética acercándose a los estados de la región mediante la ayuda económica y el distanciamiento respecto a las políticas coloniales de Francia y el Reino Unido. Sin embargo, para mantener buenas relaciones con los estados árabes, el conflicto con Israel era un escollo. En la Administración americana había división de opiniones sobre como afrontar la política de Oriente Medio. El Secretario de estado, John Foster Dulles, era partidario de buscar un acuerdo político entre árabes e israelíes, mientras que el Director de Operaciones Exteriores, Harold Stassen, y Eric Johnston creían que sería más efectivo usar el factor económico siguiendo el ejemplo europeo.¹⁴

Eric Johnston, enviado especial del Presidente Eisenhower, llegó a Oriente Medio en 1953 con el objetivo inmediato de solucionar el problema de los refugiados palestinos. Los palestinos expulsados se convirtieron en el meollo del conflicto en los primeros años. Los estados árabes, en las conversaciones de Lausana en 1949, habían dado muestras de que estaban dispuestos a aceptar a Israel siempre que hubiera cesiones israelíes tanto a nivel territorial como respecto al retorno de palestinos expulsados,¹⁵ sin embargo, el rechazo israelí a cualquier concesión hizo imposible la negociación más allá de los armisticios. La mediación de Johnston tenía tres objetivos: aliviar la carga financiera que suponía la aportación estadounidense a la UNRWA; facilitar el asentamiento de los refugiados a través del desarrollo agrícola del Valle del Jordán; y, una vez solucionado el problema de los refugiados, buscar un acercamiento político entre árabes e israelíes a partir de los acuerdos sobre la gestión del agua, siguiendo criterios funcionalistas.

La negociación sobre el agua pronto adquirió una doble dimensión técnica y política. El primer obstáculo que se tenía que salvar eran las diferencias de principios entre las

¹¹ *Beschomer (1992-a: 19).*

¹² *dunum = 0,1 hectárea.*

¹³ *Schmida (1985: 27).*

¹⁴ *Kafkafi (1992: 167).*

¹⁵ *Feneaux (1992: 20).*

dos partes: Israel había planificado su desarrollo basándose en el desvío de agua fuera de la cuenca natural del Jordán, mientras que los árabes, apoyándose en las prácticas más extendidas del Derecho, se oponían a este desvío. La desconfianza entre las partes también dificultaba el diseño de un plan para el Valle del Jordán, pues ni los árabes ni Israel querían dejar en manos del otro volúmenes importantes de agua que pudieran ser utilizados para hacer futuros chantajes. Finalmente, la principal dificultad a nivel técnico sería la discusión de las cuotas a repartir para unos y otros. No obstante estos escollos la negociación a nivel técnico llegó a buen puerto y se consiguió un acuerdo que debía ratificar el gobierno israelí y la Liga Árabe.

La dimensión política del plan fue percibida inmediatamente por la opinión pública árabe: «¿Qué interés pueden tener los árabes en hacer posible y más fácil para Israel la creación de su futuro, cuando creen que el estado se ha fundado a expensas de los árabes y que cuanto más poderoso crezca y más población tenga, más grande será el peligro para los árabes? (...) Claramente se concluye que bajo la apariencia de un informe puramente técnico el Plan Johnston esconde la realidad de un programa político para una solución parcial sino completa del problema palestino (...) No podemos concebir como los árabes pueden cooperar en un proyecto que no sólo mejoraría las condiciones económicas del millón de judíos que han ocupado sus casas sino que además ayudaría a atraer a otro millón para ocupar más».¹⁶

En realidad, lo que estaba sobre la mesa era el reconocimiento de Israel y las líneas de demarcación como fronteras definitivas, así como la imposibilidad del retorno palestino a sus tierras. El rechazo público al Plan Johnston creció con grandes manifestaciones en Jordania y Egipto y la Liga Árabe con Gamal Abdel Nasser al frente, a pesar del acuerdo técnico, no pudo aceptar la dimensión política que suponía. La vía funcionalista para la solución del problema árabe israelí había fracasado y, de la misma forma, también se hizo evidente que sin un acercamiento político previo no habría acuerdo sobre los recursos hídricos en la cuenca del Jordán.

AGUA Y PODER

El fracaso de la negociación impulsó la gestión unilateral de los recursos hídricos. El proyecto más polémico —el Acueducto Nacional israelí— se convirtió en una prioridad para el gobierno de Tel Aviv. El punto técnicamente adecuado para la toma de agua y para su traslado por gravedad estaba situado en la zona desmilitarizada entre Israel y Siria, sobre la cual ninguno de los dos países tenía soberanía, por lo que el gobierno de Damasco protestó ante el Consejo de Seguridad cuando Israel inició las obras y consiguió el veto de la URSS. Los Estados Unidos concedieron ayuda financiera para el desarrollo de las infraestructuras hidrológicas a condición de que respetaran el Plan Johnston y de que Israel esperara dos años antes de reemprender las obras en Jisr Banat Yaqub.

El gobierno israelí, no obstante, consideró que el Acueducto Nacional era un elemento fundamental para la construcción y consolidación del estado naciente, indispensable para colonizar el Neguev —fronterizo con Egipto y la zona más desprotegida—, y que se debía realizar lo antes posible y a cualquier precio. Tel Aviv era perfectamente consciente de las implicaciones políticas y de seguridad del proyecto, lo que explica que las decisiones se tomaran en un comité especial en el que participaban los altos funcionarios de los ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, y Finanzas, más el ministro de Agricultura y los consejeros de *Tahal*, y en las deliberaciones importantes intervenían incluso los ministros y Ben Gurion.¹⁷ El gobierno israelí, presionado por el Ministerio de Agricultura, al frente del cual estaba el halcón Moshe Dayan, aceleró las obras del acueducto aunque para ello hubiera que pagar un alto precio económico y hacer frente a las protestas árabes. La decisión principal fue trasladar la toma de agua al lago Tiberias, bajo soberanía israelí pero situado a —213 metros bajo el nivel del mar, lo que obliga a bombear el agua y supone un enorme consumo de energía.

Las obras, que se mantuvieron en secreto hasta 1959, provocaron el rechazo árabe en cuanto se hicieron públicas.

¹⁶ Arab Jordan Valley Office (1954: 21).

¹⁷ Reguer (1993: 71).

La Liga Árabe preparó un proyecto para desviar el agua de las fuentes superiores del Jordán, que nacían en el sur de Líbano y los Altos del Golán sirios. Durante tres años las dos partes se estuvieron amenazando con usar la fuerza si la otra realizaba sus proyectos, pero mientras que los israelíes continuaron trabajando, los árabes esperaron a que entrara en funcionamiento la primera fase del Acueducto Nacional en 1964 para empezar a poner en práctica sus decisiones.

La primera cumbre de la Liga Árabe, reunida en El Cairo en 1964, aprobó el inicio de las obras del desvío del agua de las fuentes del Jordán, lo que provocó la inmediata respuesta militar israelí paralizando los trabajos y ayudando a alimentar la tensión en la región. De esta forma, Israel pasaba a ejercer el control indirecto sobre toda la cuenca superior del Jordán.

La lucha por el agua sólo fue una más de las causas de la guerra de junio de 1967, no obstante, sí se puede creer que a largo plazo las conquistas israelíes de 1967 tuvieron una gran repercusión en el conflicto por los recursos hídricos. Con la guerra de junio de 1967 Israel pasó a dominar y administrar directamente toda la cuenca del río Jordán, excepto la orilla oriental al sur del lago Tiberias, sobre la cual continuó ejerciendo un control indirecto e interfiriendo en su desarrollo. La importancia del agua en la guerra de 1967 se manifiesta en la Orden Militar 92, dictada inmediatamente después de terminar la guerra, con la que la autoridad militar israelí ponía bajo su control todos los recursos hídricos de los territorios ocupados.

La guerra de 1967 y la conquista territorial israelí imprimió un nuevo carácter al conflicto por el agua. La victoria israelí demostró el papel hegemónico a nivel militar del estado judío en la región; sin embargo, el gobierno de Tel Aviv también sintió la frustración de no poder trasladar esta hegemonía al nivel político al no poder imponer su paz. A

inicios de los setenta, los estados árabes del frente habían aceptado la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las NN UU y; con ello, reconocían el derecho a la existencia de Israel dentro de las fronteras de 1949. Así, el contencioso árabe-israelí se trasladó a los territorios ocupados en 1967 y, más tarde, también al sur de Líbano.

La consolidación de Israel, por su posición de fuerza y por el reconocimiento de los estados árabes; despojó de gran parte de su carga política y de seguridad a los recursos hídricos consumidos por los israelíes dentro de la línea verde.¹⁸ Sin embargo, la política israelí de colonización de los Altos del Golán, Cisjordania y la Franja de Gaza trasladaron a estas zonas los mismos elementos que habían impedido la negociación sobre los recursos hídricos con anterioridad: junto con la tierra se expropiaba el agua que se utilizaría para colonizar estos territorios, haciendo cada vez más irreversible la expansión de Israel y la pérdida de suelo árabe. Esta situación es particularmente grave en Cisjordania, por la importancia de sus aguas subterráneas y por su centralidad en cualquier solución política del problema palestino.

LA DIMENSIÓN PALESTINA DEL CONFLICTO

Los palestinos de Cisjordania consumen alrededor de 110 millones de metros cúbicos por año (Mmc), según los datos proporcionados por *Tahal*, o 120-130 Mmc según los investigadores palestinos.¹⁹ El suministro está totalmente supeditado a las cuotas que asigna la autoridad israelí, por lo que no se puede hablar de déficit en Cisjordania sino de necesidad de negociar la distribución de los recursos con Israel y Jordania. Algunos autores, basándose en las aguas subterráneas y los derechos sobre el agua del río Jordán, llegan a cifrar el agua renovable de un futuro estado palestino en 1080 Mmc.²⁰ La agricultura de regadío ha estado sometida a fuertes restricciones bajo las autoridades israelíes, hasta el punto que la superficie irrigada disminuyó de un 27% de la superficie cultivada, antes de la guerra de 1967, a menos del 7% en la actualidad.²¹ A pesar de ello, el sector agrícola consume más del 70% del agua y las necesidades futuras se estiman muy superiores.

¹⁸ Línea de demarcación dibujada en los acuerdos de armisticio de 1949.

¹⁹ Esta diferencia se explica porque los palestinos incluyen Jerusalén Este en sus cálculos, mientras que las autoridades israelíes consideran que forma parte de Israel (*Shuvai* (1983-b: 91)).

²⁰ Jirbawi y Abd al-Hadi (1990-a: 98-100).

²¹ Baschomer (1992-b: 14, 78).

Los recursos hídricos en la Franja de Gaza se encuentran actualmente en una clara situación de déficit. El suministro depende totalmente de los acuíferos, que tienen una recuperación natural de poco más de 60 Mmc para un consumo de más de 100 Mmc, con lo que las aguas subterráneas están en peligro tanto por la pérdida de calidad debida a la entrada de agua marina como por la pérdida de volumen. Más del 10% del agua del acuífero excede el límite de salinidad y se calcula que en el año 2010 será el 20%.²² También en esta zona es el sector agrícola el mayor consumidor.

Los asentamientos de colonos en los territorios ocupados son uno de los elementos más desestabilizadores en la fase actual del conflicto. La política de colonización de los territorios ocupados evolucionó de los objetivos geoestratégicos de los gobiernos laboristas al objetivo demográfico de los gobiernos del Likud.²³ Los primeros asentamientos y las expropiaciones más importantes de terreno se situaron en el Valle del Jordán, lo que supuso un golpe durísimo a la agricultura palestina. La segunda oleada de colonos, desde el año 1977, se asentó cerca de la línea verde con el objetivo de integrar los territorios ocupados, principalmente Cisjordania incluyendo Jerusalén Este, en la realidad israelí tanto demográfica como territorial. La política de infraestructuras en la zona se ha planificado con los mismos objetivos, ahogando las infraestructuras palestinas y sustituyéndolas por una organización que completa la israelí.²⁴ Un segundo efecto no tan evidente de esta política de hechos consumados es que muchos de los asentamientos están situados en la zona de realimentación del acuífero occidental, de forma que los israelíes no sólo han creado una nueva línea que desplaza la línea verde, sino que además han conseguido el dominio físico de su principal fuente de agua.

Los asentamientos de colonos judíos en los territorios ocupados no serían posibles sin la expropiación de tierra y agua. En el año 1990 se calculaba que más del 50% del territorio, en muchas ocasiones las mejores tierras de cultivo, había pasado a manos israelíes,²⁵ y el proceso continúa en la actualidad. Las restricciones en el consumo de agua se dieron desde el mismo día de la ocupación. Los objetivos de estas restricciones eran proteger el consumo israelí del acuífero occidental e impedir el desarrollo agrícola palestino, pues

podía hacer la competencia a la agricultura israelí²⁶ y de los colonos, además de reservar buena parte de los recursos hídricos para la colonización judía de los territorios.

El consumo total de los colonos judíos en Cisjordania es difícil de calcular ya que no hay cifras oficiales y las que ofrecen los autores son muy dispares,²⁷ aunque es evidente que se puede hablar de un consumo per cápita entre cinco y diez veces superior al de los palestinos. En la Franja de Gaza la diferencia es todavía más brutal. Esta política de expropiación del agua y la tierra tiene un claro reflejo en la superficie de cultivo irrigada en Cisjordania: los palestinos cultivan alrededor de 1,7 millones de dunums, de los cuales 104.000, el 6%, son de regadío; mientras que los colonos cultivan 563.000 dunums, de los cuales 389.000, el 69%, es de regadío.²⁸ Otro factor importante es que todas las nuevas infraestructuras relacionadas con el agua, incluso las que sirven a las comunidades palestinas, están controladas desde los asentamientos convirtiéndose en un nuevo instrumento de dominación.²⁹

Se puede apreciar, pues, que el conflicto por el agua en los territorios ocupados palestinos tiene una dimensión política y también ideológica para las dos partes, lo que hace imposible un acuerdo sobre los recursos sin un acuerdo político anterior. Para la derecha nacionalista israelí los territorios ocupados forman parte de la *Tierra de Israel* por lo que se deben colonizar de la misma forma que se hizo con Israel y, para ello, se necesita el agua. Para los palestinos, después de reconocer a Israel dentro de sus fronteras de 1949, todas sus esperanzas se centran en crear un estado palestino en los territorios ocupados, lo que implica recuperar el territorio

²² Pearce (1991: 37).

²³ Gatti (1991: 15).

²⁴ Jirbawi y Abd al-Hadi (1990-b: 80).

²⁵ UNCTAD (1991: 13).

²⁶ Graham-Brown (1990: 58).

²⁷ Assaf, Khatib, Kaily y Shuvail (1993: 29) hacen una estimación de un mínimo de 50 Mmc; Kliot (1993: 247) cifra su consumo en 160 Mmc; mientras que Beschoner se mantiene en un término medio de 100 Mmc (1992-b: 13).

²⁸ Baskin (1993: 4).

²⁹ Shuvail (1993-a: 49-50).

expropiado y acceder a su explotación, para lo cual se necesita el agua. Un estado palestino necesitará la agricultura para su desarrollo económico y para facilitar el asentamiento de aquellos refugiados a los que se permita el retorno. Así, se puede comparar el papel que jugó el agua en el sionismo y la creación del estado de Israel con el que juega en el nacionalismo palestino.

Más discutible es la dimensión de seguridad del agua de Cisjordania y, en este aspecto, también del agua del Golán. El gobierno y la derecha israelíes han justificado en más de una ocasión el mantenimiento de la ocupación de Cisjordania y de los Altos del Golán por su situación estratégica respecto al agua. En el Golán nace el río Baniás, uno de los principales afluentes del Jordán, y el acuífero occidental cisjordano es una de las más importantes fuentes de agua para Israel. Sin embargo, aun sin discutir el derecho de Israel a este agua, se puede ver que el control no depende de la ocupación física de las fuentes, sino de la relación de poder entre las partes, y la hegemonía militar israelí no permite pensar ni en un ataque árabe para conseguir el dominio del agua, ni en que Israel, incluso retirando su ejército, se vea obligado a ceder el control, tanto de la cantidad como de la calidad, de los recursos hídricos más allá de lo que decida en una negociación.³⁰

LA AGRICULTURA: ENTRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El problema de la seguridad ecológica o, más concretamente, de la seguridad hidrológica, presenta distintos aspectos

que se deben estudiar por separado.³¹ Una dimensión que tiene un peso cada vez mayor es el uso que se da al agua y su relación con la escasez de los recursos.

La agricultura es la gran consumidora de agua en todas las regiones del mundo con problemas de recursos hídricos. La relación de la agricultura con el agua a nivel de gestión es un problema de enfrentamiento entre dos seguridades buscadas por muchos estados, sobre todo en los países en vías de desarrollo: la seguridad alimentaria y la seguridad en el suministro de agua, que en regiones con carestía de recursos hídricos son excluyentes.

Las prioridades para la seguridad hidrológica se pueden concretar en tres bloques básicos: autosuficiencia en agua potable para el uso doméstico, presente y futura; reservas subterráneas para casos de emergencia; y sistemas alternativos de suministro.³² Evidentemente, el agua de riego no entra en ninguna de estas prioridades.

El coste también es un problema importante en relación con la agricultura, pues crece con la carestía ya que cada vez es más caro mantener un sistema de precios que subvencione el consumo de agua para riego, y más si hay que recurrir a alternativas tecnológicas o a la importación para aumentar el suministro de recursos hídricos. Así, en las zonas con carestía de agua aparece una ecuación inevitable: la eficiencia económica de la agricultura disminuye a medida que crecen la población y sus necesidades.

Hasta ahora, el problema de la agricultura y el agua no se ha enfocado hacia la disminución del volumen total de agua consumida sino hacia el incremento de la productividad por unidad de agua —de la eficiencia en relación al agua— manteniéndose los volúmenes totales. Reducir el sector agrícola implica un cambio en la estructura económica que no se puede hacer a corto plazo sin pagar un precio muy alto para los programas de ajuste. Sin embargo, como hemos visto, aun sabiendo que las necesidades mínimas de agua obligarán a hacerlo antes del 2020, los palestinos no se pueden plantear el futuro económico si no es con un crecimiento del sector agrícola a corto plazo, los jordanos continúan promoviendo planes expansivos y los israelíes, a causa del poder del lobby agrícola, no reducen el riego.

³⁰ Sin embargo, la militarización de la política exterior israelí, al igual que el «síndrome del Holocausto», impulsa la propensión del sistema político a aceptar el worst case scenario thinking de los militares (Seltzer (1986: 197-202)), lo que, en muchas ocasiones, conduce a entender la seguridad solamente como control militar directo, reflejándose en la voluntad de dominio físico de las fuentes de agua.

³¹ Peter H. Gleick (1994) «Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos», *Ecología Política*, nº 8, hace un análisis de estas diversas dimensiones de la seguridad en relación a los recursos hídricos, aunque omite el estudio de la relación del agua con variables políticas, ideológicas o de seguridad en el sentido que son tratadas en el presente artículo.

³² Savage (1991: 3).

La agricultura ha jugado un papel básico en el desarrollo económico y político de Israel, pero en la actualidad su peso económico es bajo: 7,6% del PIB; 3-4% de las exportaciones; 5,3% de la fuerza de trabajo.³³ Cabe señalar, sin embargo, que provee más del 90% de la demanda doméstica.³⁴ Más del 50% de la superficie de cultivo es de regadío, explotando prácticamente la totalidad del suelo irrigable. Muchos de los cultivos son de uso intensivo de agua y la mayoría de ellos son ineficientes si se tiene en cuenta su coste. El agua está subsidiada por el estado hasta el punto que se está pagando por debajo del coste de la electricidad necesaria para producirla.³⁵

Esta situación del sector agrícola —menos del 50% del sector es económicamente eficiente³⁶— sólo se entiende si se conoce la fuerza del lobby que lo representa y el papel ideológico y estratégico que jugó la agricultura en el proceso de consolidación del nuevo estado. El rol político de la agricultura facilitó la organización del lobby, que puede actuar sobre todos los factores necesarios para la agricultura (tierra, agua, capital y trabajo), los cuales, en Israel, son todos susceptibles de manipulación política. Por esta razón, y debido también al sistema político y de partidos israelí y la debilidad de los gobiernos, el lobby agrícola puede tener una gran influencia en el proceso negociador sobre el agua y sobre las relaciones comerciales con sus vecinos árabes, de forma que sea difícil redistribuir los recursos hídricos y reducir el regadío israelí.

El peso de la agricultura en la economía jordana es bajo: 6,8% del PIB y 7,6% de la fuerza de trabajo.³⁷ Sin embargo, este bajo peso relativo no es consecuencia de una economía desarrollada en los otros sectores, como en Israel, sino de las dificultades para desarrollar el regadío y la productividad agraria. La superficie de regadío es inferior al 10% de la superficie cultivada, pero produce más del 40% de la producción agraria total, el 70% del valor bruto de la producción agraria y el 85% de las exportaciones agrarias.³⁸ Se puede ver, así, que en el caso de Jordania el sector agrícola podría expandirse y recuperar mucho peso relativo y absoluto dentro de la economía si conseguía más agua.

La agricultura todavía constituye el núcleo de la economía en los territorios ocupados de Palestina: 39% del PIB

en 1992³⁹ y el 47% de la población activa.⁴⁰ Sin embargo, las restricciones sobre el consumo de agua impuestas a los palestinos por la autoridad israelí, así como las expropiaciones y desvío de agua a los asentamientos y a Israel, limitan el uso agrícola del agua hasta el punto que los cultivos de regadío sólo se extienden a una quinta parte de la superficie irrigable. Es evidente, pues, que el futuro de la agricultura palestina y, en buena parte, de toda la economía de los primeros años de la futura Entidad Nacional Palestina, dependerá de las cuotas de agua que se consigan en la negociación sobre los recursos hídricos.

Un primer objetivo de la agricultura, más allá de su eficiencia económica, es la seguridad alimentaria. En Oriente Medio, a pesar de los problemas relacionados con el agua, todos los gobiernos están inmersos en programas para garantizar la producción de alimentos. En el pasado fue Israel el primero en planificar la agricultura dentro del marco de la «defensa total»: la agricultura no es sólo importante para colonizar y proteger así zonas fronterizas, sino que también es básica para reducir los efectos de posibles embargos, bloqueos o presiones comerciales.⁴¹

Pero la idea de seguridad alimentaria no se queda sólo en Israel sino que, desde la Guerra del Golfo Pérsico y el embargo a Irak y la política seguida por la comunidad internacional en Libia y Haití, está ganando cada día más fuerza en muchos países del Sur y, sobre todo, en una zona conflictiva como Oriente Medio. Sólo así se pueden comprender los proyectos faraónicos de algunos gobiernos para conseguir más agua para regar, o que, a pesar de la carestía y de los problemas que comportan con los estados vecinos, se estén llevando a cabo programas de expansión agrícola.

³³ Beschoner (1992-a: 12).

³⁴ Aharoni (1991: 198).

³⁵ Aharoni (1991: 211).

³⁶ Stauffer (1985: 77).

³⁷ Beschoner (1992-a: 16).

³⁸ Wilson (1991: 55).

³⁹ Banco Mundial (1993: 152).

⁴⁰ Abdel-Fadil (1994: 8).

⁴¹ Stauffer (1985: 75).

El valor de la agricultura no se reduce a la independencia alimentaria, también es importante para la evolución de algunas sociedades con economías en desarrollo: frena la inmigración urbana y ayuda a crear polos regionales de desarrollo. Estos argumentos se añaden al valor propiamente económico de la producción agrícola, fundamental para la balanza comercial exterior, y también para mitigar el paro y para facilitar la acumulación de capital necesaria para desarrollar los otros sectores de la economía, sobre todo en Palestina y Jordania que tienen economías en vías de desarrollo y un crecimiento demográfico de los más altos del mundo. En Israel, con una economía ya desarrollada, el factor económico no es tan importante, pero juega el factor político del peso del lobby agrícola que impide la planificación de la agricultura según criterios de eficiencia económica o según las necesidades hidrológicas.

El aplazamiento de la elección entre seguridad alimentaria y seguridad hidrológica se convierte en un factor de inestabilidad futura y de peligro para las relaciones entre los países que comparten la cuenca: cuanto más alto sea el precio del agua más encarnizada será la lucha; cuanto más corto sea el plazo para el cambio estructural más costoso y desestabilizador será y mayor la tentación de presentar el problema como de distribución injusta del agua entre los estados coribereños.

Así, vemos que se enfrentan dos realidades contradictorias. El desarrollo económico a corto y medio plazo de Palestina y Jordania no permite pensar en reducciones drásticas del sector agrícola, pero las necesidades mínimas de agua obligarán a ello. La cooperación entre los países de la cuenca a nivel económico y de gestión de recursos, permitiría facilitar la transición de un modelo económico a otro. Israel, que está más preparada económicamente para reducir su agricultura, debería liberar el agua que dedica al regadío y permitir que la utilizaran los palestinos mientras desarrollan los otros sectores de su economía. La realidad, sin embargo, no parece ir en esta dirección, ya que en los acuerdos que se están negociando los israelíes están imponiendo fuertes limitacio-

nes a la agricultura palestina y no parecen dispuestos a admitir reducciones del volumen de agua que consumen.

CONCLUSIONES

Analistas palestinos e israelíes, basándose en el concepto de «necesidad mínima de agua» que va más allá del consumo doméstico e incluye el consumo para las actividades públicas y comerciales como hospitales, escuelas, servicios, comercio e industria, hacían una predicción de déficit para estas necesidades mínimas en el año 2020, incluso habiendo eliminado el consumo agrícola.⁴²

El debate sobre la potencial tendencia hacia la violencia de los conflictos por los recursos hídricos se ha planteado hasta la actualidad sobre una base que no afecta la relación del agua con la supervivencia directa de la población. Si nos planteamos la seguridad hidrológica desde una perspectiva diferenciada de la seguridad alimentaria, debemos estar de acuerdo en que ninguna región, ni tan siquiera la cuenca del río Jordán, ha llegado todavía a una crisis de supervivencia, por lo que no se pueden hacer predicciones directas sobre la base de la experiencia, aunque sí se pueden apuntar tendencias.

Así, a la segunda de las preguntas iniciales podemos responder que a pesar de que las implicaciones ideológicas, políticas y de defensa de los recursos hídricos han exacerbado el conflicto por el agua hasta convertirla en uno de los factores que condujeron a guerras, la seguridad hidrológica tal como la hemos definido no ha sido una causante directa de las guerras habidas en la región, sino estas implicaciones ideológicas, políticas y de defensa. El peso de estos elementos también se ha manifestado en la imposibilidad de llegar a acuerdos sobre la gestión del agua, hasta haber llegado a un mínimo de acuerdo político.

El fracaso de la mediación Johnston expresaba la dificultad para utilizar la gestión de los recursos hídricos en un sentido-funcionalista, sin embargo la negociación del acuerdo jordano-israelí, en el verano de 1994, permitió ver que una vez superadas estas implicaciones la avenencia no sólo fue mucho más fácil, sino que incluso se llegó a usar el agua para medidas de creación de confianza en el momento de negociar una paz mal aceptada por la opinión pública

⁴² Assaf, Khatib, Kaily y Shuvail (1993: 20-24).

jordano-palestina.⁴³ No obstante, aun en las relaciones con Jordania, la cooperación en proyectos conjuntos y el avance hacia la creación de interdependencias está condicionada por la solución del conflicto palestino-israelí.

El caso palestino es distinto pues, como hemos visto, todavía conserva todas las implicaciones políticas e ideológicas que pueden exacerbar el conflicto por el agua. Esto no significa, sin embargo, que sea probable una salida violenta, pues la relación de poder entre los dos actores no permite pensar en ello.

La hegemonía militar israelí sobre la cuenca se ha expresado en el control de las fuentes de agua y el mantenimiento del statu quo desde 1967. Desde la perspectiva israelí el conflicto por el agua en la cuenca del Jordán ha terminado,⁴⁴ y su política actual se dirige a la plasmación *de iure* de este statu quo. Por esta razón, el enfoque que quiere dar a las negociaciones no es de redistribución de los recursos, sino de aumento de la producción de agua.

Podríamos, pues, responder a la pregunta inicial diciendo que, tal y como se plantean en la actualidad, no hay un gran potencial de escalada violenta en los conflictos por los recursos hídricos en la cuenca del Jordán. Esto no significa, sin embargo, que el acuerdo y la cooperación sean fáciles, al menos mientras no se haya llegado a una solución política del conflicto de Israel con los palestinos, con Siria y, también, con Líbano.

No obstante, haciendo un ejercicio de optimismo, se puede imaginar un futuro en el que los recursos hídricos sirven para profundizar la paz en la región desde una perspectiva funcionalista, una vez establecidos unos mínimos que comprenden: la normalización de las relaciones entre los distintos actores de la cuenca; el desarrollo económico de Palestina y Jordania sin dependencia del sector agrario; y la cooperación multilateral.

Los acuerdos sobre la gestión de cuencas hidrográficas internacionales nos permiten distinguir entre tres tipos básicos:⁴⁵

1. Cooperación centralizada.
2. Cooperación descentralizada (desarrollo federal).
3. Distribución cooperativa (desarrollo unilateral).

El modelo ideal de gestión de los recursos hídricos es el de cooperación centralizada, con una planificación global e integral, centralización de los datos, trascendiendo las jurisdicciones locales y gobernada por una autoridad supranacional. Está claro que la gestión centralizada necesita unas condiciones que la permitan: un alto grado de cooperación política y de integración con una fuerte tradición negociadora; la percepción de los estados de que la cooperación da más beneficios que el desarrollo unilateral; el interés de los estados tiene que ser similar, igual que las características geográficas e hidrográficas; las economías tienen que ser lo más complementarias posible; todos los estados de una cuenca deben participar, directa o indirectamente, en el acuerdo.

La gestión federal es el producto de dos factores enfrentados: la eficiencia y la soberanía. Se basa en el reparto del agua según las necesidades de los estados y con proyectos comunes (pantanos, reservas, etc.); en la centralización de los datos; y en una gestión institucionalizada sobre una base intergubernamental. Las condiciones básicas son la voluntad de negociar directa o indirectamente y la percepción de salir más beneficiados que con la gestión unilateral.

El desarrollo unilateral con acuerdo de distribución se basa en la partición del sistema: cada estado se apropia de algunos afluentes y tiene soberanía absoluta sobre ellos. El acuerdo mínimo es sobre el plan de partición y sólo se comparten los datos básicos. No necesita ningún tipo de organización ni contactos especiales fuera de los canales diplomáticos, aunque sí es imprescindible una cierta voluntad de negociar, que el sistema hidrográfico se preste a ello y que no sean necesarios cambios fronterizos. En el desarrollo unilateral no hay beneficios compartidos más allá de evitar el conflicto.

Es evidente que el modelo de cooperación centralizada es el más lejano de las condiciones políticas y económicas de los estados de la cuenca del río Jordán. En la situación ac-

⁴³ El contencioso por los recursos hídricos se negoció antes de la firma del Tratado de paz y durante la negociación, en momentos de sequía y carastía en Jordania. Israel cedió agua para aliviarla (Jordan Times (7, agosto, 1994: 1)).

⁴⁴ Lowi (1993: 201).

⁴⁵ Sigo aquí la clasificación de Saliba (1968: 113-129).

tual, incluso un acuerdo de distribución es un paso positivo. No obstante, cuanto más se acerquen los convenios, tanto a nivel bilateral como multilateral, al modelo de gestión centralizada, más arraigará la paz en la región. La razón es que el campo de la gestión hidrológica, por la globalidad sectorial, por la necesidad de coordinar políticas concretas, por las infraestructuras comunes y por la dependencia de un recurso básico como es el agua —lo que implica un alto grado de confianza entre las partes—, es el que más se presta a crear el tipo de relaciones e interdependencias defendidas por la óptica funcionalista.

Esta claro que la realidad actual todavía está muy lejos de estas esperanzas, pero una buena señal de que el agua puede ser útil en esta dirección son la multitud de proyectos de cooperación y desarrollo que se proponen o que, en vez de premoniciones de guerra, se escriba del «agua como factor de cooperación israelo-árabe»⁴⁶

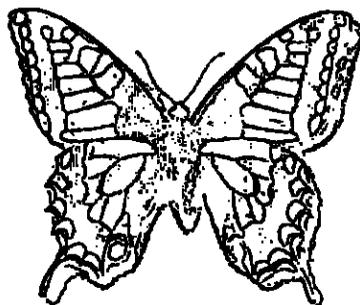
BIBLIOGRAFÍA

- ABDEL-FADIL, Mahmoud (agosto 1994) «Une coopération économique déséquilibrée en faveur d'Israël». *Le Monde Diplomatique*.
- AHARONI, Yair (1991) *The Israeli economy. Dreams and realities*. Londres: Routledge.
- ARAB JORDAN VALLEY OFFICE (1954). *Commentary on Water Development in the Jordan Valley Region*. Beirut: Arab Jordan Valley Office.
- ASSAF; KHATIB; KALLY; y SHUVALL (1993) «A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan». En: Assaf, Karen; Khatib, Nader; Kally, Elisha; i Shuvall, Hillel (eds.) (1993) *A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information.
- BANCO MUNDIAL (1993; vol.II) *Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace. The Economy*. Washington DC: The World Bank, Report nº 11958.
- BASKIN, Gershon (1993) «The West Bank and Israel's Water Crisis». En: Baskin, G. (ed.) (1993) *Water: Conflict or Cooperation*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information.
- BENZ, Wolfgang y GRAML, Hermann (1987). *El Siglo XXI. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder*. Madrid: Siglo XXI.
- BESCHORNER, Natasha (1992-a) «Le rôle de l'eau dans la politique régionale de la Turquie», *Monde arabe - Maghreb Machrek* nº 138.
- (1992-b) «Water and Instability in the Middle East», *Adelphi Paper*, nº273.
- DAVIS, Uri (1985). «Arab Water Resources and Israeli Water Policies». En: Farid, Abdel Majid i Sirriyeh, Hussein (eds.) *Israel and Arab Water*. Londres. Arab Research Center-Ithaca Press.
- FENALD, Pascal (1992) *Moyen-Orient. Les dossiers de la paix*, Bruselas: GRIP.
- GATTI, Lucia (1991) *Le politique et l'espace économique dans la quatrième année de l'Intifada: un projet à géométrie variable*. Memoria presentada en el DEA de Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de París.
- GLEICK, Peter H. (1994) «Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos», *Ecología Política* nº 8.
- GRAHAM-BROWN, Sarah (1990) «Agriculture and Labour Transformation in Palestine». En: Glavanis, Kathy y Pandeli (eds.) (1990) *The Rural Middle East. Peasant Lives and Modes of Production*. Londres: Birzeit University i Zed Books.
- GRASA, Rafael (1994) «Los conflictos 'verdes': su dimensión interna e internacional», *Ecología Política* nº 8.
- JIRBAWI, A. y ABD AL-HADI, R. (1990-a) «Miyah dawlat Filastin: mina al-istilab ila al-istirdad» (Las aguas del estado de Palestina: de la expoliación a la recuperación). *Dirasat Filastiniyya* nº 4.
- (1990-b) «Les plans israéliens d'aménagement du territoire», *Revue d'Etudes Palestiniennes* nº 37.
- KAFKAFI, Eyal (1992). «Ben-Gurion, Sharett and the Johnston Plan». *Studies on Zionism*, vol.13, nº2.
- KAHHALEH, Subhi (1981) «The Water Problem in Israel and Its Repercussions on the Arab-Israeli Conflict». IPS Papers, nº9.
- KLIOT, Nurit (1994) *Water resources and conflict in the Middle East*. Londres y Nueva York: Routledge.

⁴⁶ Mohamed Sid-Ahmed en *Le Monde Diplomatique* (junio de 1998: 28).

El conflicto por el agua en la cuenca del Jordán

- LOWI, Miriam R. (1993) *Water and Power. The politics of a scarce resource in the Jordan River basin*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NAFF, T. y MATSON, Ruth C. (1984) *Water in the Middle East. Conflict or Cooperation?* Boulder i Londres: Westview Press.
- PEARCE, Fred (junio 1991) «Wells of Conflict on the West Bank». *New Scientist*.
- REGUER, Sara (1993). «Controversial Waters: Exploitation of the Jordan River, 1950-80». *Middle Eastern Studies*, vol.29, nº1.
- RIYADH, Mahmoud (1985) «Israel and the Arab Water in Historical Perspective». En: Farid, Abdel Majid y Sirriyeh, Hussein (eds.) (1985) *Israel and Arab Water*. Londres: Arab Research Center -Ithaca Press.
- SALIBA, Samir N. (1968). *The Jordan River Dispute*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- SAVAGE, Christopher (1991) «Middle East Water». *Asian Affairs*, vol. XXII, I.
- SCHMIDA, Leslie (1985). «Israeli Water Projects and their Repercussions on the Arab-Israeli Conflict». En: Farid, Abdel Majid i Sirriyeh, Hussein (eds.) *Israel and Arab Water*. Londres: Arab Research Center-Ithaca Press.
- SELIKAR, Ofira (1986) *New Zionism and and the Foreign Policy System of Israel*, Londres y Sidney: Croom Helm.
- SHUVALL, Hillel I. (1993-a) «Approaches to Finding an Equitable Solution to the Water Resources Problems Shared by Israelis and the Palestinians in the Use of the Mountain Aquifer». En: Baskin, G. (ed.) (1993) *Water: Conflict or Cooperation*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information (IPCRI).
- (1993-b) «An Inventory of the Water Resources of the área of Israel and the Occupied Territories estimated Water Supply Potential and current utilization». En: Assaf, Karen; Khatib, Nader; Kally, Elisha; y Shuvall, Hillel (eds.) (1993) *A Proposal for the Development of a Regional Water Master Plan*. Jerusalén: Israel/Palestine Center for Research and Information.
- SID-AHMED, Mohamed (junio 1998) «L'eau, facteur de coopération israélo-arabe», *Le Monde Diplomatique*.
- STAUFFER, Thomas (1985) «Arab Waters in Israeli Calculations: The Benefits of War and the Costs of Peace». En: Farid, Abdel Majid y Sirriyeh, Hussein (eds.) (1985) *Israel and Arab Water*. Londres: Arab Research Center -Ithaca Press.
- UNCTAD (1991) «Recent Economic Developments in the Occupied Palestinian Territory». *Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries*, vol.12 nº 1-2.
- WILSON, Rodney (ed.) (1991) *Politics and the Economy in Jordan*. Londres y Nueva York: Routledge.



Conflictos entre localidades

y protección de espacios naturales en España

Andrés Pedraño Cánovas
Jose Francisco Cid Cid*



INTRODUCCIÓN: EJES TEÓRICOS PARA UNA INTERPRETACIÓN SOCIOLÓGICA DEL CONFLICTO

La Ordenación del Territorio nace, crece y se reproduce sin resolver una asignatura pendiente: la participación ciudadana. No es difícil que los profesionales de la planificación territorial reconozcan esta laguna, por no hablar directamente de estrepitoso fracaso. En el territorio se anudan relaciones sociales, formas de vida, deseos y necesidades, conflictos y contradicciones, diferencias de clase y desigualdades sociales, etc. Exigirle a la ordenación del territorio tener en cuenta todo ese conglomerado social es establecer la necesidad de articular modelos de participación ciudadana en el proceso de planificación territorial.

La profundización de este punto de partida es nuestra pretensión al abordar el análisis del conflicto planteado por las sociedades rurales ante las políticas de protección de espacios naturales en diversos puntos del territorio español. Por nuestra propia experiencia tomamos como referentes la Región de Murcia y el País Vasco. En la línea de la reunión propiciada por el programa internacional MAB (Hombre y Biosfera) bajo el expresivo título «Ecología en la práctica, el establecimiento de una base científica para la gestión del territorio» (1981), es nuestra intención aportar una serie de reflexiones tendentes a la necesaria integración de la «cuestión social» en los procesos de ordenación de los recursos naturales y/o en las políticas de declaración de espacios naturales protegidos (en adelante E.N.P.).

Como primer eje teórico interpretamos las políticas de ordenación del territorio y de protección de espacios como mecanismos sociales de regulación ante el hecho constitutivo de nuestras sociedades capitalistas, es decir, la «gran trans-

* Pedraño Cánovas es sociólogo y Cid Cid geógrafo. Departamento de Sociología e Historia Económica de la Universidad de Murcia. Escuela de Ciencias Empresariales de Cartagena. Paseo Alfonso XIII, 50. 30203 Cartagena (Murcia).

formación» que en el siglo XIX instaura un sistema de mercado autorregulador.¹

De esta forma la tierra y la naturaleza (junto con el trabajo y el dinero) se vieron subsumidos a los imperativos de la ganancia como directriz fundamental de la organización económica, en cuanto que «la transformación —observa brillantemente Karl Polanyi— supone en los miembros de la sociedad una mutación radical de sus motivaciones: el móvil de la ganancia debe sustituir al de la subsistencia».

La subsunción de los recursos naturales en el capital (haciendo una analogía con la conocida formulación de Marx de «la subsunción del trabajo en el capital») es la raíz misma de la actual crisis ecológica. Continuando con la fundamental perspectiva crítica de Polanyi: «Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y de la utilización del poder adquisitivo, conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad». Para más adelante añadir: «la naturaleza se vería reducida a unos elementos, el entorno natural y los paisajes serían saqueados, los ríos polucionados, la seguridad militar comprometida, el poder de producir alimentos y materias primas destruido».

Esta perspectiva nos hace situar la economía de mercado y la crisis ecológica no como dos variables independientes y autónomas la una de la otra— que es como normalmente son abordadas en los foros institucionales nacionales o internacionales que tratan sobre la ya denominada «cuestión ambiental»— sino como variables interdependientes en virtud de una relación de causa (economía mercantil)-efecto (crisis ecológica).

Nuestra primera hipótesis, derivada del eje teórico expuesto arriba, puede ser presentada. Señalamos que un ingrediente del conflicto en torno a la protección de espacios naturales deviene de la conversión de la tierra en forma de mercancía (presta para la generación de riqueza monetaria), y por tanto de su inserción en la red de intereses dispuestos a la ganancia, al tiempo que se despierta una (también) poderosa reivindicación favorable a las políticas proteccionistas de la tierra y de los recursos naturales, como formas reguladoras, adoptadas por los agregados sociales ante los efectos

que «la gran transformación» ha puesto en marcha: destrucción de playas por la especulación urbanística, alteración de espacios de montaña por actividades extractivas, pueblos amenazados por el avance de una cantera minera, etc.

El segundo eje teórico explicativo lo situamos en la separación entre ciudad y medio rural, que propició la conversión de las ciudades en «unidades de explotación de la fuerza de trabajo» para las necesidades de la industrialización, en función de lo cual, la «circulación entre el campo y la ciudad» (Ibáñez, 1991) se torna desigual: «ciudades que crecen y campos que se despueblan» (Ugarte, S.L., 1963). Fuerza de trabajo expulsada de la oligárquica propiedad agraria y absorbida por los procesos productivos industriales y terciarios de la ciudad (y por la apabullante expansión turística de determinados enclaves turísticos del litoral mediterráneo). Ciudades que deciden y pueblos que se someten.

En Europa, esto sigue siendo así en cierta manera..., pero cada vez menos. Las ciudades ya no dan trabajo, y por tanto su crecimiento se relativiza más, y los campos se pueblan de nuevas formas de residencialidad, en unas ocasiones permanentes y en otras temporales. La congestión expulsa a los habitantes de la ciudad que encuentran en el campo un espacio para el ocio y el disfrute de una serie de valores ajenos a lo urbano. Las ciudades continúan dictando, pero en los pueblos se altera el dictado. Los planes de protección de espacios naturales se generan en lo urbano y se rechazan en el medio rural. La contradictoria realidad de lo urbano y lo rural: he aquí otra de las raíces explicativas del conflictivo problema que tratamos de explicar.

Como segunda hipótesis afirmaremos que la política de protección de espacios naturales se ha construido sobre la

¹ Por definirlo en palabras de la ya obra clásica de Polanyi (1944, 1989): «Una economía de mercado es un sistema económico regido, regulado y orientado únicamente por los mercados. La tarea de asegurar el orden en la producción y la distribución de bienes es confiada a ese mecanismo autorregulador. Lo que se espera es que los seres humanos se comporten de modo que pretendan ganar el máximo dinero posible. La producción se regirá, pues, por los precios, ya que de los precios dependen los beneficios de quienes orientan la producción, y también la distribución de bienes dependerá de los precios, pues los precios conforman los ingresos y gracias a ellos los bienes producidos son distribuidos entre los miembros de la sociedad».

histórica disociación de lo urbano y lo rural, relación establecida en términos de dominación. Dicha política está en vías de reformulación al calor del nuevo contexto marcado por un medio rural revalorizado, con nuevas funciones, nuevas demandas y nuevas expectativas.²

La superación del conflicto entre la racionalidad global y la racionalidad local es el gran desafío planteado a los gestores de la naturaleza. Algo muy grave está fallando cuando una localidad siente como una injerencia la protección de un espacio natural. Categórica pero muy acertada es la advertencia que Tomás Rodríguez-Villasante (1984) hacía a un imaginario lector-interlocutor capitalino desde lo alto de la Sierra de Guadarrama: «No está mal hacer leyes y proclamar nuestro amor a la ecología, pero si no iniciamos ejemplos concretos de una nueva calidad de vida, y posibilidades reales para los grupos sociales más dinámicos de cada localidad, estaremos perdiendo el tiempo».

CAMBIO SOCIAL Y RURALIDAD

El resurgimiento del espacio rural con nuevas funciones en la producción y reproducción de las relaciones sociales del capitalismo neo-tecnológico, implica una mayor fragmentación de la estructura social, de la cual surgen nuevos intereses sociales y económicos que trascienden la vieja identidad agraria (Camarero, 1991).

Pero la «creciente heterogeneización de las estructuras sociales rurales» (Camarero, 1992), y por tanto, la construcción cada vez más contradictoria de la identidad local (Camarero, Mazariegos y Rodríguez, op. cit.), implica conflictos internos en la propia sociedad rural (que de cara al exterior siempre se presentará como homogénea, especialmente en el caso de conflicto con determinadas medidas políticas, por ejemplo, la propia creación de un E.N.R.). Conflictividad que es expresión de los diferentes proyectos y expectativas de los grupos sociales convivientes en el espacio social rural (cada vez más fácil de representar como un mosaico), y sus también diferenciadas estrategias para hegemonizar el control de los recursos de la comunidad local.

La readaptación de los nuevos estratos sociales, que acoge el medio rural, a la estratificación social local no impide reproducir (bajo nuevos parámetros) la nunca cuestionada jerarquización social y desigual distribución de los recursos (como rasgos inherentes al capitalismo), y por tanto supone la permanencia de viejas y nuevas formas de control y dominación (... y explotación).

Sin pretensiones de sistematicidad nos proponemos una aproximación a la nueva estructura social del medio rural, pero solamente ofreciendo aquellos aspectos que nos parecen de mayor relevancia para explicar la problemática propuesta. Quizás, y a pesar de todo insistiendo en el carácter de esbozo de la aproximación, no deberíamos hablar tanto de estructura social, pues en realidad lo que pretendemos presentar es un intento de radiografía del conjunto social que se ha configurado como sujeto activo en la polémica de la protección y ordenación de los espacios naturales. Distinguimos, en este sentido, tres estratos sociales: pequeños-medianos propietarios de tierra (sean o no agricultores), los llamados nuevos residentes, y por último, los terratenientes reconvertidos.

El primer estrato, los poseedores de pequeña o mediana propiedad, suelen ser residentes autóctonos. Normalmente, aunque no obligatoriamente, están relacionados con actividades agrarias, sea en régimen de agricultura a tiempo parcial o profesionalizados. Es un grupo social consciente de las expectativas que se abren para revalorizar su propiedad, al margen del mercado agrario, en el contexto del renacimiento rural del que venimos hablando.

² En una aproximación a los «campos de conflictividad en la España rural», Camarero, Mazariegos y Rodríguez enmarca la problemática aquí tratada dentro de «la conflictividad en el ámbito de la planificación»:

«Intervenciones ambiguas o contradictorias, en todo caso puntuales y parciales, traducen los mandatos que emergen desde la sociedad global respecto a los espacios naturales. Tanto la ubicación de los residuos de una sociedad urbanizada como la conservación paisajística y natural, chocan frontalmente con las expectativas de desarrollo de las sociedades rurales. El medio natural se encuentra en el interior de una utilización ambivalente: convertirse en basurero o, por el contrario, en un espacio natural una vez expulsado el hombre y la mejor del mismo. En definitiva, el medio rural es un espacio planificado desde fuera. Ambos planos resumen la conflictividad eco-distributiva. Los habitantes rurales ven mermado su dominio sobre el medio inmediato en favor de una racionalidad de escala global: la ecología planetaria entra cada vez más en conflicto con la ecología local/comunitaria».

La conjunción del proceso de reconversión del espacio rural (potenciación del uso turístico, del ocio y de la nueva residencialidad) con el proceso paralelo de progresiva desagrarización, conlleva como resultante la conversión del mercado de la tierra en un valor activo, según la hipótesis señalada por Naredo (1991), y que aquí compartimos plenamente:

El mercado de la tierra como factor de producción agraria se ve contaminado por el solapamiento del mercado de la tierra como activo, en el que intervienen las expectativas de cualquier cambio de uso. Y debe tenerse bien presente que la adquisición de tierras agrícolas para fines cinegético-turístico-recreativos puede hacer que esas expectativas se hagan realidad en buena parte sin necesidad de declararlas urbanizables, mientras se mantenga una situación poco restrictiva al respecto. El caso de la proliferación de segundas residencias sobre terrenos rústicos constituye un ejemplo extremado de ese proceso.

De todas formas esta tendencia no terminará de imponerse en aquellas áreas donde la existencia de una actividad agraria con cierta estabilidad económica sea dominante. Aunque ello no sea impedimento para que estos agricultores tengan presente esa posibilidad e incluso como expectativa, en caso de perjuicio económico.

El segundo estrato, los nuevos residentes del medio rural, es un grupo muy heterogéneo y diversificado, con intereses socioeconómicos a menudo contradictorios. Las nuevas demandas del espacio rural van a ir ligadas a este grupo social. La cuestión de la vivienda es la demanda más clara a tener presente en el análisis del problema que presentamos.

En efecto, las reivindicaciones hacia los poderes locales sobre la necesidad de una mayor flexibilización del planeamiento urbanístico para poder atender la demanda de vivienda existente, es cada vez mayor. Esta demanda tiene una doble naturaleza: la población autóctona, especialmente joven, en busca de independencia familiar y/o de arraigo, y esa población itinerante entre el campo y la ciudad de nuevos moradores (bien neo-rurales, bien los que solamente buscan una segunda residencia para uso estacional). Esta

demanda vecinal se inserta dentro de esta nueva definición de la ruralidad como espacio de la reproducción social.

Además los nuevos residentes van a generar una espiral de nuevas necesidades y demandas para los espacios rurales, imprimiendo una nueva dinámica social para un territorio secularmente marginado y envejecido como es el medio rural. Expresión de este nuevo dinamismo social será el nuevo perfil que empiezan a tomar las asociaciones de vecinos lideradas, en muchos casos, por miembros de estas nuevas clases sociales de procedencia urbana. El nuevo carácter del asociacionismo vecinal va a reflejarse en la naturaleza de las reivindicaciones planteadas. Esta dinámica puede desprender energías negativas para la aceptación de una política proteccionista, y muy a menudo energías positivas y progresivas. Una iniciativa política de declaración de un Espacio Natural Protegido (E.N.P.) debe distinguir en la fase de diagnóstico socioeconómico entre ambas tendencias, y aprovechar las energías más provechosas para llegar a buen fin.

El tercer estrato está representado por la vieja y nueva gran propiedad de la tierra que nunca muere. Su génesis histórica hay que buscarla en la configuración oligárquica de la tierra, derivada del pacto inter-élites a través del cual se desarrolló la desamortización. Los grandes propietarios pueden tener un origen local o foráneo (en forma, por ejemplo, de complejos turísticos o de grandes empresas agrarias). Sea cual sea la actividad productiva a la que esté ligada, la gran propiedad tiende a reproducir sus cuantiosas rentas al calor del negocio inmobiliario-turístico, cebado con importantes plusvalías generadas por la espiral especulativa del suelo. Dado que sus más lucrativas actividades suelen tener un alto impacto ambiental, serán los más reacios a aceptar las restricciones derivadas de la declaración de un espacio natural protegido. Suelen establecer lazos con la comunidad local a través de relaciones de clientelismo o incluso a través de relaciones laborales.

CAUSAS Y DETERMINANTES DEL CONFLICTO

1. Planteamos que la génesis histórica del concepto de Espacio Natural Protegido se enmarca dentro de la dominación

de los intereses urbanos sobre los rurales. Tal origen histórico ha entorpecido largamente los procesos de participación de la población local.

El primer E.N.P se creó en el último cuarto del siglo XIX en EE UU. En el estado español, es durante el segundo decenio de este siglo cuando se declaran los primeros E.N.P. No obstante la génesis del concepto se inicia con anterioridad. Las teorías paisajísticas y regeneracionistas (Solé y Bretón, 1986) están en la base de la misma.

Unas teorías, en el caso de los regeneracionistas españoles, que presentan a la «protección de la Naturaleza como una teoría de reconquista» de renovación moral estética e ideológica en unos momentos de manifiesta crisis social y política (crisis finisecular de 1890, generación del 98). Pero es también una visión de los espacios naturales como espacios contrapuestos a la degradación urbana, y en donde se encontraban los valores de la pureza, el orden y la nobleza, ausentes de las ciudades. Tal es así, que en 1914, la necesidad de una política de parques nacionales es planteada claramente como una reivindicación urbana, como complemento, a otra escala, a la política de construcción de zonas verdes en las grandes ciudades.

Encontramos pues, en la génesis del concepto de E.N.P, una primera consideración de importancia: se trata de un concepto formulado desde la ciudad, en función de la necesidad de sus habitantes, de áreas de cierta calidad ambiental, y también como un elemento simbólico regenerador de la vida social y política de finales del XIX y principios del XX. Poco o nada se habla en estos primeros momentos de las

poblaciones locales, los objetos de admiración eran las «bellezas paisajístico-naturales». Si se plantea la necesidad de realizar inversiones en las áreas naturales no es tanto para lograr una mejora de las condiciones de vida de quienes las habitan, sino para hacerla más accesible a la ciudad y permitir a los ciudadanos su ejemplarizante disfrute.³

Consecuencia directa de estos orígenes ha sido la normativa española sobre la materia. Normativa que ha diseñado un modelo de espacio natural protegido a la medida de las clases medias de origen urbano, en forma de reserva paisajística, prestando escaso o nulo interés a las colectividades residentes en ella, y en último caso responsables del modelo territorial que ha permitido la conservación de este espacio. La descripción de la evolución normativa de los E.N.P. desfigura lo que podría interpretarse, a priori, como una situación estática. Así, en la Ley de Parques Naturales (L.P.N.) de 1916 y la Ley de Montes (L.M.) de 1957 remarca el carácter de los E.N.P. (en este caso Parques Nacionales), como espacios de recreo contemplativo que deben hacerse accesibles a los ciudadanos. De hecho la declaración como Parque Nacional se hace

con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes (Art. 78, L.M. 1957)

Por contra, los aspectos socioeconómicos apenas son mencionados, Art.3, L.N.P. y Art.79 de la L.M. En los que respectivamente se menciona la necesidad de acuerdo de los dueños de los espacios afectados (LPN) y se dictan algunas consideraciones referentes a la expropiación de terrenos.

Poco cambio supuso en el terreno de los hechos, la Ley de Espacios Naturales (1974). No obstante junto a la finalidad de protección y de conservación de la naturaleza, se pone de manifiesto por primera vez que este hecho deberá ser compatible con el ejercicio de los derechos privados existentes. Además se señala que la protección de las áreas objeto de interés puede contribuir a su utilización, entre otras, con finalidades socioeconómicas. El peso de las consideraciones socioeconómicas se sitúa en la Ley de 1974, no obstante, en el terreno de los principios (López Ramón, 1980).

³ Con semejante concepción de la política de espacios naturales protegidos, nace también el conflicto de las poblaciones locales contra esa política. En los Pirineos, el primer conflicto documentado (Solé i Masip, Bretón Solo de Zaldívar, 1986) estalla poco después de la creación del Parque Nacional del Valle de Ordesa, en 1918. Se trata de un conflicto motivado por la imposición de limitaciones en los usos tradicionales y posterior expropiación de la finca de Arazas. El incumplimiento de las promesas de realización de inversiones en infraestructuras con capacidad de generar actividades económicas suplementarias que supliesen a las limitadas, provocó que algunos propietarios continuasen con los usos tradicionales. Casi ochenta años después, muchos de los conflictos actuales que conocemos podrían explicarse con estas mismas palabras.

La Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y de la Flora Silvestres, ha establecido un nuevo marco jurídico, en el que las consideraciones socioeconómicas alcanzan una mayor relevancia. La mayor novedad es el Artículo 18.2, en el que por primera vez se habla de compensación socioeconómica a la población afectada. El instrumento ideado para llevar a cabo tal precepto es la posibilidad, que no obligatoriedad, de establecer «Áreas de Influencia Socioeconómica».

De nuevo se plantea, con menos virulencia, esa dicotomía entre reglamentaciones y restricciones efectivas de uso, por un lado, y la posibilidad, por otro, de articular mecanismos de compensación.

2. Consideramos que las formas concretas en que se exprese la estructura social del medio rural, cuyo conglomerado social hemos esbozado muy someramente, es una variable crucial para explicar la conflictividad derivada de la planificación del territorio.

La estacionalidad que caracteriza a la nueva población neo-rural (el predominio de la segunda residencia es absoluto), hace que sea un proceso extremadamente contradictorio con la conservación y protección de los recursos naturales, y de fuente de conflictividad.

En efecto, su proliferación incontrolada, en muchos casos ilegal, puede ser un elemento alterador del paisaje. Indudablemente un plan de ordenación de los recursos naturales deberá regular las nuevas formas de residencialidad, y ello chocará con los intereses de ciertas élites locales. Pero no cubrir la demanda de vivienda supone abrir otra vía de conflictividad contra el E.N.P., que se verá acrecentada por la frustración de las expectativas de venta de tierras de los agricultores y/o propietarios.

El conflicto por la limitación de usos, especialmente de tipo urbanístico, que todo E.N.P. conlleva, puede solucionarse por la vía más contraproducente, con concesiones importantes a los medianos y grandes propietarios, de tal forma que, en realidad, se apueste por la realización de zonas verdes «en estado semi-salvaje» para el disfrute de las urbanizaciones, que alrededor del E.N.P. se levanten en forma de cerco urbanístico. En efecto, la declaración de un espacio protegido dota a la zona de un valor de cambio, cuya apropiación ten-

derá a ser exclusivizada por la gran propiedad, pues ¿qué integrante de las nuevas clases medias urbanas puede resistir el reclamo de vivir en los bordes de un espacio protegido con una adecuada promoción de las veleidades de una urbanización de alto standing y baja densidad? Indudablemente el agravio comparativo generado para el resto de la población rural, será una fuente de rechazo del E.N.P.

En profundidad, el conflicto por la declaración de un E.N.P. tiende a ser una polémica entre regulación social y regulación mercantil de un determinado territorio con una serie de valores medioambientales. Así se sucede una polarización entre los sectores sociales que consideran tal medida política como una forma de amortiguar e incluso repeler los efectos más devastadores sobre el medio ambiente, objetivamente generados por la regulación mercantil de la propiedad privada del suelo, y aquellos otros sectores sociales, detentadores de la propiedad de suelo, cuyos intereses económicos en una determinada actividad productiva (normalmente el negocio turístico-urbanístico, pero también la actividad extractivo-minera, etc.) están mayormente garantizados por el libre mercado de la tierra. A estos intereses no les interesará lo más mínimo que una porción del territorio declarada como E.N.P. se sitúe fuera de las fuerzas del mercado.

En este sentido la presencia de fuertes intereses lucrativos ligados a la propiedad del suelo es variable fundamental para entender la dinámica de un conflicto por la declaración de un E.N.P. Si examinamos la Red de Espacios Naturales de la Región de Murcia, contenida en la Ley 4/92 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, podemos concluir la importante limitación que presupone para los intereses de la gran propiedad.

En efecto, una amplia franja del litoral queda bajo protección, espacio que indudablemente concentra mayormente los intereses urbanísticos y turísticos. Siete espacios naturales del litoral, quedan incluidos en la citada Red de E.N.P. Son: Calblanque-Peña del Águila y Monte de las Cenizas (municipio de Cartagena), Sierra La Muela-Cabo Tiñoso (municipio de Cartagena), Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor (municipios de Cartagena, Los Alcázares y San Javier), Cuatro Calas (municipio de Aguilas), Islas e Islotes del

litoral mediterráneo (municipios de Águilas, Mazarrón, Cartagena y San Javier), Salinas y Arenas de San Pedro del Pinatar (municipios de San Javier y San Pedro del Pinatar) y Calnegre-Cabo Cope (municipios de Lorca y Águilas).

De hecho el conflicto más virulento contra la política

⁴ En Águilas, las protestas, desarrolladas entre abril y junio de 1994, fueron muy violentas, llegando a extremos tales como el intento de linchamiento de un concejal de Izquierda Unida partidario de la protección de Calnegre-Cabo Cope, retención de dos agentes forestales, manifestaciones en Lorca con repetidas cargas de la Guardia Civil, etc. De hecho la conflictividad vecinal contra el E.N.P. de Calblanque se sucedió al amparo de los sucesos de Águilas (el episodio más grave fue una manifestación en Cartagena donde los vecinos reventaron una fiesta ecologista favorable al E.N.P.). En este último caso, la conflictividad es más soterrada, manifestándose en continuos actos de sabotajes contra las medidas de gestión que se establezcan en el ámbito del E.N.P.

⁵ Las protestas contra la ampliación del Parque Natural de Sierra Espuña se desarrollaron paralelas a las de Calnegre. Los intereses de la gran propiedad lograron tejer lazos de conexión entre ambas contestaciones. En realidad lo que se demostró en aquellas fechas (abril-junio de 1994) es que había una campaña orquestada para derrumbar la política de protección de espacios. La oscura trama de los intereses de la propiedad del suelo logró en buena parte sus objetivos. La ampliación de Sierra Espuña fue aprobada finalmente con importantes concesiones, y con la retirada de una buena porción del espacio protegido. En el caso de Calblanque, aunque las concesiones no fueron tan importantes, no puede decirse que la gran propiedad haya sufrido muchas limitaciones. Calnegre-Cabo de Cope ni siquiera llegó a sacarse a exposición pública la propuesta de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), y hoy, en la práctica, la protección de este espacio se considera paralizada. Y lo más importante, en estos momentos, con el cambio de gobierno autonómico (antes PSOE, ahora PP) el futuro de la protección de espacios en la Región de Murcia es bastante desalentador. La política de espacios está prácticamente paralizada, y son continuas las agresiones ambientales que se ciernen sobre los E.N.P. Igualmente una difusa «guerrilla» de algunas localidades boicotea o sabotea cualquier medida de gestión que se introduzca en el E.N.P., como es el caso de Calblanque.

⁶ Es ésta una nueva victoria de la gran propiedad. Las también contundentes movilizaciones de las poblaciones de Caravaca y Moratalla lograron paralizar los Planes Especiales de Protección que la Administración Autonómica pretendía aplicar en las sierras del noroeste. El recuerdo histórico de aquellas movilizaciones hizo que la mencionada Ley 4/1986 de Protección y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia no recogiera ni un solo E.N.P. en esa comarca. Cuando en julio de 1994 un enorme incendio forestal asoló casi 30.000 hectáreas (el mayor incendio cuantificado de la historia de España) de las Sierras de Moratalla, muy pocos quisieron recordar los sucesos de 1986, cuando fueron rechazados las propuestas de protección de espacios en el noroeste.

de protección de espacios va a levantarse contra la propuesta de Calnegre-Cabo de Cope y Cuatro Calas, ambos en el municipio de Águilas (aunque el primero comparte parte del espacio con Lorca). También durante la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Calblanque, Peña del Águila y Monte de las Cenizas (municipio de Cartagena), se producirán importantes altercados, aun sin llegar al nivel de gravedad de los sucesos de Águilas.⁴ En Águilas la dinámica del conflicto estuvo protagonizada por agricultores, mientras en el caso de Calblanque fueron vecinos de las localidades circundantes, en ambos casos los intereses especulativo-urbanísticos de la gran propiedad lograron hegemonizar y confundir la protesta.

Pero también los espacios rurales del interior han sido objeto de contestación de las poblaciones. De hecho la primera movilización se produce contra la propuesta de ampliación del Parque Natural de Sierra Espuña.⁵ Ya en 1986 los grandes propietarios rurales de la comarca del noroeste murciano lograron movilizar masivamente a las poblaciones locales contra los denominados Planes Especiales de Protección.⁶

Dos estructuras lingüísticas han terminado enfrentándose en esta serie de conflictos: el lenguaje de la lejana (y urbana) administración política y el de los cercanos intereses urbanístico-especulativos. Cuando la gran propiedad ha tenido estrechas relaciones de clientelismo, o incluso de explotación de trabajo, con la comunidad local, su lenguaje ha terminado hegemonizando la naturaleza de los conflictos. En los ejemplos relatados anteriormente, esta imbricación ha quedado manifiestamente clara.

No quiere decirse que la comunidad local no tenga intereses propios cuando plantea un conflicto contra una declaración de E.N.P. Estas declaraciones se viven en las localidades como externas a sus estrategias de desarrollo y a menudo usurpan sus propios mecanismos de gestión y regulación del territorio en el que habitan. El conflicto de las localidades contra los E.N.P. tiene un componente primordial de lucha por sus sistemas locales de vida y control del territorio.

Las estrategias para formar el bloque social contrario a los E.N.P. han tenido siempre como común denominador la

fuerte carga emotiva de los argumentos, destacando siempre el componente pulsional, apasionado, cuasi irracional. De ahí la naturaleza tremendamente violenta de los conflictos, e incluso nos atreveríamos a decir, antidemocrática. Los argumentos de la polémica jamás circulaban en espacios objetivos de información y debate. Más bien estaban preparados para circular «en el nivel del rumor», según la certera definición del sociólogo Angel de Lucas (1992), «ese espacio privilegiado de la comunicación de masas en el que se entretienen y se contagian todos los tópicos dominantes en la opinión pública». Así:

En el caso del conflicto mencionado de la comarca del noroeste murciano: «los agricultores están convencidos de barbaridades tales como que *les van a quitar las tierras para hacer un parque natural* o que *no dejarán cultivar porque van a repoblar toda la sierra con lobos y carrascas*. Algunos creen que en septiembre tendrán que abandonar sus hogares» (CGERM, 1986).

La argumentación de los conflictos de Calnegre y Sierra Espuña era, con ligeras variaciones, idéntica a la del texto anterior. En el caso de Calblanque, los vecinos contrarios al E.N.P. gritaban «*Parque no, trabajo sí*» en sus manifestaciones callejeras, pudiendo leer en sus panfletos textos como los que siguen: «*se acaban las expectativas económicas siendo imposible el desarrollo de actividades turísticas, industriales o agrícolas, anula la autonomía municipal, protege hasta los pedregales, sin industria, sin turismo y sin agricultura, ¿de qué vamos a vivir?*», etc.⁷

3. Las políticas ejercidas por la administración a la hora de proteger espacios naturales han gozado de una profunda desconfianza e incluso deslegitimidad por parte de la población local. Esta deslegitimación es producto de diversos hechos:

- La Administración desconoce la heterogeneidad del bloque social conformado por la «población local», y por tanto no sabe de los diferentes y contradictorios intereses que anidan bajo esa denominación. Anteriormente hemos esbozado una aproximación a la realidad diversificada de la población local. Las políticas de E.N.P. no han tenido en cuenta esa realidad, no han sido capaces de localizar a aquellos sectores más dinámicos o conciliar los intereses ligados

al suelo de los pequeños propietarios o conocer el alto grado de informalización en que se mueve la actividad agraria (en el uso de fertilizantes, en la realización de pequeñas obras o movimientos de tierra, normalmente sin licencia alguna, etc.), hasta tal punto que un plan de protección de un espacio natural se ha movido con manifiesta torpeza en las localidades afectadas.

Las tendencias hacia la revalorización del espacio rural son múltiples, heterogéneas y contradictorias. Sin embargo, las medidas políticas de E.N.P. han actuado como si el medio rural fuese un espacio en blanco en donde imprimir los deseos del planificador de turno. Lo hemos dicho al comienzo, desde el medio rural se altera el dictado de las ciudades, y sin participación ciudadana desde el mismo momento del análisis y el diagnóstico de la realidad, el consenso no será posible.

- El medio rural es un espacio secularmente marginado, con importantes déficit sociales. Las políticas de E.N.P. no han asumido un carácter más integral, que recoja la superación de esos problemas de gran arraigo. Así «la población rural, generalmente asentada en áreas de economía deprimida, contempla con sorpresa el hecho de que se pretenda dotar de protección a un espacio natural antes que solucionar los déficits de infraestructuras y servicios que la afectan» (Varios Autores, 1982).

- Como desarrollo de la Ley 4/89 mencionada anteriormente, varias Comunidades Autónomas han creado normativas propias sobre conservación y protección de la naturaleza. Con mayor o menor acierto estas Normativas han fijado cuestiones ligadas a los aspectos socioeconómicos de un E.N.P. Tanto la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, como la Ley 4/1992 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, articulan como instrumento para establecer, al objeto de compensar a las poblaciones afectadas, áreas de influencia socioeconómica integradas por los términos municipales en donde se encuen-

⁷ Textos extraídos de uno de los panfletos que los vecinos repartían en sus movilizaciones contrarias al PORN de Calblanque, bajo el título de «las bondades del PORN».

tra el espacio natural, y en su caso, su zona periférica. También define las finalidades de los programas para el desarrollo socioeconómico.

Si bien parece haber sido solucionado el problema hasta ahora planteado, de la no reglamentación de las actuaciones compensatorias, su escasa definición a la hora de fijar plazos de actuación y de señalar qué Administraciones deben hacerse cargo de las inversiones, etc., hacen que perviva la desconfianza en el medio rural hacia las declaraciones de E.N.P.Y como botón de muestra sirvan las declaraciones del Alcalde de un municipio afectado por la declaración del Parque Natural de Gorbéa:

En los Planes de Ordenación están muy claras las restricciones, las cosas que no se pueden hacer, pero lo que no está claro es cuándo, cómo y de qué forma se va a indemnizar y compensar a la gente por todo eso, ni quién lo va a hacer.

Los avances habidos en la Legislación, parecen, en muchas ocasiones, situarse más en el campo de los principios que en el de la práctica. No existe en la mayoría de las ocasiones una correlación entre el nivel de detalle planteado a la hora de determinar las limitaciones, y por otro lado, la articulación de medidas de indemnización y compensación socioeconómica. Frente a la concretización de las restricciones, se elevan las promesas de inversión en desarrollo, pero no los programas que deben desarrollarlas. Se pone así claramente de manifiesto el fuerte carácter sectorial de la política de protección de espacios naturales.

Sólo en épocas recientes se ha dotado de un discurso legitimizador a las políticas de E.N.P. Pero, en demasiadas ocasiones, la pretensión ha sido desactivar los conflictos, antes que servir de base para un desarrollo integral. Esta forma de proceder fomenta la desconfianza, cuando no la oposición a los planes de protección, desde un espacio rural sometido a fuertes tensiones y que siente como parte de su base económica se ve socavada.

LAS SALIDAS PARA UN CONFLICTO

Consideramos imprescindible el realizar una revisión crítica de los presupuestos epistemológicos en los que se basa la ordenación del territorio. A ello dedicamos las siguientes líneas.

El pensamiento sistémico ha entrado con fuerza en la ordenación del territorio. Tres rasgos básicos se han definido en esta forma de análisis (Serrano, 1992): visión globalista, las interrelaciones dialéctico-funcionales existentes entre los distintos elementos, atributos y relaciones definidas, y la «historicidad» de un sistema.

Dentro del sistema territorio, se han planteado cinco subsistemas: el marco físico-natural, la población, el sistema productivo, el sistema de conexión espacial y el marco legal-jurídico.

La ordenación del territorio se ha encorsetado en la Teoría de Sistemas derivada de la Cibernética clásica, que presupone como modelo del objeto una máquina clásica: objetivada en todas sus partes, meramente reproductiva, no aprende. Es decir, se basa en el presupuesto clásico de la objetividad: «una realidad puede considerarse un sistema en la medida en que es objetivable, es decir, definible, como una estructura separada y claramente diferenciable del sujeto definidor», tal y como ha apuntado críticamente el investigador Pablo Navarro (Ibáñez, 1990).

Así, el ordenador del territorio se sitúa fuera del mismo, y define desde la cobertura de una pretendida objetividad las necesidades de ese territorio. Se erige a sí mismo en representante del interés general. Los actores sociales del territorio no hablan. La contingencia es travestida en necesidad social. El territorio aparece como un sistema organizacionalmente abierto (a las visiones y manejos del Ordenador) e informacionalmente cerrado (sólo produce jugadas dentro de unas reglas de juego invariables). La ordenación del territorio ya reconoce su fracaso en el ámbito de la participación ciudadana.

En un territorio hay sistemas con una frontera bien definida (por ejemplo, el marco físico-natural), pero la sociedad misma no es uno de esos sistemas. La sociedad «se autoorganiza mediante un proceso complejo de interacciones entre

actores», como lo ha entendido Gerard de Zeeuw desde el nuevo paradigma de la «investigación social de segundo orden» (Ibáñez, 1990). Esta perspectiva fundamenta la sociedad como una máquina no clásica: con capacidad objetivadora, reflexiva y productiva, aprende.

Enmarcar nuestros propósitos en esta apertura teórica, es reconocer en la ordenación del territorio un dispositivo conversacional con los actores sociales que viven en ese territorio. Es situar al propio proceso de investigación como un actor social más, orientado a promover el cambio en una dirección deseada. La participación social se convierte así en directriz clave de la ordenación del territorio. El saber —la investigación— deja de ser saber sin poder.

Las interferencias emanadas en el conflicto social (asociaciones de vecinos, agricultores, ecologistas,...) ya no son ruido molesto para la actividad objetivadora del ordenador del territorio, sino intersección productiva - reflexiva para el propio proceso de ordenación del territorio.

Esta crítica epistemológica de la ordenación del territorio postula devolver el protagonismo a las poblaciones locales, en una especie de «la tierra para quien la habita».⁸ Las comunidades locales deben protagonizar y dirigir los cambios y no interpretar un papel asignado desde la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMARERO, L.A.: (1991) «Tendencias recientes y evolución de la población rural en España», *Política y Sociedad*, nº8.
- (1992) «El mundo rural español en la década de los noventa: ¿Renacimiento o reconversión?», *Documentación Social*, nº87.
- (1993) «Del éxodo rural y del éxodo urbano», Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- CAMARERO, MAZARIEGOS y RODRÍGUEZ, F.: «Los campos de conflictividad en la España Rural», *Documentación Social*.
- CGERM (Coordinadora de Grupos Ecologistas de la Región Murciana): (1986) «Primer Informe sobre Política de Espacios Naturales en la Región de Murcia», fotocopia.
- DE LUCAS, A.: (1992) «Actitudes y representaciones sociales de la población de la Comunidad de Madrid en relación con los

Censos de Población y Vivienda de 1991», Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid.

- IBÁÑEZ, J.: (1991) «Comunicaciones entre los pueblos y la ciudad», *Política y Sociedad*, nº8.
- IBÁÑEZ, NAVARRO, DE ZEEW y Otros: (1990) «Nuevos Avances de la Investigación Social», *Anthropos*.
- INGLEHART, R.: (1991) «El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas», CIS.
- MOYA, C. y MAZARIEGOS: (1991) «Viajes y retornos de una y otra parte», *Política y Sociedad*, 1991.
- NAREDO, J.M.: (1991) «Sobre el declive de la producción agraria en la economía de la sociedad rural», *Política y Sociedad*, nº 9.
- POLANYI, K.: (1944, 1989) *La gran transformación*, Ediciones La Piqueta.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, T.: (1984) «Desusos, usos y abusos», *Alfaz*, nº 6.
- SERRANO, A.: (1992) «La estructura territorial: sistemas y subsistemas», Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio, Fundicot, Madrid.
- SOLE I MASSIP, J. y BRETÓN, V.: (1986) «El paraíso poseído. La política española de parques naturales (1880-1935)», *Geotécnica*, mayo 1986.
- UGARTE, J.L.: (1963) «Ciudades que crecen y campos que se despueblan», *Anales de Economía*, 4.
- VARIOS AUTORES: (1991) «Prácticas para la planificación de espacios naturales».
- VARIOS AUTORES: (1982) «Las comunidades rurales y la gestión de los parques naturales», Diputació de Barcelona, Servei de Parcs Naturals.

⁸ El sociólogo Josechu V. Mazariegos, en conversación con Carlos Moya (1991): «... Yo me pregunto si una consigna que fue pertinente en España, sobre la que se aglutinó una fuerte energía colectiva: la tierra para el que la trabaja, individualmente o en colectividad, ahora no necesitaría ser reformulada en las zonas frágiles, en municipios con perfiles críticos, algo así como el territorio para los que lo ocupan, para los que lo habitan. Claro, ése habría que administrarlo con rigor».

La catástrofe anunciada de Doñana

Núria Ferrer

A pocas horas del doceavo aniversario del accidente de Chernovil, amaneció el día 25 de abril con una noticia oscura: un vertido de lodos procedente de una balsa de residuos de minería que la empresa sueca Boliden posee en Aznalcóllar, cerca de Sevilla, amenazaba el parque de Doñana, la mayor reserva ecológica de Europa.

El muro que contenía los residuos de pirita, cedió y una marea de cinco millones de metros cúbicos de lodos salió de la balsa hacia el río Agrio, el cual vertió la riada tóxica al Guadiamar causando la muerte de fauna y flora en 7000 hectáreas de riberas y cultivos. La contaminación penetró en el parque natural de Doñana y fueron recogidas más de 20 toneladas de peces muertos durante los primeros días después del vertido.

Las primeras declaraciones fueron algo confusas, pero en el momento en que se oyó decir a los miembros de los gobiernos autonómicos y estatales que «no pasaba nada» y que «todo estaba controlado», fue precisamente en este momento cuando la sospecha de accidente grave empezó a vislumbrarse, y lamentablemente así se confirmó más tarde.

Los vertidos de la empresa Boliden en forma de filtraciones al río Agrio no eran nada nuevo cuando se produjo el accidente. Había habido denuncias de la Confederación Ecológica y Pacifista de Andalucía (CEPA) desde hacía varios años por causa de estas filtraciones, denuncias que habían sido archivadas por la fiscalía de Sevilla y posteriormente en Bruselas. La CEPA también había denunciado el hecho de que varias empresas de los polígonos industriales de Huelva,



Científicos analizando el lodo de Doñana. (Fotografía de Núria Ferrer)

iban vertiendo sus residuos en las balsas de las minas de Aznalcóllar desde hacía años.

Algunos informes técnicos mostraban que la instalación no era la adecuada para el almacenamiento de residuos, habiéndose detectado filtraciones, fallos de diseño de la balsa y problemas en los inclinómetros de las paredes de contención.

El historial de la empresa no era demasiado halagüeño: contaminar un lago con plomo por rotura de una presa en el norte de Suecia, deshacerse de residuos pagando a una empresa chilena, lo que afectó a miles de habitantes...

Lo que era una catástrofe anunciada sucedió, y lo único extraño es que no sucediera antes.

LOS RESIDUOS DE MINERÍA

Somos en general conscientes del impacto ambiental producido por la contaminación química de centrales térmicas, plantas incineradoras, papeleras e industrias químicas en general.

En las extracciones mineras a cielo abierto, quizás el impacto más conocido es el de la deforestación, por causa del movimiento de tierras y por tanto de pérdida de la capa de humus. En cambio, el grave impacto que puede causar la contaminación química, procedente de los residuos de minería, no se ha tomado demasiado en consideración hasta ahora.

En contra de lo que se argumenta sobre la poca peligrosidad de la contaminación química de los residuos de minería, cosa que se ha hecho reiteradamente después del accidente de las minas de Aznalcóllar, hay que destacar el hecho diferenciado que supone tener los minerales confinados en un medio natural, y por tanto aislados del aire y del agua, a tenerlos desmenuzados y expuestos a la intemperie donde su superficie de contacto con oxígeno y agua por cada quilo de mineral es mucho mayor.

Uno de los ejemplos más característicos del problema de los residuos de minería es precisamente el de la pirita (FeS₂). El hierro que se encuentra en la pirita, lo está en su forma reducida, y cuando entra en contacto con agua y en presencia de oxígeno del aire, este hierro se oxida y el azufre pasa a formar ácido sulfúrico. Este es uno de los principales problemas de la exposición de residuos de piritas al ambiente: la acidificación de las aguas en contacto con el mineral.

El hecho de que las piritas además de contener sulfuro de hierro contengan otros metales, hace que al aumentar la acidez del agua en contacto con el mineral, se favorezca la disolución de metales que no serían solubles a valores de pH más neutros. Pero no solamente se produce la disolución de los metales que acompañan la pirita, sino también de otros elementos naturales del suelo, como puede ser el aluminio y otros.

De hecho, la acidez de algunos ríos o lagos es especialmente preocupante, no sólo por el hecho del ácido en sí, sino por causa de producirse una mayor solubilidad del aluminio, elemento que se acumula en las branquias de los peces y produce su muerte por asfixia.

Otro de los problemas relacionados con la contamina-

ción química procedente de los residuos de minería es el de los metales que acompañan al mineral, como ya se ha comentado antes. A pesar de que la riqueza de un mineral en una mina sea alta, existen otros elementos químicos que lo acompañan, y si por ejemplo el hierro de las piritas no es un metal tóxico, sí lo pueden ser otros metales que se encuentran en las piritas, como son el cinc, cadmio, arsénico..., evidentemente este contenido puede variar muchísimo dependiendo del yacimiento.

Los efectos de la contaminación química procedente de los residuos de minería son difíciles de evaluar y de establecer su relación causa efecto, ya que en condiciones normales, es decir sin que se produzca un vertido accidental como el de Aznalcóllar, el paso de contaminantes al medio suele ser lento, y por tanto sus efectos tardar años en aparecer.

En la bibliografía de química ambiental relacionada con contaminantes químicos procedentes de residuos de minería, cabe destacar el del río Juntu en Japón en el año 1955 causado por el cadmio. Las afectadas en su mayoría fueron mujeres de edad avanzada que habían tenido varios niños, y los efectos eran de dolor agudo en los huesos, fracturas patológicas, osteomalacias severas, etc. El agua usada para regar las cosechas de arroz estaba contaminada por los vertidos de la mina y contenía cinc, plomo y cadmio. Los valores de cadmio en el arroz destinado al consumo eran del orden de diez veces superiores a los valores normales.

EL PAPEL DE LOS POLÍTICOS

A nivel político, las actitudes que se mostraron por parte de las administraciones autonómicas y estatales, fueron de lo más bochornoso. Aparte de las sacudidas de responsabilidades que hubo, declaraciones como las de preguntar donde estaban los ecologistas con las palas para limpiar lodos, o las de que no pasaba nada ya que sólo eran residuos de piritas, o las de cuestionar los resultados de los primeros análisis aportados por Greenpeace, fueron de lo más normal durante las primeras semanas. Declaraciones que tuvieron que ser posteriormente digeridas por sus portavoces delante de la evidencia científica.

La exigencia de responsabilidades debería pedirse tanto a los partidos que se encuentran actualmente al frente de los gobiernos autonómicos y estatales, como a los que ocuparon en su día estos cargos de poder. Muchos de estos políticos acudieron puntualmente a Doñana para posar delante de las cámaras, criticando las actuaciones del actual gobierno, cuando ellos en su día bendecían estas instalaciones.

La ineptitud mostrada por los políticos y sus asesores directos fue patente delante de un problema ecológico de consecuencias desastrosas.

Una vez más los grupos ecologistas fueron los únicos en denunciar en su día el peligro inminente de la instalación.

EL PAPEL DE LOS CIENTÍFICOS

Así como a nivel político las actuaciones no fueron diferentes de las que otras veces se han producido, a nivel científico ha habido esta vez alguna diferencia que ha hecho que las conclusiones sobre el vertido fueran tajantes, y se exigiera una retirada rápida de los lodos vertidos.

Es difícil discernir cuál ha sido esta vez la diferencia respecto a otros accidentes o vertidos a aguas, atmósfera o suelos, en los que los técnicos y científicos han corroborado la actitud de los políticos del «no pasa nada» y han desautorizado a los ecologistas tildándolos de alarmistas.

Quizás una de las razones podría deberse a que los primeros análisis completos aportados por Greenpeace mostraban elementos y concentraciones muy problemáticos, y que de algunos de ellos ni se sospechaba que pudieran encontrarse presentes. Los resultados oficiales, elaborados por el comité de expertos nombrado a raíz del accidente, debían corroborar estos análisis, pero con un nuevo reto: analizar los elementos que en condiciones normales no se hubieran estudiado. Los resultados oficiales presentados por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) corroboraron la presencia de estos elementos no esperados, y además, las altas concentraciones de algunos de ellos.

Ésta fue toda una lección por parte del movimiento ecologista: mientras los políticos se pasaban la patata caliente, Greenpeace tomaba muestras dentro de la balsa donde esta-

ban los residuos y zonas afectadas, y presentaba los primeros análisis, que luego, una semana más tarde, serían confirmados por el CSIC de manera oficial.

VISITA A LA ZONA AFECTADA

La brecha por donde los lodos habían pasado al cauce del río era un boquete en una pared, que no podía ser llamada ni dique, ya que el conglomerado de materiales que se apreciaban era de todos los tamaños y no se percibía en absoluto como algo sólido.

El recorrido aguas abajo del río Agrio y posteriormente el Guadiamar, era dantesco, y el lodo extremadamente fino había llegado a alturas de varios metros en algunas zonas de la cuenca.

Los olivos y frutales se encontraban dentro de charcos oscuros y en sus troncos se apreciaba la señal del nivel que habían alcanzado las aguas durante la ola inicial. Las huellas de algunas aves y mamíferos quedaba registrada en el lodo, que a medida que se iba secando dejaba ir un polvo muy fino y difícil de quitarse de encima. Los puentes de carretera que cruzaban el río aparecían llenos de coches aparcados a ambos lados y familias enteras observaban la huella dejada por la riada de lodo tóxico, como si se tratara de una clase práctica de química ambiental.

Los lodos quedaron retenidos en los diques construidos como solución apagafuegos en la zona de entreaguas, pero no ocurrió lo mismo con el ácido, ya que el agua en contacto con la pirita, como ya se ha comentado antes, produce ácido sulfúrico, y éste es capaz de disolver otros elementos. Así el aspecto del agua y de los sedimentos depositados en los márgenes del canal del Cherry y el del Brazo de la Torre desde el cauce de aguas mínimas hasta la desembocadura del Guadalquivir eran de un color rojizo. Esta coloración era causada por los óxidos e hidróxidos de hierro. El hierro, arrastrado por el agua procedente de los residuos de pirita, se disuelve en agua a pH ácidos. Posteriormente, cuando esta agua ácida se junta con aguas a pH más elevados, el hierro precipita en forma de óxidos e hidróxidos y produce esta coloración rojiza. La presencia de hierro era pues clara, pero

por desgracia, otros compuestos que también se encontraban en disolución no presentaban coloraciones o no eran tan evidentes, como posteriormente se comprobó en los análisis.

Durante el muestreo de aguas en el Brazo de la Torre se podían observar peces muertos en los márgenes y aves comiendo estos peces.

RESULTADOS ANALÍTICOS¹

Uno de los principales problemas de los lodos vertidos a consecuencia de la rotura de la balsa, es su tamaño extremadamente fino. Se considera que las partículas menores de 10 micras (0.01 mm) son partículas demasiado pequeñas para sedimentar, y por tanto quedan en suspensión en el aire. Estas partículas, a efectos de problemas de contaminación atmosférica, son llamadas partículas en suspensión. Las partículas menores de 2.5 micras, son partículas que forman parte de la llamada fracción inhalable, es decir, que pueden atravesar las fosas nasales y llegar hasta la parte interna del aparato respiratorio. Aparte del efecto físico que estas partículas pueden causar en el organismo, hay que destacar su composición y por tanto el efecto que los elementos químicos que forman parte de ellas pueden producir una vez en el interior del aparato respiratorio. En algunas de las muestras analizadas, se encontró que más del 70% de las partículas eran menores de 10 micras, y de estas, más del 25% eran menores de 2.5 micras.

Como consecuencia, cualquier condición climatológica era adversa para el impacto de los lodos: si llovía se formaba ácido sulfúrico, y si se secaban los lodos, éstos eran susceptibles de pasar a partículas en suspensión y por tanto generar un problema grave de contaminación atmosférica.

En los primeros análisis que se presentaron, realizados por la Junta de Andalucía, sólo se analizaron algunos elementos químicos. En general, en caso de vertidos, existen listados de algunos elementos químicos que hace falta analizar para poder clasificar el residuo o el agua en diferentes categorías, y por tanto poder concluir si es posible su vertido al medio o no. Estos listados son por lo general parcos en elementos. Por cau-

sa de falta de legislación y de infraestructuras adecuadas, no es común analizar todos los elementos químicos que pueden existir en una muestra contaminada.

Otra de las cuestiones importantes a tener en cuenta, es la manera de preparar la muestra para proceder posteriormente a su análisis. No es lo mismo poner en contacto los lodos con agua a pH 7 y analizar los metales que pueden pasar del lodo al agua en estas condiciones, que ponerlos en contacto con ácido acético a pH 4 o con agua regia a pH muy inferiores. Cuanto más ácido sea el medio, más probabilidad habrá de que ciertos elementos queden disueltos. Por tanto, es extremadamente importante unificar criterios de preparación de muestras, además de seguir normas internacionales que permitan comparaciones posteriores.

Los análisis encargados por Greenpeace, pudieron realizarse utilizando técnicas que permiten un análisis de toda la tabla periódica de los elementos químicos, comparando además diferentes técnicas y metodologías de análisis entre sí. Una vez identificados los elementos de manera semicuantitativa, es posible analizar de manera más precisa aquellos elementos deseados.

Los elementos encontrados en las muestras de lodos presentaban concentraciones importantes de²:

Hierro	25-40%
Azufre	30-40%
Cobre	0.2-0.5%
Cinc	0.7-1.2%
Arsénico	0.2-0.5%
Plomo	0.5-0.9%
Antimonio	300-450 mg/kg
Plata	30-50 mg/kg
Mercurio	15-20 mg/kg
Talio	40-75 mg/kg
Bismuto	40-60 mg/kg
Cobalto	50-60 mg/kg
Cadmio	25-50 mg/kg

¹ Para más información sobre los resultados analíticos:

<http://www.cma.caan.es/aznalcollar/idxaznalcollar.htm>

<http://www.sct.up.es/noticias/altres/001.htm>

² 1mg/kg = 0.0001%

Algunos de estos elementos no se encuentran en los listados de referencias que las diferentes administraciones utilizan para saber si un residuo es o no tóxico. Por tanto podríamos encontrarlos con concentraciones muy elevadas de ciertos elementos, y no poder clasificar el residuo como tóxico y peligroso.

Los valores de arsénico, cadmio, cinc, hierro y plomo estaban muy por encima de los valores de referencia, y los residuos estarían clasificados como especiales.

Estos valores iban disminuyendo en general al ir descendiendo hacia el mar, lo que confirmaba que se trataba de contaminantes procedentes de las minas.

Los análisis de muestras de aguas mostraban valores de pH demasiado ácidos y conductividades muy altas, lo que indica una gran cantidad de sales disueltas.

Los valores de cadmio, cinc, hierro, manganeso y níquel eran superiores a los de referencia. También eran elevados los valores de aluminio, azufre, cobalto y talio.

Es de destacar la diferencia entre las muestras de agua en contacto con lodos dentro de la balsa y las muestras de agua en contacto con lodos pero a 1.5 y 2 km cauce abajo. El hecho de que este agua posea valores de pH tan bajos, hace que puedan apreciarse valores elevados de algunos elementos como el aluminio y algunos lantánidos. El contacto de aguas ácidas con minerales del suelo puede provocar la disolución de elementos que existen en este suelo pero que no se encuentran normalmente en aguas a pH neutros. Por tanto, elementos que no estaban en las aguas en contacto con lodos dentro de la balsa, sí se detectaban una vez los lodos habían pasado al cauce del río.

Aunque la presencia de materia orgánica en los lodos era baja, se identificaron sustancias extremadamente tóxicas como las aminas aromáticas.

Para muchos de los elementos encontrados no hay valores legislados a pesar de que su toxicidad es muy elevada, además son fácilmente solubilizados, lo que implica su dispersión en el medio a través de las aguas.

Gran parte de los elementos mencionados son extremadamente tóxicos, como el arsénico, cadmio, plomo, antimonio, mercurio, talio, manganeso. Otros también poseen cierta toxicidad por acumulación como el cinc, aluminio. De

muchos de ellos se sospecha su poder cancerígeno y teratógeno. Además existe el riesgo de que aparte de su penetración en el organismo a través de la ingestión de alimentos y respiración, algunos de estos elementos, como el talio, son fácilmente absorbidos a través de la piel.

Evidentemente el daño que pueda causar este vertido será también a largo término, a medida que ciertos metales pesados se acumulen en el medio y su concentración vaya aumentando al subir en las cadenas tróficas.

CONCLUSIONES

- El pequeño tamaño de las partículas de los lodos y el hecho de encontrarse al aire libre, en contacto con oxígeno y agua, hace que la acidez producida por la piritita disuelva algunos elementos transportándolos por el medio ambiente.
- El que los elementos encontrados en los lodos sean típicos de cenizas de piritas, no excluye su potencial negativo para el medio ambiente. Las concentraciones de algunos elementos encontrados son suficientemente altas para no minimizar sus posibles efectos. Además algunos de los elementos son poco conocidos en cuanto a su toxicología.
- Debería hacerse un seguimiento exhaustivo de la contaminación de suelos y aguas durante mucho tiempo y de manera sistemática, tomando muestras en los mismos puntos, así como analizar organismos acumuladores para estudiar su progresión a medida que la contaminación llegue a zonas más bajas.
- En general todos los metales presentes son acumulables en organismos vivos y por tanto su concentración a lo largo de las cadenas tróficas puede llegar a ser muy importante.
- El accidente supone un grave impacto ambiental y sus consecuencias pueden perdurar durante muchos años, así como alcanzar grandes extensiones.

-- Una vez más podemos comprobar que el único principio medioambiental válido es el de precaución. Por muchos lodos que se retiren, se retirará también la capa fértil del suelo. Por mucha cal que se use para neutralizar los ácidos,

La catástrofe anunciada de Doñana

los metales continuarán en una u otra forma y un exceso de cal puede también afectar al medio, además de redisolver algunos metales. La única solución medioambientalmente aceptable hubiera sido evitarlo. Una vez producido, los efectos podrán ser a corto o largo plazo, pero ninguna medida supondrá volver al estado inicial natural de la zona.

Respecto al precio del vertido, habría que preguntarse

cuanto costarán los efectos que el talio por ejemplo pueda producir en los seres vivos dentro de 20 años, teniendo en cuenta lo poco que conocemos de este elemento a nivel toxicológico, o cuanto costará el hecho de que futuras generaciones no puedan trabajar las tierras afectadas. Nadie en este momento es capaz de tasar estos efectos. Es la naturaleza la que pasará factura en su momento.

Voces y Culturas

Revista de Comunicación

Nº 13 — I Semestre 1998

Cine, identidad y cultura

El mercado audiovisual latinoamericano, Octavio Getino; ¿Hacia dónde va el cine africano, Rod Stoneman; El cine y los medios audiovisuales: hacia una nueva oralidad de los pueblos indígenas, Adolfo Colombres; Apuntes sobre la problemática audiovisual indígena en América, Iván Sanjinés; El cineclubismo y los contornos socioculturales del cine de autor, Diana Fernández Irujo.

La construcción periodística del suceso

El papel de los medios de comunicación en la construcción de la alarma social: el crimen de Alcàsser, Meritxell Iglesias; Voces anónimas: la palabra testimonial en la escena mediática, Silvia Tabachnik; Crónica policial, pomografía y tráfico de los códigos, Nelly Richard; El discurso racista de la prensa y la manipulación de los testimonios orales, Antonio Bañón Hernández; Creaciones y criaturas: la reinención del mundo en el discurso de los medios, María Cerec Castro; El rumor y los poderes locales, Margarita Ziras.

Sobre la Incomunicación de la sociedad comunicacional global

Manuel Vázquez Montalbán (discurso de investidura como doctor *honoris causa* por la Universitat Autònoma de Barcelona).

DOCUMENTO: 'Manifiesto contra la telebasura'.

LIBROS: Investigaciones sobre cine en el área iberoamericana, Daniel E. Jones. David Morley: *Televisión, audiencias y estudios culturales*; José María Ripalda: *De Angeli. Filosofía, mercado y postmodernidad*; N. Chomsky / H. Dieterich: *La sociedad global*.

Edita: Voces y Culturas. Correspondencia y suscripciones:
Apartado de Correos 7002. Barcelona - 08080.
Fax: (93) 894 85 14

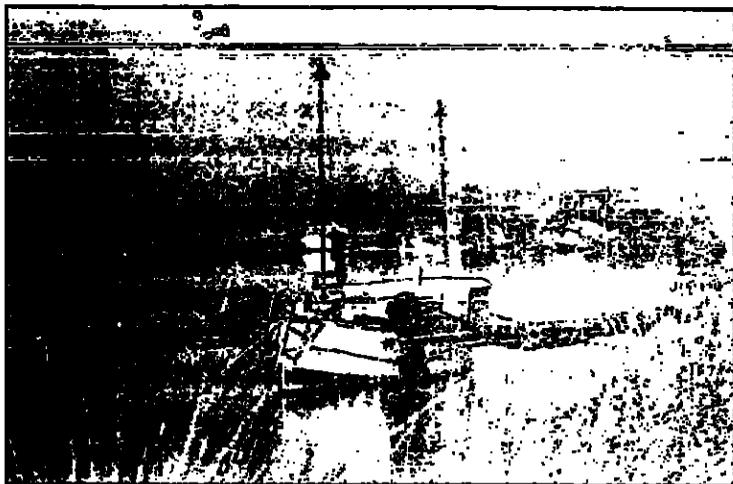
Doñana era una fiesta

...Hasta el punto de creer que yo no elegí Doñana como centro gravitatorio de mis predilecciones sino que fue Doñana quien me eligió a mí.

J.M. Caballero Bonald
(*Tiempo de guerras perdidas*)

La catástrofe de Doñana debiera hacernos reflexionar a los indígenas sobre la importancia que damos a los problemas ambientales. En estos tiempos, todo se viste con el ropaje de la ecología, con el pleonasmo del medio ambiente, pero el fenómeno no es sino eso: travestismo. Y los sucesos de Doñana son la guinda del pastel.

¿Qué es Doñana? Un paisaje muy complejo, sin igual —desde luego— en esta Europa de nuestros pecados. Un paisaje que se ha ido generando a lo largo de mucho tiempo, primero sin intervención humana y más recientemente (dos milenios) con ella. Allí coexisten ambientes genuinamente terrestres —incluso de aspecto desértico, como los complejos dunares— con zonas de agua dulce, ecosistemas de marisma o francamente marinos, enclaves con surgencias de aguas subterráneas, acuíferos subterráneos con entradas de agua salada y un ramillete pintovariado de ambientes fronterizos, ni carne ni marisco, Doñana es inextricable, abrumadora, inmensa y atrozmente bella; es nuestra selva "tropical", es nuestro paraíso perdido. Y olvidamos con frecuencia que también es creación nuestra: la intervención humana ha cambiado, a menudo para bien, el paisaje original, y lo ha mantenido como lo conocíamos hasta que hace unas décadas comenzó la desecación de las marismas, encontrándonos ahora esa broma pesada de los metales y el ácido.



Barcos fluviales en el río Guadalquivir en noviembre de 1997 en el interior de los espacios protegidos. (Fotografía de Javier López Linage)

Olvidamos también que el campo no tiene fronteras, no empieza ni acaba en unos límites que —además— son un delirio burocrático. Doñana es una red de paisajes humanizados, interconectados, cuyas relaciones estrechas o no, apenas vislumbramos. ¿Un botón de muestra? El lugar común de la marisma como refugio de aves migradoras que, cuando se desplacen a África o al norte de Europa, llevarán consigo la ponzoña.

«Así que inmensa, inabarcable, ¿eh?» Sí, si queremos conocerla con métodos del XIX. No, si comenzamos a emplear los del XXI. El extraordinario desarrollo de las aplicaciones informáticas y de los modelos de simulación nos permitiría tener una idea más global de este paisaje, de lo ocurrido con él y de lo que va a pasar en los próximos meses y décadas. ¿Se está haciendo? Evidentemente, no. Se están abordando los problemas desde perspectivas muy estrechas, árboles que no dejan ver el bosque, con la mentalidad de que lo que no es «contaminación legal» no existe. Es decir, todo

lo que no está tipificado en la legislación, sobra. Así, por ejemplo, se toman muestras para detectar los metales pesados en el agua, pero no sabemos nada de cómo se distribuyen y acumulan por las redes tróficas, no sabemos nada de cómo se van infiltrando en el suelo, no sabemos si ya han empezado a afectar a quienes retiran los lodos. Y, sin embargo, el aún escaso conocimiento que tenemos de los procesos naturales nos sugiere que todos esos procesos y muchos otros están teniendo lugar ya. En resumen, se está obteniendo información sobre lo inanimado, sabemos cuántos seres muertos han aparecido, pero no tenemos ni la más remota idea de lo que está pasando con los vivos de todos los pelajes.

¿Y qué decir de la pérdida del valor de nuestro merma-
do Patrimonio Natural? Por ahora sólo se habla de indemnizaciones a los afectados de la zona. Sin embargo, el deterioro ambiental producido en estos ecosistemas es una pérdida muy respetable en términos económicos. ¿Se medirá? ¿Quién la medirá? ¿Cómo se medirá? Si el mercado es el emperador de estos tiempos, cuantifiquemos también las pérdidas ambientales en dinerito contante y sonante.

Hasta aquí, la ecología, la economía, la misma raíz grieta. ¡Ah, la sociedad! Otro cantar. Estamos hablando de una catástrofe anunciada al menos desde hace dos décadas y en otras muchas ocasiones después. Desde la apertura de la mina de Aznalcóllar, se han estado vertiendo metales pesados poco a poco Guadamar abajo. El último no ha sido sino un episodio adicional de los muchos ocurridos, aunque bastante más terrible. Los arquitectos (Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos 17: 12-19, 1978), los ecologistas, algún investigador del CSIC, habían avisado a la opinión pública, a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, a la Junta de Andalucía, a los Ministerios de Obras Públicas con todos sus cambios nominales, a la Unión Europea, a todo Pichichi, Pedrito y el lobo. El lobo, tan convocado, no tuvo más remedio que acudir.

A continuación, el sainete trágico: el esperpento. Los trastos van de la cabeza de una administración a otra. Las acusaciones de fogueo surcan el éter. Y cuando hay tanto responsable, los de verdad, los judiciales brillan por su au-

sencia. Por lo menos, hasta ahora, cuando —afortunadamente— no ha muerto nadie. Aún.

¡Cuántas opiniones! Todo el mundo opina, es gratis, no cuesta nada. Una babel de trivialidades, rasgado de vestiduras, sandeces y alguna ideica aprovechable asfixiada en el lodo de la descoordinación y el caos cañí. Y es cañí la quema de naves avanzada por el consejero de Medio ambiente de la Junta de Andalucía, que puso su cargo a disposición ayer mismo como quien dice, recién abordado por el primer micrófono y la primera cámara de televisión. Y astrakanesca la figura de la Sra. ministra, apostando por el absoluto control de la situación a la media hora del «accidente», que nos hace rejuvenecer rememorando aquella imagen color sepia del baño de Fraga. Y bananera la pose del máximo dirigente de Boliden, tomando un avión con la urgencia del caso, para hacerse cargo de los desperfectos al mismo pie de la escalerilla. Brindis al sol a coste cero.

La cacareada sociedad civil preserva su memoria para otros asuntos. Dos mil personas en la manifestación por Doñana en Madrid. Medio millón en La Cibeles para celebrar la séptima copa de Europa del Real Madrid. Comisión de investigación sobre el desastre, denegada por el Parlamento con los votos al alimón de PP y PSOE. El estrambote: «quien contamina, paga», pero parece más ajustado a este sainete el enfoque de Dario Fo, «Aquí no paga nadie»; bueno, naide, no, los pagos de toda clase de gastos se harán con dinero de la Unión Europea, con nuestros impuestos.

¿Y el conocimiento, ese pariente pobre de la acción? Va tirando, gracias. Hay muchos, muchísimos estudios sobre Doñana antes de la catástrofe. Se saben multitud de cosas sobre todo lo que vuela, nada o anda por allí a dos patas, a cuatro o a más y también sobre el medio circundante. Pero es demasiado sectorial, demasiado estrecho, se sabe mucho de muchísimos aspectos, pero nadie se ha ocupado de darnos una idea integral, global, e-co-ló-gi-ca de las interacciones entre el ambiente, la economía y la sociedad del paraje, fundamental para decidir sobre la pregunta del millón: ¿qué hacer?

Así que o se cambia el rumbo o habremos de encomen-

damos, por enésima vez, a la Blanca Paloma. En fin, Doñana era una fiesta y el ambiente es un florero.

FIRMANTES:

Miguel Álvarez Cobelas (primer firmante, Colaborador, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Juan Pablo Albar Ramírez (Investigador de Pharmacia, Centro Nacional de Biotecnología, CSIC, Madrid).

Gregorio Álvaro Campos (Profesor Asociado, Facultad de Químicas, Universidad Complutense, Madrid).

Francisco Araujo Armero (Científico del Museo de Ciencias Naturales de Madrid).

Antonio Bello Pérez (Profesor de Investigación, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Manuel Benítez Gilabert (Técnico de laboratorio, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Pablo Campos Palacín (Científico del Instituto de Economía y Geografía del CSIC).

María José Carmona Navarro (Profesora titular de Ecología, Universidad de Valencia).

Francisco Castejón (Madrid).

María Arias Delgado (Investigador, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Julio Díaz Jiménez (Profesor Titular, Universidad Autónoma Madrid).

Elena Domingo Díez de la Lastra (Profesora, I.E.S. Ciudad Escolar, Madrid).

M.^a Sagrario Fernández Casado (Técnica laboratorio, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

José Fernández Lólez (Científico del Museo de Ciencias Naturales de Madrid).

Avelino García Álvarez (Investigador Contratado, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Granada).

Félix Hernández Álvarez (Científico del Instituto de Economía y Geografía del CSIC).

Javiér López Linage (Científico del Instituto de Economía y Geografía del CSIC).

Luis Lubián Chaichío (Colaborador, Instituto de Ciencias Marinas de Andalucía, CSIC, Cádiz).

Jesús Pastor Piñeiro (Investigador, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

M.^a Jesús Pujalte Domarco (Profesor Titular, Facultad de Biología, Universidad de Valencia, Valencia).

M.^a Antonia Rodrigo Alacreu (Profesora Ayudante, Facultad de Biología, Universidad de Valencia, Valencia).

Juan Carlos Rodríguez Murillo (Colaborador, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Carmen Rojo García-Morato (Profesor titular, Facultad de Biología, Universidad de Valencia, Valencia).

Salvador Sánchez Carrillo /Becario predoct., Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Agustín Sánchez López (Colaborador, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Antonio Sanz Brau (Profesor Titular, Facultad de Biología, Universidad de Valencia, Valencia).

Manuel Serra Galindo (Profesor titular de Ecología, Universidad de Valencia).

Oscar Soriano Hernando (Científico del Museo de Ciencias Naturales de Madrid).

Alfonso del Val Rodríguez (Consultor ambiental, Madrid).

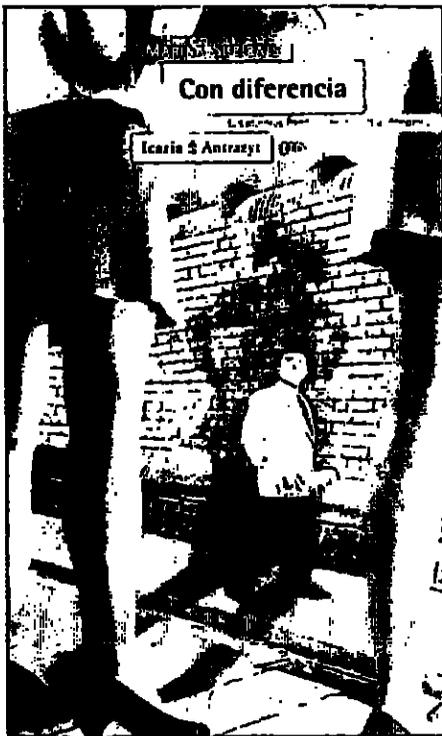
Emilio Valerio Martínez de Muniani (Madrid).

Fernando Valladares Ros (Investigador Contratado, Centro de Ciencias Medioambientales, CSIC, Madrid).

Mariano Vázquez Espí (Profesor titular, E.T.S. Arquitectura, Universidad Politécnica, Madrid).

José Luis Velasco (Científico del Museo de Ciencias Naturales de Madrid).

Valentín Villarreal Ortega (Profesor titular, E.T.S.I. Telecomunicaciones, Universidad Politécnica, Madrid).



Últimas Novedades de Icaria & Antrazyt

CON DIFERENCIA

Marina Subirats, Doctora en Filosofía por la Universidad de Barcelona, Catedrática de Sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona, y Directora de la Encuesta Metropolitana de Barcelona, nos ofrece en este libro diversas formas de la vida cotidiana para conocer mejor la situación actual de las mujeres y la complejidad de los problemas derivados de los cambios que se han ido generando.

200 pp.

PVP 2.000



CULTURA DE PAZ Y GESTIÓN DE CONFLICTOS

Vicenç Fisas, es titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona y Doctor en Peace Studies por la Universidad de Bradford.

A través de un análisis tan meticuloso como crítico, centrado en la paz, la violencia, el conflicto y la guerra, el autor nos acerca una propuesta concreta, hacia una nueva cultura.

412 pp.

PVP 3.200

Icaria & editorial

Ausias Marc, 16, 3.º, 2.ª - 08010 Barcelona
Tel. 93 301 17 23 - 301 17 26 - Fax (93) 317 82 42
e-mail: icariaep@terrabit.ictnet.es

La naturaleza intocada

Javier Rodríguez

Hace algún tiempo en las páginas del diario británico *The Guardian*, George Monbiot publicaba una columna que bajo el título «Conservacionistas, enemigos de la tierra» provocó un fuerte debate entre aquéllos que anteponen la preservación de una naturaleza pristina, no tocada (conservacionistas) y los defensores del llamado «ecologismo de los pobres».

En opinión de este prestigioso ecologista británico a la nutrida lista de depredadores de este mundo (compañías mineras y petroleras, gobiernos represivos y bancos) debemos añadir uno nuevo: los conservacionistas. Secretistas y opacas, algunas de las más grandes organizaciones conservacionistas se están convirtiendo en uno más de los piratas neocoloniales. Y la verdad, casos que respalden este aserto no faltan. Quizás el más paradigmático de ellos, aunque no el único como veremos, es el de la presa Nam Theun 2 en Laos, uno de los más destructores programas hidroeléctricos que se hayan concebido en nuestro planeta. Este proyecto respaldado por el Banco Mundial, inundará 470 kilómetros cuadrados de importantes bosques y pastizales de la llanura Nakai. Varias especies raras de animales desaparecerán. Las pesquerías, parte fundamental en la dieta de los pueblos indígenas de la zona, serán destruidas. Sin embargo estos datos no son tomados en cuenta a la hora de realizar el estudio de impacto ambiental. No hay que engañarse: el Banco Mundial, una institución que deja mucho que desear, ha estado financiando este tipo de presas durante muchos años. Lo que sorprende en este caso es que nos encontramos con dos grupos conservacionistas entre los que apoyan la construcción de



dicha presa: La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Sociedad para la Conservación de la Vida Salvaje (WCS). Ambas organizaciones reconocen el potencial destructivo de esta presa. Pero ellas defienden que ello será la única manera de que los donantes internacionales depositen el suficiente dinero para apoyar sus planes de conservación de lo que quede de la llanura Nakai. Ambas organizaciones sostienen que tanto los bosques como la vida salvaje de la llanura están siendo gradualmente esquilados por la caza y los cultivos de roza de la muy abundante población indígena. Así la WCS quiere que esta población abandone el área de conservación de Nakai-Nam. La UICN, más moderada, se conforma con que los indígenas abandonen sus prácticas tradicionales y adopten los «estilos de vida alternativos» que la organización prescribe. El proyecto de construcción de la presa reportará a estas organizaciones el dinero que necesitan para conformar un «uso adecuado» de la zona. Por ejemplo, la UICN ha pedido al Banco Mundial 65 millones de dólares. Sin embargo ni la UICN ni la WCS han podido demostrar que la población local constituya una amenaza para el ecosistema.

De hecho si este área está tan bien conservada hay que suponer que el manejo indígena de los recursos tiene mucho que ver con ello.

Las experiencias constatadas a lo largo del mundo sugieren que un reforzamiento, no un debilitamiento, de los derechos de las poblaciones locales es el único medio de asegurar un manejo sostenible del ecosistema: ellos son los primeros interesados en mantener la riqueza de su medio ambiente. Forzar a estas poblaciones a que se dediquen a cultivos para la exportación y que abandonen sus cultivos tradicionales, como defiende la UICN, es la manera más segura de destruir el medio ambiente. Pero ni los derechos humanos ni los impactos medioambientales parecen preocupar demasiado a organizaciones como la WCS. Junto con el Instituto Smithsonian, la WCS está colaborando con el régimen birmano (un régimen bien conocido por continuos atropellos a los derechos humanos). A principios del 97 el gobierno militar birmano recolocó a la fuerza a 30.000 personas, para destinar la zona en la que vivían en reserva natural. 2.000 personas fueron asesinadas. En Honduras, el gobierno ha decretado la creación de dos Parques Nacionales en zona garífuna, el de Cayos Cochinos y el de Punta Sal. Desde su llegada a Honduras en 1797 los garífunas han sido los mejores protectores de los recursos naturales de la región. Sin embargo no han sido tenidos en cuenta por el gobierno a la hora de desarrollar estos proyectos. Con quien sí ha contado el gobierno para ello ha sido con el Instituto Smithsonian, que ejerce de asesor científico. Las medidas tomadas por los representantes del Smithsonian para obligar a los indígenas a cumplir las medidas por ellos decretadas son exageradamente drásticas, habiéndose llegado a colocar trampas con palos llenos de clavos oxidados para acabar con la recogida de leña. Medidas que por otra parte sólo parecen aplicarse a garífunas y mulatos, ya que los barcos que faenan la pesca industrial siguen realizando sus actividades amparados en poderosos grupos económicos. La miope política medioambiental seguida en la zona, así como el desarrollo especulativo que se está produciendo alrededor de Cayos Cochinos llevan a los garífunas a sospechar que todas estas actividades tengan como objetivo final la promoción del desarrollo turístico de la zona, en la que ellos sólo tendrán ca-

bida como camareros o atracciones folclóricas. En la isla de Palawan (Filipinas), el Parque Subterráneo de San Pablo, establecido en los 70, se convirtió en 1989 en un proyecto de intercambio «deuda por naturaleza» del programa de WWF-USA. Las 5.300 hectáreas del parque se hallan en tierras *Batak*. Antes de 1989 los *Batak* cazaban en esa tierra, pero una vez que se estableció el nuevo programa, guardias de seguridad impidieron el acceso. Se han denunciado arrestos e intimidación. En 1994 en otra iniciativa conservacionista se impuso en esta isla una prohibición total de rozar el bosque para labrar. Aunque últimamente se ha anunciado un levantamiento parcial de esta medida, se siguen exigiendo múltiples permisos. Todo ello ha llevado a la población local a sufrir severa carestía de alimentos. Los agricultores indígenas cultivan variedades autóctonas de arroz y otras plantas que se mantienen gracias a un ininterrumpido ciclo agrario. La producción amenaza este ciclo y puede provocar la pérdida de biodiversidad. Al mismo tiempo el gobierno tolera en la misma zona a los madereros, los colonos con sus granjas y las petroleras. Edward Hegedorn, alcalde de Puerto Princesa, capital de Palawan ha recibido condecoraciones por sus medidas conservacionistas, medidas que han conducido a los indígenas a la indigencia y servidumbre. Cooperantes que han trabajado en África del Este han visto como las comunidades locales han sido expulsadas de sus tierras y excluidas de los beneficios que estas tierras generan, gracias a organizaciones conservacionistas con gran influencia sobre los gobiernos y que determinan que sucede dentro y alrededor de las áreas naturales para servir sus propios intereses. Además ello ha empujado a estas comunidades a sobreexplotar el resto de la sabana. Los proyectos conservacionistas son vistos más como una amenaza que una bendición ya que se imponen a costa de las poblaciones indígenas locales. Los *Vedda*, último pueblo aborigen sobreviviente de Sri Lanka, fueron expulsados del Parque Nacional de Nadura Oya en 1983 como parte del Programa de Desarrollo Mahaweli. Pueblo de cazadores-recolectores se vieron obligados a convertirse en cultivadores de arroz, lo que ha mutilado gravemente a la sociedad *Vedda*. Funcionarios y policías hostigaron a un pequeño grupo que se negó a abandonar el parque. Su presencia en sus tierras ancestrales era ilegal, igual que su modo de

vida porque la caza y la recolección de miel, plantas o raíces (actividades esenciales para su supervivencia) estaban en contra de las normas del parque.

El desalojo forzoso para crear parques o reservas naturales es costoso e ineficaz, destruye los modos de vida indígena y es una intolerable violación de los derechos humanos, además de ser una cobertura bajo la cual se esconden siniestras políticas de asimilación.

El problema es tan viejo como el mismo movimiento conservacionista. La mayoría de los conservacionistas occidentales mantienen aún una concepción romántica y eurocéntrica de la naturaleza concebida como espacio salvaje, virgen e inhabitado, ajeno y no contaminado por la humanidad. Esta idealización, respuesta lógica frente a los efectos deshumanizadores de la sociedad industrial, es obviamente seductora. La «naturaleza salvaje» se convierte en un lugar de refugio para los habitantes de las ciudades y es un concepto útil para las compañías que quieren demostrar sus credenciales «verdes». Según esta concepción, los habitantes originarios de estos lugares «vírgenes» son, en el mejor de los casos, un estorbo dentro del gran mito romántico y, en el peor, una amenaza que será rechazada con alambradas y pistolas. El profesor Bernhard Grzimek, conservador del zoo de Francfort en tiempos de Hitler y firme defensor del Parque Nacional Serengeti decía: «Un parque nacional debe permanecer intocado para ser efectivo. Nadie, ni siquiera los nativos, debería de vivir dentro de sus límites». Pero si exceptuamos la Antártida, la naturaleza salvaje no existe: toda la tierra está modelada por la mano humana. Este modelo conservacionista además de no ser humano ni siquiera es un realista modelo de conservación.

Por otro lado los grandes grupos conservacionistas se alían entre ellos y con el poder para despojar a los pobres.

Así WWF-Canadá acepta donaciones de INCO, una compañía cuyas minas de níquel están destruyendo la tierra y modos de vida de los *Innuit* de Newfoundland (Canadá). WWF-Canadá nominó recientemente a Shell para un premio medioambiental canadiense a pesar de que la compañía está masacrando a los *Ogoni* de Nigeria.

La cuestión clave es: ¿con quien hacemos alianza? No es suficiente buscar aquellos agentes que reclaman que representan al pueblo, o que están preocupados por el medio ambiente. Todo el mundo, desde la Shell a los intelectuales neofascistas, hablan ahora de empoderamiento y participación. Es necesario mirar más allá de las palabras a las políticas prácticas. Y construir relaciones de confianza con aquellos con los que compartimos las mismas políticas, con quienes insisten en los derechos de las comunidades locales a controlar sus propios recursos a través de sus propias instituciones y a definirse a sí mismos, no a ser definidos por otros.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLETÍN DE ACCIÓN URGENTE DE AMIGOS DE LOS INDIOS (Honduras), noviembre de 1995.
- BOLETÍN ACCIÓN URGENTE DE SURVIVAL INTERNACIONAL (Filipinas), agosto de 1996.
- HILDYARD, Nicholas: «Estrategias multinacionales». *Hika*, nº 87, marzo de 1998.
- GARSDALE, Richard y Dr. Charles LANE: «Conservando sus intereses», *The Guardian*, agosto de 1997.
- MONBIOT, George: «Conservacionistas enemigos de la tierra». *The Guardian*, 7/8/1997.
- SURVIVAL INTERNACIONAL: «¿Parques o gente?», *Survival* nº 35, 1996.



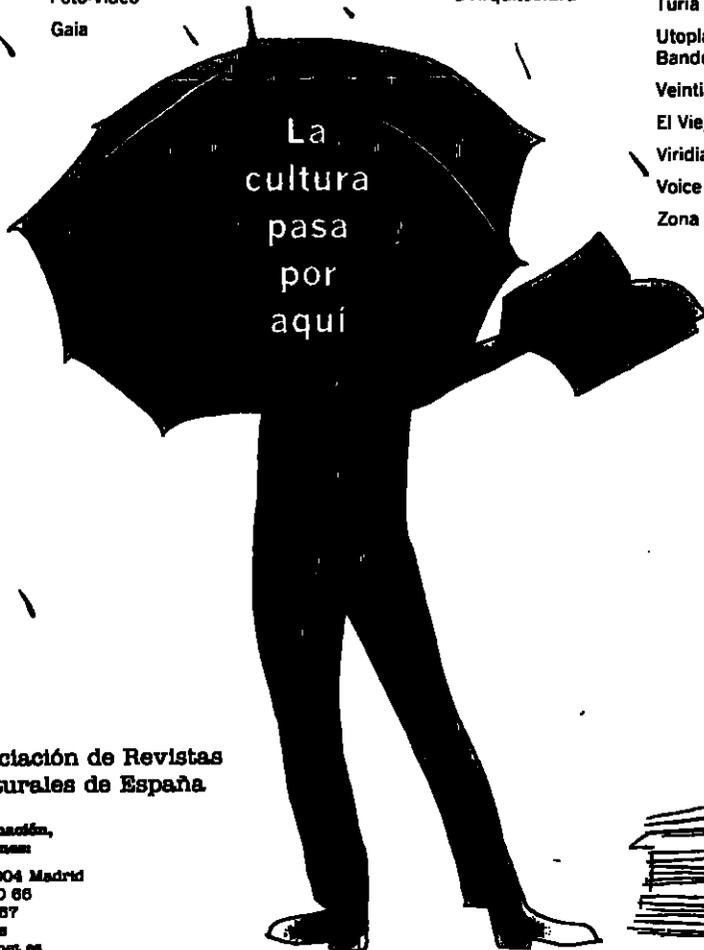
AV Monografías
Abaco
Academia
ADE Teatro
Afers Internacionals
Africa América
Latina
Ajoblanco
Álbum
Archipiélago
Archivos de la
Filmoteca
Arquitectura Viva
Arte y Parte
Atlántica
Internacional
L'Avenç
La Balsa
de la Medusa
Bitzoc
La Caña
CD Compact
El Ciervo
Cinevideo 20
Clarín
Claves de Razón
Práctica

CLIJ
El Croquis
Cuadernos
de Alzate
Cuadernos
Hispanoamericanos
Cuadernos de Jazz
Cuadernos del
Lazarillo
Debats
Delibros
Dirigido
Ecología Política
ER, Revista de
Filosofía
Experimenta
Foto-Video
Gaia

Generació
Grial
Guadalimar
Guaraguao
Historia,
Antropología y
Fuentes Orales
Historia Social
Insula
Jakín
Lápiz
Lateral
Leer
Letra Internacional

Leviatán
Litoral
Letra de Canvi
Matador
Ni hablar
Nickel Odeon
Nueva Revista
Opera Actual
La Pàgina
Papeles de la FIM
El Paseante
Política Exterior
Por la Danza
Primer Acto
Quaderns
d'Arquitectura

Quimera
Ralces
Reales Sitios
Reseña
Revista Atlántica de
Poesía
Revista
de Occidente
Ritmo
Scherzo
El Siglo que viene
Síntesis
Sistema
Temas para el
Debate
A Trabe de Ouro
Turia
Utopías/Nuestra
Bandera
Veintiuno
El Viejo Topo
Viridiana
Voice
Zona Abierta



Asociación de Revistas
Culturales de España

Exposición, información,
venta y suscripciones

Hortaleza, 78. 28004 Madrid
Teléf.: (91) 308 60 66
Fax: (91) 319 92 67
<http://www.arce.es>
e-mail: arce@infonet.es

Algunos conflictos ambientales recientes en Venezuela

Clara Ferreira

Venezuela fue considerada hasta unos pocos años atrás uno de los países más favorecidos del Tercer Mundo. Abundantes ingresos obtenidos del petróleo permitieron la ampliación de la educación a las masas más debilitadas económicamente, la construcción de obras monumentales como represas hidráulicas, carreteras y hasta centros culturales y, en gran medida, la renta petrolera afianzó la democracia representativa a fuerza de populismo.

Luego de un período de casi 40 años el modelo económico implementado hace eclosión sumergiéndose el país en un período de crisis que abarca ya diez años. A pesar de los errores de aquella —ahora lejana época— también es cierto que se lograron ciertos importantes en ámbitos como el social y el ambiental.

Sin embargo, ante el reacomodo económico mundial, algunos de los logros obtenidos en estos campos parecen sucumbir ante la necesidad extrema de producir para formar parte de la gran comunidad global. No cabe duda de que cada nueva propuesta económica a aplicar influirá de manera determinante en el uso y manejo que se haga de los recur-

sos naturales y, más ahora, cuando el modelo indica que la competencia no se detiene.

Sumergidos en una nueva estrategia de sobrevivencia, el país se debate entre flexibilizar las normas para reducir los obstáculos a la inversión, o proteger la diversidad biológica y el patrimonio cultural de la nación.

LO AMBIENTAL EN VENEZUELA: UN DISCURSO DE CONTRADICCIONES

Con una experiencia ambiental de vanguardia en América Latina, Venezuela inicia la época de los años setenta creando el primer Ministerio del Ambiente del surcontinente, fortaleciendo esta propuesta con la elaboración de la primera ley que explícitamente se dedicaba al cuidado y protección de los recursos naturales: La Ley Orgánica del Ambiente.

Para los años noventa se estima que un 50 % aproximadamente¹ del territorio nacional venezolano se encuentra bajo la figura de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE). Desde parques nacionales hasta áreas críticas con prioridad de tratamiento conforman las zonas susceptibles de planes de manejo y uso adecuado, dentro de las políticas establecidas por el estado en cuanto a importancia vital y estratégica para el país.

La vanguardia ambiental llevó al país a ser sede del IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, en 1992, importante preámbulo a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en ese mismo año. No obstante los grandes aciertos legislativos, podría afirmarse que desde esa época a la actualidad el discurso ambiental —estatal— ha confrontado las mayores contradicciones.

Leyes, reglamentos y ordenanzas en materia ambiental son ignorados en el desmantelamiento de espacios protegidos y en la pérdida de diversidad biológica y cultural acaeci-

¹ MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, 1992. Áreas Naturales Protegidas de Venezuela. Serie Aspectos Conceptuales y Metodológicos. Ediciones del Ministerio del Ambiente.

da en la práctica cotidiana,² indicando, o al menos sugiriendo, que el principal transgresor ambiental es el propio estado Venezolano.

Si bien en los noventa se daban importantes pasos en materia ambiental (e.g. la creación de la Ley Penal del Ambiente y el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Estudios de Impacto Ambiental,³ decisión impulsada en gran medida por grupos de presión), el acontecer sociopolítico del país se sumergía en la más profunda de las crisis de los tiempos de la democracia representativa. Intentos de golpes de estado, devaluación de la moneda y desmejoramiento considerable de las condiciones de vida de un significativo porcentaje de la población,⁴ son algunas de las consecuencias ante la crisis de la representatividad política y las presiones por el pago de la deuda externa asumida ante instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

La situación económica, junto a las presiones de organismos financieros internacionales, conducen a la implementación del Ajuste Estructural, y a pesar de las trágicas reacciones a las que éste condujera, no se dio marcha atrás en el proceso de lo que los «neoeconomistas» denominaron el *saneamiento de la economía*, hacia la implementación no expresa de una economía abierta y de mercado.

Con las nuevas políticas se impulsaba al país aún más a la explotación de las ventajas comparativas, argumento sine qua non de la estrategia de la mundialización. En el caso venezolano, como en la mayoría de los países del Tercer Mundo, la explotación de las ventajas comparativas se traduce en una sobreexplotación de los valiosos recursos naturales renovables y no renovables que el país posee.

De esta forma, y ante lo que los políticos expresan como inevitable, Venezuela agudiza un proceso de apertura al capital extranjero que ha conducido a una significativa subasta de los principales recursos naturales renovables y no renovables con los que cuenta el país.⁵ Aunque algunos autores⁶ afirman que entre 1991 y 1992 se llevaron a cabo importantes programas de privatización, estimamos que 1996, 1997 y, con certeza 1998, serán los años en los cuales la apertura a capitales extranjeros tendrá mayor peso.

Empresas básicas, como la petrolera, la carbonífera, la

aurífera y ahora la del aluminio han generado importantes ingresos. La subasta pública de la Tercera Ronda de Convenios Operativos, superó las expectativas de los principales gerentes de Petróleos de Venezuela.

En el área del carbón las inversiones totalizaron 12.872 millones de bolívares.⁷ En cuanto a la reactivación de los campos petroleros,^{8,9} las inversiones para 1996 se situaron en el orden de los 825 millones de dólares.

A pesar de los cuantiosos y significativos ingresos en la explotación de las ventajas comparativas que posee el país, se presentan serios y quizás irreversibles procesos de degradación ambiental. Y es que en Venezuela parte importante de la riqueza se encuentra ubicada en áreas que hasta hace poco tiempo eran consideradas como parte del legado de esta generación a las próximas generaciones.

² *The Nature Conservancy*, 1991. Parks in Peril. A conservation Partnership for The Americas, pp. 21.

³ GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA nº 4.538 EXTRAORDINARIO, 1992. «Ley Penal del Ambiente y Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Estudios de Impacto Ambiental», Caracas 3 de enero de 1992.

⁴ «Durante los últimos 15 años, la proporción de la población en estado de pobreza extrema se elevó de 25% a casi 50% en la actualidad». En *Centeno Julio Cesar*, 1997. *Deforestación fuera de Control en Venezuela*. <http://www.ciens.ula.ve>.

⁵ *Petróleos de Venezuela. Informe Anual*, 1996.

⁶ *Reed, David*, editor, 1996. *Ajuste Estructural, Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ediciones del Fondo Mundial para la Naturaleza. Nueva Sociedad y Centro de Estudios del Desarrollo*, pp. 214.

⁷ <http://www.pdvsa.pdv.com/pdvsa/anu...> 996.

⁸ «Petróleos de Venezuela define como Programa de Reactivación de Campos Petroleros a aquellos campos abandonados por baja rentabilidad, el proceso de apertura genera inversionistas privados «dispuestos a invertir» en este campo de «alto riesgo» las expectativas de producción de las catorce áreas inactivas asignadas en dos rondas licitatorias se prevé en 450 mil barriles de petróleo por día para el año 2005, podría estimarse esta producción a 16 dólares el barril de crudo y evaluar si estos campos son de alto riesgo.

⁹ *Petróleos de Venezuela*, 1997. *Apertura Petrolera en el desarrollo económico de Venezuela*.

EL PROCESO DE APERTURA Y LA DESAFECTACIÓN DE ÁREAS BAJO RÉGIMEN DE ADMINISTRACIÓN ESPECIAL

Imataca: Una reserva forestal par la implementación de la explotación minera

En la búsqueda de un nuevo dorado, hoy, más que en ningún otro momento la ocupación de zonas ecológicamente frágiles se encuentran amenazadas ante la posibilidad de que se conviertan en nuevos generadores de divisas para el país. Tal es el caso de la Reserva Forestal de Imataca. Decretada en 1961 bajo la resolución nº 47, esta reserva cubre una superficie de 3.203.250 Has de los estados Bolívar y Delta Amacuro, al noreste del país.

Con una variada topografía que va desde fuertes pendientes hasta terrenos inundados en el Delta del Orinoco, y una vegetación caracterizada por bosques húmedos tropicales, esta importante región del país rica, en minerales como oro, bauxita, titanio y diamantes entre otros, sirve de refugio a las etnias *wano*, *arauwako*, *kariña*, *akaiwaio* y *pemón*.

A pesar de la importancia ecológica, Imataca ha sido también el asiento de la minería —legal e ilegal— del país. Se estima que en la zona existen, aproximadamente, 100.000 pequeños mineros, además de 92 concesiones otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas, y 242 contratos de explotación generados por la Corporación Venezolana de Guayana,¹⁰ organismo encargado del desarrollo de la región sur del país.

Casi al margen del país, Imataca resurge a los ojos de todos ante la insólita decisión del Consejo de Ministros de aprobar el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal de Imataca, mejor conocido como el Decreto 1850.

En una evidente farsa en la que se pretendía la obliga-

toria participación de la sociedad civil, los órganos gubernamentales encargados de la elaboración de los planes de ordenación territorial convocan a las organizaciones de la sociedad civil a participar en la discusión del Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal de Imataca. En una reunión, efectuada el 7 de mayo, las organizaciones reciben la propuesta acordándose que se disponía hasta el día 30 del mismo mes para efectuar las consideraciones pertinentes a dicho Reglamento. El día 14 de mayo el Consejo de Ministros se reúne y aprueba —sin consulta alguna— el Plan de Ordenamiento, lo que significa la transgresión del propio Gobierno Nacional a la legislación existente.

La aprobación del Decreto 1850 permitiría un uso mixto de exploración y explotación minera en 1,3 millones de hectáreas (40,5 %) de la Reserva Forestal, generando de esta forma una zona de manejo mixto¹¹ que viola las normativas pertinentes a las áreas bajo régimen de administración especial. Incluso, llegaría a la pérdida real —desafectación— del área protegida.

Además de la implementación y regulación de actividades mineras en la Reserva Forestal, el Decreto 1850 permite la construcción de infraestructura para la explotación de los recursos naturales-forestales extraídos, así como también genera la posibilidad de construir instalaciones militares, embarcaderos y campamentos turísticos.

Conjuntamente al muy discutido Reglamento de Uso y Manejo para la Reserva Forestal de Imataca, la Comisión de Energía y Minas del Senado aprueba por unanimidad el Proyecto de Ley Orgánica de Minas, en el cual una de las novedades es la de pasar del sistema actual de exploración y posterior explotación, al sistema de concesión única. Se señala que «este tipo de concesión da la posibilidad de explorar el área y explotar cualquier mineral que se encuentre en ella, salvo los radioactivos y estratégicos. El área debe ser explotada en un lapso de siete años y tiene una *generosa duración* de treinta años renovables»¹². La puesta en práctica de esta ley orgánica impulsaría el desarrollo minero del país a costa de áreas protegidas.

Aun cuando la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha admitido el recurso de amparo presentado en contra del

¹⁰ Anular el Decreto 1850 lesionará al país. El Universal, cuerpo I pp. 20, octubre de 1997. Declaraciones de América Martí, Asesor de Cordiplan en Materia de Minería.

¹¹ Centeno, Julio Cesar, op. cit.

¹² Una ley para equilibrar el ambiente. Nueva legislación minera. El Universal, cuerpo I, pp. 2, julio de 1997.

Decreto 1850 y suspende momentáneamente el otorgamiento de nuevos permisos mineros en la reserva forestal, el juego apenas parece comenzar. Ante esta decisión de la CSJ, la Cámara Minera de Venezuela (Camiven) interpone una segunda apelación ante este organismo en contra de la Fiscalía General de la República, en defensa del Decreto 1850.

La legislación, e incluso la decisión de la Corte de suspender «momentáneamente» el 1850, a pesar de las violaciones de éste a leyes nacionales, e incluso a convenios internacionales, de los cuales Venezuela es signatario, evidencian la debilidad y flexibilidad ambiental existente en el país.

La lucha de las etnias en su justo derecho a preservar sus tradiciones —fuertemente golpeadas por la imposición y continua colonización criolla y sus propias vidas— es pasada por alto por funcionarios gubernamentales, quienes pretenden que la explotación aurífera generará tantos recursos que podrá acallar las quejas de las comunidades indígenas de la región.

Parece imposible la conciliación entre conservación y desarrollo. Sobre todo, teniendo en cuenta que la apertura a la explotación aurífera, conjuntamente con otras actividades relacionadas al sector minero, representan un significativo 7,7 % de la fuerza laboral del país, además de ser uno de los mayores atractivos para la inversión extranjera.

Estimaciones oficiales¹³ señalan que sólo la Reserva Forestal de Imataca podría producir 50 toneladas de oro en un lapso de dos años lo que generaría ingresos fiscales por el orden de los 505 millones de dólares. Otros estudios¹⁴ indican que las antiquísimas formaciones minerales de la Reserva contienen alrededor de 100.000 toneladas métricas de oro, cuya extracción representaría unos 100 mil millones de dólares en divisas en tres años.

Tales extraordinarias cifras de ingreso que podría percibir el país en el corto plazo se han constituido en el más poderoso argumento en contra de la salvación de uno de los lugares más importantes del planeta en cuanto a diversidad biológica y cultural.

Pero Imataca es apenas una más de la larga lista de contradicciones que se presentan en la lucha por conciliar la sustentabilidad con el desarrollo. La apertura está logrando

abrir espacios que desafectan las áreas protegidas pero representan nuevas opciones de inversión.

Impacto de la explotación de carbón a cielo abierto en Áreas Bajo Régimen de Administración Especial

El estado Zulia —ubicado en el occidente del país— es uno de los estados más ricos de Venezuela. Con un alto potencial en cuanto a recursos petroleros, petroquímicos, mineros, agrícolas, agropecuarios y pesqueros. Por ser uno de los asientos más importantes de la explotación petrolera del país presenta también serios problemas ambientales, que van desde la contaminación del lago de Maracaibo, el más importante canal de navegación de la región, hasta la destrucción de hábitats que han servido de refugio y protección del patrimonio histórico, cultural y ecológico de la zona.

En 1993, las etnias *yukpa* y *bart* —habitantes ancestrales de la zona— hacen una llamada pública a través de diversos medios de comunicación. Las peticiones fundamentales de estos grupos: derecho a proteger sus territorios, derecho a conservar sus tradiciones y sus vidas, ponen en entredicho las aspiraciones de un estado que pretende proteger a través de un discurso la diversidad cultural y ecológica de sus poblaciones, y, por otro lado, avala proyectos de desarrollo que ponen en riesgo, de manera directa, la supervivencia de esas mismas comunidades.

El problema fundamental para los grupos indígenas, es que las concesiones otorgadas a consorcios extranjeros para la explotación de yacimientos de carbón ha traído graves consecuencias a las comunidades asentadas en dichos territorios.

En la actualidad a la empresa Maycca le fue otorgada una concesión de 7.438 hectáreas ubicadas en dos territorios de la etnia *bart*. Debido a la fuerte oposición de las comunidades indígenas a la explotación del recurso minero, entes gubernamentales, entre los que se encuentra el propio Mi-

¹³ Consejo Nacional de Promoción de Inversiones, 1997. <http://www.conaprie.org/Spec08049.html>.

¹⁴ Conapri. Op. cit.

nisterio del Ambiente, han acusado a los grupos indígenas de estar asociados al narcotráfico y la guerrilla, lo que ha traído una seria persecución por parte de los organismos de seguridad del estado a estos grupos.¹⁵

Desde el punto de vista de desafectación de áreas bajo régimen de administración especial, la explotación de carbón a cielo abierto en el Zulia, amenaza con destruir la Reserva Hídrica Sur del estado, las cuencas de importantes ríos que drenan agua dulce al contaminado lago de Maracaibo, la Zona Protectora de los Ríos Guasare, Socoy y Cachirí. Además de influir negativamente en el frágil ecosistema de la Zona Protectora del Pie de Monte de la Sierra de Perijá, y en los linderos suroeste del Parque Nacional Perijá.

El otorgamiento de concesiones para la explotación carbonífera ha generado, además, las más diversas disputas, que van desde el tráfico de influencia para el otorgamiento de la concesión de tránsito de los minerales explotados, hasta la negativa, por parte de los concesionarios encargados de la exploración/explotación, de presentar el obligatorio estudio de impacto ambiental.

Los 3.700 *yukpas* y 1.500 *bari* —residentes¹⁶ de la selva húmeda de la región por más de 500 años— se oponen a la explotación de minerales argumentando que la colonización criolla ha hecho que estas etnias hayan ido perdiendo terreno, lo que los ha llevado a establecerse sólo en un espacio de la Sierra de Perijá y el Valle de los Mutilones. Con el otorgamiento de nuevas concesiones, y el tráfico de maquinarias y demás implementos necesarios, virtualmente *yukpas* y *bari* tendrían que abandonar nuevamente el patrimonio que por derecho les corresponde.

Una nueva imposición se establece cuando se concibe en el Plan de Ordenamiento y Uso del Parque Nacional Sierra de Perijá un proyecto de turismo ambientalmente sosten-

nible, en el cual la opinión y conocimiento de las etnias es pasado por alto, violando la reglamentación existente en cuanto a la participación de la sociedad civil en dichos instrumentos.

Por otro lado, la explotación de carbón ha demostrado ser perjudicial para la salud de las comunidades que se encuentran en el área de influencia de la explotación minera. Expertos de la Universidad del Zulia¹⁷ afirman que uno de los serios problemas que se presentan es el porcentaje significativo de personas que contraen enfermedades pulmonares, como la fibrosis progresiva —de graves consecuencias—, producto de la inhalación de carbón, además de la contaminación por residuos del mismo mineral en el agua y en el aire.

Para los expertos desarrollistas poco importa que los bosques húmedos de la Cordillera de Perijá sirvan de refugio tanto a etnias indígenas como a una diversidad de animales, como el oso frontino (*tremarctos ornatus*), o el paují copete de piedra (*pauxi pauxi*). El concepto que pretende mitigar los daños ecológicos en la zona es la supuesta explotación «racional» de los recursos, esgrimidas por la Corporación de Desarrollo de la Región (CorpoZulia), que argumenta, además, que la *siembra de carbón* ya ha generado 7 millardos de bolívares en inversiones.¹⁸

Todo parece indicar que con los desarrollos de la región zuliana nuevas especies se sumaran a las ya extinguidas en el país.

Criogénico Cristóbal Colón: un proyecto gasífero vs. un Parque Nacional

En 1990 se comienza a hablar de la implementación del Proyecto Criogénico Cristóbal Colón a desarrollarse en las costas de la Península de Paria, asentamiento del Parque Nacional Península de Paria —Oriente del país— decretado como área protegida en 1978, mediante resolución presidencial.

La ejecución del Criogénico dividiría al Parque Nacional a través de un gasoducto que atravesaría el área protegida en su parte más oriental. A pesar de la oposición al proyecto por parte de grupos ambientalistas, las abandonadas y pobres comunidades rurales de la región esperaban con opti-

¹⁵ *Carbón y Genocidio: Hablan las etnias yukpa y bari*. En <http://www.lib.com.ni/diabs/anarquismo/carbon>.

¹⁶ *Carbón y Genocidio*. Op. cit.

¹⁷ *Flobo Visió*, 19-12-97.

¹⁸ *CorpoZulia y el Desarrollo Minero*. *El Nacional*. A/14. 15 de julio de 1997.

mismo su puesta en marcha, como una forma de alivio ante los graves problemas económicos de la región.

A pesar de la asociación entre Lagoven, filial de Petróleos de Venezuela y las empresas Royal Dutch Shell, Exxon y Mitsubishi Co., en 1994, el proyecto se encuentra en período de espera. En este caso no fue necesaria la oposición de la sociedad civil; por el contrario, una baja en los precios del gas natural en el mercado internacional, logró que la ejecución del Criogénico se postergara por cinco años. Por el momento, no son exigidos los estudios de impacto ambiental tal como lo prevé la legislación ambiental venezolana, ya que aún el proyecto no representa rentabilidad económica para las empresas.

Conclusiones: un saldo negativo en las cuentas

Diferentes estudios llevados a cabo en el país (Reed, 1996), ratifican el saldo negativo en las cuentas ambientales. En menos de diez años los logros se ven opacados por los descensos en la materia. En 1991, estudios realizados por The Nature Conservancy señalan que 15 de los hasta entonces 39 parques nacionales de Venezuela, y dos zonas de importancia natural estratégica, se encuentran en situación crítica.¹⁹ Entre los años 1981 y 1990, la tasa de deforestación ascendió a 6,0 representando esta cifra el 1,3 % de la superficie total de bosques perdida,²⁰ casi el doble que la de Brasil, estimada en 0,7 %.

De igual forma, la Reserva de Biosfera del Delta del Orinoco, de invaluable diversidad ecológica y cultural, se encuentra amenazada ante la explotación de una de las reservas de petróleo ligero más importantes del Continente. Empresas como Amoco, Exgeo y British Petroleum, entre otras, se encuentran, desde inicios de 1997, en fase de explotación y extracción, abarcando una considerable zona de los caños deltaicos.²¹ A pesar de las continuas manifestaciones por parte de organizaciones no gubernamentales, debido a los irreparables daños causados por los derrames petroleros en la zona, la explotación no se detiene.

En el renglón de los hidrocarburos, la industria petroquímica, fuente importante de ingresos, llena también

con datos negativos las cuentas ambientales. El Complejo Petroquímico «El Tablazo» es uno de los principales contaminantes del lago de Maracaibo, e, incluso, el desarrollo de esta actividad ha generado efectos negativos sobre la salud de las poblaciones cercanas al Complejo.

La Comisión de Ambiente del Senado investiga indicios de contaminación mercurial en esas comunidades. La misma Comisión sostiene que existen autos de detención contra directivos de esa empresa por violación de la Ley Penal del Ambiente. A pesar de esto, la expansión de esta industria es considerada estratégica para el país.²²

Ante la mirada muchas veces complaciente del Ministerio del Ambiente, el país parece retroceder en el terreno ambiental, a pesar de que en el discurso de los gobernantes venezolanos se afirma que ésta es una de las prioridades en la búsqueda de una nueva filosofía hacia el progreso.²³

Pero paralelamente a lo dicho se genera la implementación de las Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, elaborada por la Presidencia de la República, mediante el Decreto n.º 1.257. El Decreto, en su artículo 41, establece que el Presidente de la República tiene la facultad de eximir del requisito de presentación de un Estudio de Impacto Ambiental a los proyectos declarados como de seguridad y defensa.²⁴

Con esto se abre una posibilidad hacia la desafectación de zonas protegidas, bajo el argumento de estar ubicadas dentro de la categoría de seguridad para el país. En tal caso

¹⁹ Banco Mundial, 1996, De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial. Ediciones del Banco Mundial, Washington D.C.

²⁰ The Nature Conservancy, 1991. Op. cit. pp. 21.

²¹ Las cuentas de la naturaleza quedaron en rojo. El Nacional, cuerpo H, 4 de enero de 1998.

²² Entrevista realizada a Ricardo Dorado, Asesor Legal de la Comisión de Ambiente del Senado, Caracas, 1997.

²³ Una nueva filosofía ambiental para el progreso. Campaña del Ministerio del Ambiente a través de los medios de comunicación del país, 1997.

²⁴ Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, Decreto n.º 1.257, marzo 13 de 1996, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 35.846, abril 25, 1996.

la desafectación de áreas se ampararía en términos legales por el decreto presidencial.

Finalmente, la fuerte recesión económica ha significado una reducción de 40 %²⁵ del presupuesto asignado al Ministerio del Ambiente. Programas de capacitación y vigilancia han disminuido o desaparecido, los organismos encargados de preservar el ambiente no cuentan con recursos ni personal,²⁶ en muchos casos el monitoreo de áreas depende técnicamente de los beneficios que las propias empresas contaminantes brindan a los funcionarios encargados de realizar la

guardería ambiental. Ante tales concesiones la flexibilidad más que la excepción se convierte en la norma a la hora de castigar a los culpables.

Dentro de esta gran variedad de problemas ambientales y de los lamentables saldos descritos podría afirmarse, sin temor a dudas, que el más grave de todos es la falta de voluntad política para hacer factible el cumplimiento de la amplia legislación ambiental existente. Éste es el principal fallo a la hora de pretender conciliar el ambiente con el desarrollo.

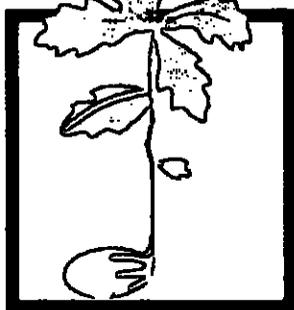
Es importante señalar, que a pesar de los espacios perdidos el ambiente se anota también un punto a su favor y es que ha permitido un interés creciente de la sociedad civil sobre los problemas que en esta materia se afrontan en la actualidad, lo que genera una mayor posibilidad de llevar lo ambiental al campo del debate político y buscar vías alternativas a la conflictiva relación entre ambiente y desarrollo.*

²⁵ Reed, David, op. cit., pp.334.

²⁶ X. Elquezabal. *Com. pers.*, Caracas, 1997.

* La autora agradece a los profesores Patricio Gonzales y Beatriz Estrada las valiosas y acertadas correcciones realizadas.

Suscríbete a la revista



Quercus

Revista mensual de estudio y defensa de la naturaleza

Estarás informado a fondo de todo lo que acontece en la naturaleza española y en su conservación.

Contribuirás a mantener un medio de comunicación clave para el movimiento ecologista y los investigadores de la naturaleza

Dirección: Camino de Hornigueras, 122 Bis. Planta 5ª Nava P-1 - 28031 Madrid
Precio de la suscripción por 12 números: 4.800 ptas

La revista *Ecología Política* en América Latina

Números actuales y atrasados disponibles en:

ARGENTINA

Jorge Waldhuter Ediciones

Salguero, 723, 3.º B - Fax 85661 49 - 1177 C.F. Buenos Aries

COLOMBIA

Siglo del Hombre

Avda. (Cra.), 3, N° 17-73 - Tel. 281 39 05 - Santa Fé de Bogotá

ECUADOR

Libri Mundi

Juan León Mera, 851 - P.O. Box 17-01 - Tel. 52 16 06 - 3029 Quito

MÉXICO

Era

Calle del Trabajo, 31 - Col. La Fama - Tel. 528 12 21 - Tlalpau 14269 México

PUERTO RICO

Merino y Sánchez

Avda. Las Palmas 1.108, Pda 18 - Tel. 723 78 27 - San Juan

CHILE

Inst. de Ecología Política - ECOCENTRO

Seminario 774 - Nuñoa - Tel. 56.274 61 92 - Santiago

URUGUAY

Libertad Libros

Libertad, 243 - Tel. 71 34 60 - Montevideo

Repsol en Bolivia: Una transnacional en el trópico latinoamericano

Marc Gavaldá

Desde los primeros tiempos del colonialismo español, Bolivia se especializó en la exportación de minerales. Aunque en las zonas mineras del altiplano boliviano se reflejan en la actualidad los índices más bajos de desarrollo de América Latina, de esta región ha salido gran parte de la plata que los barcos españoles introducían en Europa. Con ella no sólo se enriqueció la nobleza de Castilla sino sobre todo los banqueros y mercaderes británicos, germanos que cobraban con este metal las deudas acumuladas por la aristocracia española. A fines del s. XIX, cuando las minas de plata fueron agotadas, la explotación de estaño tomó el relevo, pero aunque Bolivia ya era un país independiente, las condiciones de los mineros y la pobreza de la región no cambiaron.

Con la revolución de 1952 las minas fueron nacionalizada, engrosando una importante parte de los ingresos del estado, pero tampoco con esta nueva situación se consiguió un justo salario ni las lamentables condiciones laborales me-

joraron. Los beneficios nunca revirtieron en los trabajadores ni en las condiciones de vida de sus comunidades.

A lo largo de toda la historia sucesivos levantamientos mineros y de campesinos realizados para exigir dignas condiciones de vida han sido reprimidos de la forma más brutal.¹

La explotación de petróleo en Bolivia se remonta a principios de siglo cuando se abrieron los primeros pozos en el Chaco. Las predicciones de grandes reservas petroleras en esa zona fue lo que desencadenó la Guerra del Chaco, en 1932 y 1935, en la que Paraguay y Bolivia, respaldados por Shell Oil y Gulf Company respectivamente, se disputaron el territorio chaqueño para su posterior explotación.

En 1969, bajo las riendas de Alfredo Ovando Candia, se expulsó de Bolivia a la empresa norteamericana Gulf Company y se nacionalizaron todos los bloques de explotación que pasaron a ser manejados por la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

EL TRIÁNGULO ENERGÉTICO, PUNTA DE LANZA DE LAS TRANSNACIONALES

En más de 60 años de existencia, la empresa YPFB exploró apenas un 30% del territorio potencialmente hidrocarburoífero, debido a los costos que demandan las operaciones petroleras. Aparte, la inexistencia de un mercado seguro para vender el gas natural, no facilitaba la entrada de capitales extranjeros.²

No ha sido hasta la década de los noventa que Bolivia, siguiendo el ejemplo de sus países vecinos, está sufriendo un profundo proceso de transformación económica con miras de atraer capital extranjero. El llamado Triángulo Energético es la concreción de la estrategia nacional de hacer de Bolivia un país competitivo para las empresas petroleras. Sus vérti-

¹ En la Masacre de San Juan, con la dictadura del General Barrientos, en 1965, el ejército irrumpió de noche en la colonia minera de Siglo XX disparando contra la población. Nadie sabe las cifras de los desaparecidos, porque los cadáveres fueron ocultados. En la Matanza de Navidad, en plena democracia (en 1996), fueron ejecutados varios campesinos de las comunidades de Amayapampa y K'apasirca por exigir que una empresa minera de oro compense la contaminación de sus ríos y cultivos y genere ingresos para el desarrollo de las comunidades.

² La Razón, 19 de julio, 1997.

ces son la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos, la capitalización de YPFB y la construcción del gasoducto que garantiza un mercado seguro para la exportación de gas.

La nueva Ley de Hidrocarburos, aprobada en abril de 1996, cambió todas las reglas de juego, estableciendo un régimen tributario atractivo y competitivo, con la finalidad de incentivar la entrada de capitales frescos para realizar la exploración de nuevos bloques. El planteamiento de la nueva Ley está orientado a retomar al sistema de concesiones petrolíferas sin limitar el área máxima de exploración.³ Tampoco limita el número de contratos de riesgo compartido con YPFB, de manera que una compañía puede adjudicarse varias unidades de trabajo en el mismo país.

Durante el período de 1990-96, YPFB logró firmar alrededor de 18 contratos de asociación. En 1997, con la nueva Ley de Hidrocarburos, la Secretaría Nacional de Energía repartió 10,2 millones de hectáreas entre 21 consorcios petroleros extranjeros. Repsol se adjudicó cuatro nuevas áreas de explotación.

La empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, como tantas otras empresas a cargo del estado (ferrocarriles, telecomunicaciones, aerolíneas, ...) fue capitalizada con la excusa de atraer nuevos capitales que renoven su capacidad de producción. La capitalización es una suerte de privatización donde el estado conserva aún una proporción residual de acciones en la empresa. Para la capitalización de YPFB se dividió la empresa en 2 unidades de explotación, una de transporte y una unidad residual que administra los contratos de riesgo compartido, la comercialización y refinación.

El transporte de petróleo, anteriormente gestionado por la Compañía Boliviana de Transportes, filial de YPFB, ha pasado a manos de las empresas Enron (Estados Unidos) y Shell Internacional de Gas (Holanda-Uk).⁴

GASODUCTO, UN PROYECTO FARAÓNICO PARA DINAMIZAR EL SAQUEO

El gas boliviano, es desde hace más de treinta años uno de los recursos naturales con más expectativas de exportación.

Desde una misión en 1967 del gobierno brasileño para explorar las posibilidades de comprar gas natural a Bolivia, la construcción del gasoducto ha sido un tema que se ha ido arrastrando a través de todos los gobiernos y dictadores de turno. No fue hasta 1997, con la *Declaración del Pantanal*, cuando se iniciaron las obras de construcción. El gasoducto unirá las zonas de explotación del trópico boliviano (Santa Cruz) con la costa brasilera de São Paulo a lo largo de 3.150 km, 557 km de ellos en Bolivia.

Tanto la prensa como el gobierno se han encargado de magnificar la obra como *el gran impulso económico que conducirá al superávit comercial* (*La Razón*, 22 de agosto de 1996) o *el mayor proyecto de América Latina* (*La Razón*, 20 de julio de 1997).

La construcción del gasoducto requiere una inversión total de 1.750 millones de dólares de los cuales 430 serán invertidos por Bolivia. Con la capitalización de YPFB, Bolivia ha pasado de tener el 60% de la participación en los tramos del gasoducto a tener el 30% (190 M de \$). En cambio, la corporación Enron-Shell ha hecho el *negocio del siglo* al pasar de tener un 40% de la participación a tener un 70%. En estas proporciones se repartirán las ganancias futuras.⁵

La asociación de empresas Shell y Enron en la capitalización de Transredes y la participación en el gasoducto no sólo responde a las perspectivas de controlar el mercado de gas boliviano sino a la intención de monopolizar el transporte de gas a nivel continental. En este contexto, no nos sorprende sus megaproyectos de transportar gas de la región de Camisea en Perú, desde San José de Chiquitos a Brasil o de Villamontes (Argentina) a Chile.

Es interesante ver como las corporaciones bancarias

³ Los Bloques de exploración y explotación petrolera abarcan una superficie que va desde las 300.000 Ha en las zonas tradicionales hasta diez veces más en las áreas no tradicionales. En 1985 se concedió por ejemplo 1.320.000 Ha a Repsol. 1.500.000 Ha a MAXUS o 2.900.000 Ha Mobil.

⁴ En los tres casos, las empresas adjudicatarias compraron el 50% de las acciones. La empresa CHACO fue adjudicada por 307,67 millones de dólares, ANDINA por 284,78 M de \$ y la unidad de transporte por 263,5 M de \$.

⁵ CEDIB. Revista 30 días, julio 1997, Cochabamba, Bolivia.

mundiales han inyectado fondos para impulsar el proyecto y a la vez evitar la oposición de las poblaciones afectadas.⁶

El contrato del Gasoducto, estipula que en cinco años Bolivia está obligada a exportar 30 millones de metros cúbicos diarios a Brasil, pero este compromiso no podrá cumplirse con sus actuales reservas probadas de gas.

Para poder cumplir con este compromiso, el gobierno boliviano está potenciando la apertura de nuevos pozos petroleros por parte de compañías transnacionales, que supondrá la licitación del 55% de territorio boliviano (600.000 km²).

Pero aunque se consiga la explotación de todas las reservas posibles del país, tan sólo se podrá cumplir el compromiso firmado por Brasil durante 8 años, o sea que Bolivia tendrá que comprar el gas a sus países vecinos (Perú y Argentina) para revenderlo a Brasil.⁷

En esta opción, los grandes beneficiados siguen siendo las transnacionales petroleras, si tenemos en cuenta que las empresas capitalizadoras de YPFB (Amoco y Pluspetrol-PF-Pérez Compac) se encargarán de la compra y reventa de gas. Además, la Maxus aprovechará el gasoducto para exportar las reservas de gas del Norte de Argentina a Brasil, la Enron recibirá parte de las ganancias del gasoducto que distribuye el gas a Río de Janeiro y la Shell (asociada con Mobil en Perú y a Enron en Bolivia) tiene prevista la venta directa a Brasil mediante otro gasoducto entre Perú y Brasil.

Como vemos, el estado boliviano se ha embarcado de nuevo en la exportación de sus recursos naturales sin que los beneficios económicos reviertan al país. Las empresas multi-

nacionales, aprovechándose del contexto neoliberal que vive Bolivia, están acaparando todos los nuevos mercados.

REPSOL Y SU POLÍTICA EXPANSIONISTA

La Empresa Repsol es una compañía española que opera en muchos países del mundo, sobre todo en Europa, África y Latinoamérica. En este continente está operando en Argentina, Venezuela, Ecuador, Cuba y Bolivia, entre otros.

La compañía Repsol, no sólo se dedica a explorar y explotar petróleo sino que tiene en el estado español numerosas refineras, plantas petroquímicas, y una participación creciente en los campos del gas natural y la electricidad, donde piensa invertir en los próximos cinco años más de 300.000 millones de pesetas (casi 2.000 M de \$).

América Latina es el principal objetivo internacional de la compañía, donde tiene presupuestado invertir más de 3.000 millones de dólares hasta el año 2002.

En Bolivia, Repsol consiguió la licitación del Bloque Sécure en 1994 y en diciembre de 1997 la empresa ganó la licitación de exploración en cuatro nuevos bloques, situados en la cuenca amazónica del norte de La Paz.

El 3 de febrero de 1998, el Presidente de Repsol, presentó a la Ministra de Medio Ambiente, el Sistema de Gestión Medioambiental de su compañía y las líneas generales de su política medioambiental. La Ministra del Medio Ambiente expresó su satisfacción por el compromiso medioambiental asumido por Repsol, y animó a su Presidente a seguir profundizando en esta línea de «salud ambiental».⁸

LA LLEGADA DE REPSOL A BOLIVIA

En 1994, la empresa Repsol firmó un contrato con el gobierno boliviano mediante el cual la compañía adquiere el derecho de explorar el Bloque Sécure durante 30 años, siete de los cuales dedicará a la actividad prospectiva. El Bloque Sécure comprende una superficie de 1.337.210 Ha de los departamentos de Cochabamba y el Beni.

⁶ El Banco Mundial ha financiado con 208 millones de dólares, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con 208 M de \$ y el Export Import Bank con 182 M de \$. Por otra parte, en la zona afectada, se han diseñado los Programas de Desarrollo de Planes Indígenas, con el financiamiento de Petro Bras (Aporta 3,6 M de \$), USAID (3,5 M de \$) y el BID (13 M de \$).

⁷ Walter Horroff, *El Gasoducto, ¿BrilMann?, Cochabamba, Bolivia, 1998*.

⁸ Durante la audiencia, Alfonso Cortina, presidente de Repsol destacó el cambio de cultura que ha supuesto la implantación del Sistema de Gestión Medioambiental en el Grupo: «Dedicaremos particular atención a la seguridad, conservación del medio ambiente y la colaboración con la Comunidad».

Repsol en Bolivia

La concesión del Bloque Sécure, por Decreto ministerial, se superpone a diferentes áreas protegidas y territorios indígenas reconocidos por la propia legislación boliviana:

- a) Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure.
- b) Bosque Permanente de los Chimanes.
- c) Territorio Indígena Multiétnico.
- d) Territorio Indígena Chimán.

En el contrato se define una inversión total de 30 millones de \$US y unos 4 M \$US para la exploración. Repsol está obligada a cumplir toda la normativa del gobierno boliviano o de la autoridad competente en medio ambiente.

En particular, la normativa ambiental obliga a la compañía:

- Prevención y control de la contaminación, deforestación, erosión, sedimentación, protección de flora y fauna, de los cultivos, el agua, los paisajes y las áreas protegidas.
- Desarrollar un plan de contingencia para evitar derrames de hidrocarburos y otros productos.
- Para la ejecución de las actividades, se podrá adquirir y usar agua, madera y materiales de construcción respetando la legislación y los derechos a terceros.

Todas estas medidas deben quedar recogidas en el Estudio de Impacto Ambiental que debe ser realizado con anterioridad a cualquier actividad en la zona.

Las actividades de prospección sísmicas se realizaron sobre todo dentro de los límites del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). Este Parque Nacional, ubicado en las provincias del Chapare (Cochabamba) y Moxos (Beni), fue creado el 22 de noviembre de 1965, con una extensión de 1.200.000 Ha. Posteriormente el 24 de septiembre de 1990 fue declarado Territorio Indígena, reconociendo los derechos de los pueblos originarios que lo habitan.⁹

Los objetivos que se persiguen con la protección de esta área son:

- Proteger los recursos naturales dentro del parque.
- Evitar la pérdida de biodiversidad de flora y fauna.

- Proteger las cuencas y cursos de los ríos.
- Evitar la contaminación de aguas.
- Impedir el avance de la colonización o actividades humanas más allá de una línea establecida.

En realidad, la presencia de Repsol en el TIPNIS tiene un impacto en cada uno de estos puntos, pero el interés hidrocarburífero es un interés nacional y se sobrepone a los intereses ambientales.

La entrada de Repsol en los territorios indígenas sin ningún tipo de consulta con las organizaciones locales generó una oposición de los habitantes de la zona, que se cristalizó en el *Encuentro Extraordinario de Corregidores y Representantes del TIPNIS*, realizado en junio de 1995, donde se refleja el rechazo de la población del Parque a la exploración petrolera de Repsol, por ser una decisión tomada por el gobierno sin consultar con los indígenas. En este encuentro se decide presionar para paralizar las labores de prospección sísmica y amenaza con la intervención directa sobre las actividades de exploración.¹⁰

Finalmente, el 19 de julio tiene lugar una reunión en la que participan representantes del gobierno, de YPF, Repsol y organizaciones indígenas.

En esta reunión se toman las siguientes decisiones:

1. YPF no volverá a conceder operaciones sin consulta indígena.
2. La Ley de Hidrocarburos introducirá la Ley 1257 en la que se reflejan las particularidades indígenas.
3. Creación de una Comisión Bipartita.
4. Propuesta indígena de participación y consulta.

LA FALACIA DE LOS EIA

La Ley de Medio Ambiente n° 1.333, aprobada en 1992, tipifica la obligatoriedad de realizar Estudios de Impacto

⁹ Decreto Supremo n° 22160. Parque Nacional Isiboro Sécure, La Paz, 1990.

¹⁰ CIDDEBENI. Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas y el Estado en Operaciones Petroleras. Trinidad, 1995.

Ambiental en los proyectos de exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos. El EIA, realizado con anterioridad a las actividades descritas, debe ir acompañado de una Ficha Ambiental donde se resumen las características e impactos del proyecto. La aprobación de la Ficha Ambiental por parte de la Secretaría Nacional de Energía es la que permite la ejecución del proyecto.

El Estudio de Impacto Ambiental de las prospecciones sísmicas en el Bloque Sécure fue realizado simultáneamente a las actividades de prospección por parte de una auditora norteamericana.¹¹ Este estudio fue realizado en Estados Unidos a partir de referencias bibliográficas, basado textualmente en un EIA realizado en otro bloque de exploración, el Bloque Chapare situado a cientos de kilómetros de donde se iban a realizar las prospecciones.¹²

Por tanto, el estudio refleja una superficialidad notoria en la descripción de los valores ecológicos de la zona, repitiendo los mismos errores (incluso de taxonomía) que el estudio del Bloque Chapare. También existen deficiencias bibliográficas notables, por ejemplo, en el recuento poblacional de los asentamientos indígenas.

En la descripción de impactos, no se define qué significan los impactos de corta duración y tampoco existe análisis en los diferentes grados de sensibilidad de impactos sobre la fauna.

El estudio describe un impacto mínimo sobre la fauna argumentando que los animales se pueden desplazar a otras zonas y no tiene en cuenta la destrucción de microhábitats, nidos o refugios, ni la modificación de sus ciclos de compor-

tamiento y de reproducción. En general, tanto el capítulo de fauna como de flora son ambiguos, incompletos y presenta graves errores científicos. Aparte se dan datos sobre la deforestación en términos proporcionales, que además de ser erróneos sólo ayudan a crear confusión.¹³ Además, las medidas de mitigación de deforestación expuestas no se equiparan con la magnitud de los impactos que pueden causarse, tal como se demostró en un campamento de la Shell abandonado en la zona de Eva Eva.¹⁴

Como vemos, el EIA realizado por la empresa Arthur D. Little presenta numerosas deficiencias en los resultados, provocadas por un mal planteamiento metodológico de obtención de datos. Esta superficialidad de las evaluaciones de las características biológicas y sociales no permiten especificar correctamente los problemas que se ocasionarán ni las medidas de control.

El simple hecho de que se realice el Estudio de Impacto Ambiental paralelamente a las obras que supuestamente se quieren analizar, hace que este pierda totalmente el papel de dar a conocer los posibles daños de una actividad antes de que sucedan y poder implementar medidas alternativas o preventivas. Estos EIA se realizan por imperativo legal pero sin la voluntad de evitar los impactos reales sobre la zona.

Este estudio fue aprobado por el Departamento de Energía sin tener en cuenta estas observaciones.

En agosto de 1996, un mes después de haber finalizado la primera fase de exploración sísmica, se realizó una auditoría donde se analizó y comparó los procedimientos empleados por la compañía en la fase de abandono y restauración con las recomendaciones del Plan de Manejo Ambiental del EIA.¹⁵ El documento nos muestra el incumplimiento de la mayoría de recomendaciones de la base de abandono:

- No se reacondicionaron las tierras de los campamentos.
- No se reforestó con plantines de árboles las áreas de los campamentos.
- No se restauró la cobertura vegetal con la siembra de pastos nativos.
- No se replantaron las zonas deforestadas para helipuentos.
- No se regeneró con sauces y otras especies en las riberas limpiadas de ríos y arroyos.

¹¹ Arthur D. Little, Estudio de Impacto Ambiental de la Exploración Sísmica en el Bloque Sécure, La Paz, 1995.

¹² Furgo-McClelland, Estudio de Impacto Ambiental de la Exploración Sísmica en el Bloque Sécure, La Paz, 1995.

¹³ Marc Gavaldá, Monitoreo de las prospecciones sísmicas en el TIPNIS, Cochabamba, 1997.

¹⁴ En una expedición realizada al Cerro Borja en 1989 por miembros de la Estación Biológica del Beni y el Instituto de Ecología se detectaron profundos procesos erosivos, tales como derrumbes y cárcavas y la deficiente regeneración de la vegetación en un antiguo campamento de la empresa Shell situado en las laderas del cerro.

¹⁵ Mondina, S.A., Auditoría Exploración Bloque Sécure, La Paz, 1996.

En octubre de 1997, precediendo a la segunda fase de exploración sísmica en el TUPNIS, se redactó la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, esta vez realizada por una empresa auditora de Santa Cruz (Bolivia). Sin embargo, los métodos de recopilación de datos no cambiaron mucho, puesto que el documento fue realizado a partir de la visita de los días en el Parque (para examinar 960 km de sendas).¹⁶

EXPLORACIONES SÍSMICAS

Durante 1995 y 1996 se realizó la primera fase de prospecciones sísmicas en el Bloque Sécure donde se abrieron 20 brechas con un total de 960 km de recorrido, atravesando zonas boscosas y agrícolas.

Durante esta fase la compañía había presupuestado más de 200.000 \$ en concepto de *ayuda humanitaria*. A excepción de la posta médica del campamento base, donde se atendieron visitas de la población local, las comunidades no recibieron más que pequeñas limosnas (equipamiento deportivo, repelente para mosquitos, cuadernos escolares y similares). Aparte, se regaló personalmente una computadora al dirigente de la Federación de Campesinos del Chapare, representante de colonizadores y cocalleros.¹⁷

El personal no cualificado contratado para las actividades de prospección provenía de otras partes de Bolivia y de países extranjeros, incumpliendo la promesa de contratar mano de obra local.

La colocación de explosivos, cada 50 metros, a lo largo de las líneas sísmicas causó varios daños en los cultivos (cocaes, naranjos, cafetales) de las comunidades indígenas o en los asentamientos humanos. Rara vez estos daños fueron damnificados.

En cuanto a los impactos ambientales de la prospección sísmica se destacan la deforestación de áreas boscosas para la construcción de helipuertos, zonas de descarga y campamentos móviles. En ninguno de los casos se reforestó con plantines de árboles, tal como indicaba el EIA. También fue incumplido en el diámetro máximo de tala de árboles. Como consecuencia de esta deforestación y de las explosiones de dinamita en pendientes pronunciadas o a escasos metros de los

ríos se generaron numerosos fenómenos erosivos (deslizamientos de laderas, cárcavas...). Además, la apertura de las sendas sísmicas en las zonas colonizadas, ha facilitado el acceso de cazadores furtivos en zonas anteriormente inaccesibles del parque. En alguna ocasión, el cuerpo de protección del Parque requisó animales que los trabajadores de la empresa habían capturado como mascota.

CONSTRUCCIÓN DE UN POZO EXPLORATORIO

En septiembre de 1997, empezó la construcción de un campamento en las comunidades campesinas de San Mateo y Paracti, a pocos kilómetros del Parque Nacional Carrasco y del TIPNIS con el fin de perforar el primer pozo exploratorio.

La población local ha mostrado su disconformidad con la empresa al ser contratada sólo una reducida proporción de la plantilla, todos de la comunidad de San Mateo, con contratos de 3 meses. Tampoco se contrató personal de la zona para la alimentación del campamento, tal como indicaba el Estudio de Impacto Ambiental.

Para el abastecimiento de agua, que será inyectada en el taladro junto con sustancias antioxidantes, lubricantes y biocidas, se modificó el lecho de un curso fluvial y se construyó un acueducto de medio kilómetro y un camino de cuatro metros de anchura hasta el mástil de perforación afectando a varias parcelas de uso agrícola.

Durante la perforación se contaminó un arroyo vecino que irrigaba a cultivos de la zona y el campamento presentaba en su superficie compactada numerosos charcos de aceite y otros contaminantes sin ningún tipo de tratamiento.

Los lodos de perforación junto con los materiales extraídos (compuestos de metales pesados y frecuentemente

¹⁶ Equipos de Guarda Parques del TIPNIS, Isiboro, Dic. 1997, Comunicación Personal.

¹⁷ Datos conseguidos a partir de una entrevista con el Sr. Fernando Martínez-Fresneda, gerente general de Repsol Exploración Sécure, S.A. (La Paz, setiembre 1997) y de entrevistas con los comunarios y guardas forestales del TIPNIS (Isiboro, octubre 1997).

radiactivos) se segregaron y almacenaron en fosas al aire libre, teniendo acceso a ella las aves y artrópodos voladores que se acercan para buscar alimento o para beber.

Los resultados de las muestras de crudo extraído decidirán, junto con la segunda fase de prospección sísmica, la situación de los pozos de extracción.

EXPLORACIÓN SÍSMICA COMPLEMENTARIA EN EL BLOQUE SÉCURE

Ésta es la última etapa de estudio antes de empezar a la explotación petrolera propiamente dicha. El objetivo general del proyecto es el de continuar la exploración de hidrocarburos iniciada en 1995. Los objetivos específicos de esta fase son el registro geofísico de ondas sísmicas generadas a lo largo de las sendas y la interpretación integrada con otros estudios geológicos para el reconocimiento regional de posibles estructuras hidrocarbúrferas.

La nueva fase se desarrollará en una superficie de 771.000 Ha y tienen programada una duración de seis meses. La inversión del proyecto es de 6 millones de \$US, lo que corresponde a un costo de 30.000 dólares diarios.

La ejecución del proyecto requiere de la instalación del Campamento Base para 200 personas y la apertura de 20 sendas, 20 helipuertos de 900 m² y 493 zonas de descarga distanciadas a 500 metros a lo largo de las sendas. Cada cuatro km se instalarán campamentos volantes dotados de la maquinaria necesaria para la perforación de orificios, cada 50 metros, de 10 metros de profundidad. En cada orificio se colocarán tres kg de explosivos.

SE ABRIÓ EL CONFLICTO

En enero de 1998 la Central de Pueblos Indígenas del Beni y la Organización Indígena Regional, firman un convenio con Repsol de diez meses de duración, en el cual la empresa se compromete a la contratación de mano de obra local cuando lo necesite, minimizar el área de impacto, evitar la caza y pesca y manejar armas. Las compensaciones que ofrece la empresa a la zona son las de formación de la población local mediante talleres sobre la temática petrolera, el otorgamiento de dos pasajes para dos bachilleres indígenas a cualquier punto de Bolivia, la dotación de cuatro equipos de radio y dejar el campamento de los trabajadores para uso de los indígenas cuando la empresa abandone la fase de prospección.¹⁸

Por su parte, la Subcentral del TIPNIS y el equipo de protección del TIPNIS se encargarán de monitorear todas las actividades, la fase de abandono y restauración y apoyará a todo pedido de emergencia.

Este convenio, por muchos pobladores calificado de estafa fue firmado por los dirigentes de las organizaciones indígenas del Beni sin consulta con las bases. Tampoco fue consultada, en ningún momento, la población del área cochabambina ni la Dirección del Parque.

En febrero de 1998, el Comité de Defensa del Parque Nacional Isiboro Sécure, en representación de ocho centrales y 50 sindicatos campesinos del área cochabambina, emiten un comunicado donde se resuelve ponerse en estado de emergencia frente a la inminente entrada de la compañía Repsol en el área sin haber firmado ningún tipo de acuerdo con la población afectada.¹⁹

La empresa Repsol después de notificarlo al Ministerio de Desarrollo Sostenible, desplazó a principios de marzo, todo el personal y maquinaria a la población de Isinuta con la intención de entrar inmediatamente en el TIPNIS y empezar sus operaciones.

Ante estos acontecimientos, el Comité de Defensa del Parque, formado por campesinos colonizadores y comunidades indígenas yuracaré, movilizó a los pobladores para bloquear la entrada de la empresa. En un comunicado dirigido al Ministerio de Desarrollo Sostenible, exigen de momento la realización de un seminario donde la empresa in-

¹⁸ Convenio suscrito entre la Dirección General de Biodiversidad, la Central de Pueblos del Beni, la Subcentral del TIPNIS y Repsol Exploración Sécure, S.A., Trinidad, 6 de febrero de 1998.

¹⁹ Comité de Defensa del Parque, Carta dirigida a la Viceministra de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Cochabamba, 21 de febrero de 1998.

forme a toda la población las características de sus actividades en la zona y firmar un convenio justo sin el cual la empresa no podría entrar en la zona.²⁰

EL CERRO RICO SE DESPLAZÓ AL TRÓPICO

Como se ha visto en la primera parte del artículo, Bolivia se encuentra en estos momentos en una coyuntura donde se empiezan a ver las primeras consecuencias de las políticas neoliberales que se están aplicando en Latinoamérica, con capitalización de los Yacimientos Fiscales Petroleros Bolivianos, la concesión de Bloques de Explotación a capitales extranjeros y la estafa del Gasoducto.

Por una parte, las compañías transnacionales de petróleo, las verdaderas beneficiadas de la situación, están en una línea de difusión y promoción de las ganancias económicas y novedades tecnológicas que supone su presencia en el país. Esta campaña está dirigida no sólo al gobierno (con las regalías) sino a la población civil por medio de una prensa dócil que actúa de vector propagandístico.

Por otra parte, nos encontramos ante un proceso creciente de degradación de la calidad ambiental de la zona donde se explota, que ha hecho que se empiecen a oír voces de rechazo a estas actividades por parte de la población local, pero que no ha cambiado de momento la situación. Otra vez, la historia nos muestra la paradoja del empobrecimiento de las zonas de donde provienen las riquezas.

El problema esencial es la desproporcionada posesión de medios entre los diferentes actores del conflicto. Las empresas petroleras disponen de contratos legales con el gobierno que los legitima y además manejan Estudios de Impacto Ambiental con los cuales justifican una gestión ambiental

en sus actividades que les permite actuar con inmunidad, porque no existe un seguimiento o fiscalización de su cumplimiento.

En cambio la población civil está débilmente organizada y dispone de muy pocos recursos y conocimientos para afrontar el problema. No existen datos documentados sobre los daños ni se sabe la manera de denunciar tales impactos.

Con la licitación de la mayor parte del territorio amazónico y subandino para la explotación petrolera se espera un resurgimiento de problemas y conflictos socioambientales en esta zona, que progresivamente tomarán más importancia a medida que avance la intrusión de las petroleras en el trópico boliviano.

En particular, el caso de la Repsol en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), es un claro ejemplo de la inmunidad que tienen las empresas transnacionales en territorio boliviano, donde pueden incursionar en territorios indígenas y áreas protegidas y además incumplir la normativa ambiental y no respetar los derechos de las poblaciones locales.

El conflicto surgido entre campesinos e indígenas del TIPNIS y la Repsol es un ejemplo de los muchos más que irán apareciendo en todo el territorio boliviano a medida que el proceso de *petroliferación* de la economía boliviana avance.

Marzo 1998

²⁰ Comité de Defensa del Parque. Carta dirigida al Director General de Biodiversidad, Ref. Convenio con Repsol, Cochabamba, 16 de marzo de 1998.

Anexo

BLOQUES DE EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN BOLIVIA EN LA PRIMERA FASE DE LICITACIÓN

Empresa (país)	Bloque explotación	Departamento	Área Ha	Pueblos afectados
YPF (Argentina)	Bloque Langunilla Bloque Montero	Chuquisaca Sta. Cruz	603.700 750.000	Huaremayé, Tapete Chiquitano, Ayotea
Texaco (EE UU)	Bloque Hito Villazón	Sta. Cruz	1.012.500	
Santa Fe (EE UU)	Bloque Carondaigua	Sta. Cruz	583.000	
Diamond (EE UU)	Bloque Chico	Chuquisaca		
Chevron (EE UU)	Bloque Caupén	Chuquisaca	1.000.000	
Tesoro (EE UU)	Bloques La Vertiente Tarija	Tarija	936.000	
Pluspetrol (Argentina)	Sierra del Condado	Tarija	20.000	Guaraní
Maxus (EE UU)	Bloque Mamoré	Cochobamba y Sta. Cruz	1.500.000	Huarayu, Colonos Quechuas y Aymaras
Amoco (EE UU)	Bloque Carrasco	Cochobamba		Colonos Quechuas y Aymaras
BHP (Australia)	Bloque Chapare	Cochobamba y Beni		Iracayé, Mojeños Yukis, Colonos Quechuas y Aymaras
REPSOL (España)	Bloque Sécuré	Cochobamba y Beni	1.377.210	Chimanes, Mojeños Iracacsis, Yuracarés Colonos Quechuas y Aymaras
Esso (Francia)	Bloques Poopo	La Paz y Oruro		Quechuas, Aymaras
Mobil (EE UU)	Bloque Madre de Dios	La Paz, Cobija	2.900.000	Cabineño, Takana

La situación del mundo

1998

En la decimoquinta edición de *La situación del mundo*, Lester R. Brown y el equipo de investigadores del Worldwatch Institute analizan los efectos ambientales del crecimiento económico, que ya sobrepasan la capacidad de regeneración de los ecosistemas del planeta.

Describe también las consecuencias del choque entre una economía en permanente expansión y los límites naturales de la Tierra: selvas y bosques en retroceso, disminución de las reservas de agua potable, erosión de los suelos, colapso de las pesquerías marítimas, aumento de la temperatura y extinción de especies.

Para revertir estas tendencias este informe anual existe una reestructuración de la economía mundial, la reconversión de esta economía de usar y tirar en una de reutilizar y reciclar, así como una transición de los combustibles fósiles a fuentes de energía solar y de hidrógeno. En este sentido recomienda cambios en las políticas impositivas: reducir los impuestos sobre los ingresos e incrementar aquéllos que conciernen a las emisiones de dióxido de carbono, a la generación de residuos tóxicos, al uso de pesticidas y al consumo de materias primas.

En la edición española se incluye además como apéndice un trabajo de investigación sobre las políticas para el cambio climático en España.



Fundación
HOGAR DEL EMPLEADO

Icaria & editorial

El Parque Nacional Yasuní. Otra amenaza de explotación petrolera en Ecuador

Gloria Chicaiza*

A pesar de la creciente preocupación mundial sobre la quema de combustibles fósiles y el consecuente cambio climático, el gobierno ecuatoriano está llevando adelante sus planes para el desarrollo de un campo de crudo pesado dentro de un área designada como Reserva de la Biosfera por la UNESCO. El Ecuador no es el único país que quiere producir más petróleo, la mayoría de países latinoamericanos tiene planes de incrementar su producción bajo cualquier condición. Pero el incrementar la producción en el Ecuador involucra más que la producción de CO₂.

El gran proyecto del gobierno ecuatoriano es el campo Ishpingo Tambococha Tiputini ubicado dentro del Parque Nacional Yasuní, designado Reserva de la Biosfera por la UNESCO. El Parque abarca aproximadamente 900.000 Ha y se localiza en el noreste del país cerca de las fronteras con Colombia y Perú. Esta área protegida es reconocida mundialmente por sus altos niveles biodiversidad. Más de 200 especies de árboles se han identificado en el Parque y una

expedición científica reciente identificó más de 825 especies de plantas dentro de un área de sólo dos hectáreas. El Parque Nacional Yasuní también contiene más de 500 especies de peces, más de 500 especies de aves y más de 100 especies de mamíferos.

Mientras el Parque se encuentra bajo la protección de la ley que no permite ningún tipo de explotación dentro de sus límites, dos compañías petroleras, Pérez Compac de Argentina y Elf de Francia ya están operando y produciendo petróleo, y causando serios impactos. Otra compañía argentina YPF también está produciendo petróleo dentro de un área que originalmente estaba dentro de los límites del parque antes de que se cambiaran para facilitar la producción petrolera. Mientras tanto, está previsto que el nuevo proyecto atraiga otra compañía petrolera muy grande (como la Shell) junto a Petroecuador.

La presión es alta para el desarrollo del campo. La abrumadora deuda externa del Ecuador (aproximadamente 45% del presupuesto nacional se destina para pagar los intereses) más la presión que viene de las organizaciones internacionales como los Bancos Multilaterales de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, explica por qué los políticos están poco abiertos al objetivo de proteger el medio ambiente. De hecho, el proyecto ITTI, que se verá vinculado a otro territorio dentro de la reserva faunística Cuyabeno, se contempla como la única manera de salvar a Petroecuador, empresa nacional virtualmente en bancarrota por utilizar sus recursos internos para otras prioridades gubernamentales.

El perforar dentro del Parque indudablemente causará daños extensivos durante todas las fases de explotación. Además de los derrames casi inevitables, aun los métodos de producción más «ecológicamente sustentables» producen un barril de desechos tóxicos por cada barril de petróleo producido. Otros impactos incluyen la deforestación asociada con la exploración sísmica, la construcción de oleoductos,

* Acción ecológica. Ecuador, mayo 1998.

El parque nacional Yasuní

heliportos y las plataformas de perforación, sin mencionar las carreteras y la inevitable colonización que conllevan.

Pero los daños a la flora y la fauna no son los únicos problemas de Yasuní. El Parque es hogar del *huaroni*, una minoría étnica que ha sentido fuertemente los impactos de las invasiones a su territorio; su población ha disminuido, de 25.000 personas, cuando tuvieron el primer contacto con el mundo industrializado, han llegado a aproximadamente

3.000 hoy en día. Si el campo, en donde ya han construido 1.750 km de líneas sísmicas, es explotado, los *huaroni* sufrirán más daños en su cultura ya amenazada.

Para apoyar la campaña sírvase enviar una carta al Señor Presidente de la República del Ecuador en el sentido de que el Proyecto ITTI puede afectar severamente la reserva de la Biosfera Yasuní, así como al Pueblo *huaroni* atentándose contra la diversidad biológica y cultural del Ecuador.

MODELO DE CARTA:

Señor Presidente,

Las organizaciones y personas suscritas desean declarar su oposición al desarrollo del campo petrolero Ishpingo Tambococha Tiputíni y a la operación de cualquier campo petrolero nuevo o existente en el Parque Nacional Yasuní.

El Parque Nacional Yasuní constituye uno de los tesoros biológicos más valiosos del mundo, y no podemos permitir que se pierda esta joya ecológica por actividad petrolera. Las fronteras del Parque ya han sido cambiadas para facilitar la explotación petrolera y un camino ha sido construido en la parte norte de los nuevos límites del parque. Cualquier otro atentado en contra de la integridad del área simplemente aumentará los impactos graves que ya ha sufrido.

No es suficiente decir que los campos petroleros serán construidos de manera ecológica, o que la tecnología será de punta. Cualquier tipo de actividad petrolera tiene impactos tanto en las fases de exploración como en la explotación, más aún si se tratan de ecosistemas tan ricos y frágiles como es el bosque húmedo tropical de la Amazonia ecuatoriana. Aparte de los derrames casi inevitables y la producción de desechos tóxicos, las líneas sísmicas, la construcción de oleoductos, la construcción de las plataformas de perforación, y la construcción de heliportos tendrán impactos serios en la integridad física del parque y su biodiversidad.

Vale mencionar que a pesar de un lenguaje ecológico de las autoridades, varios daños ya han sido provocados durante la perforación de un pozo exploratorio de Petroecuador.

De hecho, en reconocimiento del valor ecológico que tiene esta parte del planeta para la humanidad y el Ecuador, y para protegerlo de cualquier tipo de explotación, el Parque Nacional Yasuní ha sido declarado oficialmente por la UNESCO como Reserva de la Biosfera.

«... se mantiene el área en su condición natural para la preservación de los rasgos ecológicos, estéticos y culturales, prohibiendo cualquier explotación o ocupación en toda su extensión». Ley Forestal, de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La Constitución Política de la República del Ecuador también garantiza la responsabilidad del Estado para mantener el medio ambiente libre de contaminación y el establecimiento de áreas protegidas que garantizan la conservación de la biodiversidad y los servicios ecológicos.

Pero la contaminación dentro del Parque no es el único problema. El Yasuní también es el hogar de la nacionalidad *huaroni*. Este pueblo indígena está siendo impactado gravemente debido a la actividad típica de la industria petrolera, poniendo en riesgo su cultura y su sobrevivencia.

Por todas las razones expuestas, el Parque Yasuní no puede ser sujeto de explotación petrolera. El Parque, sus habitantes y su ecosistema no deben ser afectados por las demandas económicas de corto plazo, las cuales amenazan con la integridad del área, la vida de centenares de indígenas ecuatorianos.

Por lo tanto, exigimos a Usted y al Congreso Nacional del Ecuador:

- Respetar la designación de Yasuní Parque Nacional del Ecuador como Reserva Mundial de la Biosfera.
- Respetar las leyes creadas por el propio Estado Ecuatoriano que amparan al parque.
- Rechazar cualquier presión para explotar esta zona de relevante importancia.
- Poner fin a todo tipo de actividad petrolera en el Parque.
- Respetar el Convenio 169 de la OIT, del cual es signatario el Ecuador.
- Cumplir y hacer cumplir la Constitución ecuatoriana.

Atramentamente,

La movilidad de las mujeres en la ciudad. Un análisis desde la Ecología Urbana

Carme Miralles Guasch*

POR QUÉ NOS DESPLAZAMOS POR LA CIUDAD

La localización diferenciada y fragmentada de las actividades y de los servicios en el espacio, originada por la ruptura entre la esfera de la producción y de la reproducción (HARVEY, 1989), o por la separación espacial y temporal entre diversas actividades cotidianas (CIUFFINI, 1993), y la territorialización de las disparidades sociales y económicas (VITTADINI, 1991a) han formalizado un modelo de ciudad fragmentada, en los ámbitos social, económico y funcional; una ciudad creciente que invade progresivamente partes cada vez más extensas de su espacio circundante; y una ciudad desigual porque la disposición de los servicios y de las actividades no es homogénea en todo el territorio urbano, dando lugar a espacios más o menos privilegiados.

Esta ciudad, fragmentada, creciente y desigual, genera una necesidad urgente de interconexión entre grupos sociales distintos, entre ámbitos diversos y entre tiempos disper-

sos. Conexión que, provoca los desplazamientos de los ciudadanos, realizados de forma puntual o cotidiana, para acceder a los lugares de trabajo y a los bienes y servicios que ofrece la ciudad. Es una actividad que permite participar y vivir en la ciudad.

Los desplazamientos de los habitantes por la ciudad, no solo tienen una dimensión individual sino también colectiva. Así, la movilidad urbana, como la suma de desplazamientos de las personas por la ciudad, es, en parte, organizadora de la propia ciudad (CIUFFINI, 1993). Una elevada posibilidad de movimiento de los ciudadanos garantiza la eficacia funcional y productiva del mecanismo territorial y urbano, por eso es una de las primeras condiciones que tiene que garantizar el sistema social para que la ciudad sea habitable

Pero no todos los ciudadanos tienen las mismas posibilidades de desplazarse. Las diferencias y desigualdades de los habitantes de la ciudad, a partir de la renta, de la edad, del nivel de instrucción, etc., inciden en las pautas de la movilidad de los hombres y de las mujeres por la ciudad. Cada grupo urbano tiene una movilidad característica y distinta de los otros colectivos urbanos.

Las mujeres, aunque no son un grupo homogéneo por lo que se refiere a las características individuales (renta, edad, nivel de instrucción, etc.) son un colectivo caracterizado por el papel que tienen en la estructura social, donde han ocupado un lugar preferente en el ámbito reproductivo. Este papel social es el que condiciona las características de la movilidad de este grupo mayoritario de habitantes de la ciudad, respecto al grupo formado por los hombres.

Las distintas posibilidades que existen de moverse por la ciudad, atribuidas a características individuales o colectivas, implican que la movilidad puede ser otra fuente de desigualdad entre sus ciudadanos y ciudadanas (WHITELEGG, 1993b). Desigualdad no sólo relacionada al hecho de moverse, sino con algo mucho más importante, como es la par-

* Departamento de Geografía. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, primavera de 1998

ticipación y el acceso a todo aquello que ofrece la ciudad. Por eso las políticas públicas que organizan la movilidad, a través de la implantación de distintos medios de transporte mecánico y de la organización del espacio público, pueden favorecer la igualdad o incrementar la desigualdad de acceso a los bienes y servicios urbanos. Puede ser, en definitiva, un criterio de inserción o de exclusión de la ciudadanía.

LA CIUDAD FUNCIONAL, LA CIUDAD DE LOS DESPLAZAMIENTOS

La ciudad que emerge entre los siglos XVIII y el XIX, tanto por las características morfológicas como funcionales que adopta, renueva las características de los desplazamientos de las personas en la ciudad. Desde este momento vivir en la ciudad impondrá unos desplazamientos obligatorios para todos los ciudadanos, a la vez que se intensificarán la frecuencia y el ritmo. Estas tres características: obligatoriedad, frecuencia y ritmo serán las que transformarán el sentido de la movilidad de las personas en el espacio urbano contemporáneo (MIRALLES GUASCH, 1997) Pero algunos autores van más allá y argumentan que los procesos de urbanización se dan cuando la movilidad obtiene un valor positivo (REMY & VOYE, 1992).

La movilidad cotidiana en la ciudad se incrementa con el urbanismo funcionalista que se impone en todas las ciudades después de la segunda Guerra Mundial. La ciudad funcional será la ciudad de los desplazamientos generalizados y la posibilidad de movimiento de la población será uno de los factores potencialmente más favorables y a la vez más condicionadores de la vida urbana (CIUFFINI, 1993).

Este es un modelo de ciudad que muchos autores califican como la expresión territorializada del patriarcado (WOLF, 1996) por la segregación de actividades que implica, por la poca o nula consideración de los espacios públicos como espacios de sociabilización y de encuentro y por la identificación del espacio público como espacio viario. Además porque la separación de las áreas de empleo y residencia, dificulta que las mujeres puedan combinar el trabajo fuera de casa y las responsabilidades del hogar (GREED, 1997).

Pero, como dice Vittadini, la funcionalidad no es la única causa del incremento de la movilidad en la ciudad moderna. En el sur de Europa, donde la ciudad no se ha planificado siguiendo exclusivamente los preceptos funcionalistas, y donde el espacio urbano sigue siendo, en gran medida, multifuncional, también se han incrementado los índices de la movilidad. Las causas son diversas: la nueva estructura productiva postfordista basada en la fragmentación y expansión territorial del proceso productivo, las desigualdades de renta, las lógicas sectoriales que concentran las actividades y el incremento de la actividad terciaria, etc (VITTADINI, 1992).

EVOLUCIÓN DE LA MOVILIDAD COTIDIANA

Una vez impuesta la movilidad como una actividad necesaria para vivir en la ciudad, ésta ha ido transformándose. Dos son las pautas de esta evolución: el incremento del tiempo dedicado a los desplazamientos y la ampliación de las causas que impulsan la movilidad.

Incremento del tiempo y de los costes de circulación

Una vez la movilidad se ha convertido en una actividad urbana vital en esta ciudad capitalista, creciente, fragmentada y desigual, ésta ha sufrido un proceso de transformación incrementando el tiempo y los costes de la circulación.

A lo largo de los últimos 50 años, la distancia entre las actividades cotidianas no ha dejado de crecer, como consecuencia de los cambios morfológicos y funcionales que ha experimentado la ciudad. Una de las consecuencias más inmediatas es el incremento del tiempo utilizado en los desplazamientos y en especial el tiempo utilizado en los recorridos casa-trabajo¹, alargando la jornada laboral.

De la misma forma las actividades de ocio se dan cada vez más alejadas del lugar de residencia; lo que ha provoca-

¹ El tiempo utilizado en el desplazamiento es tiempo recuperado de la progresiva reducción de la jornada laboral en detrimento del tiempo dedicado al ocio (CAPPELLIN, 1989b).

do que parte del tiempo libre haya derivado en tiempo dedicado a la movilidad. No ha cambiado la actividad realizada (seguimos saliendo al campo a jugar, a pasear o a merendar) sino la distancia al lugar de residencia, con el incremento del tiempo, de la energía y de los recursos que esto significa (ADENC; UES & UNIO DE PAGESOS, 1991).

La distancia ha dejado de ser una consecuencia directa de la necesaria distribución de las diferentes funciones sobre un territorio urbano para pasar a ser una consecuencia de los avances tecnológicos, que han permitido aumentar la velocidad. Con palabras de Kohr, la distancia ha dejado de ser funcional para ser tecnológica (KOHHR, 1976).

Así se han ido sustituyendo los recorridos cortos en favor de los largos, bajo presupuestos urbanísticos, económicos y sociológicos que a la vez alejan las diferentes partes funcionales de la ciudad. El uso de la ciudad, y con ella el uso de la calle, se hace cada vez más en sentido longitudinal y se abandona el tradicional sentido transversal de los movimientos urbanos (HOLZAPFEL; TRAUBE & ULRICH, 1988), alargando y diseminando nuestro espacio vital, disminuyendo la densidad de las ciudades (KOHHR, 1976), donde las calles son espacios públicos de separación y no de unión.

El incremento de la movilidad, relacionado exclusivamente con una ampliación de la distancia y no con un aumento o intensificación de las actividades localizadas en el espacio urbano, ha contribuido a fomentar la percepción negativa de los desplazamientos (CAPPELLIN, 1989b). Al principio de la ciudad moderna, la posibilidad de moverse se percibía como un hecho positivo, asociado al incremento de la libertad individual. En estos momentos la bondad inicial de los medios de transporte se ha convertido casi en una externalidad negativa, por lo que se refiere a la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente en las grandes ciudades. El tiempo de conexión, dedicado a superar las distancias entre lugares, se ha convertido frecuentemente en una suma de tiempos de espera y de tiempos muertos (VITTADINI, 1991b).

Pero con el incremento de la movilidad no sólo hay un incremento del tiempo y de la distancia, sino que hay también un incremento de los costes de desplazamiento. Las personas que se mueven contabilizan los costes del despla-

miento a partir de los gastos directos (precio de la gasolina, del billete del tren, etc.) y del tiempo, contabilizado en dinero, que han utilizado en el desplazamiento. Sin embargo eso es una parte del coste total. Hace falta sumarle otros gastos que el usuario paga directamente, especialmente si utiliza el transporte privado (gastos en la compra del vehículo, gastos de mantenimiento, etc.) y costes indirectos, como los impuestos, utilizados en subvencionar el transporte público y construir infraestructuras viarias, etc.

La externalización, o en palabras de Lowe, la estrategia de difuminación, (LOWE, 1994) de los costes de la movilidad hacia toda la sociedad, ha permitido el crecimiento de los desplazamientos con medios de transporte mecánicos, tanto en tiempo como en frecuencia, que caracteriza la ciudad actual

Más motivos para moverse

También han cambiado los motivos que generan el movimiento. En una primera etapa la movilidad estaba relacionada directa y casi exclusivamente al acceso al mundo laboral. Eso otorgaba al desplazamiento un sentido de pendularidad, ya que el recorrido era casi siempre el mismo tanto en el espacio como en el tiempo: desde el domicilio al lugar de trabajo y viceversa en una hora fija y constante a lo largo del día.

Esta modalidad de movimiento casa-trabajo, realizada de forma constante y calificada como obligada por la necesidad de trabajar, realizada mayoritariamente por los hombres es la pauta de movilidad urbana que ha dado lugar a la planificación de los transportes mecánicos en la ciudad (GREED, 1997).

Existe, también, la movilidad motivada por otras actividades, menos obligadas y evaluadas como menos importantes, dando lugar a recorridos no tan prefijados y más optativos, que tiene el calificativo de movilidad no obligada. Son viajes más complejos y segmentados, donde el motivo que genera el viaje no es único (trabajo, guardería, tienda, etc.). Esta es una modalidad de viaje que de forma mayoritaria realizan las mujeres, ya que al tener un papel tanto en el espacio productivo como reproductivo tienen más motivos para moverse.

La movilidad de las mujeres en la ciudad

Pero además la distinción es arbitraria ya que hay otros motivos, más allá del trabajo o del estudio que podemos considerar obligados como hacer la compra, ir a buscar los niños a la escuela, etc.

Los criterios de clasificación de la movilidad de las personas en la ciudad actual van más allá de la discriminación entre obligada y no obligada y del sentido de pendularidad (un origen, una destinación y un recorrido fijos). El movimiento de las personas en la ciudad no se explica sólo por la teoría de las necesidades (de las obligaciones), aunque estas existan, (HAUMONT, 1993), hay nuevas razones relacionadas con el aumento de productividad, el incremento del consumo y la ampliación del tiempo libre (CAPPELLIN, 1989a). Mientras los movimientos casa-trabajo permanecen estables, el resto de desplazamientos está creciendo, no sólo por la necesidad de adquirir nuevos bienes y servicios, sino también con relación al prestigio y la separación entre grupos sociales. La movilidad, ahora más que nunca, se debe analizar a partir de los parámetros, cambiantes, que evalúan la calidad de vida (MARESCOTTI, 1985).

De todo ello deducimos que los desplazamientos urbanos afectan a un volumen cada vez mayor de ciudadanos, los cuales realizan actividades cada vez más diversas y distantes. Esta ampliación de los desplazamientos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, es el segundo gran cambio que ha experimentado la movilidad, relacionada con las transformaciones de la organización productiva y con el incremento de la calidad de vida.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA MOVILIDAD EN LAS MUJERES

Diferentes estudios realizados en ciudades distantes, tanto por la geografía como por la cultura, han demostrado que los desplazamientos realizados por mujeres tienen características distintas de aquéllas que realizan los varones en la ciudad. Así las mujeres por término medio viven más próximas a su lugar de trabajo por lo que el desplazamiento «obligado», entre estos dos puntos, es más corto y el tiempo utilizado menor. A estas dos características se le añade que la po-

blación femenina, en sus desplazamientos por la ciudad, utiliza transportes más lentos (colectivos o andando) que los hombres, que en general tienen más acceso a los transportes privados.²

Para la ciudad de Barcelona tenemos algunos estudios que nos permiten apreciar las características de la movilidad de las mujeres desde una perspectiva histórica. El estudio realizado por Miralles y Oyon³ demuestra que ya en los años treinta las obreras vivían más próximas al lugar de trabajo que los obreros:

...sus salarios, incomparablemente más bajos, que los de los obreros, la dependencia del trabajo doméstico, y del cuidado de los niños, las obliga a situarse también a distancias que minimicen cualquier posible pérdida de tiempo o de dinero en el desplazamiento. Casi nueve de cada diez obreras vivían a menos de media hora a pie de la fábrica de la calle Pujadas.⁴ En el caso de los obreros sólo ocurre en tres de cada cuatro casos. Son efectivamente las mujeres las que mejor dibujan el barrio del Poble Nou. A menos de 600 m, se sitúan un 43,4% de las mujeres frente a un 34,2% de hombres y en el barrio estricto del Poble Nou —a menos de un kilómetro de la fábrica— el porcentaje de mujeres se eleva hasta un 73% frente a solo un 56% de los hombres. (MIRALLES & OYON, 1997)

² A pesar que las características generales antes descritas se repiten en las conclusiones de todos los estudios, los análisis de la movilidad cotidiana desde una perspectiva de género son escasos. La aproximación cuantitativa, tiene que ser en muchos casos, indirecta y en la mayoría de los estudios las apreciaciones son básicamente cualitativas.

³ El estudio cartografía y analiza la localización domiciliaria de los trabajadores de cuatro fábricas barcelonesas entre los años de entreguerra (1914-1939). Sólo en una de ellas trabajaban mujeres. El estudio permite demostrar que las pautas de la movilidad media estaban en los años treinta todavía muy influidas por la proximidad de la fábrica, y que dos terceras partes de los obreros no necesitaron con toda seguridad del uso del transporte al vivir a distancias del trabajo perfectamente recorribles a pie.

⁴ En este caso la fábrica se refiere a la Riviere, industria de manufacturas metálicas, en la planta situada en la calle Pujadas del Poble Nou.

El trabajo elaborado por Clos⁵ en los años 80 concluye que la distancia media de las mujeres entre la casa y el trabajo es de 7,2 Km y el de los hombres de 8,4 Km y que el tiempo utilizado es de 26,6 y 30,6 minutos respectivamente. Por lo que se refiere a los medios de transporte utilizados el 33,1% de los varones utiliza el automóvil frente a un 17% de las mujeres; el transporte colectivo (metro y autobús) lo utilizan más mujeres: el 48,5% frente al 39,0 de los hombres; andando van el 32,2% de las trabajadoras frente al 26,6% de los trabajadores (CLOS, 1986).

Los últimos datos los ofrece la Encuesta de movilidad 1996,⁶ que da alguna información sobre los desplazamientos de la población, segmentado por géneros. Así, en la región metropolitana de Barcelona las mujeres realizan el 49% de los desplazamientos⁷ totales; porcentaje que sube hasta el 59% de la movilidad no obligada y sólo representa el 40% de la obligada. De todos los desplazamientos en transporte público el 56% lo realizan las mujeres, las mujeres tienen el 36% de la cuota de viajes realizados en transporte privado (baja al 27% si sólo se contabiliza la movilidad obligada);

las mujeres representan el 58% del total de desplazamientos a pie (ATM, 1997).

Del mismo modo concluye el análisis de la movilidad femenina en Alcalá de Henares (DÍAZ MUÑOZ, 1994) realizada a finales de los años 80 por la geógrafa Díaz-Muñoz⁸; o los que realizó Jaqueline Coutras para la conurbación de París (COUTRAS, 1993)⁹. Incluso en espacios urbanos tan extensos y motorizados como la ciudad de Los Ángeles, las mujeres se mueven por espacios más cercanos a sus lugares de residencia utilizando un tiempo menor para sus desplazamiento cotidianos. Sin embargo, y como dice Wachs, en una ciudad como Los Ángeles, con bajas densidades residenciales, con una localización de las actividades urbanas dispersas y una utilización masiva del automóvil por parte de las mujeres, la separación entre esferas urbanas femeninas y masculinas no sólo no ha desaparecido sino que se ha incrementado (WACHS, 1991). En estos espacios urbano, sin transportes colectivos, las mujeres son las que solucionan el desplazamiento de los miembros de la familia que no pueden conducir, lo que ha hecho que se incrementaran (como choferes) las actividades asistenciales que realizan las mujeres en el ámbito de la reproducción.

A pesar de que estas diferencias entre las pautas de la movilidad masculina y femenina persisten, también se están produciendo cambios significativos en los desplazamientos realizados por las mujeres en la ciudad. Como indica la geógrafa Jaqueline Coutras estos cambios apuntan a un incremento de la motorización privada, a un aumento de la velocidad y a un incremento de la distancia de los recorridos realizados por las mujeres. Estos cambios permiten a la mujer ir más allá de sus relaciones de vecindad (COUTRAS, 1993).

Mucha de la literatura feminista, sobre movilidad y género, valora estos cambios como positivos, (las aportaciones de Coutras para Francia o de Pickup para Gran Bretaña), ya que estas nuevas pautas de movilidad garantizan mayor libertad, mayor inserción laboral y social y pueden impedir la marginación y las limitaciones que muchas veces se les impone a las mujeres (COUTRAS, 1993) (PICKUP, 1985).

Sin embargo esta valoración positiva implica que el modelo masculino, (más velocidad, largos recorridos, el vehículo privado, los desplazamientos simples, etc.) es la pauta

⁵ Estos datos los publicó Isabel Clos en 1986, en donde analiza el viaje al trabajo en la conurbación de Barcelona a partir de los datos de la encuesta familiar realizada en 1981.

⁶ Es una encuesta que se realizó en la región metropolitana de Barcelona por encargo de la «Autoridad del Transporte metropolitano»

⁷ Según la encuesta un desplazamiento es el movimiento de una persona en distintos modos de transporte (incluido el ir andando) por un motivo único. De este modo una empleada que lleva sus hijos a la escuela, va al trabajo y antes de volver a casa realiza la compra, hace cuatro desplazamientos en una sola salida de su casa. (ATM, 1997). Este concepto de desplazamiento es relativamente nuevo y supone un avance en el conocimiento de la movilidad real de los ciudadanos y ciudadanas por la ciudad.

⁸ Este estudio se llevó a cabo a partir de una información elaborada por una encuesta de opinión sobre equipamientos y gestión municipal llevada a cabo por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares en 1985. En ella se incluía preguntas sobre frecuencia, motivo principal y medio de transporte. Este trabajo es ilustrativo, ya que no sólo recoge las diferencias de la movilidad entre géneros sino también caracteriza grupos distintos de movilidad entre las mujeres de diferentes edades, distinta situación profesional y diferente nivel de renta.

⁹ Coutras tiene algunas publicaciones sobre este mismo tema, entre ellas destacan (COUTRAS, 1987a; COUTRAS, 1987b; COUTRAS & FAGNANI, 1978)

de desplazamiento óptima y por lo tanto a imitar. La mujer incrementará su participación en el mundo exterior en la medida que adopte las pautas de desplazamiento que hoy caracterizan a los hombres en la ciudad.

Pero para valorar bien las pautas que cada género adopta en la movilidad urbana tenemos que plantearnos para que nos sirve la movilidad, ¿para que tenemos que desplazarnos utilizando unos transporte urbanos cada vez más rápidos? En definitiva tenemos que retomar la pregunta con la que he iniciado este artículo: ¿por qué nos movemos? La capacidad de desplazamiento, que a través de distintos medios y velocidades, tenemos las ciudadanas y los ciudadanos en la urbe nos sirve para acceder al trabajo, a los bienes y a los servicios; nos sirve, en definitiva, para vivir y participar de la ciudad. El desplazamiento no es un fin en sí mismo, sino un medio, a través del cual podemos acceder a distintos espacios y tiempos de la ciudad.

Así no es el desplazamiento sino la accesibilidad, relacionada con el acceso a los servicios y a las actividades urbanas, el objetivo último. Objetivo que no necesariamente tiene que estar relacionado con la mayor velocidad, el transporte privado o los largos recorridos, sino con la capacidad de llegar a algún lugar concreto, a una hora determinada, cerca o lejos, a pie o en transporte mecánico.

Sin embargo la movilidad actualmente se evalúa con relación a la distancia recorrida y por lo tanto se sobrevalora el aumento de la velocidad. Hoy, según esta catalogación de la movilidad, es más móvil quien recorre 50 km para ir a trabajar, que aquella persona que sólo recorre 1 km, y en este recorrido tiene la posibilidad de ir a comprar el periódico y dejar a sus hijos a la escuela y finalmente llegar a su trabajo. El primer ciudadano tiene un desplazamiento simple (una sola actividad) aunque recorra mucho más espacio, es un movimiento que mayoritariamente realizan los hombres en la ciudad. El segundo con mucho menos espacio realiza tres actividades, su desplazamiento es compuesto, característico de las mujeres.

El concepto de movilidad es un concepto que ensalza los desplazamientos realizados en el primer ejemplo; es un concepto construido a la medida de las pautas de movilidad masculinas, donde lo que se valora es el espacio recorrido y

la velocidad. La capacidad de acceso a las actividades urbanas con menos costes energéticos y de tiempo es una variable no contabilizada en el concepto de movilidad urbana actual.

Estas reflexiones enlazan con las esferas medioambientales, las cuales valoran los costes globales del desplazamiento, que incluyen los costes energéticos, el consumo de otros recursos no renovables (WHITELEGG, 1993a) y el tiempo de desplazamiento, recogidas en la Agenda 21, documento de política local derivado de la conferencia de Río de 1992, que no es sólo un programa medioambiental sino de desarrollo del futuro social, ecológico y económico de la ciudad. Esto significa que se apuesta por la ciudad compacta con las distintas funciones (de ocio, de residencia, laborales, etc.) localizadas intercaladamente en el mismo espacio (KOHR, 1976), para reducir distancias entre actividades urbanas y para que los ciudadanos puedan volver a ser, en la mayor parte de sus trayectos, peatones, lo que significaría una reducción del consumo energético renovable y de contaminación (LOWE, 1986).

Este modelo de ciudad, alejado de la ciudad funcionalista, es un modelo que se está reivindicando también desde la literatura feminista que trata la ciudad. Las mujeres quieren espacios urbanos donde las funciones estén próximas unas de las otras, porque este espacio les permite realizar las tareas de producción y de reproducción. Una ciudad, pues con desplazamientos cortos, y planificada para la vida cotidiana y no para los turistas o para los grandes espectáculos. Son ciudades donde los lugares públicos, las calles y las plazas, son espacio de unión y no de dispersión. Son espacios donde se puede vivir de forma transversal y no longitudinal.

Así pues las propuestas sobre la ciudad y la movilidad urbana que se están elaborando desde la ecología urbana, a partir de los costes o del uso irracional de los recursos no renovables, y desde los grupos de mujeres, reivindicando una ciudad diseñada y organizada también para la mujer, donde las actividades reproductivas sean valoradas al mismo nivel que las productivas (aunque ambas las puedan realizar hombres y mujeres indistintamente), coinciden en una ciudad compacta y multifuncional.

Es en este punto donde las características de la movilidad atribuibles a las mujeres (menos distancia, más cerca de casa y transportes más ecológicos) pasan a ser el modelo óptimo que dibujan las nuevas tendencias de la planificación urbana. Desde este punto de vista no debemos reprochar o lamentar la falta de movilidad de las mujeres, ya que son ellas las que con unas pautas de desplazamiento más racionales indican que la libertad individual se crea con un espacio urbano que genere la posibilidad de acceso a las actividades urbanas a todos los ciudadanos, y esto no implica necesariamente ni más velocidad, ni más transporte privado, ni más contaminación.

Así desde la perspectiva del género y de la ecología urbana debemos reivindicar unos análisis de la movilidad urbana que no pongan el énfasis en el modelo masculino, frente al cual las características de la movilidad de las mujeres se presentan siempre con valores negativos: los desplazamientos femeninos siempre son más reducidos y lentos, respecto al movimiento-modelo que es el masculino. Los análisis de los desplazamientos de las personas en la ciudad tienen que valorar el tiempo de la movilidad no con relación a la velocidad, sino al tiempo de conexión entre distintas partes y distintos tiempos. La ciudad no debe ser rápida sino accesible y por lo tanto no debe resolverse con tiempos de espera y tiempos muertos. Accesibilidad que no está en relacionada al territorio sino a cada uno de los ciudadanos y de las ciudadanas que viven en la ciudad, en un medio de transporte lo más ecológico y racional posible.

CONCLUSIONES

Para evaluar la movilidad de las mujeres en la ciudad, se debe pensar por qué nos movemos en la ciudad y cuál es el objetivo de los desplazamientos en el medio urbano. Una vez comprendido que la razón de ser de la movilidad urbana es el acceso a los bienes y servicios de la ciudad y que éste no tiene una relación directa con el incremento de la distancia, de la velocidad o de la utilización de transporte privado, se puede evaluar los caracteres diferenciales que tiene la movilidad de las mujeres. Sólo partiendo de estas consideraciones

se pueden valorar las diferencias de género en la movilidad urbana sin que el modelo masculino se establezca como patrón. La movilidad de las mujeres es por lo general más próxima a su lugar de residencia, utilizando menos tiempo y con transporte más ecológicos y racionales. Son desplazamientos que la ciudad permite cuando es compacta y multifuncional. Es pues desde este modelo de espacio urbano, reivindicado en la actualidad tanto por el movimiento feminista como por la ecología urbana, que se debe valorar los caracteres diferenciales de la movilidad de las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- ADENC, UES & UNIO DE PAGESOS (1991) *Protegir els nostres camps i boscos*, Terrassa, Egara.
- AUTORITAT DEL TRANSPORT METROPOLITÀ. Consorci per a al coordinació del sistema metropolità del transport públic de l'àrea metropolitana (1997) *La mobilitat quotidiana a la Regió Metropolitana de Barcelona. Estudi dels desplaçaments setmanals 1996*, Barcelona, ATM.
- CAPPELLIN, Ricardo (1989a) «Milan» in KLAASSEN, L. H.; BERG, L. V. and MEER, J. (ed.) *The city: engine behind economic recovery*, Aldershot, Avebury;
- (1989b) «Sviluppo economico e mobilità nelle aree urbane. Tendenze e strategie di intervento» en *Terra (traffico e inquinamento)*, 6 pp.6-12 .
- CIUFFINI, Fabio Maria (1993) «El sistema urbà i la mobilitat horitzontal de persones, matèria i energia» en *Medi ambient, Tecnologia i Cultura*, 5 (Repensar la ciutat); pp. 42-53.
- CLOS, Isabel (1986) «El viatge al treball a Barcelona i entorn» en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 8-9 pp.25-38.
- COUTRAS, Jacqueline (1987a) *Des villes traditionnelles aux nouvelles banlieues: l'espace public au féminin*, Paris, SEDES.
- (1987b) «Hommes et femmes dans l'espace public français depuis un siècle» en *Cahiers de Géographie du Québec*, 83 pp.143-155.
- (1995) «La mobilité des femmes au quotidien. Un enjeu des rapports sociaux de sexes?» en *Les annales de la Recherche Urbain*, 59-60 (Mobilités); pp.162-169.
- & FAGNANI, J. (1978) «Femmes et transports en milieu urbain»

La movilidad de las mujeres en la ciudad

- en *International Journal of Urban and Regional Research*, 2 (3); pp.432-439.
- DIAZ MUÑOZ, María Angeles (1994) «El espacio-tiempo cotidiano» en *Mujer, Seminario permanente: ciudad y (ed.) Actas del curso de Urbanismo y mujer. Nuevas visiones del espacio público y privado*, Málaga-Toledo, pp.107-117.
- GREED, Clara (1997) «Planning and gender considerations: the same or different?» en Capmany, Fundació M. Aurelia (ed.) *Proceedings of the Forum internacional de planificació del territori desde una perspectiva de género*, Barcelona, (pp.24).
- HARVEY, David (1989) *The urban experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- HAUMONT, Antoine (1993) «La mobilité intra-urbaine» en *Les annales de la Recherche urbaine*, 59-60 (mobilité); pp.108-117.
- HOLZAPFEL, H.; TRAUBE, K. & ULRICH, O. (1988) *Traffic 2000. Per un traffico tollerabile dal punto di vista ecologico e sociale*, Padova, Franco Muzzio Editore.
- KOHR, Leopold (1976) *The city of Man: the Duke of Buen Consejo*, University of Puerto Rico, Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- LOWE, Marcia D (1994) «Reinventar el transport» en BROWN, Lester R (ed.) *L'Etat del Món 1994. Informe del worldwatch Institute sobre l'avanç cap a una societat sostenible*, Barcelona, Centre Unesco. Barcelona.
- LOWE, Stuart (1986) *Urban social movements. The city after Castells* London, Macmillan.
- MARESCOTTI, Luca (1985) «urbanistica e piani per la mobilità a Milano e in Lombardia: la contrapposizione tra pianificazione e sviluppo spontaneo» en GABELLINI, Patrizia & MORANDI, Corinna (ed.) *Progetto urbanistico e sinistra a Milano negli anni 70*, Milano, Franco Angeli.
- MIRALLES, Carme & OYÓN, José Luis (1997) «De casa a la fábrica. Movilidad Obrera y transporte en la Barcelona de entreguerras, 1914-1939» en (ed.) *Viure en la Barcelona d'entreguerras*, Barcelona, Casa de la Caritat.
- (1997) *Transport i ciutat. Reflexió sobre la Barcelona contemporània*, Bellaterra, Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona.
- PICKUP, Laurie (1985) «Hard to get around: a study of women's travel mobility» pp. 98-116.
- REMY, Jean & VOYE, Liliane (1992) *La ville: vers une nouvelle définition?*, Paris, Éditions L'Harmattan.
- VITTADINI, Maria Rosa (1991a) «La città accessibile» en BALBO, Laura (ed.) *Tempo di vita. Studi e proposte per cambiarla*, Milano, Feltrinelli; pp.37-40,
- (1991b) «Nuovi prigionieri» in BALBO, Laura (ed.) *Tempo di vita. Studi e proposte per cambiarla*, Milano, Feltrinelli; pp.84-87,
- (1992) «Infrastrutture contro la città» en SALZANO, Edoardo (ed.) *La città sostenibile*, Roma, edizioni delle Autonomie;
- WACHS, Martin (1991) «Men, women urban travel: the persistence of separate spheres» en WACHS, Martin & CRAWFORD, Margaret (ed.) *The car and the city: The automobile, the built environment and daily life*, Los Angeles.
- WHITELEGG, John (1993a) «Time Pollution» en *The ecologist*, 23 (4); pp.131-155.
- (1993b) *Transport for a Sustainable Future* London, Belhaven Press.
- WOLF, Winfried (1996) *Car mania. A critical History of transport*, London, Pluto Press.



Las vías ciclistas en el Estado Español

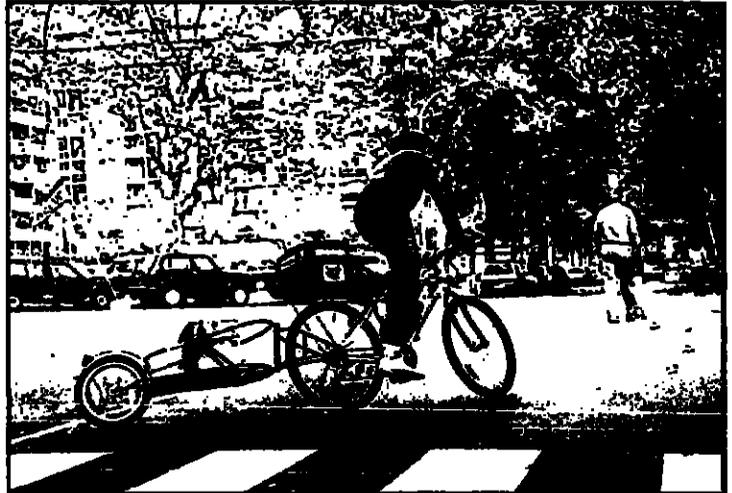
Edorta Bergua y Josu Benaito*

INTRODUCCIÓN

Dada la escasez y dispersión de datos imperante resulta difícil elaborar en la actualidad un diagnóstico riguroso y profundo sobre la situación general en la que se encuentra en el estado español el uso de la bicicleta en su vertiente de medio de transporte.

Sin proponerse alcanzar un objetivo tal que escapa a nuestras posibilidades, este artículo va a intentar profundizar en uno de los elementos físicos que determina las condiciones en las que se desenvuelve el uso de la bicicleta y su magnitud, como es la infraestructura de vías específicas para bicicletas.

Aún siendo evidente que una correcta evaluación de las políticas de promoción de la bicicleta debería también atender a otros tipos de condicionantes, además de las actuaciones viarias realizadas específicamente para el transporte ciclista, el análisis del proceso de creación de este viario y de sus correspondientes características nos puede ofrecer uno de los ejes evaluativos más significativos y fiables respecto de la intervención pública emprendida en este ámbito.



Fotografía cedida por Trèvol Missargers, SCCL

BREVE HISTORIA DE LA BICICLETA URBANA EN EL ESTADO ESPAÑOL

A fin de poder comprender las características definitorias de la infraestructura viaria ciclista existente en el estado español, antes es preciso tener presente cuál ha sido la evolución del uso urbano de la bicicleta y las circunstancias que le han acompañado hasta llegar al momento presente.

La irrupción de la bicicleta en la península ibérica a finales del siglo pasado corrió pareja a la extensión de ésta al resto de países europeos. Sin embargo, a diferencia de lo que en los mismos ocurrió, hasta finales de los años veinte y principios de los treinta la bicicleta fue un vehículo que sólo estuvo al alcance de las clases más adineradas. Este hecho, sumado a la escasa y precaria red viaria existente explica su baja utilización durante este período inicial.

* Ponencia en el Congreso Velo-City, Barcelona, septiembre 1997.

Un cambio en esta situación se produce durante los años veinte. La aparición de las primeras fábricas de bicicletas (en realidad, antiguas empresas armeras del País Vasco reconvertidas a la fabricación de ciclos), que trae consigo el avance de la industrialización, así como las progresivas mejoras realizadas en la red viaria, fueron elementos decisivos que contribuyen a extender este vehículo a amplias capas sociales.

Esta incipiente expansión se ve truncada por la aparición de la guerra civil (1936-39) y una larga posguerra, que pusieron freno a su producción y su consumo, como consecuencia de la penuria económica reinante y que se extiende hasta finales de la década de los cincuenta.

El desarrollo industrial y urbano que se opera en los años sesenta introduce al automóvil, de forma masiva, a lo largo de la geografía peninsular. La formidable extensión del volumen del parque automovilístico y su consiguiente crecimiento, condena paulatinamente a la bicicleta a ocupar un papel marginal en el sistema de transporte.

En efecto, la creciente inseguridad vial que genera el tráfico automovilístico a peatones y ciclistas; el nuevo diseño de vías concebidas pensando exclusivamente en los desplazamientos motorizados; el aumento de las necesidades de desplazamiento y de las longitudes medias de los mismos; el importante desarrollo de unos transportes colectivos que excluyen y su combinación con la bicicleta; el progresivo valor que socialmente se le adjudica al automóvil como símbolo de status económico y del progreso personal; la creciente pérdida de prestigio social de la bicicleta, asociada a la idea de pobreza, juguete o utensilio deportivo; son todos ellos factores que van trazando un lamentable panorama para la bicicleta, que permanece hasta la fecha.

Este proceso, que resulta común a la mayoría de los países occidentales, tiene como efecto específico en el estado español que a partir de los años sesenta la bicicleta, sin haber sido nunca un medio de transporte utilizado masivamente por la población, sea progresivamente abandonada por la mayor parte de sus anteriores usuarios urbanos, y pase a ser considerada un utensilio identificado como juguete para niños o instrumento para las prácticas deportivo-recreativas.

ANÁLISIS DE LAS VÍAS CICLISTAS

Teniendo presente el contexto descrito no resulta extraño entender la tardía creación de las primeras vías ciclistas respecto a la mayoría de los países de Europa Occidental. En efecto, exceptuando la pista-bici que el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz creó en los años cincuenta, las primeras vías específicas para bicicletas no aparecen hasta la década de los ochenta de la mano de unos pocos municipios animados a poner en práctica actuaciones favorables a la bicicleta que ya se habían experimentado con éxito en otros países europeos.

Hubo, pues, que esperar a la llegada de la década de los noventa para acontecer a la aparición de actuaciones significativas en esta materia.

Tabla I
Evolución de las vías ciclistas en el estado español

	1988 ¹	1993 ²	1995 ³	1997 ⁴
Km de vía	70	90	250	565,9
N.º de localidades	25	28	43	72

¹ A. Sanz, La infraestructura para bicicletas. Unlamentable panorama. *Revista Sin Prisas*, nº 5, 1988.

² E. Bergua. Panorama de las políticas públicas en el estado español en materia de infraestructura viaria para bicicletas. *1ª Jornadas sobre Bici y Ciudad*. Sevilla, 1993.

³ E. Bergua. Panorama de las políticas públicas en el estado español en materia de infraestructura viaria para bicicletas. *Revista Sin Prisas*, nº 21, 1995.

⁴ Datos de elaboración propia, a partir de un sondeo realizado a administraciones públicas y entidades ciclistas de localidades de más de 50.000 habitantes, a través de un cuestionario autoadministrado. En aquellos casos en que la información recabada se consideró deficiente o incompleta este proceso de recogida de datos se vio acompañado de posteriores consultas telefónicas a las personas encuestadas. En estas cifras están igualmente contabilizadas los tramos de las denominadas vías verdes ya acondicionadas, pertenecientes al Plan Tejido Verde impulsado por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA), y basado en la recuperación de antiguas vías de ferrocarril en desuso. Hay que indicar que no son vías exclusivas para ciclistas, sino que están concebidas para su uso compartido con peatones, jinetes y sillas de minusválidos.

Tal y como se observa en la tabla 1, en un período de nueve años el ritmo de creación del viario ciclista ha experimentado un notable avance. En efecto, el exiguo patrimonio viario ciclista inicialmente existente en 1988 se ha multiplicado por 8, alcanzando este crecimiento su momento álgido a partir de 1993. Es, no obstante, entre 1990-1995 cuando se comienzan a construir la mayoría (65%) de las vías actualmente existentes. Sólo una cuarta parte (24%) de las vías iniciaron su construcción antes de 1990, y tan sólo un 11% con posterioridad a 1995.

Dicho auge coincide en el tiempo con el espectacular aumento que experimenta la venta de bicicletas, en especial las denominadas *bicicletas de monaña*. Así, sólo entre 1990-1992 se vendieron en el estado español cerca de 4.400.000 bicicletas,⁵ esto es, aproximadamente el 40% de las bicicletas en servicio existentes. Factores tales como el notable descenso del precio de las bicicletas, junto con la extensión entre la población de los valores medioambientales, son claves para entender el auge que experimentan las ventas y el uso de las bicicletas.

Atendiendo a los distintos tipos de vía existentes se constata que casi el 60% de las mismas caben agruparlas en la categoría de *sendas-bici*. Este hecho indica que el esfuerzo de creación de estas infraestructuras realizado por las distintas administraciones públicas se ha decantado en gran medida por aquellas relacionadas con la potenciación del uso lúdico de la bicicleta, en perjuicio de otro tipo de vías que cabría considerar más favorables a su utilización urbana.

Tabla 2
Longitud de las vías según tipos

Tipo de vía	N.º de kilómetros	%
Pista-bici ⁶	86,9	15,4
Carril-bici ⁷	73,9	13,1
Acera-bici ⁸	83,2	14,7
Senda-bici ⁹	321,9	56,9
Total	565,9	100,0

Tabla 3
Distribución de las vías ciclistas por comunidades autónomas

Comunidad autónoma	N.º Vías	N.º Kms.	%
Andalucía	9	56,1	9,9
Aragón	1	2,8	0,5
Asturias	3	24,5	4,3
Baleares	3	18,0	3,2
Canarias	1	1,3	0,2
Cantabria	1	6,3	1,1
Castilla-La Mancha	1	1,0	0,2
Castilla y León	4	46,5	8,2
Catalunya	10	135,6	24,0
Euskadi	10	77,1	13,6
Galiza	7	20,0	3,5
Madrid	7	70,8	12,5
País Valenciano	15	105,9	18,7
Total	72	565,9	100,0

⁵ Asociación Nacional de Constructores de Motocicletas, Ciciomotores y Bicicletas (SERMOTO). *El País de los Negocios*, 26 de septiembre de 1993.

⁶ Entendemos por tal aquella vía especialmente acondicionada para el tránsito de bicicletas, y segregada tanto del tráfico motorizado como del peatonal.

⁷ Vía especialmente acondicionada para el tránsito de bicicletas y que discurre sobre la calzada.

⁸ Vía especialmente acondicionada para el tránsito de bicicletas, e instalada sobre la acera.

⁹ Vía especialmente acondicionada para el tránsito de bicicletas, segregada del tráfico motorizado y que discurre por espacios abiertos, parques, jardines o bosques.

Siempre en el marco del modesto esfuerzo inversor público realizado en esta materia, un análisis territorializado de los datos recabados muestra dos características claves del viario ciclista: se trata de actuaciones muy dispersas geográficamente, si bien la inmensa mayoría del patrimonio viario se concen-

tra en unas pocas comunidades. En efecto, en tan sólo seis comunidades autónomas (Andalucía, Castilla y León, Catalunya, Euskadi, Madrid y País Valenciano) se encuentra casi el 90% del viario existente. Este grupo de comunidades se significan por disponer de más de 45 kilómetros de vías ciclistas, llegando a superar en dos casos la centena.

El resto de comunidades autónomas, o bien carecen de cualquier tipo de infraestructura, o bien disponen de vías que no llegan a sumar los 25 kilómetros.

En la encuesta realizada se preguntó sobre aquellos aspectos más negativos que eventualmente pudieran presentar las vías ciclistas de cada respectiva localidad. La información aportada coincide en señalar una serie de problemas comunes a muchos de los municipios y que no, por ser de sobra conocidos, se deben ignorar. Dichas críticas cabe sintetizarlas en la generalizada percepción que existe respecto a la ausencia de todo tipo de planificación dirigida a responder a las necesidades reales de los usuarios de la bicicleta, y que se concreta en aspectos tales como: una concepción funcional *de facto* de las vías ciclistas en tanto que *islas* aisladas respecto al resto del viario; escasa coincidencia entre estas vías y los itinerarios de interés ciclista; frecuentes invasiones por parte de peatones y automovilistas; falta de mantenimiento; deficiente señalización, etc.

No vamos a insistir en la evidente utilidad que presentan los aparcamientos ciclistas en el marco de una política de promoción del uso de la bicicleta. Lamentablemente la ausencia de iniciativas comprometidas, estructuradas y coherentes a favor de la bicicleta por parte de la administración local vuelve a encontrar su exponente en el hecho de que de las 72 localidades que cuentan con alguna vía ciclista, en tan sólo una cuarta parte se ha detectado algún aparcamiento para bicicletas, contabilizándose aproximadamente 7.000 plazas.

Con esto no se pretende insinuar que no existan más localidades en el estado español que dispongan de aparcamientos para bicicletas (que evidentemente las hay, y muchas), sino que, por el contrario, se desea advertir de la notable carencia de infraestructuras complementarias favorecedoras del uso de la bicicleta en aquellas localidades que disponen de viario ciclista específico.

Tabla 4
Previsión de desarrollo de las vías

	N.º de casos	% ¹⁰	Inversión prevista	Inversión no prevista	Sin datos
Si	31	66,0	18 (58,1%)	8 (25,8%)	2 (16,1%)
No	16	34,0	—	—	—
Sin datos	25	—	—	—	—
Total	72	100,0	—	—	—

Las perspectivas de futuro de cara a continuar desarrollando las vías ciclistas actualmente existentes son optimistas a la luz de la información aportada por las personas encuestadas. En efecto, de los 47 casos en que se ha obtenido respuesta, en el 66% de los mismos sabemos que está previsto proseguir la continuación del trazado actual, siendo esta intención respaldada en más de la mitad de las veces con previsiones municipales de inversión en tal sentido.

Ahora bien, es preciso advertir que la mayor parte de las vías que están previstas prolongar o crear, son sendas-bicis, es decir, vías destinadas al recreo o a la práctica del cicloturismo; las mismas se encuadran en el marco del *Plan Tejido Verde* u otras iniciativas similares, entre las que hay que destacar el plan de la Generalitat Valenciana que aspira a construir un total de 600 kilómetros de sendas-bici.

Si bien no existen datos sobre las tasas de desplazamientos en bicicleta correspondientes a una muestra representativa de localidades del estado español, la escasa información existente indica que éstas son bajas (en torno al 1,2-1,8%¹¹, incluso en las ciudades dónde hay una mayor utilización de la bicicleta.

Con la intención de ampliar esta información en el sondeo realizado incluimos una pregunta que aportara una esti-

¹⁰ Porcentajes calculados sobre el total de respuestas obtenidas.

¹¹ Tal es el caso de municipios como Valencia —1,5/1,8 % en 1994— (Revista MOPT n.º 423, septiembre de 1994); de Donostia-San Sebastián —1,7% en 1988— (Oficina del Plan General, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián); y de Sevilla —1,2% en 1990— (J. Morales. La bicicleta como vehículo de transporte urbano y metropolitano. 1.ª Jornadas Bici y Ciudad. Sevilla, 1993).

mación del volumen de los desplazamientos ciclistas en aquellas localidades que disponen de vías específicas para bicicletas. Merced a esta pregunta se puede afirmar que en las localidades que cuentan con algún tipo de vía ciclista el uso urbano de la bicicleta es, en la mayor parte de los casos, realmente bajo. Tan sólo se podría hablar de un uso alto de la bicicleta en 4 municipios (Barcelona, Sevilla, Donostia-San Sebastián, Madrid¹²).

Tabla 5
Intensidad de uso de las vías¹³

	Nº de casos	% ¹⁴
Alta (más de 2.000 desplazamientos ciclistas al día)	4	8,7
Media (entre 500 y 2.000 desplazamientos ciclistas al día)	5	10,9
Baja (menos de 500 desplazamientos ciclistas al día)	37	80,4
Sin datos	26	—
Total	72	100,0

Estas bajas tasas de utilización de la bicicleta se pueden entender perfectamente si tenemos en cuenta que, como ya se ha señalado, en su mayor parte se trata de vías eminentemente

recreativas y localizadas en entornos perirurbanos o rurales; presentando reducidas longitudes; y casi siempre ajenas a cualquier planteamiento estructurado que atienda globalmente la promoción del uso urbano de la bicicleta.

Tabla 6
Conexiones de las vías¹⁵

	Nº de casos	% ¹⁶
Son tramos inconexos, sin conexión prevista	34	61,8
Son tramos inconexos, con conexión prevista	19	34,5
Constituyen una red de vías ciclistas	2	3,6
Sin datos	17	—
Total	72	100,0

Por si fuera poco, las vías ciclistas carecen de conexiones con otras de carácter general que pudieran aportarles alguna funcionalidad. Tan sólo 2 localidades disponen actualmente de una red de vías ciclistas (Barcelona y Vitoria-Gasteiz), mientras que en casi dos terceras partes de las localidades ni siquiera se tiene previsto dar continuidad a los tramos existentes.

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE CARA AL FUTURO

Del examen de estos datos resulta lógico concluir que es realmente reducido el número y la longitud total de la infraestructura viaria para bicicletas existente en el estado español,¹⁷ aun cuando la tendencia de creación de nuevas vías siga una progresión francamente positiva.

¹² En el caso de Madrid hay que advertir que esta cifra no se debe a la alta proporción de desplazamientos ciclistas respecto al resto de modos de transporte, sino únicamente al gran volumen de población allí residente.

¹³ Estimación de la intensidad media diaria de uso en el conjunto del viario ciclista considerado y su ámbito de cobertura.

¹⁴ Porcentajes calculados sobre el total de respuestas obtenidas.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Porcentajes calculados sobre el total de respuestas obtenidas.

¹⁷ Baste recordar los más de 18.000 kilómetros de vías ciclistas existentes en Holanda, o los más de 3.000 kilómetros con los que cuenta otro pequeño país como es Dinamarca.

La valoración que cabe realizar sobre la actuación pública efectuada en esta materia, es que, si bien ha experimentado una tendencia creciente, es bastante escasa si se toma en consideración el parque de bicicletas y el número de ciclistas existentes. En efecto, los distintos datos parciales de que se dispone dan cuenta del elevado potencial de usuarios de la bicicleta. Datos de 1995¹⁸ nos indican que el 66% de las familias residentes en el estado español disponen de, al menos, una bicicleta de adulto.

Por otra vía podemos estimar el parque ciclista existente en 1994 en 11.400.000 unidades; o lo que es lo mismo, 1 bicicleta por cada 3 habitantes,¹⁹ cifra que aunque resulta lejana a las 74 o 79 bicicletas por 100 habitantes en Alemania u Holanda, es superior a la que registra un país en el que la bicicleta está tan arraigada como es China (27 por 100 habitantes).²⁰

Como se ha visto estas actuaciones se han centrado en la creación de vías que estimulan la práctica recreativa o deportiva de la bicicleta. En líneas generales la administración pública continúa ignorando la potencialidad que esconde el uso urbano de la bicicleta, lo que se demuestra en las todavía escasas actuaciones llevadas a cabo en centros urbanos y que dispongan de un mínimo mallado que les aporte cierta funcionalidad y promuevan su utilización.

El carácter desconexo que presentan las vías y la falta de perspectivas de ser unidas a nuevos tramos de cara a un futuro cercano; su escasa coincidencia con los itinerarios de interés ciclista; su mal mantenimiento; sus reducidas dimensiones; las deficiencias de la señalización; las invasiones peatonales y automovilísticas que sufren; son todos ellos factores que hacen que las actuales vías no resulten ser elementos de utilidad práctica que contribuyan eficazmente a aumentar el uso de la bicicleta en los desplazamientos urbanos.

Nos encontramos, pues, ante actuaciones municipales concebidas como iniciativas singulares y aisladas, y ajenas a cualquier política de promoción del uso urbano de la bicicleta, entendida ésta como batería articulada de actuaciones de distinto tipo que persiguen intervenir de manera integral y coherente sobre los distintos elementos que inciden en su baja utilización urbana (combinación con los transportes colectivos, moderación del tráfico motorizado, instalación de

aparcamientos, campañas de promoción y sensibilización, etc.).

El panorama que se nos presenta en el entorno urbano podemos resumirlo diciendo que se trata de actuaciones anecdóticas que, lejos de estar destinadas a promover la utilización de la bicicleta, *de facto* sólo contribuyen a maquillar el verdadero rostro de las políticas locales de transporte urbano, caracterizadas por potenciar y consolidar la hegemonía del automóvil en la ciudad. Tan sólo pondremos en comparación los 566 kilómetros de vías para bicicletas con los más de 20.000 kilómetros de infraestructura viaria para vehículos motorizados —con una inversión de 7,2 billones de pesetas—, que prevé construir el Plan Director de Infraestructuras entre 1993-2007.²¹

Las únicas actuaciones esperanzadoras cabe encontrarlas en ciudades como Barcelona o Vitoria-Gasteiz, que apuestan en distinto grado por un planteamiento a favor de la bicicleta más global y cuya plasmación física son las redes viarias para bicicletas con las que cuentan. Con anterioridad algunas localidades habían expresado su intención firme de apostar por planteamientos viarios en forma de red que posteriormente abandonaron (Coslada-San Fernando, Torrejón de Ardoz), en tanto que otras no se han llegado a materializar al encontrarse, según afirman sus promotores, en fase de realización (Donostia-San Sebastián, Sabadell, Sevilla, Valencia, etc.).

Ante este panorama no demasiado halagüeño, consideramos que se dan una serie de elementos que permiten albergar ciertas esperanzas sobre el futuro que le aguarda al uso urbano de la bicicleta en el estado español.

Por una parte, ya se ha señalado el elevado número de bicicletas y ciclistas potenciales existentes. A ello hay que

¹⁸ Consejo Superior de Deportes. Encuesta sobre «Intereses y hábitos deportivos de los españoles». Revista Tráfico nº 123, mayo de 1997.

¹⁹ Estimación indirecta calculada considerando como bicicletas de servicio aquéllas vendidas durante el período 1985-94. ANESDOR, revista Sin Priesas nº 23, 1996.

²⁰ M. D. Lowe, The Bicycle: Vehicle for a small planet. Worldwatch Institute, Washington, 1989.

²¹ P. Vega. «Por una moratoria de las infraestructuras de transporte de gran capacidad». Archipiélago nº 18-19, 1994.

añadir que sondeos realizados en distintas ciudades advierten de la alta predisposición ciudadana a utilizar cotidianamente la bicicleta, siempre y cuando se incida con decisión en aquellos factores que disuaden al ciudadano de su uso (inseguridad vial, miedo al robo, imagen social desprestigiada, dificultades de combinación con los transportes colectivos, etc.).²²

A ello habría que sumar la relevante función sensibilizadora a favor del cicismo urbano y el turismo en bicicleta que desde hace más de 15 años comenzaron a rea-

lizar las hoy 25 asociaciones de ciclistas urbanos y cicloturistas agrupadas en torno a la *Coordinadora de Defensa de la Bicicleta (CON BICI)*.

Asimismo, distintas iniciativas institucionales como la *Declaración de Granada (1993)* y el *Congreso de Ciudades Libres de Coches*, celebrado en 1995 en Granada, dan cuenta de una progresiva sensibilidad hacia la positiva función que puede desempeñar la bicicleta en el sistema de transporte urbano.

Confiemos, pues, que todos estos factores, sumados a la infraestructura viaria ciclista existente constituyan la base sobre la cual la administración pública y el conjunto de la sociedad se comprometan a poner en marcha una nueva política de transporte urbano, que responda a las necesidades de la mayoría de los ciudadanos, sea respetuosa con el medio ambiente actual, sin hipotecar el de las generaciones futuras, y sea acorde con un modelo territorial y urbano equilibrado y habitable. Y en donde, lógicamente, la bicicleta ocupe el papel protagonista que allí le corresponde.

²² Según una encuesta de opinión realizada en 1994 en Barcelona, más del 80% de la población se considera potencial usuaria de la bicicleta. (Barcelona en bicicleta. Dirección de Servicios de Transportes y Circulación. Ayuntamiento de Barcelona, marzo de 1995), mientras que en Donostia el 25% de la población no usuaria habitual de la bicicletas se mostraba dispuesta a utilizarla (Oficina del Plan General, Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, 1989).



Es una publicación mensual, con informes y análisis exclusivos, sobre los problemas que afectan a los pueblos del Tercer Mundo y sobre las alternativas diseñadas por estos mismos pueblos para superar la dependencia y la pobreza, explotar sus recursos naturales y contribuir al equilibrio ecológico del planeta.

**UNA VOZ PARA LOS
PUEBLOS DEL SUR**

**SUSCRÍBASE Y LÉEA TODO EL AÑO POR
SOLO \$50.- (cheque/giro a nombre del ITM)**



INSTITUTO DEL TERCER MUNDO

Juan D. Jackson 1136
Montevideo 11200 - Uruguay
Tel: (5982) 496192 / Fax: (5982) 419222
Correo electrónico: redtm@chasque.apc.org



Nº1. Primavera 1983.
Biodiversidad, la gran amenaza. Paul y Anne Ehrlich.
Por qué las grandes industrias favorecen el Frecuente. Roger R. Pielke.
De la ecología económica a la ecología global. A. Esteva.
Vías pecuarias. R. Villalvilla.
Asesoría. J. Santamaría.
Cambio climático. J. C. R. Murillo.
Transporte. A. Baez.
El fracaso de la energía nuclear. P. Canals.
El Plan Hidrológico Nacional. S. M. Barja.

Nº2. Verano 1983
Nuestras Costas. Gregorio U. L. de Urdaiz, O. Nájiz, M. Sider y A. Gudi.
La guerra del agua. R.M. Barja, J. G. Rey, A. Aldecoa, V. Fresno y L. Merino.
Grandes presas, grandes problemas. J. Santamaría.
Enfrente en la ex-URSS. Zsuzsa Medvedy.
Energía para el Sur. J. Ochoaqui.
Política forestal. H. J. Groppe.
Áreas electrocontaminadas. T. Ochoaqui y A. López.
Turismo. F. Jurado.
La Tierra como parte de la civilización. A. Gudi.

Nº3. Otoño 1983
Transporte y medio ambiente. J. Santamaría, E. M. Barja y Arturo Barja.
La casa. Theo Oberhuber.
Resacas tropicales. Philip M. Francis.
Por una economía ecológica. Antonio Esteva.
Vegetación. Ludmila Maidina.
Electrodomesticos más limpios. Carlos Mucio.
Suelos contaminados. Julio Rehoso.

Nº4. Invierno 1984
El cambio climático. GAIT, The Ecologist.
Quemas. C. R. Murillo.
IED en Europa. A. Esteva.
Alpaca y S.M.A. J. Santamaría.
La repoblación forestal. E. de Miguel.
Lavado de lavapas. Juan López de Urdaiz (Granapasa).
Quando los deportes blancos degradan las montañas. H. Villalvilla y R. M. Barja.
El mejor vestido es el que no se produce. J. Calvo y Zoé-Nájiz, M. Cruz.

Nº5. Verano 1984
Instalaciones municipales de residuos. P. y V. Consett.
La central nuclear de Soria. P. Cebres.
Barcelona 94. E. Tello.
Emplos, medio ambiente y reparto del trabajo. J. Santamaría.
Parques Nacionales. E. Serrano.
El futuro de los agricultores de España. J. Reina-Olmo.
La Tercera Marea. J. L. Castaño y C. Alvarez.
La Garganta, un ejemplo de frías. M. Cruz.

Nº6. Otoño 1984
Los Trópicos de deriva. R. Aguilar (Granapasa).
Los Bosques del Cabral. S. M. Barja y A. Esteva.
Los Invisibles. J. A. Peces (Aodem).
El proceso penal contra Endesa. C. Martínez (CC.OO).
Los derechos de los consumidores. T. Oberhuber.
Por un futuro más claro. J. Santamaría.
Tendencias actuales españolas. I. A. García.
La Ría de Huelva, vertedero químico. I. Olmo.



Nº7. Invierno 1985
El destino de los residuos. C. Antuña, W. Ajón y J. Bachi.
Dos ramos para un campo pasado de pie. CODA.
El problema de Kruña. L. E. Espinosa.
Los residuos acústicos. J. Calvo.
Los usos de la luz. E. de Miguel.
El momento de elegir un planeta. Serrano-Nájiz, N. Fresno (Aodem) y J. Galán (CEPA).
Activismo en Galicia. M. Rodríguez (Colomb).
Los riesgos pecuarios en España. J. Santamaría.
El medio ambiente en Hungría. L. Martínez.



Nº8. Verano 1985
Los lavados forestales. C. Arnaiz.
El reciclaje de residuos. A. del Val.
La crisis de la ciudad. E. Tello.
Las guerras pecuarias. R. Aguilar (Granapasa).
Miércoles a cielo abierto. T. Martínez (Aodem).
El cambio climático. Santamaría.
¿Qué será del río Guadiana? I. Olmo.
Travesa de los ríos Tequi y Pereira. J. Alfredo.
El travesa de la Serría. M. Moral (Aodem).
Cordeba. J. Santamaría.
Tendido eléctrico. Agudín.

Para romper el muro de la desinformación y como instrumento de cambio, nació GAIA, revista editada por las 70 organizaciones ecologistas integradas en la CODA y con la colaboración de "The Ecologist". La única manera de mantener esta publicación es con tu suscripción. Número mínimo 475 Ptas.
 Galería Plaza Sta. Mª Soledad, Torre Acosta, 141-3/A-28004 Madrid.
 Teléfono (91) 431 27 38-41 81 82. Fax (91) 431 28 11.
 E-mail: red@hale80.es, sp@red

GAIA

Suscríbete

SUSCRIPCION A GAIA

Nombre: _____
 Apellidos: _____ Tel: _____
 Domicilio: _____ C.P. _____
 Población: _____ Provincia: _____

CONDICIONES DE LA SUSCRIPCIÓN: (1)
 España: 12 números, 5.000 pts. 24 números, 9.500 pts.
 Suscripción Anual Instituciones y Apoyo, 5.000 pts.
 Resto del mundo: 12 números, 50 \$ USA A partir del nº

SOCIO COLABORADOR: (2)
 Deseo participar en los congresos que realiza CODA, aportando la cantidad de _____ pts. anuales.

TOTAL (1) Y (2): _____ PTAS.

FORMA DE PAGO PARA ESPAÑA:
 Transferencia bancaria a nombre de CODA. Caja Postal C/C 18789622
 Talla nominal a nombre de CODA.
 Pago domiciliado. Rellenar el Boletín de Domiciliación de la obra.
 Tarjeta 6000 nº Tarjeta VISA nº _____ Fecha cobro: _____

Autorizo a CODA para que cargue a mi tarjeta **FINMA** el importe de los artículos solicitados.

EXTRANJERO: Giro postal internacional a nombre de CODA.

BOLETÍN DE DOMICILIACIÓN Rellenar en bolatín, sin deber firmarlo.
 Banco o Caja de Ahorro: _____
 Domicilio de la sucursal: _____
 Población: _____
 Provincia: _____
 Teller cuanto a libret: _____
 Nº de cuenta o libro: _____
 Si desea hacer más de un envío hasta nuevo aviso, y con cargo a mi cuenta, he relleno que a mi nombre los sean presentados para su cobro por CODA. **FINMA**
 Fecha: _____

Si desea suscribirse a GAIA envíe este Boletín de suscripción a: CODA Ap. nº 924 F.D. 28080-Madrid

La ampliación de la Unión Europea.

También una necesidad y oportunidad ambiental*

Domingo Jiménez Beltrán**

Cuando los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la UE acordaron en Copenhague, en junio de 1993, que los países asociados de Centro y Este de Europa que lo desearan podrían aspirar a ser Miembros de la UE, una vez satisfechas las condiciones políticas y económicas, lo hacían en la seguridad de que era una necesidad para consolidar un proyecto de dimensión europea, y también una oportunidad, por lo que estos países deberían emprender reformas estructurales de todo tipo, y cuya adaptación al desarrollo de los países de la UE sería básico para el futuro de una Europa estable política y económicamente.

Pero lo mismo que se ha llegado a decir que si no hubiera existido la UE habría que haberla recreado sólo por razones ambientales, dada la necesidad de actuar conjuntamente en esta materia, también podemos afirmar que esta ampliación de Europa hacia el Este, y en general la conformación progresiva de esta otra UE —que es la Unión Eco-

lógica, con ámbito europeo—, es una necesidad. Y esta primera ampliación es una gran oportunidad ambiental, no sólo para los diez países asociados sino para todos. Los beneficios no serán sólo políticos, de paz y seguridad, serán también ambientales y hasta me atrevo a decir, y ésta es la tesis de esta reflexión, en materia de desarrollo sostenible, ese proceso que todavía a pesar de ser ya un objetivo de la Unión

Europea (art. 2 y 6 del Tratado de Maastricht) parece utópico, en particular para una Unión Europea, concentrada en cumplir los criterios de convergencia para la Unión Monetaria y socialmente agitada por el desempleo.

Afortunadamente tenemos el proceso de ampliación en marcha, un desafío para la solidaridad y la innovación, que es posible nos obligue, junto con el Convenio de Cambio Climático (ahora en proceso acelerado entre las Conferencias pasada de Kyoto — CO_2 —, y la próxima de Buenos Aires) a mirar finalmente al proceso de desarrollo sostenible como referencia inaplazable para optimizar la ampliación, racionalizar el uso de combustibles, y carburantes y mejorar, en general, la productividad de recursos («factor X») y, por qué no, empezar a desmaterializar la economía e intensificar el empleo, nuestro recurso más valioso y de los pocos que no sólo mejoran con el uso, sino que se degradan al no hacerlo.

La Agencia Europea de Medio Ambiente es un proyecto premonitorio en este sentido; concebido en su día (1988) por el Presidente Delors como un organismo autónomo (independiente) de la UE para suministrar información ambiental, pero abierto a todos los países fuera de la UE que compartiesen sus fines, y que se va consolidando como proyecto necesario de ámbito europeo.

Varios países no miembros de la UE son ya miembros de pleno derecho de la Agencia (Noruega, Islandia, Liechtenstein); otros han pedido su ingreso hace ya tiempo (Suiza, República Checa) o podrían ser miembros de la Agencia antes que de la UE (todos los países candidatos, según

* Las opiniones aquí expresadas son exclusivamente puntos de vista del autor y no representan necesariamente la opinión formal de la Agencia Europea de Medio Ambiente, ni de la Comisión Europea u otras Instituciones Comunitarias.

** Director Ejecutivo, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.

las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre 97); la Agencia ha cooperado en proyectos operativos (como si fueran miembros «de facto» aunque en áreas concretas) con países PHARE, desde su puesta en marcha en noviembre 94.

Y sobre todo la Agencia ha sido el reportero o informador ambiental sobre el estado del medio ambiente en toda Europa, con el conocido Informe Dobris en 1995 y el que se publicará este año, el Dobris+3 o Informe de Medio Ambiente en Europa 1998, referencia básica para las respectivas Conferencias Ministeriales de Medio Ambiente, la próxima en Aarhus (Dinamarca), en junio de este año.

La Agencia es ya el organismo informador a nivel europeo para el próximo informe de Naciones Unidas: «GEO-Global Environmental Outlook», que se presentará en el año 2000. Todo esto permite a la Agencia una visión privilegiada sobre el apasionante proceso de ampliación y esperamos que una participación más activa en el mismo, si finalmente los países candidatos, todos ellos, se incorporan como miembros de pleno derecho de la Agencia, y pronto. (La Comisaria Ritt Bjerregaard acaba de anunciar su apoyo a tal iniciativa).

Los beneficios ambientales de la ampliación son evidentes, y también lo son los costes económicos asociados al acondicionamiento ambiental, es decir, a la aplicación en los países candidatos de la normativa ambiental comunitaria, en particular en lo referente a normas de calidad ambiental (aire, agua, residuos, ...), o tecnologías para reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera, vertidos a las aguas o mejorar la gestión de todo tipo de residuos.

Es evidente que el medio ambiente de esos países, y el de toda Europa, mejorará si, como consecuencia de la aplicación de la legislación comunitaria sobre emisiones de centrales térmicas y vehículos, y sobre todo con el respeto de las normas de calidad del aire, se reducen a la mitad las emisiones de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno; si finalmente, en un plazo de unos diez años, todas las ciudades disponen de plantas de tratamiento de aguas residuales según la Directiva comunitaria, y si mejora también la gestión de los residuos, incluida la recuperación progresiva de los miles de emplazamientos contaminados; problemas estos últimos que todos los países europeos comparáramos.

Los beneficios en la mejora de la salud de la calidad ambiental, y de recuperación de recursos tan valiosos como el agua, superarán sin duda los costes económicos, que sin embargo, se pueden calificar de cuantiosos y que han sido evaluados en unos 100.000 millones de ECU (16 billones de pesetas) o unos 1.000 ECU por habitante, cifra superior al presupuesto total anual de la Unión Europea, y que es significativa si se tiene en cuenta que la renta media de estos países es la tercera parte de la europea; esto, en términos de renta española, nos daría como resultado unas 400.000 pts por persona, cifra alta sin duda.

Pero empieza a ser cada vez más evidente que el proceso de ampliación nos obliga al cambio, y es una ocasión y llamada a la innovación. El compromiso político de la UE con un desarrollo sostenible, para el que el Consejo de Luxemburgo de diciembre 97 pidió a la Comisión (para presentar en el Consejo de Cardiff, junio 98) una estrategia, y los compromisos, y, sobre todo, el liderazgo que la UE debe mantener en el Convenio de Cambio Climático, hacen de la ampliación de la UE una ocasión magnífica para abordar los cambios en los sistemas de producción y de consumo, centrandolo, por qué no, recursos financieros, tecnológicos y sobre todo humanos y de ideas allí donde los beneficios marginales desde el punto de vista ambiental, y sobre todo cara al desarrollo sostenible, son más altos, es decir en los países del Este, que deben reconstruir y renovar todo su sistema productivo, así como las infraestructuras urbanas, de servicios, comunicaciones, transporte, ...

La idea no debería ser financiar y cooperar con los países candidatos para asegurar la pronta aplicación de la legislación ambiental comunitaria, sino destinar dicho esfuerzo a orientar y facilitar su necesario y rápido desarrollo socioeconómico, y conseguir que éste sea lo más sostenible (o menos insostenible) posible, y contribuir en consecuencia a arrumar el proceso a nivel de toda la futura UE. Al mismo tiempo se conseguiría satisfacer progresivamente la legislación comunitaria (y por supuesto llegar mas allá de los compromisos de Kyoto), como un resultado y no como un objetivo, y además al menor coste.

No se puede poner en duda que los países candidatos tienen que respetar la legislación ambiental comunitaria, la

cuestión es cómo deben hacerlo o qué áreas deben priorizarse en el tiempo y financieramente para reducir los costes, incrementar la viabilidad, y multiplicar los beneficios.

Pero todo esto no es sencillo, porque entre otras cosas exige un cambio de mentalidad o de percepción («Los hechos son los hechos, pero la percepción es la realidad», Einstein) por parte de los países de la UE, que actualmente miran a los países candidatos:

—Como un desierto ambiental, con una situación, en materia de contaminación, desastrosa y susceptible de ser utilizada como ventaja económica competitiva si no se les somete pronto a la legislación comunitaria. La realidad es que hay grandes problemas de contaminación, pero que éstos están muy concentrados y muy ligados a sistemas energéticos o productivos obsoletos, y que, por otro lado, el estado en general de una gran parte del territorio y sobre todo de su naturaleza, fauna y flora está en mucho mejor situación (aunque con riesgos inminentes, y en esto es comparable al Sur) que en los países de la UE y sobre todo del Norte.

—Como un gran mercado tecnológico y ambiental, pero sobre todo para rentabilizar y acabar de amortizar las tecnologías productivas y energéticas, y en materia de infraestructuras, equipamientos y servicios, incluso ambientales (muchas de éstas final de línea). No cabe duda que esos 100.000 MECU en materia de tecnología ambiental, sobre todo correctora de la contaminación, es un gran pastel.

Curiosamente las evaluaciones hechas hasta ahora (la última realizada por un Comité Sueco para el Gobierno Sueco, en noviembre 1997, se titulaba «Analysis of the environmental and associated economic consequences of the forthcoming enlargement of the EU» — «Análisis de las consecuencias ambientales y económicas asociadas a la próxima ampliación de la UE») confirman este planteamiento reactivo.

Mientras la EU mira, hacia adentro, al proceso de desarrollo sostenible como la referencia para reorientar las políticas económicas y ambientales en los llamados procesos integradores, en materia de agricultura (ahora también desarrollo regional), transporte, energía, turismo y sectores industriales (incluso se ha planteado una «iniciativa para el desarrollo espacial» o territorial), parece ser que exigimos que los países candidatos pasen primero por lo que hemos pasa-

do nosotros, incluidos nuestros errores (como el de la destrucción de la naturaleza, con costosa o imposible recuperación de tan valiosa infraestructura; la primacía del transporte de bienes y personas por carretera; la centralización y desproporción de los sistemas de generación de energía eléctrica; la urbanización abusiva, ...) para luego admitirlos como socios iguales en nuestro proyecto de futuro, para el cual podrían estar mejor preparados, sobre todo si les ahorramos esta penalización de primero imitarnos.

Y curiosamente este coste de 100.000 millones de ECUS, que representaría entre el 30 y 40% de los costes de los países candidatos, parece ser el precio de su convalidación ambiental, ya que de otra manera, decimos, en términos de competencia, estarían en situación ventajosa, o de *dumping* ambiental.

Bastaría con imaginar que los países del Este nos impusiesen como condicionante, a los actuales miembros de la Unión, que nuestra naturaleza (zonas húmedas, fauna, flora...) nuestros bosques (fraccionados, inmaduros, sin variedad...) ... recuperasen su estado preindustrial y se equiparasen a la suya, para que el déficit apareciese de nuestro lado (quizás España saldría beneficiada en la evaluación) y con costes económicos muchísimo mayores.

Ante esta situación, es claro que hay que asociar estos países al proceso de reflexión conjunto en materia de desarrollo sostenible que la Agencia piensa alimentar con su próximo informe sobre Medio Ambiente en la UE («La perspectiva, 1998, del Medio Ambiente en la UE») («The EU 98 Environmental Outlook») a finales del 98, que incluirá a los países candidatos. Pero además podría implicar, a corto plazo, invitar a los países del Este a participar en las iniciativas específicas en curso en materia de desarrollo sostenible (en particular las de la Presidencia británica en materia de Transporte y Medio Ambiente, y la del Consejo de Luxemburgo y en general en todas las que se puedan instrumentar dentro de la Agenda 2000 de la Comisión), que beneficiarían la fase de pre-adhesión.

Finalmente, se podrían plantear algunas acciones concretas para optimizar el proceso ya en curso de adaptación ambiental y aquí me atrevo a apuntar algunas:

1. Invitar ya a los países candidatos a participar en Comités (fuera de los Reglamentarios u otros más formales, bajo

las complejas normas de la Comitología), e incluso a adherir como Miembros de Agencias básicas para el proceso de desarrollo sostenible (no sólo la de Medio Ambiente de Copenhague), lo que permitiría una cooperación y una adaptación blanda, no muy costosa.

2. Realizar evaluaciones complementarias, dentro del calendario de adhesión y como parte de las comunicaciones previstas por la Comisión Europea (por ejemplo una para abril en materia de Medio Ambiente) para reforzar el proceso o estrategia de pre-adhesión en materia de desarrollo sostenible. Esto implica ir mucho más allá del análisis de los costes económicos del ajuste ambiental, entrando en las llamadas Evaluaciones Ambientales Estratégicas de las políticas y desarrollos económicos (y escenarios alternativos), incluyendo políticas estructurales, políticas horizontales (social, de consumo, información, formación, investigación y tecnología ...) y sectoriales (transporte, energía, industria, comunicaciones, pequeña y mediana empresa, ...) para optimizarlas. El resultado debería incluir la consideración de los sistemas para financiar y apoyar un desarrollo socioeconómico más sostenible y, en consecuencia, la recuperación ambiental, en lugar de financiar mediante planteamientos obsoletos y reactivos el mero cumplimiento de la legislación ambiental, o un escenario «business as usual».
3. En cualquier caso, y puesto que el cumplimiento del acuerdo comunitario en materia de legislación ambiental es finalmente un condicionante, cabría establecer un proceso de adaptación más acorde con las reflexiones anteriores, incluyendo prioridades, en áreas y en el tiempo, en base a algunas referencias como las siguientes:

- Primar la transposición y aplicación de directivas de calidad ambiental (aire, aguas ...) sobre las tecnológicas (emisiones, tratamientos ...), y entre aquellas las que afectan a la salud (calidad del aire, aguas de abastecimiento ...).
- Primar, entre los sistemas para aplicar las directivas tecnológicas, las referentes a la innovación y modernización tecnológica de la producción y de las infraestructuras sobre las de final de línea. Esto podría implicar incluso excepciones temporales, o menor prioridad, en cuanto a eficacia de instalaciones de depura-

ción, por ejemplo, de gases de una central térmica existentes (y más si están al final de su vida media); si se invierte más en descentralización (pequeñas centrales) y mayor eficacia —v.g.: cogeneración— con lo que finalmente las emisiones e impacto serán menores, por el efecto de sustitución, o ciertamente si se invierte en energías renovables.

- Primar las Directivas de protección de la naturaleza, e incluso los apoyos financieros al respecto y adaptarlos, o asociarlos, a procesos de desarrollo territorial alternativo, ya que puede destruirse fácilmente, como ya puede estar ocurriendo (en particular con zonas húmedas y áreas boscosas y bosques ancianos) ante alternativas fáciles de desarrollo de infraestructuras (incluso de interés o promovidas por la UE).

Todo ello sin olvidar que en el futuro la recuperación ambiental (y por supuesto el desarrollo sostenible) dependerá, cada vez más, no de la política ambiental en sí, sino de los cambios (integración) que ésta pueda determinar en las políticas y programas de desarrollo económico. Tenemos que conseguir a toda costa que nuestra ocupación y preocupación ambiental nos deje tiempo para cooperar y evaluar continuamente y corregir el desarrollo socioeconómico, de otra manera todo nuestro esfuerzo se irán en consolidar los errores (*busy in getting things wrong*).

Ojalá consigamos convertir este proceso de ampliación de la UE en la gran oportunidad para la UE, y para Europa, de avanzar en un proceso de desarrollo sostenible y de intensificación del empleo. En esto todos somos «economías en transición». Y en este proceso el papel de España puede ser determinante; si España mantiene sólo una posición de competencia con los nuevos países, en cuanto al reparto de los limitados recursos o fondos de cohesión, dentro de las previstas limitadas perspectivas financieras, podremos quizás perder el desarrollo conjunto de muchos mayores beneficios, que no son los directamente provenientes de fondos comunitarios, y España, como país, aunque sea sólo potencialmente más sostenible, tiene más a ganar en este cambio de perspectiva; así lo veo al menos desde esta atalaya privilegiada que es la Agencia.

Febrero 1998

Técnicas integradoras de la diversidad: El ordenamiento ambiental español en sus diferentes niveles

Fernando Fuentes Bodelón*

INTRODUCCIÓN

Hasta que se alcanza un ordenamiento jurídico sobre cuestiones ambientales, diversos actores recorren un largo camino e interactúan de forma dinámica. Análisis científicos, acciones de los movimientos sociales y decisiones políticas se combinan para generar normas sobre la gestión racional de los recursos naturales y la lucha eficaz contra la contaminación. En este proceso, la armonización de regulaciones jurídicas entre el espacio europeo, el nivel estatal y el de las Comunidades Autónomas es una cuestión crucial.

LA NECESARIA COHERENCIA DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL ESPAÑOL: DIFICULTADES Y CRITERIOS PARA SU REALIZACIÓN

La consideración jurídica del medio ambiente hace necesaria la superación de múltiples paradojas. Una de ellas es la conocida como «internacionalismo versus localismo». El reconocimiento internacional del medio ambiente se basa en los postulados de la Conferencia de Estocolmo de junio de 1972, y se apoya asimismo en un importante acervo de tratados internacionales multilaterales. Pero dicho reconocimiento

del medio ambiente se funda también en un conjunto de consideraciones locales, propias de una determinada localización geográfica. Otra paradoja consiste en que la solución a los problemas ambientales está relacionada en buena medida con los avances científicos y tecnológicos. Mientras que por un lado se desarrollan cada vez mejores técnicas, por el otro, junto a esta progresiva modernidad, se destaca la importancia de técnicas y formas de vida tradicionales. Éstas han acreditado a través del tiempo su compatibilidad con el medio ambiente, en el marco de un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Finalmente, la profundización de la sectorialización, que actualmente está teniendo lugar, no excluye la integración, sino que la presupone. Si se considera al medio ambiente como ecosistema se comprenderá la importancia de la integración: en esta concepción sistémica interesa no sólo la relación de las partes con el todo, sino también la relación de las partes entre sí.

Constituye una grave dificultad el hecho de que los conceptos jurídicos que se utilizan en el campo medioambiental son en gran medida indeterminados. A esto se le agrega el problema de la multiplicidad de las fuentes de la producción jurídica: de ellas emanan normas diferentes, que no pueden ser objeto de homologación, tales como Tratados, Directi-

* Doctor en Derecho. Profesor del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Alcalá

Técnicas Integradoras de la diversidad

vas, Reglamentos (de distinto sentido en los ámbitos europeo, nacional y autonómico), Decisiones, Recomendaciones, Legislación básica, Normas de desarrollo y Adicionales de protección, Ordenanzas, etc.¹

Si se quiere eliminar el caos de más de seis mil disposiciones, procedentes de cinco niveles de competencias diferentes, resulta indispensable establecer unos criterios de unidad y coherencia entre estas partes tan heterogéneas. Se trata de dotarlas de una mínima eficacia para la defensa del medio ambiente. Según la regulación europea, estos criterios son:

— Prevalencia de los niveles que suponen una mayor integración. Por una parte, estos niveles se refieren a ámbitos más extensos. Por otra, estos valores integradores merecen por lo general mayor reconocimiento. Una prueba de la importancia de este criterio la suministra el valor que la UE otorga a la instancia internacional —ya se trate tanto de técnicas de integración o normas marco de las Naciones Unidas, como de sus propias regulaciones— para la solución integrada de problemas ambientales. Los Tratados de la Unión refuerzan estos principios.²

— La funcionalidad de un ámbito para resolver más adecuadamente los problemas ambientales. Aquí importan dos dimensiones: el tipo de contaminación existente y la naturaleza del espacio o región geográfica que se trata de proteger. Para lograr efectividad en las soluciones se requiere concentrar las acciones y establecer cuidadosamente las prioridades. «Para cada categoría diferente de contaminación conviene buscar el nivel de acción (local, regional, nacional, comunitario, internacional) mejor adaptado a la naturaleza de la contaminación, así como a la región geográfica que hay que proteger. Es conveniente concentrar a nivel comunitario las acciones que puedan ser más eficaces a ese nivel. Las prioridades deben ser estudiadas con un cuidado especial».³

— Reconocimiento de la importancia de los hechos diferenciales ambientales (nacionales, regionales y locales) y de las repercusiones que ellos tienen en la gestión, en la planificación y en la normativa. Este criterio está reconocido por muchas normas medioambientales internacionales y europeas. Según ellas, los estados miembros podrán establecer prescripciones más estrictas que las generales, pero no me-

nos. Para el caso europeo, por ejemplo, las prescripciones comunitarias constituyen el listón mínimo a respetar. Especialmente en la aplicación de técnicas de integración (evaluaciones de impacto ambiental, permisos en la directiva 96/

¹ El esquema del ordenamiento ambiental español comprende normas y actos políticos.

Normas Jurídicas	
NIVEL	CLASE DE NORMA
Internacional Universal Naciones Unidas	Tratados (bilaterales o multilaterales)
Internacional Continental Unión Europea	Reglamentos, Directivas, Decisiones Recomendaciones y Dictámenes
Estado	Constitución, Legislación básica
Comunidades Autónomas	Estatuto de Autonomía Normas Adicionales de Protección Normas de Desarrollo
Local: Ayuntamientos	Ordenanzas y Reglamentos ambientales

Actos políticos

Además de los actos jurídicos antes reseñados, están los actos políticos. Ellos son, en la esfera internacional, las Cartas, Declaraciones, Estrategias y planes de acción; a nivel europeo, los planes de acción y las resoluciones del Consejo; a nivel estatal, planes, programas nacionales y acuerdos del Consejo de Ministros; por último, al nivel de las Comunidades Autónomas, se dan actos políticos análogos a los del nivel estatal, pero a instancias del Consejo de Gobierno.

² Para la Comisión, el medio ambiente «es el conjunto de elementos que manteniendo entre sí una relación interactiva que define las condiciones de vida de los individuos y de la sociedad como es, o como se considera que es». La Comisión introducirá la política ambiental por razones económicas, a través del acuerdo sobre información de 1973. Asimismo, esta política ambiental se manifestará en los programas o planes de acción medioambientales (V), el Quinto sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, que regirá hasta el año 2000. Estas políticas se traducirán en actos cuya naturaleza y valor está determinado en el art. 169 del Tratado de Roma (1957), que ha pasado a ser el art. 249 del Tratado de Amsterdam (1997).

³ Este principio figura en los programas de acción medioambiental primero (período 1973-77) y segundo (período 1978-1981), pero no ha sido recogido ni en el Acta Única ni en el Tratado de la Unión, lo cual no supone que hayan perdido su vigencia.

61, auditorías ambientales, etc) suelen tener gran peso las consideraciones locales.

A continuación, examinaremos la naturaleza de las normas procedentes de los cinco niveles de actuación mencionados. Para el caso español, profundizaremos el análisis sobre las normas que proceden del Estado, de las Autonomías y de los entes locales.

NIVEL INTERNACIONAL: LOS TRATADOS AMBIENTALES

Los Tratados o Convenios, bilaterales o multilaterales, adquieren su fuerza y su obligatoriedad a través de la adhesión, firma o ratificación por parte de los estados. Estos Tratados pueden a su vez modificarse en base a Protocolos. Junto a ellos existen también numerosas Declaraciones o Cartas de tipo programático (de las aguas, del suelo, del aire, de la naturaleza, del mar, de las aguas subterráneas, etc.), así como Estrategias o Políticas Ambientales, como por ejemplo la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza. Este tipo de normativa constituye una riquísima documentación, de un valor que no tienen otras normas jurídicas. Ella expresa los criterios generales de la Comunidad internacional en materia ambiental.⁴

Hay que destacar la importancia no jurídica que en este ámbito tienen las Estrategias (documentos políticos precursores de los Tratados y Convenios) y otros actos programáticos (Cartas o Declaraciones). Estos documentos, así como los planes de acción que suelen acompañar a las Declaraciones

de las Conferencias internacionales sobre medio ambiente, desempeñan un rol fundamental como orientadores generales de la acción.

Asimismo, importa destacar el cambio de actitud verificado a través de los años por la Comunidad Europea. En la Conferencia de Estocolmo de 1972 se mostró poco receptiva a la hora de tomar medidas de escala internacional para la protección del medio ambiente. Pero en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro veinte años más tarde, la Unión Europea revelará ya una actitud muy diferente al respecto.

La aplicación de los Tratados internacionales en España no plantea problemas especiales, por el hecho de encontrarse reconocidos en la Constitución (art.93 a 96). Sin embargo, España ha mostrado una actitud contradictoria respecto a estos Tratados. Algunos de ellos los ha ratificado de inmediato, incluso ofreciéndose como sede para las conferencias que les darían lugar (Barcelona sobre protección del Mediterráneo). En otros casos, ha pospuesto la ratificación, como es el caso del Tratado de Montago Bay sobre derecho del mar. Esto resulta muy contradictorio. Por una parte, España carece de una auténtica regulación sobre esta materia. Además se trata de un país con una tradicional vocación marítima.

El nivel europeo: su obligatoriedad

La cuestión del medio ambiente fue omitida en el Tratado de París (1954) y en los Tratados de Roma (1957). Sin embargo, esto no impidió que, a través de un complejo proceso, pudiera asentarse la política ambiental mediante los planes de acción que siguieron casi inmediatamente a la Conferencia de Estocolmo.

El Acta Única Europea (1985), que modificó el Tratado de Roma, significará un expreso reconocimiento a la especificidad de los problemas medioambientales. Esto se demuestra a través de la introducción del artículo 100A en el artículo 18, y de los artículos 130R, 130S y 130T en el artículo 25. Con estas normativas se revalorizarán principios de los programas de acción, como ser los de prevención, lucha contra la contaminación en origen y contaminador pagador.

⁴ El volumen de Tratados Internacionales sobre medio ambiente es de gran magnitud. En diciembre de 1982 publiqué mi obra sobre «Calidad de Vida, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Textos Internacionales». Gran parte de los datos los obtuve en el *Umweltrecht de Bonn*, seguramente el banco de datos jurídicos más completo sobre medio ambiente. Allí logré recuperar 450 Tratados, objeto de los tomos segundo y tercero de la obra, cuyo primer tomo está dedicado a Cartas, Estrategias, Declaraciones, Conferencias. Desde entonces, el volumen de documentación y el interés sobre ella han crecido considerablemente. La celebración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 y la importancia que la Unión Europea otorga a estos tratados han reforzado esta tendencia.

Asimismo se establecerá el principio de alto nivel de protección y la exigencia de incluir las preocupaciones ambientales en el diseño y aplicación de todas las políticas sectoriales.

A partir del Tratado de Maastricht se fortalecerá esta tendencia: allí se introducirán referencias ambientales en los art. B, 2 y 3, y se incluirán matizaciones en los artículos del Acta Única, como la posibilidad del establecimiento de cláusulas de salvaguardia ambientales en el 130 R. Finalmente, es de destacar la introducción en la política ambiental de temas que anteriormente habían sido excluidos de la agenda por respeto a la soberanía de los estados. Aquí deben mencionarse las políticas de impuestos y de ordenación y utilización del suelo. También se incorporó una discusión sobre la estructura del aprovisionamiento energético, la cual abrió el camino a considerar nuevos tipos de energía y el establecimiento del Fondo de Cohesión Social.

El Tratado de Oporto sobre el espacio económico europeo y, más recientemente, el de Amsterdam (octubre de 1997), respetarán en líneas generales estas regulaciones, pero cambiando en el último la numeración, que a partir de entonces será correlativa. De esta manera, el artículo 130R pasará a ser el 174, el 130S el 175, y el 130T el 176.

A modo de conclusión provisoria, la apuesta de la UE por el medio ambiente es un hecho irreversible y en expansión. Su opinión en temas de biotecnología, o su posición en la reciente reunión de Kyoto (1997) sobre cambio climático y reducciones del CO₂ son hechos concretos que confirman esta tendencia.

Teniendo en cuenta el gran impacto que la normativa europea ha producido sobre el ordenamiento ambiental español, cabe hacer aquí algunas consideraciones:

— La obligatoriedad del derecho europeo sobre medio ambiente dimana no sólo de su primacía por sobre los derechos de los estados miembros, de acuerdo con las normas de los Tratados y de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Esta obligatoriedad se funda también en la bondad intrínseca de sus preceptos, que para el caso de España, nos permite acceder a un derecho mucho mejor estructurado y más completo.

— Desde su fundación, la UE afronta los problemas ambientales desde una perspectiva integrada. Ejemplos pre-

cursores de esta perspectiva se encuentran en las directivas marco en materia de aguas y residuos de la década de los setenta. Una muestra más reciente la constituye la muy importante directiva 96/61 sobre prevención y control de la contaminación. Un enfoque integrado de estas características está ausente en el derecho español.

— Desde una perspectiva de la teoría general de sistemas, la UE ve al medio ambiente como un subsistema de otros conceptos más globales como, por ejemplo, la calidad o condiciones de vida y de trabajo. Esto permite, siempre dentro de un marco integrador, no perder de vista otros subsistemas, como el medio laboral, de seguridad e higiene en el trabajo doméstico, o de consumidores.

— En la actuación ambiental europea se da una gran importancia a la política diseñada a partir de planes de acción limitados en el tiempo, revisables y posibilistas en su aplicación. El plan actual, el número 5, será el que regirá hasta el inicio del tercer milenio. De esta manera, la Política y el Derecho se funden en un propósito común, como es la defensa del medio ambiente, con grandes garantías de eficiencia.

— Otros ejemplos del nivel de integración alcanzado lo constituyen las diferentes directivas marcos, cuya experiencia más rica es la lograda en materia de residuos. Hay una tendencia de la doctrina —no consolidada en sentencias del Tribunal de Luxemburgo— a reconocer efecto directo a determinadas directivas ambientales que sean categóricas, incondicionales y precisas o que establezcan prohibiciones de carácter absoluto.

Lo realizado hasta ahora en la materia es muy importante. Los proyectos sobre gravámenes (tasas) ecológicos, o sobre responsabilidad civil —configurados todos alrededor del principio contaminador pagador— son perspectivas que prometen soluciones integradas a los problemas del medio ambiente.

Este análisis acerca del nivel europeo de regulación muestra cómo de unas normas limitadas a la lucha contra la contaminación en medios dinámicos —tendientes a evitar sus efectos transfronterizos— se llega a ámbitos mayores y a la conformación de una visión global de la contaminación. Al mismo tiempo, se pone de manifiesto una evolución ha-

cia un aumento y un perfeccionamiento de las técnicas de integración, así como una creciente articulación entre los diferentes sectores. Sólo de esta manera pueden desarrollarse instrumentos eficaces para la solución de los problemas.

LA REGULACIÓN A NIVEL DEL ESTADO

En líneas generales, la regulación estatal española en materia de medio ambiente se ha formado de modo inconexo, sectorialmente y por impulso de causas venidas de fuera. Tres de estas causas marcan hitos fundamentales en esa evolución. En primer lugar, la Conferencia de Estocolmo (7 de junio de 1972) resultó de gran significado para el establecimiento de las exigencias ambientales en la conciencia internacional. En segundo lugar, fue relevante la aprobación de la Constitución Española (6 de diciembre de 1978). En ella no sólo encuentra un refrendo constitucional el derecho al medio ambiente, sino que también se establece el Estado de las Autonomías, a las que se transfieren amplias facultades en materia medioambiental. El art.45.3 en particular, posibilitó el establecimiento de una regulación sobre delitos ecológicos. El último punto a resaltar lo marca el ingreso de España en la UE (julio 1985-enero 1986) que supuso, para el derecho español, la adopción del derecho ambiental comunitario.

El impacto de la Conferencia de Estocolmo en la legislación ambiental española

Los orígenes del derecho ambiental se remontan al momento en que el hombre creó los primeros asentamientos humanos, generando así relaciones de vecindad ambiental en espacios cerrados. Sin embargo, recién hay que ubicar en este siglo el establecimiento de las bases de esta rama del derecho. Esta tuvo dos vertientes. Por una parte, una cuantitativa, unida a valores estéticos, como la defensa del paisaje. Por otra, una vertiente cualitativa, de lucha contra la contaminación por razones sanitarias o de salubridad.

La primera vertiente, por impulso de la Generación del 98 y de la Institución Libre de Enseñanza —que se basaba en la aproximación a la Naturaleza como método pedagógi-

co— dio lugar a dos normas importantes: la Ley del 7 de diciembre de 1916 de Parques Nacionales y el Real Decreto del 23 de febrero de 1917 sobre Parajes y Sitios Naturales. El objetivo de ambas disposiciones será el de «evitar la destrucción, deterioro o desfiguración por mano del hombre de ciertos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, agresivos o forestales».

La vertiente cualitativa de lo ambiental se manifestará a través de la incorporación a nuestro derecho del sistema de actividades clasificadas o calificadas, iniciado en Francia en 1915. Un Decreto de 1925 y una Orden de 1950 deben ser ubicadas en esta vertiente. Estos principios volverán a ser recogidos con algunas modificaciones en el Decreto del 30 de noviembre de 1961 y desarrollados en la Orden de 13 de marzo de 1963, por la que se regularán las ordenanzas ambientales municipales. Esta regulación se ha vuelto ya obsoleta y habrá que adaptarla a la Directiva 96/61. Sin embargo, constituirá la norma ambiental más aplicada en la vida municipal española.

Otros antecedentes importantes fueron la creación de las Confederaciones Hidrográficas en 1926 y del ICONA como organismo autónomo en 1972.

La Conferencia de Estocolmo significó un hito fundamental en este proceso, con gran impacto y repercusión en la historia legislativa posterior. En España, este impacto se manifestó de inmediato. Se trata de la creación de dos cuerpos institucionales: la Comisión Delegada del Gobierno sobre medio ambiente —que sin embargo nunca llegó a reunirse—, y la Comisión Interministerial de Medio Ambiente (CIMA), que como órgano de trabajo fue suprimida junto a otros órganos ambientales en 1987 (CEOTMA, CIFCA). En un plano sustantivo, al influjo de Estocolmo debe atribuirse también nuestra mejor Ley ambiental sobre Protección del Ambiente Atmosférico (38/72 de diciembre de 1972) y un buen Reglamento aprobado tres años más tarde. La bondad de la Ley se debe sobre todo a su vocación integradora y a la defensa que realiza de las leyes generales en la Exposición de Motivos.

El Tratado de Estocolmo significó, en resumen, un importante hito que tuvo efectos sustantivos para la actualización de la legislación española en materia medioambiental.

La Ley de Minas de 1973 y la Ley del Suelo de 1976, posteriores a Estocolmo, harán ya referencia explícita a contenidos ambientales. Sin embargo, todavía se manifiestan importantes falencias en la legislación: la ley 15/75 del 2 de mayo de 1975 sobre espacios naturales protegidos es formalista. Privilegia la regulación sobre espacios terrestres y descuida los marítimos; la ley 42/75 del 19 de noviembre de 1975 sobre Residuos Sólidos Urbanos (RSU) revela una perspectiva limitada y define inadecuadamente sus ámbitos de aplicación. Todo esto provocó numerosos inconvenientes para la adaptación de estas normas al régimen comunitario.

El medio ambiente como principio rector de la política económica y social de la Constitución de 1978

Siguiendo el ejemplo de todas las Constituciones modernas,⁵ la española del 6 de diciembre de 1978 reconoce el medio ambiente como un derecho-deber en su artículo 45:

1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales, o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Este reconocimiento constitucional del medio ambiente como derecho-deber se hará dentro de los principios rectores de la política social y económica recogidos por el capítulo III del título I. Pero no tendrá el mismo valor que los derechos fundamentales y las libertades públicas: según el apartado 3 del artículo 53, dichos principios rectores «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y sólo podrán ser alegados ante

la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que los desarrollen». Esto significa que, de no existir esas leyes de desarrollo, se convierte el artículo 45 en una mera declaración programática. No obstante, una importante jurisprudencia del Tribunal Supremo pretenderá dar valor inmediato a estos principios.⁶

En la Constitución pueden hacerse por lo menos dos lecturas del medio ambiente: una, omnicompreensiva, que es la que propone el art.45, y una residual a efectos competenciales, de los artículos 148 y 149. Para estos últimos artículos, medio ambiente es todo lo que no está regulado sectorialmente en otros apartados. El artículo 149.1.23 se refiere también a aguas, minas y energía. La legislación sobre esas materias será siempre considerada legislación básica. Esto vale tanto para la ley en sí como para los contenidos reglamentarios. En los demás apartados del art.149 que no sean el 23, la competencia exclusiva del Estado será aún más amplia: que la aprobación de legislación básica. De esta manera, la regulación que se apruebe para esas materias por el Estado no precisará el calificativo de básica, a diferencia del medio ambiente (del apartado 23) que siempre exigirá ese calificativo.

Los artículos que atañen a cuestiones medioambientales se encuentran incorrectamente ubicados en la Constitución. En lugar de figurar entre los principios rectores, debieron figurar entre los derechos fundamentales, inmediatamente después del derecho a la vida del artículo 14. Por otro lado,

⁵ En contraste con la pobreza de contenidos medioambientales en las Constituciones de los estados de la UE, llama la atención la abundancia de referencias sobre los recursos naturales que recogen las Constituciones de los países iberoamericanos. Además, se destaca la normativa sobre protección de las comunidades indígenas, cuyas pautas de comportamiento son muy respetuosas del medio ambiente.

⁶ Para valorar adecuadamente la reforma del Código Penal de 1995, nada mejor que contrastarla con la de 1983, que introdujo en nuestro ordenamiento el delito ecológico. Fue introducido en virtud de la reforma realizada por la ley Orgánica 8/83 de 25 de junio. Allí se introdujo el art.347 bis, cuyo texto prevé penas de arresto y multas para los contraventores de leyes y reglamentos protectores del medio ambiente, así como establece la clausura de los establecimientos industriales contaminantes.

la Constitución hace referencia explícita a la calidad de vida en la Exposición de Motivos y en dos artículos. Pero también puede echarse en falta un reconocimiento de la necesidad de un desarrollo cualitativo, que armonice las exigencias de un determinado nivel de vida con las reivindicaciones ecológicas de protección del medio ambiente.

Aún más criticable resulta la regulación constitucional del medio ambiente desde el punto de vista competencial de los artículos 149 y 148. El reconocimiento de la competencia exclusiva sólo para la legislación básica es excesivamente restrictivo. Este debió haberse extendido también a la planificación y a la gestión general. Este aspecto tiene gran importancia ante la eventualidad de problemas ambientales que desborden el ámbito de una Comunidad Autónoma, o que afecten al cumplimiento de los compromisos con la CE. Otra crítica que podría realizarse se vincula a la cuestión de los aprovechamientos forestales y de la vías pecuarias, en el mismo apartado 23 del artículo 45. Este puede inducir a confusión, ya que se refiere, en un mismo apartado, tanto a contenidos generales como a sectoriales.

De todos modos es muy importante el reconocimiento constitucional de un derecho-deber al medio ambiente. Así se establece un fundamento constitucional que, sin duda, permitirá la fijación y fortalecimiento de este concepto. La relación con el concepto de calidad de vida, y al hacerse también explícita referencia a las utilizaciones racionales de los recursos, podrán vincularse los problemas cualitativos y los cuantitativos.

Finalmente, un aspecto de gran importancia es la introducción de la figura de delito ecológico. El tercer párrafo del artículo 45 es muy claro al respecto, al reconocer sanciones penales contra los que violen las obligaciones respecto del medio ambiente. Asimismo, se prevén sanciones administrativas, así como se promueve la reparación del daño causado.

Desarrollando este párrafo, por Ley Orgánica de 25 de junio de 1983 de reforma parcial y urgente del Código Penal, se introducirá el artículo 347 bis sobre delitos contra el medio ambiente. Este artículo será a su vez ampliamente modificado con la reforma del Código Penal realizada por Ley Orgánica 10/95 de 23 de noviembre.

La regulación del ilícito ambiental penal está contenida en dos títulos del Código Penal: el XVI, «De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente» (art.319 a 340); y el XVII, «De los delitos contra la seguridad colectiva». Aquí se destacan varios artículos: «De los delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes» (art.341 a 345), «De los delitos de riesgo catastrófico» y «De los incendios forestales» (art. 352 a 358). A los primeros, contenidos en el título XVI, los podríamos considerar como delitos típicos, ya que están encuadrados en un marco propio y directamente referido al medio ambiente. Por otro lado, a los delitos contenidos en el título XVII, se los podría entender como delitos atípicos ambientales, dado que están encuadrados en un título sobre seguridad colectiva.

El art.347 bis introducido en la reforma de la Ley Orgánica de 1983 ha dado lugar a los artículos 325 a 327 de la nueva Ley 10/1995 de 23 de noviembre. Esta última reforma recoge las críticas que desde distintos sectores se habían formulado contra dicho artículo. Así, se han corregido, o al menos atenuado algunos defectos importantes. La mayoría de las críticas apuntaba a la formulación general en materia de delitos contra el medio ambiente. Antes, se realizaba una referencia sólo a las agresiones contra la calidad y no se tenía en cuenta lo cuantitativo. Para comprender mejor el alcance de las mejoras que introduce la reforma, habrá que considerar no solamente a los artículos sucesores del 347 (el 325 y el 327), sino también otros artículos. En algunos se amplían las infracciones desde el punto de vista cualitativo (art. 328, 329 y 330). En otros se hace referencia a los aspectos cuantitativos (calificación de espacios, art.330). También debe destacarse el capítulo IV dedicado a la fauna y flora (art. 332 y 333). Otros aspectos cuantitativos se recogen en el capítulo V (art. 338 a 340).

La aprobación, publicación y entrada en vigor de la Ley de aguas del 2 de agosto de 1985 coincidió con el ingreso de España en la UE, por lo que llama la atención la omisión del derecho comunitario que se produce en esa ley. Esta falta de referencia al derecho europeo persistirá en otras disposiciones posteriores, como la Ley de Costas, o la Ley de Conservación de espacios naturales y de la Fauna y Flora Silves-

tres 4/89 de 27 de marzo. Esta última ley sustituyó, mejorando notablemente la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975.

Como se ha indicado anteriormente, con posterioridad al ingreso de España en la UE, para la adaptación del derecho europeo se han utilizado normas de rango de ley en materias tan diversas como biotecnología, libre acceso a la información ambiental o sobre envases y residuos de envases.

EL DERECHO AMBIENTAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Normas, competencias, organización

En lo referente a la materia ambiental, las Autonomías pueden considerarse desde una triple perspectiva: la de las normas creadas por ellas mismas, y que constituirán su peculiar ordenamiento jurídico; la de las competencias transferidas a ellas a través de un largo y complejo proceso; y, finalmente, la de la organización ambiental en la cual esas competencias han de ejercerse. En esta triple perspectiva se reflejará el hecho diferencial ambiental autonómico, el cual impondrá un régimen especial de relaciones con las normas, competencias y organización del Estado.

En este sentido es muy importante examinar el engarce que se verifica entre la legislación básica estatal y las normas adicionales de protección y de desarrollo de la legislación básica, según lo ha interpretado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, merece una especial atención el modo en que se ha manifestado esa capacidad normativa a través de fórmulas originales para la solución de unos problemas que carecían de precedentes a nivel de Estado y de las leyes generales. Una vez fracasados los proyectos elaborados a nivel estatal, las leyes generales autonómicas revelan una fuerza y una originalidad propias, y muestran hasta qué punto la Administración autonómica vive más directamente los problemas, dada su proximidad a los mismos. Sin embargo, frecuentemente la realidad también muestra que los resultados no se corresponden con las expectativas que dicha nueva normativa había despertado.

Otro aspecto relevante es el de las competencias trans-

feridas a las autonomías, a lo largo de un complejo proceso en el cual se desmonta una estructura unitaria y jacobina del poder y se la sustituye por otra diferente. En esta nueva situación, el poder se comparte entre múltiples instancias, dando por resultado un modelo cuasi federal, original y distinto al que existe en nuestro entorno más próximo. El tema de las transferencias añade complejidad a lo que por naturaleza ya es complejo. Aquí cabe mencionar varios fenómenos: por una parte, la sectorialización del medio ambiente; por otra, la coexistencia de diversos procesos simultáneos de cesión o transferencia de competencias. Esto apunta tanto a aquellas competencias que se refieren al medio ambiente como a otras que no son totalmente ambientales (sanidad, industria, agricultura, actividades clasificadas, urbanismo, aguas, costas, etc.). También merecen atención los distintos techos competenciales, considerándose para ello tanto la forma a través de la cual se ha accedido a la Autonomía como la propia redacción de los Estatutos. Además, cabe mencionar que cada Estatuto interpreta el medio ambiente según conceptos diferentes.⁷

Por último, la organización de la Administración autonómica es una materia muy precaria y de gran movilidad. Se

⁷ Estatutos de autonomía y artículos que se refieren al medio ambiente:

Andalucía	Ley Orgánica 6/81 de 30-12	BOE 11-1-82. Art. 13, 15 y 17
Aragón	Ley Orgánica 8/82 de 10-8	BOE 16-9-82. Art. 35 y 38
Asturias	Ley Orgánica 7/81 de 30-12	BOE 11-1-82. Art. 10, 11, 12 y 13
Baleares	Ley Orgánica 2/83 de 25-2	BOE 1-3-83. Art. 10, 11 y 12
Canarias	Ley Orgánica 10/82 de 10	BOE 16-8-82. Art. 29, 33 y 34
Cantabria	Ley Orgánica 6/81 de 30-12	BOE 11-1-82. Art. 22, 23, 24 y 25
Castilla		
La Mancha	Ley Orgánica 9/82 de 10-8	BOE 16-8-82. Art. 31, 32 y 33
Castilla-León	Ley Orgánica 4/83 de 25-2	BOE 2-3-83. Art. 26, 28 y 29
Cataluña	Ley Orgánica 4/79 de 19-12	BOE 22-12-79. Art. 9, 10 y 11
Extremadura	Ley Orgánica 1/83 de 25-2	BOE 26-2-83. Art. 7, 8 y 9
Galicia	Ley Orgánica 1/81 de 28-4	BOE 26-4-81. Art. 27 y 29
Madrid	Ley Orgánica 3/83 de 25-2	BOE 1-3-83. Art. 26, 27 y 28
Murcia	Ley Orgánica 4/82 de 9-6	BOE 19-6-82. Art. 9, 10, 11, 12 y 13
Navarra	Ley Orgánica 13/82 de 10-8	BOE 16-8-82. Art. 44, 50, 57 y 59
País Vasco	Ley Orgánica 3/79 de 18-12	BOE 18-12. Art. 10, 11 y 12
La Rioja	Ley Orgánica 3/82 de 9-6	BOE 19-6-82. Art. 8, 9 y 10
Valencia	Ley Orgánica 5-82 de 1-7	BOE 10-7-82. Art. 31, 32 y 33
Ciudad de Ceuta	Ley Orgánica 1/95 de 13-3	BOE 14-3-95. Art. 21 y 22
Ciudad de Melilla	Ley Orgánica 2/95 de 13-3	BOE 14-3-95. Art. 21 y 22

trata por cierto de una cuestión adjetiva, de la que habrá que eliminar cargas subjetivas forzosamente arbitrarias. Tal ha sido el caso de las Agencias, en la que ha influido más el mimetismo por el logro de soluciones externas que la necesidad de adoptar la estructura más adecuada en vistas a la solución de este hecho diferencial.

Articulación entre la legislación básica estatal y las normas de desarrollo y adicionales de protección autonómicas

En su artículo 149,1, la Constitución establece que «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 23 Legislación básica sobre protección del medio am-

* El Tribunal Constitucional ha marcado los límites del Estado en la promulgación de la legislación básica. Pero la jurisprudencia varía en lo que entiende por legislación básica. A veces se la considera como norma con ámbito de aplicación a todo el territorio del Estado. Otras veces se la considera por su contenido y naturaleza como norma de carácter principal, fundante o básico de otras normas. Y en otros casos, finalmente, se la entiende por su carácter supletorio de otras normas.

La legislación básica se convierte así en un «común denominador normativo», «a partir del cual una Comunidad, en defecto del propio interés general, podrá establecer sus peculiaridades en el marco que tanto la Constitución como el Estatuto le hayan atribuido sobre esta materia» (sentencia de 25 de enero de 1982).

La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y los propios Estatutos de Autonomía, se fundamenta en las siguientes precisiones, recogidas de la Sentencia 149/1991 de 4 de julio sobre la Ley de Costas: «la competencia reservada al Estado en el artículo 149,1,23 es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevean los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las facultades de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación».

No utiliza aquí la Constitución, como en otros lugares (p.e. art. 149 apartados 1,13,16,18 y 25) el concepto de bases, sino el de legislación básica, del que también hace uso en otros párrafos (17 y 27).

A diferencia de lo que en éstos sucede, no agrega explícitamente (apartado 27), ni admite implícitamente (apartado 17) que el desarrollo de la legislación básica pueda ser asumido como competencia propia por las Comunidades Autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de «establecer normas adicionales de protección».

biente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Asimismo, en su artículo 148,1, establece que «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 9 La gestión en materia de protección del medio ambiente». La posibilidad de asumir competencias se transformará en los Estatutos de Autonomía en competencia exclusiva. Esto significa que esa competencia no se refiere sólo a la gestión, sino que con frecuencia también comprende facultades normativas.

Nos encontramos, por tanto, con dos tipos de normas: la legislación básica para el Estado, y la legislación contenida en normas adicionales de protección que figuran en el 149,1,23. Además existen las normas de desarrollo de esa legislación básica estatal.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado de diversas maneras el significado de las diversas competencias legislativas.⁸ A pesar de estas variaciones en la interpretación del Tribunal, pueden extraerse algunas conclusiones generales. Las normas de desarrollo son normas *secundum legis*, de aplicación o ejecución de la legislación básica estatal. Por otro lado, las normas adicionales de protección, son normas *propter legem*. Ellas imponen exigencias y criterios ambientales más estrictos.

Las Leyes Generales de Protección ambiental autonómicas

Las Comunidades Autónomas se encuentran estrechamente conectadas a los problemas reales de su medio ambiente, de cuya gestión están a cargo. El medio ambiente no constituye un todo homogéneo, sino que se encuentra profundamente dividido en sectores. Para asegurar la necesaria coherencia e integración de los diferentes sectores ambientales, a menudo desconectados entre sí, sería necesaria la promulgación de una Ley General de Medio Ambiente a nivel de Estado.

Ante la ausencia de una norma de este tipo, a nivel de Estado, las Comunidades Autónomas han potenciado, dentro de su propia regulación, unas técnicas de integración del medio ambiente de gran alcance. Aquí merecen mencionarse las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), las auditorías

ambientales, el régimen disciplinario, la información ambiental y el régimen de actividades de incidencia ambiental. Así, el nivel autonómico ha llegado a establecer regímenes aún más avanzados que los existentes a nivel de Estado.⁹ Sin embargo, la ausencia de una Ley General para todo el Estado ha dado lugar a confusas situaciones. Las numerosas leyes poseen una estructura y una naturaleza distinta, así como también difieren en sus contenidos, su función e incluso su número.

Junto a las leyes generales, las Comunidades Autónomas mostrarán una gran originalidad en el establecimiento de regulaciones complementarias. Para ello, actúan en un doble frente, que involucra a la vez a las técnicas de articulación que utilizan y a los sectores ambientales a los que se refieren. Un análisis profundo de estas técnicas de articulación excede los límites del presente trabajo.¹⁰

NIVEL MUNICIPAL. ORIGEN DE LOS PLANTEAMIENTOS AMBIENTALES: LAS ORDENANZAS AMBIENTALES

En su origen, lo ambiental pertenecía en exclusiva a la administración municipal. En ese ámbito se generaban, se desarrollaban y finalmente se agotaban los efectos ambientales. También a ese nivel municipal se manifestarán las dos vertientes de lo ambiental: la cuantitativa y la cualitativa. Ambas vertientes figurarán recogidas ya desde la Constitución de 1812. Su artículo 321 atribuye a los ayuntamientos una doble tarea ambiental de policía de salubridad y de comodidad u ornato público, incluyendo en ella valores paisajísticos. Esta doble función de los poderes municipales reaparecerá también en la Instrucción de Corregidores del 23 de junio de 1813. Su título IV se refiere a la «policía de salubridad o salud pública», en la que se comprendían tareas tales como la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas, desecación de lagunas y pantanos, tratamiento de aguas estancadas o insalubres, etc. En el título V se hace mención a «la policía de comodidad u ornato público para que estén hermoseados los parajes públicos en cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo». Especialmente estos principios de policía

de salubridad van a seguir vigentes hasta la actualidad. Reaparecerán bajo la forma del régimen de concesión de licencias municipales, o en el de actividades clasificadas.

Estas importantes atribuciones, exclusivas del municipio, respondían a una peculiar estructura socio-económica que las hacía posibles. Varios factores contribuyeron a que los municipios fuesen perdiendo ese papel ambiental tan importante y esa conciencia ecológica tan desarrollada que tuvieron originariamente. Entre ellos se cuentan la concentración demográfica urbana, la expansión de la actividad económica con la creación de cinturones industriales, las migraciones interiores, la centralización del poder político a expensas de los municipios, la progresiva descapitalización de los ayuntamientos, etc. Algunos de estos factores se encuentran, a su vez, en la base de un agravamiento de los problemas ambientales. Por eso resulta necesaria, hoy más que nunca, la recuperación de esa memoria histórica que permita desarrollar una política ambiental municipal en forma efectiva.

Los municipios tienen la función de regular las cuestiones ambientales dentro de su término. Esto lo realizan mediante Ordenanzas, Reglamentos ambientales y Bandos. El RD 2414/61 del 30 de noviembre de 1961 y la Orden del 15 de marzo de 1963 establecen la obligatoriedad de promulgar Ordenanzas ambientales para las capitales de provincia, para las ciudades de más de 50.000 habitantes y para aquellas ciudades en las que el censo industrial predomine

⁹ Tal es el caso de las Comunidades Autónomas de Madrid (Ley 10/91 de 4 de abril; BOCM num 91 de 18 de abril), Andalucía (Ley 7/94 de 18 de mayo; BOJA num 79 de 31 de mayo), Castilla-León (Ley 8/94 de 24 de junio; BOE num 203 de 25 de agosto), Galicia (Ley 1/1995 de 2 de enero; DOG num 29 de 10 de febrero) y Murcia (Ley 1/95 de 8 de marzo). Todas estas Comunidades han aprobado Leyes Generales de protección del medio ambiente, en la que se utilizaron las mencionadas técnicas de integración.

¹⁰ Existe una gran diversidad de normativas autonómicas sobre evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Considerada en su conjunto, esta normativa mejora sustantivamente la regulación estatal. Junto a la regulación de impacto, merecen la atención la regulación autonómica de actividades clasificadas y las auditorías ambientales. Por último, se destacan las diversas aplicaciones autonómicas del principio contaminador pagador, en la forma de gravámenes, tasas o impuestos ecológicos.

sobre las demás actividades. Allí se establecen también unos contenidos mínimos de estas Ordenanzas.

Sería erróneo considerar que con las normas estatales y autonómicas disponibles ya es suficiente para la solución de los problemas ambientales. Las Ordenanzas, si logran responder fiel y estrictamente a la defensa de los valores ambientales propios del municipio, pueden convertirse en un instrumento fundamental para apoyar la política y la gestión municipal.

RESUMEN: DEL DIAGNÓSTICO AL ORDEN JURÍDICO

La conformación del ordenamiento jurídico ambiental es un proceso lento, que suele iniciarse con la detección de un problema ambiental determinado. Los ejemplos pueden ser aquí tanto un episodio de contaminación, con su secuela de muertes y enfermedades, como la amenaza de desaparición de una especie o de un hábitat, o la invención de una nueva tecnología.

La opinión pública puede acompañar este proceso y ayudar a identificarlo como problema ambiental. Lo que en todo caso se exigirá es, en primer lugar, un diagnóstico y tratamiento científico y técnico del problema. Esto lo realizará primeramente un equipo en el anonimato, para después adquirir un carácter público a través de los medios de comunicación. En muchos casos, estas evaluaciones científicas y técnicas pasarán a formar parte de sistemas generales de información. Estos pueden ser de frecuencia regular anual, como el Informe del Worldwatch Institute, o bien ocasionales, procurando dar respuesta a un determinado problema. También pueden ser de una temática específica, como los Informes al Club de Roma o los Manifiestos para la Supervivencia. Paralelamente, los movimientos ciudadanos (en barrios o comunidades campesinas, por ejemplo) y las organizaciones ecologistas realizan campañas de defensa de los recursos y en favor de cambios jurídicos y de gestión de los mismos.

La comunidad científica terminará más tarde asumiendo el problema como propio, y cumplirá un activo papel

asesor en la elaboración de Estrategias o Planes de política ambiental. Finalmente, se llega a la elaboración de la norma jurídica, de carácter obligatorio. Esto significa que la norma no es solamente el resultado del trabajo de los juristas, sino una tarea interdisciplinaria, en la que el principal papel corresponde a los técnicos. El rol de jurista se limita únicamente a dar forma legal a estas evaluaciones e informes técnicos, integrándolos en un ordenamiento jurídico ya existente.

Por todas estas razones, el ordenamiento jurídico ambiental es un fenómeno muy complejo. A los problemas propios de la materia ambiental, se le agrega la cuestión de la diversidad y heterogeneidad de normas que no son homologables entre los distintos niveles de su aplicación. Por ello se hace imprescindible el establecimiento de criterios de integración, que puedan dar unidad y coherencia a normas tan diferentes. Esto vale de manera especial para el caso español.

Las normas procedentes de la UE tienen un valor superior a las normas internas españolas. Aquí se destacan no sólo los principios de primacía y obligatoriedad del nivel europeo por sobre el español, sino la bondad intrínseca de estas normas para resolver los problemas ambientales. De todos los niveles considerados, el nivel de la UE es el único que aporta una perspectiva global, la cual contrasta con la visión tendenciosamente sectorial de la regulación española.

Es importante cambiar la filosofía y la metodología de adaptación de las normativas. Para ello, sería necesario inyectar en nuestras normas las esencias europeas. Esta adaptación debe ser elaborada por el órgano ambiental correspondiente (Ministerio de Medio Ambiente) y debe cristalizarse en una sola norma, que elimine definitivamente las ambigüedades. Para que la norma alcance consenso, debe formularse utilizando procedimientos efectivos de integración, formas de actuación democráticas y transparentes y mediante el concurso de diferentes órganos de coordinación. España debe alinearse claramente con los países más avanzados en materia ambiental, abandonando la política de mínimos ambientales, tanto en la fase de discusión de la norma, como luego en las fases de adaptación y aplicación.

Los problemas a resolver pueden ser muy diversos: con-

Técnicas Integradoras de la diversidad

control de niveles de emisión de ruidos y vibraciones, mejoramiento de la calidad global del aire, corrección de fenómenos de erosión y desertización del suelo, regulación de la responsabilidad civil por daños ambientales, establecimiento de un estatuto especial para las sociedades conservacionistas,

etc. Pero lo que en cualquier caso hace falta es una visión integrada y global de los problemas. Sólo un enfoque de este tipo posibilitará el éxito en una empresa tan difícil y costosa, como lo es la defensa de este bien colectivo que es el medio ambiente.

WORLD WATCH

Edición en español

World Watch (Perspectiva Mundial) analiza e informa sobre las más importantes cuestiones de la Tierra. La revista **World Watch** es una de las publicaciones mundiales más prestigiosas y citadas en todo el mundo, y cubre cuestiones tan importantes como el cambio climático, la deforestación, población, pobreza, producción de alimentos, recursos hidrológicos, ingeniería genética, energías renovables, residuos tóxicos y diversidad biológica, entre otros temas, prestando una especial atención a las estrechas relaciones entre economía y medio ambiente. La edición española se publica al mismo tiempo que la edición en inglés, y aparte de incluir la totalidad de los contenidos de la edición internacional, informa sobre los problemas ambientales que afectan a España y a los países de América Latina.

Los contenidos de **World Watch** son escritos por la plantilla del prestigioso **Worldwatch Institute**, cuyo fin es promover una sociedad sostenible. La edición internacional la editan **Leser, R. Brown, Ed Ayres, Chris Beigh, Christopher Flavin, Sandra Postel, Hilary French, Curtis Ruyyan, Elizabeth Doherty, Janet N. Abramovitz, Michael G. Berner, Tara Parness** y **Jim Porey**, entre otras personas, y la española está coordinada por **José Saracarría**. La edición en español de **World Watch** forma parte del **Gala-Proyecto 2050**, con la colaboración del **Departamento Consular de Ecología y Medio Ambiente de CCOO** y de la **Comisión de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA)**. La edición en inglés comenzó a publicarse hace ya 10 años, y en la actualidad es la revista mundial sobre medio ambiente más prestigiosa y difundida a más largura.

Si desea inscribirse a World Watch, envíe este cupón por fax (91-531 26 11) o por correo a: World Watch Apartado nº 521 E.D. 28080-Madrid



Nº1 World Watch
El desafío de China
La revolución del frigorífico
Emigraciones
Etiopuetado de la madera
Energía eólica
La guerra de la coca.



Nº2 World Watch
Agricultura urbana
PVC
Grandes presas, grandes problemas
Asia
Seis ciclos
Slopiratas.
Energías renovables



Nº3 World Watch
Chiapas
Ingeniería genética
Cambio climático
La pesadilla de África
Declive de los mamíferos



Nº4 World Watch
El futuro de la alimentación
El cartel de la nicotina
La contaminación química
El agua en España

Suscríbete al WORLD-WATCH

Apellidos: Número:

Dirección: Tel:

Población: Provincia:

País: Código Postal:

Devolva cuanto le resulte posible a partir del número siguiente, por el precio de:

España: un año, 6 números por sólo 2.900 pts.
 un año, 6 números, Internacionales y Aragón, 6.000 pts.
 dos años, 12 números, por sólo 5.500 pts.
 tres años, 18 números, por sólo 7.500 pts.

Resto del mundo: un año, 6 números, por 800 USA
 dos años, 12 números, por 1.600 USA
 tres años, 18 números, por 2.400 USA

FORMA DE PAGO PARA ESPAÑA:
 Tildes nominal a nombre de GALA-Proyecto 2050.
 Pago domiciliado. Si opta por él, indique la cantidad y el código numérico de su cuenta.

Nombre del Banco o Caja:

Número	Código	D.C.	Número de cuenta

Tarjetas: VISA nº American Express nº Puntos de entidad:

Añade a GALA-Proyecto 2050 para que cargue a mi tarjeta el importe de los artículos solicitados FIRMA

EXTRANJERO:
 Giro postal internacional a nombre de GALA-Proyecto 2050.
 Tarjetas: VISA nº American Express nº Puntos de entidad:

Añade a GALA-Proyecto 2050 para que cargue a mi tarjeta el importe de los artículos solicitados. FIRMA

WORLD-WATCH

GALA-Proyecto 2050 Pza. So. nº 50, 28040 T. Aranda, 1-112 A - 28004 Madrid-Tel: (91) 531 27 96 - 531 23 89 Fax: (91) 531 26 11 - (91) 37 74.
 E-mail: cod@gaia.es. Apartado nº 521 - P.D. - 28080 Madrid-España.

Derechos Humanos y Medio Ambiente: ¿Qué hacer?

Miquel Ossel*

DE DÓNDE VENIMOS

Este año 1998 se celebra el 50 aniversario de existencia de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. La vigencia de la Declaración, los logros obtenidos, así como su posible adaptación a nuevas realidades, apenas incipientes en 1948, son temas de reflexión necesaria y de lo más oportuna.

La imbricación de Derechos Humanos y Medio Ambiente halló en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1972 una formulación útil. Entonces se ratificó de forma unánime el principio según el cual *«el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y al disfrute de condicio-*

nes de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar».¹ Para reconocer más adelante el deber de *«defender y mejorar el medio ambiente humano para la presente y futuras generaciones»*. De algún modo se venía a certificar de este modo «institucionalmente» algo que, pese a su obviedad, requería de una plasmación explícita: la indisolubilidad del vínculo entre Derechos Humanos y Medio Ambiente. El derecho a un medio ambiente «sano» ha pasado a ser un desarrollo natural de la Carta Universal de los Derechos Humanos de 1948. Múltiples declaraciones posteriores lo han venido a poner de manifiesto^{2,3,4,5}.

De hecho, la indisolubilidad del vínculo tiene su raíz en otra constatación no menos obvia: la relación entre Derechos Humanos y desarrollo económico. O, para decirlo en palabras de Matthew Nimetz (ex-subsecretario de Estado para la Asistencia de Seguridad, Ciencias y Tecnología de los USA) *«la relación entre los Derechos Humanos y el desarrollo económico (...) es un punto de fricción donde convergen la filosofía, la política y la economía, y donde la confrontación es inevitable»*.

El artículo 25 (1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que *«toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure tanto a sí mismo como a su familia la salud y el bienestar, y en especial alimentación, vestimentas, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios»*. Y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 12 la necesidad de introducir medidas para *«el mejoramiento en todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente»*. El derecho a un entorno sano», a un medio ambiente «adecuado» son formulaciones, aunque elementales, necesarias pero de difícil precisión. En cualquier modo, la incorporación de la prevención al daño al Medio Ambiente como una ampliación de los supuestos contemplados en la Declaración Universal supone abrir un debate de claras connotaciones políticas y económicas, y de difícil simplificación.

* Miquel Ossel i Hernández, president de Amnistia Internacional Catalunya hasta 1997.

¹ Declaración de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de las Naciones Unidas, princ. 1 N.U. Doc A/Corr 48/14/Rev 1 (1972): «Declaración de Estocolmo».

² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Art. 12 (1) y Art 12 (b,c).

³ Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 24.

⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Princ. 10 y Princ. 13.

⁵ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador» Art. 11 (2).

LA ACCIÓN COORDINADA DE LAS ONG

Empiezan a existir ya suficiente número de ejemplos acerca de lo que la capacidad coordinada de las Organizaciones No Gubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional, es capaz de lograr. Lenta, trabajosamente, las ONG han ido comprendiendo que el ensamblaje óptimo de sus recursos posee una fuerza nada despreciable y que se integra irremediamente en el discurso político. Acciones de envergadura tales como, por ejemplo, ser capaz de lograr un Premio Nobel de la Paz en reconocimiento a la campaña en favor de la eliminación de las minas antipersonales, o bien, en clave local, lograr una mayor transparencia en el comercio amamentístico promovido y ejecutado por el gobierno español (campaña integrada por Greenpeace, Amnistía Internacional, Intermón y Médicos Sin Fronteras).

La complementareidad de los recursos coordinados es uno de los requisitos necesarios para el logro de los objetivos. Pero no es suficiente. Es, además, necesaria, en cada caso:

1. Una formulación clara de objetivos realistas.
2. Una adecuada estrategia de lobby

Una vez finalizada (al menos, aparentemente) la era en que las Ideologías, o Soluciones Globales, proporcionaban respuesta a inquietudes de todo tipo (falsables o no, según Popper), seguimos, igualmente, precisando de Enfoques Globales a Problemas Globales. Y la acometida de las soluciones, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, se estructura a partir de los saberes específicos que cada sector ha desarrollado; por ensamblaje de *know-hows* que aspiran a formar parte de una Nueva Respuesta Global. El reto consiste en articular a esos sectores, necesariamente específicos y fragmentarios, en objetivos más amplios que, sin perder su vocación de provisionalidad y de independencia del discurso institucional, adquieran una eficacia relevante. O, para decirlo en palabras de Toni Negri⁶: «sólo desde la autonomía de la potencia constituyente de las multiplicidades singulares (que expresan aquí y ahora las nuevas subjetividades) es posible luchar y vivir, oponerse y desear, en un constante proceso de liberación, en una liberación como proceso constante».

En este sentido, la integración de dos preocupaciones genéricas (la preocupación por el Medio Ambiente, y la preocupación por los Derechos Humanos) es posible y necesaria, más allá de las declaraciones vagas y de las reflexiones teóricas, en elementos de acción útiles y eficientes.

Aunque procedentes de ámbitos de reflexión diferenciados, no son pocos los elementos comunes que permite el ensamblaje de dos enfoques aparentemente diferenciados como éstos a la hora de plantearse elementos de acción reivindicativa muy específica. Por ejemplo:

1. Lucha contra las mafias de control de los recursos naturales.
2. Erradicación del barraquismo y la marginación.
3. Problemas de la salud.
4. Líderes ecologistas y prisioneros de conciencia.
5. Explotación infantil y de recursos en el Tercer Mundo, etc.

Incluso Amnesty International, una organización que, por la naturaleza de su marco de acción, ha sido en el pasado extremadamente cauta a la hora de integrarse en estrategias globales de intervención reconoce ahora que «puede contribuir de diferentes formas a la labor de otras ONG y es su intención hacerlo siempre que sea posible. Amnesty International espera poder incrementar aún más su cooperación con otras personas y organizaciones del movimiento de Derechos Humanos»⁷.

UN EJEMPLO: LA AMAZONÍA ECUATORIANA

La problemática ligada a la Amazonía ecuatoriana constituye un paradigma útil a la hora de evaluar las consecuencias humanas y medioambientales del desarrollo económico

⁶ Toni Negri & Félix Guattari: Las verdades nómadas. Por nuevos espacios de libertad. Tercera Prensa. Donostia. 1996.

⁷ Política y Directrices sobre Actividades de Cooperación entre Amnistía Internacional y el Movimiento de Derechos Humanos ORG 2001/96/s. 1996.

descontrolado. Es un ejemplo claro en el que el derecho a un Medio Ambiente a medida de lo humanamente deseable está íntimamente ligado a la lucha reivindicativa por los Derechos Humanos.

El Centro para Derechos Sociales y Económicos (CESR), con sede en Nueva York, a partir de un trabajo de campo llevado a cabo durante los años 90 con la ayuda de científicos asociados con la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Harvard, emitió un Informe amplio sobre las consecuencias de la degradación humana y medioambiental del medio^a, que resultó ser sumamente claro en su resumen y en sus recomendaciones. Pero, vayamos por partes:

El oriente ecuatoriano es la región del país que, desde 1972, ha sido objeto de una explotación petrolera más intensa dada la riqueza de los recursos naturales allí radicados. Los cerca de 500.000 indígenas y pobladores del territorio han puesto de manifiesto reiteradamente a lo largo de los años que los miles de millones de barriles de petróleo crudo que han sido extraídos hasta la fecha han traído consigo cantidades ingentes de desechos tóxicos no tratados y vertidos directamente a la cuenca amazónica, así como un incremento de enfermedades relacionadas con la explotación petrolífera. Para decirlo en palabras de Vicente Pólit Montes de Oca, representante de las ONG ecologistas de Ecuador:

La producción petrolera causante del desastre ambiental de la región a estado a cargo del estado ecuatoriano y, mediante concesiones, de algunas compañías transnacionales, culpables de utilizar niveles tecnológicos obsoletos negativos para el medio ambiente, que no emplean en su propio país o en otros en los que la responsabilidad del estado impide tal despropósito. Es claro que ha habido carencia de control y liderazgo del estado ecuatoriano en materia petrolera y ambiental y responsabilidades directas en el caso de Petroecuador, la compañía estatal. Pero el caso más grave es el de Texaco,

que sin duda actuó deliberadamente en el país cuando estuvo en operaciones, y constituye un mal ejemplo histórico en materia de comportamiento ambiental por su falta de ética profesional y humana, lo que ha motivado reacciones en nuestro país y fuera de él, desde juicios en su país de origen, campañas mundiales de boicot a sus productos y una auditoría ambiental.

La actividad del CESR en la región tuvo dos objetivos:

1. Reunir datos sobre los niveles de contaminación y sus efectos en la salud de las comunidades indígenas sometidas al impacto de los vertidos incontrolados.

2. Integrar estos datos en Informe sobre Derechos Humanos evaluando las acciones y política del gobierno ecuatoriano al respecto.

Las muestras de agua recogidas y analizadas por el CESR correspondían a muestras que las comunidades locales empleaban para sus actividades elementales en comunidad: beber, pescar, bañarse... Los datos obtenidos a partir de las muestras indicaban la existencia de

— niveles extremadamente altos de componente tóxicos en el momento de la emisión: HPAs (Hidrocarburos Policíclicos Aromáticos) y COVs (Componentes Orgánicos Volátiles),

— niveles de HPAs en muestras de agua potable y uso higiénico de 10 a 1.000 veces mayores a los recomendados por la EPA (Agencia de Protección al Medio Ambiente de los USA),

— casos de dermatitis aparentemente relacionados a la contaminación causada por el petróleo; así como el riesgo incrementado de padecer problemas cancerígenos, neurológicos y reproductivos.

El resumen ejecutivo emitido por el CESR no dejaba lugar a dudas en cuanto a sus conclusiones: el gobierno ecuatoriano había incumplido sus compromisos en tres áreas de su directa responsabilidad:

1. Tomar precauciones razonables para evitar la contaminación ambiental que amenaza a la salud pública.

2. Regular a las entidades privadas en prevención de dicha contaminación.

^aViolaciones de Derechos Humanos en la Amazonía ecuatoriana. CESR. Ediciones Abya-Yala. Quito, 1994.

3. Proporcionar información y recursos judiciales a las víctimas.

Por lo cual se concluía que

En resumen, la política de explotación petrolera en el Ecuador ha violado las obligaciones mínimas impuestas por el derecho a la salud y a un medio ambiente sano. La práctica irresponsable de la compañía petrolera estatal y técnicas ineficientes continúan poniendo a las comunidades locales en riesgo, las normas ambientales y las agencias de protección del estado han demostrado ser incapaces de impedir que las compañías petroleras contaminen el medio ambiente, y el estado ha dejado posibles víctimas de la contaminación tóxica sin conocimiento de los riesgos y sin remedios jurídicos efectivos.

para acabar advirtiendo que

La futura política petrolera debe tomar en cuenta la importancia básica de proteger la selva y garantizar los derechos de sus habitantes. Además, el gobierno debe tomar acciones inmediatas para mejorar la práctica de la producción actual, apoyar el monitoreo ambiental y ejecución de normas ambientales, promover el derecho de propiedad de los indígenas y la participación en la administración de sus tierras tradicionales, facilitar la compensación a las víctimas de la contaminación petrolera y abrir políticas petroleras a la participación pública y debate, poniendo al alcance toda información relevante. Esos esfuerzos deberían ser impulsados por la comunidad internacional mediante asistencia técnica y financiera, reestructuración de la deuda externa y presiones diplomáticas.

En suma, el ejemplo de las consecuencias medioambientales del desarrollo petrolero en la Amazonía ecuatoriana constituye un ejemplo excelente en varios sentidos:

1. Pone de manifiesto la íntima imbricación entre Derecho a un Medio Ambiente «sano» y Derechos Humanos.
2. Demuestra que la presión coordinada de las ONG

es capaz de provocar cambios sustanciales en un status quo de elevada impunidad.

3. La complementareidad de los actores promotores del cambio resulta decisiva para otorgar eficiencia a la acción.

Como elemento paradigmático de reflexión nos obliga, en otros entornos y circunstancias históricas, a plantearnos.

QUÉ HACER

En primer lugar, las ONG que trabajan en el entorno de la defensa y protección del Medio Ambiente precisan establecer portavoces claros, capaces de establecer un diálogo y un programa conjunto de actuación, con las ONG que trabajan en la defensa y protección de los Derechos Humanos. La proliferación de voces individuales en terrenos a veces excesivamente cercanos dificulta notablemente el diálogo, desperdicia esfuerzos notables y resta más que suma contribuciones.

Es preciso, desde la perspectiva de las ONG de Derechos Humanos, que el campo de las ONG medioambientalistas delimite claramente su vinculación política y su estrategia de incidencia en la realidad cotidiana. No es lo mismo intentar influir sobre las decisiones políticas desde una posición claramente externa al juego desempeñado por los partidos que hacerlo con una voluntad inequívoca de someterse al veredicto de las urnas. Las estrategias son claramente diferenciadas y exigen de tratamientos diferenciados en un diálogo con otros ámbitos de incidencia social.

En la medida en que existan unos interlocutores claros, al margen del juego electoral, y con una capacidad de movilización notable, será posible establecer estrategias conjuntas que permitan llevar a cabo acciones específicas igualmente conjuntas.

Las estrategias conjuntas pueden desarrollarse a partir de varias fases de cooperación:

1. Identificación de áreas de actuación comunes y susceptibles de ser trabajadas con eficacia desde los respectivos *know-hows*.
2. Definición de las plataformas conjuntas de actuación, con objetivos realistas y limitados en el tiempo que especifiquen:

- la acción de *lobby* a emprender,
- la estrategia de movilización ciudadana adecuada.

3. Definición de los criterios de evaluación de las acciones emprendidas.

La profesionalidad y la contrastación de los datos aportados es un factor clave, no sólo para incrementar el número de adhesiones, sino también para dotar al proyecto conjunto de la verosimilitud y credibilidad necesarias en todo el planteamiento con aspiración de incidencia real en el entorno.

Como trabajo previo, sería necesario tal vez que, en una labor de documentación inicial, representantes cualificados de ambos ámbitos procedieran a realizar un compendio limitado de experiencias históricas, locales o internacionales, que recogiera ejemplos de una acción coordinada de esta naturaleza. Las estrategias seguidas, la evaluación de los objetivos o, en general, la experiencia acumulada, podrían servir de base inicial para diseñar nuevas formulaciones. Ejemplos no faltan (la experiencia mostrada brevemente relativa a la realidad de la Amazonía ecuatoriana es tan sólo un ejemplo de los numerosísimos que podrían citarse), pero tal vez

sí falte la evaluación conjunta de un grupo de *best practices* del que puedan extraerse conclusiones globales.

De ahí la primera respuesta a la pregunta «¿Qué hacer?»: es preciso que representantes cualificados de ambos ámbitos lleven a cabo una recogida selectiva de experiencias documentales adecuadas, de *best practices*, como un punto inicial necesario a fin de establecer directrices generales que nos sirvan de apoyo. Éste es el primer paso necesario que ha de preceder al posterior; es decir, al establecimiento de plataformas conjuntas, con estrategias conjuntas, que permitan hacer realidad nuevos ejercicios de subjetivación y de reivindicación colectiva.

Amnesty International está dispuesta, siempre dentro del margen de actuación que su mandato contempla, a integrarse en un estudio de estas características con aquellas ONG del ámbito medioambiental que deseen iniciar una experiencia piloto de características como las aquí descritas. El movimiento se demuestra andando. La reivindicación singular, fragmentada y aislada, debe dejar paso a la complementariedad en los análisis y en las pautas de acción. Y éste es el quehacer inmediato, el más urgente...



Pronunciamiento de ONG de Chiapas

¡Alto a la impunidad y violencia contra los pueblos indígenas!*

Al pueblo de México
A la comunidad internacional

Hoy Chiapas vive una creciente espiral de violencia, la cual tiene sus efectos directos en los pueblos y comunidades. La estrategia de guerra del gobierno federal y estatal, se hace más evidente con el discurso oficial que llama al diálogo y en los hechos muestra sus intenciones a través de acciones violentas, intentando detener la justa demanda de autonomía de los pueblos indígenas, fundamentada en el Convenio 169 de la OIT y en la firma de los Acuerdos de San Andrés (16 de febrero de 1996).

Las acciones gubernamentales desmienten su propio discurso, basta hacer un recuento de los hechos violentos en los últimos siete meses en Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Las actividades anticonstitucionales del ejército federal (retenes, patrullajes, agresiones directas a comunidades, «labor social», etc.) son parte de esta estrategia de guerra. Ante la ineficacia del cerco político-militar desplegado desde febrero de 1995 y la apuesta del gobierno a un desgaste del diálogo, esta estrategia ahora se viste con argumentos jurídicos para legalizar la represión y la impunidad. ¿Cuánto dinero del pueblo se ha gastado en las campañas y programas especiales en los medios de comunicación para justificar estas acciones de guerra? ¿Cómo explicarnos los muertos y presos políticos? ¿Cómo entender las acciones en contra de los observadores internacionales con el pretexto de la soberanía nacional? ¿Estas acciones son parte de la paciencia, tolerancia y disposición al diálogo que pregonan el gobierno?

¿Cómo entender la campaña gubernamental en contra de la Diócesis de San Cristóbal, de Don Samuel Ruiz y hacia toda la CONAI? Desde luego que sólo puede explicarse, porque su trabajo en favor de la paz le estorba al gobierno y evidencian la falta de seriedad y compromiso gubernamental con un verdadero diálogo. Para nosotros merece un especial reconocimiento el trabajo realizado por la CONAI basado en una gran calidad ética y moral.

A pesar de tantas campañas y discursos gubernamentales que ocultan la realidad, Chiapas sólo se puede entender como un estado que sufre la embestida bélica del estado mexicano.

Ante la guerra de exterminio, el derecho a la defensa de la vida individual y colectiva de los pueblos es irrenunciable. También es incuestionable, en un marco de guerra y agresión permanente, la lucha por la sobrevivencia. Históricamente el ejercicio de la autonomía de los pueblos da la razón a esta justa demanda. La construcción de los Municipios Autónomos es un derecho y una medida de sobrevivencia ante la marginación, explotación y abuso de autoridad que han sufrido los pueblos indígenas.

* Texto procedente de KINAL ANTZEKIN, Tierra de mujeres. ONG que trabaja activamente a favor de los derechos humanos en Chiapas.

Pronunciamiento de ONG de Chiapas

En respuesta a la necesidad del gobierno para no dar cabal cumplimiento a los acuerdos de San Andrés, los pueblos indígenas por la vía de los hechos, han venido implementando acciones que corresponden a sus demandas no atendidas. ¿Son válidos los argumentos jurídicos que esgrime el gobierno estatal y federal, para justificar la ola de violencia y muerte en contra de las comunidades indígenas que reclaman su derecho a la autonomía? ¿Cómo leen y entiende los gobiernos estatal y federal el artículo 39 de nuestra Constitución? ¿Frente a estas acciones, de qué manera se pueden entender las muertes sino es como crímenes de guerra, etnocidio, genocidio y democidio? ¿Acaso es esa la única vía para reestablecer el diálogo y la paz? Las comunidades indígenas no se van a rendir, porque han aprendido a resistir. Eso lo tiene que entender el gobierno y debe de crear todas las condiciones para que el diálogo se realice en un clima de confianza. En este momento es evidente que no existen condiciones.

La militarización avanza, la violencia hacia las comunidades es permanente y los muertos y presos políticos zapatistas aumentan. La impunidad es parte de la forma de gobernar en Chiapas. ¿Cómo quiere el gobierno generar un proceso de pacificación y confianza? ¿Realmente el gobierno cree que en estas condiciones es posible que se sienten los zapatistas a dialogar?

Por lo anterior, los organismos no gubernamentales y personas abajo firmantes demandamos:

1. Cumplimiento de los acuerdos de San Andrés, plasmados en la iniciativa de ley elaborada por la COCOPA.
2. Cumplimiento de las cinco condiciones mínimas para que se pueda reestablecer el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal: a) cumplimiento de los acuerdos de San Andrés e instalación y funcionamiento de la comisión de seguimiento y verificación (COSEVER); b) propuesta seria de acuerdos sobre la mesa II «Democracia y Justicia»; c) distensión militar en Chiapas (desaparición de los grupos paramilitales y retiro del ejército federal a sus cuarteles); d) liberación de presos políticos zapatistas, y e) una representación gubernamental con capacidad de diálogo, decisión y respeto.
3. La participación de organismos y personalidades internacionales para la conformación de una instancia mediadora; entre otras consideraciones, por las condiciones de franca desconfianza que existen de parte de las comunidades indígenas hacia el gobierno de Ernesto Zedillo.
4. Al Poder Legislativo, su actuación para instrumentar juicio político a Ernesto Zedillo Ponce de León y a Roberto Albores Guillén, de acuerdo a los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 35 frac. III, 39, frac. V y 198 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con carácter vinculatorio.
6. Reconocimiento del conflicto armado interno y la aplicación del Convenio de Ginebra.
7. Respeto al trabajo académico y de investigación que se realiza en Chiapas.
8. Alto al hostigamiento y amenazas a los Organismos No Gubernamentales.

Hacemos responsables a los gobiernos estatal y federal de la integridad física de los integrantes de los organismos no gubernamentales y personas firmantes.

Atentamente,

CEPAZ, CHILTAK, CIAM, COLEM, EAPSEC, FOCA, GRUPO ALTERNATIVA-Salud, IDEFEM, J'MOLOLTATIC, K'INAL ANTZETIC, PRODUSSEP-Sureste, SADEC, PROSECO, C.C.D. Altzilan y Días y Flores del FZLN, Irene Herrera, Rosario Bautista, Hugo Cameras, Natalia Santis, Xochitl Romero y María Myers.

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 7 de julio de 1998.

Responsables de la publicación: Alejandro Mosqueda y Abelardo Palma.

«Debieron haberle matado»

Un informe sobre la detención, durante 32 días, de Isaac Osuoka, presentado en una conferencia de prensa organizada por Environmental Rights Action (Amigos de la Tierra, Nigeria), en Lagos, el 30 de junio de 1998

Es esta una descripción de mi reciente detención durante un mes y dos días, en dos centros policiales de Lagos, sin cargos y sin juicio. Mis captores, agentes del gobierno militar y de sus colaboradores civiles, decidieron liberarme la noche del viernes 26 de junio. Otros tres compañeros pasaron por el mismo trance: Adewale Balogun, Dalandi Abdulsalam y Munitala Rahman, este último de catorce años de edad.

Los cuatro fuimos trasladados, a primeras horas de ese día, del Centro de Detención Área F de la policía estatal de Lagos, a la jefatura central Ikeja. En ese lugar fuimos encerrados en una habitación, sin ningún tipo de explicación sobre qué harían de nosotros. Varias horas más tarde, cuando ya había (anochecido), se nos informó que podíamos marchar a nuestros respectivos domicilios.

Mis tres compañeros habían sido llevados al Área F pocos días después que yo y mi abogado, Mr. Bamidele Aturu, fuésemos conducidos allí, el 29 de mayo. Mi abogado, que posteriormente recuperó su libertad, había sido detenido por intentar desarrollar su tarea profesional, al tratar de que se me fijase una fianza. Mis otros tres compañeros habían sido detenidos por posesión de panfletos y carteles denunciando la dictadura militar nigeriana y haciendo un llamamiento al pueblo de Nigeria para que se liberase de las fuerzas del neocolonialismo y el neofeudalismo. Dichos materiales habían sido producidos por la coalición opositora *United Action for Democracy*.

Fui arrestado en Lagos, la noche del 26 de mayo, junto con mi amigo y compañero holandés Aart Van Den Hoek (coordinador de *Oil Watch Europe*), por un grupo de policías y soldados que registraron el taxi en que viajábamos y descubrieron copias del *Niger/Delta Alert*, boletín mensual publicado por el Delta Information Service del ERA, y otros informes que exponían los abusos contra los derechos humanos y ambientales cometidos a diario por la compañías petroleras multinacionales (especialmente la Shell) y por los militares, en el delta del río Níger. En mi poder hallaron también carteles que exhortaban a resistir contra la intención del desaparecido y paranoico dictador, general Sani Abacha, de convertirse en presidente civil el próximo mes de octubre. Los carteles habían sido impresos por la opositora *Democratic Alternative*, organización de la que soy miembro.

Aart y yo fuimos arrestados inmediatamente y conducidos a la comisaría de Surulere, cerca de Ojuelegba, Lagos. Allí estalló una fuerte discusión entre los policías, que se solidarizaban con nuestra lucha en favor de la justicia, y los soldados, que insistían en cumplir con su tarea; es decir, apoyar la opresión del pueblo de Nigeria, consciente o inconscientemente. Según los militares, el material que me habían confiscado era «sedicioso»; cargo éste que ya no existe en la legislación nigeriana. Al fin, nuestros defensores perdieron la discusión y fuimos detenidos.

Aart fue liberado al día siguiente y de inmediato comunicó mi situación a mis compañeros, que participaban en un encuentro continental de grupos que trabajaban en favor de una gestión sustentable de las selvas. Yo había viajado a Lagos desde mi base en el delta del Níger para participar en dicho encuentro. Cuatro días después de mi detención, el abogado que ERA había contactado para hacerse cargo de mi caso también fue arrestado. Según la policía, Aturu debía saber algo sobre el material que me habían confiscado.

«Debleron haberle matado»

Desde Surulere nos trasladaron encadenados ante el comisario de la policía estatal de Lagos, el tristemente conocido Alhaji Abubakar Tsav. Cuando nos presentaron ante él, le preguntó al oficial que nos conducía por qué los soldados no me habían disparado. Después de mirarme de pies a cabeza me dijo: «Debieron haberle matado». Por orden suya fuimos transferidos al temible centro de detención Área F, donde nos encerraron en una celda en la que se hacinaban otros cuarenta presos. Dormíamos sobre el suelo de cemento, que estaba húmedo la mayor parte del tiempo. Debíamos dormir por turnos, pues no había espacio suficiente. Sin servicios sanitarios, los mosquitos nos devoraban, por lo que la malaria es una dolencia generalizada. Pero no hay medicamentos ni atención médica. Una vez a la semana se les da a los prisioneros un potaje que llaman comida. Los demás días se las tienen que arreglar por cuenta propia. Quienes no reciben dinero de familiares o amigos, pasan hambre. Algunos mueren. No todos los prisioneros mueren de hambre o malaria, otros son torturados hasta morir, mientras se les fuerza a decir «la verdad». Aun sin haber sido juzgados, se fusila a sospechosos de robo a mano armada. Los guardias los sacan de las celdas antes del amanecer y el ruido de los disparos confirma a los demás prisioneros que otra vida ha sido truncada. Para aquéllos de nosotros cuyas celdas estaban bajo la sala de torturas, dormir era poco menos que imposible, pues las noches estaban atravesadas por los gritos de los torturados. Era más terrible aún cuando reconocíamos por sus gritos a un compañero de celda; no puede uno dejar de pensar que tal vez el próximo sea su turno.

No puedo enumerar todo lo que experimenté en el Área F ahora que estoy fuera. Después de 32 días de detención ilegal por mi compromiso con la justicia ambiental y una Nigeria democrática, me he encontrado con lo que podría mal interpretarse como una nueva realidad. Abacha ha muerto y otro militar ocupa su lugar, liberando presos políticos y llamando a la reconciliación nacional. Sin embargo, sabemos que hay poco que festejar. A largo plazo, cualquier avance en pos de la democracia y por un desarrollo orientado hacia la gente, sólo será garantizado por la lucha del pueblo mismo y no por los jefes tradicionales y los políticos que asesoran hoy al general Abubakar, cuando son ellos mismos los que han arruinado nuestro país.

Para nosotros está claro: *A luta continua!*

Finalmente, deseo aprovechar la ocasión para agradecer a los periodistas, a los defensores de los derechos humanos y ambientales de Nigeria y del extranjero, y a mis compañeros por las campañas realizadas a mi favor y que obligaron a mis captores a liberarme.

Isaac Osuoka

Icaria & editorial

¿Sostenible?

Universitat Politècnica de Catalunya (ed.)

El desarrollo sostenible se ha definido con aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin hipotecar la satisfacción de las futuras. Una tarea nada fácil en las actuales circunstancias, que este volumen contribuye a intentar resolver, a partir de las críticas, desarrollos conceptuales y propuestas que en él se vierten, desde un punto de vista transdisciplinar.

470 pp. - PVP 3.000

Medio ambiente: poder y espectáculo

Josepa Brú

Este libro desarrolla una reflexión abierta acerca del estatuto cultural del medio ambiente en este fin de siglo, marcado por la opacidad del poder y la omnipresencia del espectáculo. Nuestra sociedad contempla cómo el poder y el espectáculo se sitúan en la política, la ciencia, la religión, las relaciones interpersonales e inciden en la incorporación de percepciones y voluntades individuales en un imaginario colectivo, apto para el consumo inmediato.

253 pp. - PVP 2.200

Ecofeminismo

Maria Mies y Vandana Shiva

La destrucción ecológica y las catástrofes industriales de hoy en día constituyen uno de los trazos constitutivos de nuestra vida diaria, el mantenimiento de la cual es habitualmente responsabilidad de las mujeres. Junto a esta situación, las nuevas guerras que el mundo experimenta, los conflictos étnicos y el mal funcionamiento de las economías se presentan para el ecofeminismo como urgentes cuestiones a resolver, tanto en las sociedades industrializadas como en las del Tercer Mundo. Las mujeres del Norte y el Sur aportan su propuesta para el cambio.

256 pp. - PVP 2.300

La situación de los refugiados en el mundo

Un análisis global de los problemas y políticas relativas a los refugiados y otras personas desplazadas. En los últimos años hemos sido testigos de una sucesión de conflictos armados en los cuales grandes masas de personas han tenido que huir para salvar sus vidas. Esta nueva publicación del ACNUR analiza detalladamente el problema del desplazamiento forzoso, centrándose en aquellos grupos que constituyen una prioridad para la organización: refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, retornados y apátridas.

Icaria & editorial - ACNUR

338 pp. - PVP 3.500

Si desea subscribirse a Ecología Política *Cuadernos de Debate Internacional*, envíe este Boletín de subscripción a:

Icaria † editorial - Ausiás Marc 16, 3.º, 2.ª - 08010 Barcelona - e-mail: icariaep@terrabit.ietnet.es



**Fundación
HOGAR DEL EMPLEADO**

- Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid - e-mail: fuhem@fuhem.es

Subscripción anual 2 números / Número suelto 1.750,— Ptas. (IVA incluido) (más gastos de envío 150 Ptas.)

Deseo subscribirme a dos números de Ecología Política mediante:

- | | | |
|---|--------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Envío talón bancario | <input type="checkbox"/> Giro postal | <input type="checkbox"/> Contrarrembolso |
| <input type="checkbox"/> Domiciliación bancaria | <input type="checkbox"/> Visa | <input type="checkbox"/> Transferencia |

Por el importe

Subscripción normal: ESPAÑA.....

EUROPA.....

Otros países.....

Subscripción institucional o de apoyo:.....

2.920,— Ptas.

3.700,— Ptas.

4.200,— Ptas.

4.500,— Ptas.

Nombre y apellidos:

DNI

Calle / Plaza

Ciudad Teléf.

(Firma)

Tarjeta Visa N.º tarjeta Fecha Caducidad

Transferencia Bancaria: BANCO POPULAR Entidad Oficina DC Número de cuenta (Firma)
0075 0002 20 0604486851

Boletín de domiciliación bancaria

Fecha

Nombre y apellidos:

Cta. corriente núm.

Titular

Banco / Caixa

Agencia núm.

Calle

Ciudad

Señores: les agradeceré que con cargo a mi cuenta atiendan, hasta nueva orden, los recibos que Icaria les presentará para el pago de mi subscripción a los cuadernos Ecología Política.

(Firma)

