

Contribuyendo a la paz mediante la cooperación ambiental

Ken Conca

Alexander Carius

Geoffrey D. Dabelko

Publicado en: RENNER, Michael; FRENCH, Hilary;
ASSADOURIAN, Erik (dir.). *La Situación del Mundo 2005:
Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del
Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad
sostenible*, Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la
Paz, 2005, pp. 255-274

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Tel.: 91 576 32 99 – Fax: 91 577 47 26 – cip@fuhem.es – www.cip.fuhem.es

Contribuyendo a la paz mediante la cooperación ambiental

*Ken Conca, Alexander Carius
y Geoffrey D. Dabelko*

El espectacular bosque nublado de la Cordillera del Condor, a lo largo de la frontera que separa Perú de Ecuador, alberga un amplio abanico de especies raras y amenazadas. La extraordinaria biodiversidad de esta cadena montañosa, muy poco poblada y mínimamente desarrollada, rivaliza únicamente con la riqueza de sus yacimientos de oro, de uranio y de petróleo. Sin embargo, en vez de beneficiarse de estas riquezas, los habitantes de la Cordillera del Condor han padecido durante décadas hostilidades, conflictos fronterizos y abandono por parte del gobierno. En los meses del verano, cuando el buen tiempo permitía un acceso más fácil a esta remota región, las fuerzas armadas de ambos países se enfrentaban allí con fuego cruzado de artillería, en un conflicto de baja intensidad que amenazaba a la población civil y desestabilizaba la zona fronteriza. Finalmente, tras décadas de conflicto latente y encarnizadas disputas fronterizas, Perú y Ecuador acordaron en 1998 el cese de hostilidades, en un acuerdo de paz negociado con la mediación de Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos.¹

Para lograr este acuerdo sobre la nueva demarcación fronteriza se recurrió a un compromiso innovador. Los gobiernos de Perú y Ecuador acordaron establecer zonas dedicadas a la conservación de la natu-

Ken Conca es profesor asociado de Políticas y Gobierno y director del Programa Harrison sobre la Agenda Mundial del Futuro en la Universidad de Maryland. Alexander Carius es director de Investigaciones Adelphi en Berlín. Geoffrey D. Dabelko es director del Proyecto sobre Cambios Ambientales y Seguridad en el Centro Internacional Woodrow Wilson en Washington, D.C.

raleza a lo largo de la frontera, que serían gestionadas por las correspondientes instituciones nacionales competentes bajo supervisión de un Comité de Dirección integrado por ambos países. Esta gestión conjunta responde a una lógica tanto ecológica como política. Los ecosistemas de ambos países son esencialmente interdependientes, y la reserva de conservación de la Cordillera del Condor aprovecha esta interdependencia para superar un obstáculo especialmente espinoso para la consecución de la paz: el Parque para la Paz.

Sin embargo, los habitantes de la Cordillera del Condor se siguen enfrentando todavía a numerosos problemas: pobreza extrema, tensiones sociales e incluso violencia, en algunos casos como resultado de la declaración del espacio protegido. En la zona protegida de bosque que rodea el Cantón de Nagaritza, las noticias de enfrentamientos violentos entre la población y las instituciones encargadas de la conservación sugieren que, aunque los gobiernos hayan sellado la paz, la lucha continúa, en este caso contra los artífices del parque. La iniciativa del Parque para la Paz puede que haya servido para encauzar el conflicto entre los dos gobiernos, pero para las gentes de la zona la lucha por la paz y por un desarrollo sostenible sigue siendo una batalla diaria.²

A 11.000 kilómetros de distancia y en la otra orilla del Atlántico, la cooperación ambiental está ayudando también al sur de África a recuperarse de conflictos devastadores y a evitar la aparición de nuevos brotes de violencia. Tras casi tres décadas de guerra civil en Angola, la paz está pasando a convertirse en una amenaza para la tranquilidad del río Okavango, cuyas aguas fluyen desde su nacimiento en Angola hasta la amplia llanura del delta de su desembocadura en Botswana, cruzando Namibia en un recorrido hacia el sur de 1.100 kilómetros, rumbo al desierto de Kalahari. Este entorno prístino en una de las pocas cuencas fluviales no industrializadas del mundo es el refugio de un sinnúmero de especies animales y de plantas que han escapado al impacto del desarrollo moderno.³

La acuciante necesidad de desarrollo de los tres países de la cuenca del Okavango está imponiendo unas demandas sobre el frágil ecosistema fluvial que amenazan con un conflicto muy diferente. Angola espera reasentar a la población desplazada por la guerra, que requerirá un volumen mayor de las aguas del río y, al estar en la cabecera de la cuenca, tiene capacidad para descomponer los acuerdos que en la actualidad favorecen a sus vecinos de aguas abajo. Namibia, independiente desde hace poco, tiene sus propios planes para las aguas del río: quiere construir un gran conducto de agua hasta las zonas áridas del interior, y amenaza de vez en cuando con resucitar su antiguo proyecto de cons-

trucción de una presa en el breve tramo del río que atraviesa el país, en la Franja de Caprivi. Botswana, por su parte, quiere mantener la situación actual, que le reporta un importante y lucrativo flujo de turistas atraídos por las posibilidades de explorar un ecosistema único: el mayor delta interior del África subsahariana y un humedal de gran importancia ecológica, reconocido a nivel internacional.⁴

Aunque esta combinación de intereses, frecuentemente contrapuestos, pudiera conducir a un conflicto por el control de los recursos hídricos compartidos, se espera que las instituciones de cooperación —si son lo suficientemente fuertes y activas— puedan resolver las demandas por la competencia de las aguas, evitando enfrentamientos violentos. Los tres países crearon en 1994 la Comisión Permanente de la Cuenca del Río Okavango (OKACOM) con el objetivo de gestionar esta cuenca hidrográfica. La compenetración entre los distintos delegados de OKACOM es considerable, así como el reconocimiento de que la cooperación puede reportar mayores beneficios para todos que la lucha por las aguas o el mero reparto de caudales.⁵

Lamentablemente, esta comisión encuentra dificultades para acceder a los recursos financieros necesarios y establecer la fórmula política adecuada para catalizar una cooperación activa. Recientemente, OKACOM solicitó a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil una participación más activa de la que se da habitualmente en otras cuencas hidrográficas compartidas, reconociendo que los tres países no pueden aplicar en solitario estrategias eficaces de gestión de cuenca. Ha intentado también buscar la colaboración de donantes internacionales y de las organizaciones de conservación que promueven un desarrollo ambientalmente sostenible. Hasta la fecha, los mecanismos institucionales desarrollados han sido suficientemente eficaces, equitativos y participativos para inclinar la balanza a favor de unas relaciones de confianza y cooperación en lugar de generar tensiones y violencia.⁶

Las instituciones de la Cordillera del Condor y de la cuenca del Okavango, una amalgama de ecología y política al servicio de la paz, son dos ejemplos de un creciente abanico de iniciativas —que incluyen parques para la paz, planes de gestión de cuencas hidrográficas compartidas, acuerdos regionales sobre aguas marítimas y programas conjuntos de seguimiento ambiental— que persiguen la resolución de conflictos a través del medio ambiente. Ello implica utilizar las iniciativas de cooperación en la gestión de recursos ambientales como instrumento para transformar inseguridades y crear relaciones más armoniosas entre las partes en conflicto. A medida que este tipo de iniciativas prolifere y co-

bre impulso, pueden ayudar a transformar la actitud de la gente frente a los conflictos, así como su concepto del medio ambiente. Sin embargo, se sabe muy poco, sorprendentemente, de cómo diseñar estas iniciativas para que sean fructíferas, o en qué condiciones es más probable el éxito. Se ha investigado mucho sobre cómo contribuye la degradación ambiental a la generación de conflictos, pero existen muy pocos trabajos sistemáticos que evalúen una posibilidad igualmente importante: cómo puede contribuir a la paz la cooperación ambiental.

Medio ambiente y conflictos: un repaso a su historia

Muchos estudiosos han analizado durante los últimos 15 años si los problemas ambientales provocan o exacerban conflictos. Aunque los recursos no renovables y escasos, como el petróleo, se consideraban desde hace tiempo posible causa de conflictos, la investigación más reciente ha centrado su atención en los recursos renovables, como los bosques, las pesquerías, las aguas dulces y las tierras de labor. La mayor parte de estos trabajos, incluyendo algunos proyectos desarrollados por investigadores canadienses y suizos a mediados de los noventa, concluía que es escasa la evidencia de que la degradación ambiental contribuya de forma significativa a la guerra entre países. Encontraron, sin embargo, alguna evidencia mayor de que los problemas ambientales pueden desencadenar o exacerbar otros problemas locales derivados de divisiones sociales de carácter étnico, religioso o de clase. (Ver tabla 8-1.)⁷

A medida que la comunidad científica profundizaba en el debate sobre medio ambiente y conflicto, el concepto de «seguridad ambiental» empezó a atraer la atención de instituciones de seguridad y políticas en los países industriales. (En su acepción más común, el significado del término «seguridad ambiental» abarca una serie muy amplia de cuestiones que van más allá del análisis estricto de la vinculación entre medio ambiente y conflicto. Incluye la comprensión de las repercusiones ambientales de la preparación y desarrollo de las guerras, la redefinición del término seguridad para centrarse en amenazas ambientales y sanitarias que afectan al bienestar humano, y la utilización de las instituciones de seguridad para apoyar el estudio y la gestión del medio ambiente.) Recientemente, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, reclamaba la inclusión de consideraciones sobre la contribución del medio ambiente a los conflictos y a la inestabilidad en las estrategias de prevención de conflictos de la ONU, y en las deli-

beraciones de su Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio.⁸

Varios gobiernos nacionales y organizaciones intergubernamentales han encargado estudios sobre el concepto de seguridad ambiental en los últimos años, orientados al desarrollo de directrices de políticas y de procedimientos de aplicación. La Unión Europea ha debatido la forma de integrar este concepto en su incipiente política exterior y de seguridad, y promovió la inclusión del tema de seguridad ambiental en la Cumbre sobre Desarrollo sostenible de Johannesburgo en 2002. En Estados Unidos, varios departamentos gubernamentales —incluyendo el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Agencia de Protección Ambiental y la Agencia para Desarrollo Internacional, así como varias agencias de inteligencia— desarrollaron en los años noventa competencias y políticas para afrontar la interrelación entre medio ambiente, conflicto y seguridad. Aunque los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 hicieron que estas cuestiones pasaran a un segundo plano, muchas agencias federales y ONG de Estados Unidos continúan buscando la manera de traducir estas ideas a programas tangibles.⁹

Las afirmaciones de que la degradación ambiental provoca conflictos violentos siguen siendo discutidas. Los escépticos señalan que la sucesión de episodios causa-efecto en una mayoría de modelos sobre medio ambiente/conflictos es muy larga y poco convincente, con un sinfín de factores sociales, económicos y políticos que se interponen entre la alteración ambiental y el conflicto. Otros han cuestionado las implicaciones de este concepto, temiendo que considerar los problemas ambientales como detonante de conflictos pueda inducir a una concepción de «seguridad» de la política ambiental, alentando un pensamiento militar de «nosotros-frente-a-ellos» en un ámbito que requiere respuestas interdependientes y cooperativas.¹⁰

Estas reacciones no son sorprendentes, considerando el marco de seguridad nacional en que se debaten con frecuencia los temas de seguridad ambiental. Cabe citar como ejemplo las declaraciones realizadas en 1996 por el director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de EE UU, John Deutsch: «Los sistemas de reconocimiento nacionales, que hacen un seguimiento del movimiento de tanques a través del desierto, pueden, al mismo tiempo, hacer un seguimiento del desplazamiento del propio desierto... Añadir esta dimensión ambiental al análisis político, económico y militar convencional mejora nuestra capacidad de alertar a los políticos sobre posibles conflictos, inestabilidad o desastres humanos, y a identificar situaciones que pueden requerir una intervención norteamericana.»¹¹

Tabla 8-1. Selección de Iniciativas Nacionales e Internacionales sobre Medio Ambiente, Conflictos, Paz y Seguridad

Grupo o país	Año	Iniciativa
Club de Roma/ Departamento de Estado de EE UU	1972 1981	Los informes Los Límites del Crecimiento del Club de Roma y el Global 2000 Informe al presidente de EEUU alertaban sobre los riesgos ambientales y toda una serie de cambios socioeconómicos asociados a estos riesgos (crecimiento demográfico, urbanización, migraciones) que podrían desencadenar conflictos sociales.
Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad	1982	En su primer informe, Seguridad Común, la comisión insistía en la relación entre seguridad y medio ambiente.
Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo	1987	En el informe Nuestro Futuro Común, la comisión ampliaba el concepto de seguridad: «La noción de seguridad, tal y como se viene entendiendo tradicionalmente —en términos de amenazas políticas y militares a la soberanía nacional—, ha de ser ampliada para incluir las crecientes repercusiones de la tensión ambiental a nivel local, nacional y mundial». La comisión concluía que «así, la tensión ambiental puede constituir un elemento importante de la red de causalidades asociada a cualquier conflicto, pudiendo en algunos casos ser un importante catalizador».
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) Peace Research Institute (PRIO)	1988	Un programa conjunto entre el PNUMA y el Instituto de Estudios para la Paz, de Oslo, sobre «Actividades Militares y el Medio Ambiente Humano» incluía proyectos de investigación empírica concebidos y desarrollados principalmente por este instituto. A partir de esta iniciativa, las investigaciones del instituto se centraron principalmente en medio ambiente y seguridad.
Unión Soviética	1989	Durante los últimos 15 años han surgido propuestas en repetidas ocasiones para crear un Consejo de Seguridad Ecológica en el seno de las Naciones Unidas, siendo la primera sugerencia elevar las cuestiones ambientales a este rango realizada a la 46 Asamblea General por el ministro de Exteriores soviético Eduard Shevardnadze y el presidente Mikhail Gorbachev.
Gobierno de Noruega	1989	El ministro de Defensa Johan Jorgen Holst señalaba en 1989 que los problemas ambientales podrían convertirse en factores importantes en el desarrollo de conflictos violentos.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	1994	El Programa de Naciones las Unidas para el Desarrollo incluía de forma explícita la seguridad ambiental como una de las variables de la «seguridad humana», un indicador que sigue teniendo preeminencia en el PNUD y en algunos gobiernos nacionales con mucho peso, como Canadá.

Gobierno Alemán	1996	El Ministerio Federal de Medio Ambiente encargaba un informe actualizado sobre medio ambiente y conflictos para analizar las posibilidades de fortalecer la política y la normativa internacional sobre medio ambiente.
Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo	1998	El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo encargaba un informe actualizado sobre medio ambiente y conflictos.
Organización del Tratado del Atlántico Norte	1999	En marzo de 1999, el Comité de Desafíos de la Sociedad Moderna de la Organización del Tratado del Atlántico Norte publicaba un amplio informe, Medio Ambiente y Seguridad en el Contexto Internacional, precedido de un proceso de consulta con responsables y expertos en política de seguridad, de medio ambiente y de asuntos exteriores.
Unión Europea (UE)	2001	En abril de 2001, el Consejo de Asuntos Generales de la UE presentaba su estrategia de integración ambiental en cuestiones de medio ambiente y seguridad y la contribución del desarrollo sostenible a la seguridad regional (aprobado en marzo de 2002).
	2002	La UE debatía cómo integrar cuestiones de seguridad ambiental en sus incipientes políticas comunes de asuntos exteriores y de seguridad, y proponía que fuera uno de los temas a tratar en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible de 2002.
Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo	2002	La Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo estudiaba la forma de adaptar la evaluación de las repercusiones de la paz y de los conflictos a una selección de proyectos de su programa ambiental.
Naciones Unidas	2002	El secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, reclamaba una mayor integración de consideraciones sobre la contribución del medio ambiente a los conflictos y a la inestabilidad, en las estrategias de prevención de conflictos de la organización y en las deliberaciones de su Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios.
Gobierno de Alemania	2004	El Plan de Acción Federal sobre Prevención de Crisis Civiles, Resolución de Conflictos y Construcción de la Paz tras los Conflictos (publicado en mayo de 2004, tras su aprobación por el Consejo de Ministros) identificaba el desarrollo sostenible y la cooperación ambiental transfronteriza como vías fundamentales para promover la paz y la estabilidad.

Fuente: ver nota 7 al final.

Muchos observadores atribuyen segundas intenciones a este tipo de declaraciones. Se sospecha que el interés por las relaciones entre medio ambiente y conflicto no refleja una preocupación sincera por estas cuestiones, sino la pretensión de identificar y aislar puntos calientes conflictivos. Las preocupaciones ambientales pueden servir, incluso, de excusa para una intervención —como el repentino interés del gobierno de EE UU por la difícil situación en la que se encontraban desde hace mucho tiempo los «árabes de los pantanos», coincidiendo con la intervención militar contra el régimen de Sadam Hussein. Desde esta perspectiva, el interés, pongamos por caso, de las fuerzas armadas de EE UU por la devastadora ausencia de cobertura vegetal en el campo en Haití, podría deberse al deseo de prevenir oleadas de refugiados de Haití, más que a la búsqueda de soluciones para mitigar la pobreza endémica o de invertir la degradación de recursos naturales vitales.

A pesar del impulso que el concepto de seguridad ambiental ha tenido en gran parte del mundo industrial, no ha sido muy bien acogido a nivel mundial. Hace tiempo que los gobiernos del Sur desconfían de la creciente preocupación del Norte por la protección ambiental, temiendo que pueda entorpecer su desarrollo económico. En el contexto de las frecuentes desavenencias en el diálogo entre Norte y Sur sobre medio ambiente, los países pobres consideran a menudo que el concepto de seguridad ambiental es un pretexto más de los países ricos al servicio de sus propios intereses por controlar los recursos naturales y las estrategias de desarrollo. Desde esta perspectiva, el énfasis del Norte por las amenazas a la seguridad en el Sur traslada la responsabilidad de los males del mundo a los países pobres, avala la intervención del Norte en el uso de recursos del Sur, y acentúa la fragilidad de la soberanía de los países del Sur ante poderes económicos, militares e institucionales completamente desiguales. Desde hace tiempo, por ejemplo, muchos brasileños sospechan que la designación de la Amazonía como el «pulmón del mundo» por parte del Norte forma parte de una campaña para «internacionalizar» la selva húmeda e impedir el desarrollo de esta región.¹²

Debido a estos recelos, el intento de reformular el debate ambiental en términos de seguridad no ha sido un catalizador muy eficaz para la mayor colaboración mundial en temas de medio ambiente. El dilema estriba, por tanto, en que plantear un problema en términos de «seguridad ambiental» puede inhibir la colaboración allí donde son más acuciantes las condiciones de inseguridad ecológica de las personas y las comunidades.

¿Por qué el medio ambiente?

Cada vez son más los que opinan que centrar las cuestiones en el tema de la paz —y no en el de la seguridad— puede ser la vía para salir de este atolladero. Como herramienta para avanzar en procesos de pacificación, el medio ambiente puede aportar elementos útiles, únicos incluso, que se prestan muy bien al proceso de transformación de conflictos y consecución de la paz. Los desafíos ambientales no conocen fronteras, requieren perspectivas a largo plazo, promueven la participación local y no gubernamental, y favorecen el sentido de comunidad, superando relaciones económicas polarizadoras. Estas características hacen que, en ocasiones, la colaboración ambiental transfronteriza sea difícil de conseguir, pero cuando se establece puede ayudar a mejorar la confianza, a crear hábitos de cooperación, a lograr identidades comunes relacionadas con recursos compartidos, y a establecer derechos y aspiraciones reconocidos por ambas partes.¹³

La interdependencia de los ecosistemas brinda posibles beneficios a todas las partes. Si se consideran de forma aislada los problemas ambientales generan con frecuencia fuertes dicotomías, complicando enormemente la cooperación. La mayor parte de la normativa internacional, por ejemplo, se basa en la premisa de que los intereses de los estados de la cuenca alta, en términos de utilización del agua y protección ambiental, son esencialmente diferentes de los de la cuenca baja. Sin embargo, las comunidades están unidas habitualmente por muchas interdependencias ecológicas simultáneas, que se solapan entre sí. Un paraje considerado aguas arriba en una relación ecológica, puede resultar aguas abajo en otra. (Ver capítulo 5.) El viento transporta los humos de las chimeneas de la industria China hasta Japón, por ejemplo, pero los dos países comparten un ecosistema marino regional. Estados Unidos está aguas arriba de México en el río Colorado, pero «aires abajo» (en sentido físico al menos) de las industrias tóxicas que prosperan en la frontera entre ambos países. Estas interdependencias complejas proporcionan la oportunidad de reunir en un mismo paquete diversos problemas ambientales, favoreciendo una colaboración ambiental más sólida.

Por su propia naturaleza, los problemas ambientales exigen medidas preventivas, suponen un horizonte a más largo plazo y requieren la valoración de posibles cambios repentinos, sorprendentes y espectaculares. Teniendo en cuenta estas características, la cooperación ambiental puede propiciar unas decisiones políticas a más largo plazo, que otorguen mayor peso a los beneficios futuros en los cálculos actuales. Es más frecuente

en los últimos años, por ejemplo, que los estados que firman acuerdos sobre cuencas hidrográficas compartidas establezcan una comisión permanente de cuenca como plataforma para el intercambio de información e iniciativas de toma conjunta de datos, y para establecer una perspectiva a más largo plazo sobre gestión compartida de la cuenca.¹⁴

Las cuestiones ambientales incentivan a que las personas trabajen en un ámbito que puede servir de lugar de encuentro entre sociedades, así como de estados. Las interdependencias ambientales pueden servir de vínculo entre asambleas locales, trascendiendo fronteras y facilitando los primeros pasos de un diálogo que, en ocasiones, es difícil emprender a través de cauces oficiales. Con el tiempo, una interacción regular entre científicos y ONG puede ayudar a construir una base de confianza que favorezca la colaboración. A modo de ejemplo, a pesar de sus enfrentamientos diarios en las calles de Cisjordania y de la Franja de Gaza, los palestinos y los israelíes siguen reuniéndose de forma informal para gestionar aspectos concretos de los recursos hídricos que comparten.

Que la creciente interdependencia constituye una fuerza para la paz en la política mundial es casi artículo de fe entre los internacionalistas liberales. Sin embargo, la interdependencia basada predominantemente en el comercio y en las inversiones puede tener efectos profundamente polarizadores, como se ha visto en la reacción contra la globalización económica. La colaboración ambiental proporciona una oportunidad importante de construir un sentido de comunidad internacional más allá de la esfera estrecha y con frecuencia polarizadora de los vínculos económicos. Por ejemplo, muchas organizaciones ciudadanas y grupos de base que se oponían en México y en Estados Unidos al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) están trabajando en iniciativas conjuntas de protección ambiental a ambos lados y a lo largo de la frontera.¹⁵

También puede ser que la cooperación ambiental transfronteriza contribuya a crear un concepto de lugar y de comunidad más ampliamente compartido, objetivo más ambicioso e hipotético por ahora. Uno de los resultados podría ser debilitar los anclajes de unas identidades políticas excluyentes, propiciando un sentido más amplio de comunidad ecológica.

La cooperación ambiental como medio para la paz

La mayoría de las iniciativas ambientales de pacificación podrían incluirse en una de las siguientes categorías, que se solapan parcialmente: es-

fuerzos para evitar conflictos relacionados directamente con el medio ambiente; intentos para iniciar y mantener un diálogo entre las partes en conflicto; e iniciativas para crear bases perdurables para la paz. Si el requisito mínimo para la paz es la ausencia de conflicto violento, la cooperación ambiental puede jugar un papel importante, anticipándose a la violencia que puede desencadenarse a causa de la sobreexplotación de recursos, la degradación de los ecosistemas o la destrucción de formas de subsistencia que dependen de los recursos naturales. No es sorprendente, por tanto, que la mayor parte de los estudios que vinculan degradación ambiental con enfrentamientos violentos señalen la necesidad de aliviar la presión sobre los recursos básicos para la subsistencia de las personas y mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones frente a los desafíos ambientales. En otras palabras, la forma de pacificación ambiental más eficaz puede que sea anticiparse a los conflictos provocados por cuestiones ambientales.¹⁶

La cooperación ambiental también puede contribuir a suavizar los agravios derivados o agudizados por injusticias ecológicas. Cuando se enconan los problemas ambientales, puede crearse un nexo peligroso entre inseguridad material y marginalidad. En situaciones en las que la pertenencia a una etnia determinada afecta a las oportunidades políticas y económicas de las personas, es frecuente que los impactos ambientales afecten también de forma desigual a las distintas etnias. Así, la mayor parte de la población de muchas de las zonas más contaminadas de las repúblicas bálticas pos soviéticas es de etnia rusa, lo que genera una situación potencialmente explosiva en la que se mezclan distintos elementos: una identidad étnico-nacional reforzada, desigualdades sociales cada vez más acusadas y agravios ambientales. Una cooperación ambiental activa podría mitigar una fuente importante de resentimientos que está agravando este tipo de divisiones sociales.

Un segundo enfoque de la pacificación ambiental va más allá de los conflictos con un componente ambiental específico; busca la paz a través de respuestas cooperativas a desafíos ambientales compartidos. Las iniciativas dirigidas a solucionar problemas ambientales comunes pueden ser utilizadas para establecer un diálogo donde otros intentos diplomáticos han fracasado. En muchos casos, gobiernos enzarzados en relaciones caracterizadas por la desconfianza y la hostilidad —cuando no por enfrentamientos violentos— han encontrado en las cuestiones ambientales uno de los pocos temas que les permiten mantener un diálogo prolongado.

Uno de los conflictos más graves sin resolver en la región políticamente inestable del Cáucaso es el enfrentamiento entre Armenia y

Azerbaiyán por el control del enclave de Nagorno Karabaj. La República de Georgia, mediadora en el diálogo sobre cuestiones de conservación, persuadió a Armenia y a Azerbaiyán en otoño de 2000 a establecer una Reserva de la Biosfera trilateral en la región sur del Cáucaso. Los organizadores confían en que la cooperación ambiental en la región favorezca la conservación de la naturaleza, el desarrollo sostenible y, sobre todo, la estabilidad política. Este proyecto a largo plazo se centrará, en una primera fase, en la recopilación de datos, en la capacitación y en la sensibilización ambiental. Aunque Armenia y Azerbaiyán no quieren en la actualidad cooperar directamente, el acuerdo prevé la creación de Reservas Naturales de la Biosfera que se fusionarían con el tiempo. Los dos gobiernos han solicitado también una evaluación ambiental internacional independiente sobre Nagorno Karabaj; datos objetivos aceptables para ambas partes podrían servir de base para la cooperación.¹⁷

En la región de Cachemira, zona de agrias disputas entre la India y Pakistán desde la descolonización británica al término de la Segunda Guerra Mundial, se está desarrollando un intento parecido. Algunos conservacionistas internacionales afirman que la declaración de un Parque para la Paz en las montañas de Karakorum entre la India y Pakistán, en la zona más occidental de la gran cadena montañosa del Himalaya, ayudaría a resolver el conflicto fronterizo, promoviendo una gestión conjunta de este entorno único de glaciares, donde muchas de las bajas militares se deben a la dureza del clima más que al fuego enemigo. La idea de una gestión conjunta se basa también en el reconocimiento de que la contaminación es la mayor amenaza para este ecosistema único. Un programa de conservación conjunto en una zona remota y despoblada, donde el coste de mantener operaciones militares prolongadas es prohibitivo, no tiene muchas probabilidades de transformar la dinámica básica del conflicto entre la India y Pakistán. Sin embargo, dado el cese de hostilidades actual y la reciente mejoría de las relaciones diplomáticas entre ambos países, se acentúa la impresión de que un mayor compromiso transfronterizo de este tipo puede ser útil para la solución del conflicto.¹⁸

Compartir los desafíos ambientales puede ser útil no sólo para iniciar el diálogo, sino para transformar relaciones conflictivas, eliminando barreras que impiden la colaboración —transformando la desconfianza, los celos y los intereses divergentes en conocimientos y objetivos compartidos. Las cuestiones técnicas complejas, en las que las partes parten de un conocimiento fragmentario y enfrentado, pueden aumentar la desconfianza. Para superar este problema, la complejidad técnica de muchas cuestiones ambientales podría aprovecharse para crear una

dinámica de cooperación y compartir conocimientos. OKACOM, por ejemplo, identificó la evaluación conjunta del impacto de proyectos hidroeléctricos y de regadío y de las variaciones de caudal del Okavango como un paso fundamental para desarrollar líneas básicas comunes para la gestión eficaz y pacífica de los recursos hídricos.¹⁹

Los más escépticos pueden caer en la tentación de descartar estas iniciativas, tachándolas de cuestiones marginales, sin relación alguna con el meollo de conflictos enquistados —quizá como la cooperación de las grandes potencias en cuestiones espaciales durante la Guerra Fría. Pero los intereses políticos y económicos en juego en la cooperación ambiental son muy grandes. En los ejemplos citados en este capítulo, todas las partes comprendieron su importancia. Los problemas asociados a las cuencas hidrográficas, la biodiversidad regional y los ecosistemas forestales compartidos, así como la gestión de los recursos hídricos y el territorio, son cuestiones de gran trascendencia que comprometen a los países al más alto nivel.

Una tercera línea de pacificación ambiental reconoce que la sostenibilidad es fundamental para lograr una paz sólida. Una visión estrecha sobre si la escasez de agua «genera» violencia entre israelíes y palestinos, por ejemplo, ignora la cuestión principal: al tratarse de un asunto en el que hay intereses importantes en juego, la solución de los problemas de las aguas compartidas se convierte en la condición necesaria para una paz más amplia. Si bien las tensiones entre israelíes y palestinos relacionadas con el agua puede que no hayan provocado enfrentamientos a gran escala, la gestión de los recursos hídricos no sólo constituye una potencial línea de salvaguarda para mantener el diálogo durante el conflicto, sino también una cuestión clave en las negociaciones para resolver el conflicto. En los Acuerdos de Oslo entre palestinos e israelíes, la problemática del agua contó con un grupo propio de negociación, al igual que durante negociaciones iniciadas en 2004 entre la India y Paquistán. Independientemente de si el agua es una de las causas del conflicto o simplemente agudiza las diferencias existentes, una paz duradera no será posible sin una solución sostenible al equilibrio de los recursos hídricos de la región.²⁰

Desafíos pendientes

A pesar del potencial conciliador del medio ambiente, estaría justificada una postura escéptica si este tipo de iniciativas se desarrollasen en la limitada esfera de los gobiernos y de las elites económicas y políticas.

Las iniciativas que mejoran la confianza y la reciprocidad entre gobiernos sin promover una base más amplia y social para la paz corren el riesgo de reforzar la lógica estatal de seguridad nacional, cuya aportación al proceso de paz puede considerarse nula. Tienden también a incentivar esfuerzos de mitigación del conflicto a corto plazo, sin abordar el problema en toda su dimensión. Un acuerdo anejo al TLC, por ejemplo, establecía un mecanismo innovador para la financiación de proyectos comunitarios en la frontera entre EE UU y México. Pero las inversiones en iniciativas de cooperación ascendieron durante los primeros años a una pequeña fracción tan sólo del presupuesto previsto inicialmente, y muchos grupos ciudadanos a ambos lados de la frontera se quejaron de que estaban siendo excluidos del proceso.²¹

Las iniciativas limitadas a la esfera gubernamental también corren el riesgo de crear un marco que facilita el expolio de los recursos, y que no promueve la paz ni la sostenibilidad. Muchos acuerdos internacionales sobre aguas fluviales hacen declaraciones grandilocuentes sobre los beneficios de la gestión cooperativa de cuencas hidrográficas, mientras promueven principalmente proyectos de desarrollo de los recursos hídricos y trasvases entre cuencas que requieren grandes inversiones de capital.

Análogamente, los parques para la paz del sur de África facilitan la reconciliación de enemigos de la época del *apartheid*, consiguiendo, además, mejoras en conservación de la naturaleza al eliminar las barreras políticas que fragmentan los hábitats de forma arbitraria. Pero existe el riesgo de que los gobiernos estén tomando decisiones sin contar con la población más afectada por los proyectos. El ecoturismo beneficia bastante más a los grandes propietarios de hoteles y a los inversores extranjeros que a la gente que vive a la sombra de estos parques internacionales y zonas de conservación transfronterizas. En la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África, la declaración de zonas transfronterizas de conservación ha impulsado de forma importante la colaboración regional. Sin embargo, el éxito de los proyectos ha sido mucho mayor en aquellos casos donde, tras un proceso apresurado y vertical de decisión en la declaración de los primeros parques para la paz, se ha cedido a las comunidades locales un mayor control sobre la tierra y sobre el uso de sus recursos.²²

La conservación transfronteriza de la naturaleza puede contribuir considerablemente a la prevención de conflictos, principalmente facilitando la comunicación, mejorando la subsistencia local y promoviendo los beneficios ecológicos, sociales, económicos y políticos asociados a los espacios protegidos. Existen tensiones, no obstante, entre los impe-

rativos de conservación de la naturaleza gestionados por el Estado y las actividades económicas de la población indígena.

También es preciso abordar con realismo la cuestión crucial del grado de compromiso que se pretende alcanzar. Incluso iniciativas que han sido diseñadas pensando en la paz y en afianzar la confianza mutua no han pasado de ser declaraciones de buenas intenciones. El mar de Aral es un ejemplo aleccionador sobre los retos que implica la pacificación ambiental. Cuando se desmoronó la Unión Soviética en 1991, la masa de agua que en 1960 constituía todavía el cuarto mar interior mayor del mundo había quedado reducida a una mera sombra de lo que fuera antaño. La construcción de embalses y el trasvase para regadío de sus principales ríos tributarios habían hecho descender 15 metros el nivel de las aguas, reduciendo a la mitad la superficie del mar y su volumen a una tercera parte, mientras se multiplicaba por tres su salinidad. Los nuevos estados independientes de Asia Central se enfrentaron a una crisis socioeconómica cada vez más aguda, se generó una situación que favorecía un posible estallido de conflictos por el agua entre las distintas etnias y nacionalidades.²³

Sin embargo, los estados ribereños del mar de Aral y de sus tributarios, el Amu y el Syr Darya, labraron un marco de cooperación para responder a la crisis con ayuda del Banco Mundial y de otras instituciones occidentales. Al hacerlo, estabilizaron sus relaciones interestatales en un período de agitación política regional. La colaboración iniciada en cuestiones relacionadas con las aguas por los nuevos estados independientes postsoviéticos puede haber contribuido a evitar enfrentamientos violentos por los recursos hídricos, según la investigadora Erika Weintal.²⁴

Durante el tumultuoso período pos soviético, su interdependencia ha sido suficiente para atraer a Uzbekistán, Kazajistán, Turkmenistán, Tayikistán, y Kirguizistán a la mesa de negociaciones, pero no ha modificado el problema fundamental: la lenta agonía del mar de Aral ha aumentado la inseguridad de las gentes de esta región. La causa principal —unas prácticas agrarias insostenibles— apenas se ha abordado, y el nuevo marco de cooperación reserva muy poco o ningún espacio democrático a los interesados y a la sociedad civil. El Banco Mundial y las agencias bilaterales de cooperación puede que hayan tenido un papel catalizador, ayudando a negociar un acuerdo interestatal durante la crisis, pero han fracasado en la creación de formas más sólidas de gobernanza ambiental en la región. De hecho, el síndrome por el incumplimiento de los compromisos alcanzados, conocido como «fatiga de los donantes», ya ha hecho su aparición y existe un profundo cinis-

mo sobre las motivaciones de los gobiernos regionales y de las instituciones internacionales. Transformar esta situación va a exigir compromisos financieros a largo plazo para reorientar la economía de la región hacia la sostenibilidad, así como nuevas iniciativas que promuevan el compromiso de la sociedad civil en el proceso.²⁵

Convirtiendo la pacificación ambiental en realidad

Es evidente desde hace tiempo que la cooperación ambiental transfronteriza puede reportar beneficios ambientales, económicos y políticos tangibles, aunque no siempre se haya tenido en cuenta. Diseñadas correctamente, las iniciativas ambientales pueden también reducir las tensiones y la probabilidad de enfrentamientos violentos entre países y comunidades. Las estrategias de pacificación ambiental brindan la posibilidad de labrar marcos positivos y prácticos para las políticas de cooperación, que pueden comprometer a gran número de interesados en un proceso en el que se combinan preocupaciones ambientales, de desarrollo y de paz.

Obviamente, la cooperación ambiental no surge fácil ni espontáneamente, ni promueve automáticamente la paz. Todo depende de la forma de cooperación institucional adoptada. No obstante, sabemos poco sobre las iniciativas ambientales diseñadas específicamente para abordar la violencia y la inseguridad. Sencillamente, los gobiernos y demás implicados no han desarrollado suficientes actividades de pacificación relacionadas con problemas ambientales como para que se puedan obtener conclusiones. Allí donde se han iniciado programas de esta índole, se está empezando a compartir las experiencias y los conocimientos sobre pacificación ambiental, a través de evaluaciones del componente de paz y conflicto en los proyectos y programas ambientales. Sin estos conocimientos, la comunidad internacional puede estar desaprovechando importantes oportunidades de pacificación a escala ambiental.

El desafío, es por tanto, recopilar evidencias —por muy parcial e indirectas que sean— de las nuevas oportunidades que pueden brindar unas estrategias de pacificación ambiental más enérgicas. Estas evidencias podrían ser utilizadas para instar a los gobiernos, a las instituciones intergubernamentales, a los movimientos sociales y a otros interesados a que promuevan la cooperación ambiental con mayor contundencia. La identificación de resultados creíbles de pacificación derivados de estos proyectos puede hacer que la gente esté más dispuesta a invertir en ellos.

La Iniciativa para el Medio Ambiente y la Seguridad (IMAS), que se puso en marcha en 2002, es un importante intento para comprobar los argumentos sobre pacificación ambiental. Colaboran en ella la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su objetivo es identificar, situar geográficamente y responder a las situaciones en que los problemas ambientales amenazan con generar tensiones, o brindan oportunidades de crear sinergias entre las comunidades, los países y las regiones.²⁶

Este esfuerzo no sólo merece mención por aplicar un enfoque ambiental a la pacificación. Se trata, además, de la primera iniciativa de cooperación formal entre estas tres organizaciones, especializadas respectivamente en seguridad, medio ambiente y desarrollo. Como resultado, la IMAS se beneficia enormemente de su experiencia, distinta y complementaria, así como de una presencia real en las regiones donde opera: los países del sudeste de Europa, Asia Central y sur del Cáucaso. (Ver cuadro 8-1, pp. 274-275.)²⁷

En una distribución aproximada de tareas, la OSCE se encargaría del desarrollo de políticas y de las cuestiones políticas, el PNUMA aportaría su experiencia en términos de evaluación, comunicación visual y presentación, y el PNUD se ocuparía más directamente del desarrollo institucional y de la ejecución de los proyectos. Los desafíos pendientes son muchos, ciertamente: las respectivas culturas y la forma de funcionamiento de las tres organizaciones asociadas son muy diferentes, y no están diseñadas para una colaboración formal con otras instituciones internacionales ni para una gestión conjunta de proyectos.

La IMAS es un buen ejemplo de los obstáculos a los que habitualmente se enfrentan los intentos de llevar a la práctica la pacificación ambiental. Es frecuente que los gobiernos cuestionen el concepto de vincular el medio ambiente y la seguridad, o que al menos lo consideren menos importante que otros problemas de la región. Al mismo tiempo, la iniciativa se enfrenta a expectativas financieras, políticas y otras aspiraciones de desarrollo que superan sus competencias. Las distintas partes interesadas tienen objetivos diferentes, y las sensibilidades políticas siempre tienen que ser tenidas en cuenta. A pesar de estos problemas, el interés de la IMAS radica precisamente en su dimensión práctica, que servirá para desvelar la complejidad de la pacificación ambiental en el trabajo cotidiano.

Regiones del mundo tan dispares como Europa del Este pos soviética, el sur de África después del *apartheid*, el nordeste de Asia tras la

Guerra Fría y Estados Unidos bajo el acuerdo NAFTA, están estableciendo nuevas relaciones de seguridad tras un período particularmente turbulento de cambios internacionales. En cada una de estas regiones, las transformaciones de la pasada década han creado un espacio político común entre estados y sociedades para la búsqueda de un futuro más pacífico y cooperativo, a pesar incluso de la aparición de nuevos y desalentadores desafíos para la paz y a la seguridad.

Otro ingrediente nuevo es la globalización. Sus efectos son complejos, y sin duda no siempre positivos para la sostenibilidad ecológica. Pero la capacidad que tiene la globalización para que las dinámicas políticas rebasen el estrecho ámbito de las relaciones entre estados, trasladándolas al contexto más amplio de las relaciones entre sociedades, es un síntoma de salud. Merece la pena, indudablemente, averiguar si estos cambios pueden propiciar procesos de paz, atenuar la inseguridad ambiental y romper con la lógica de no aportar nada, de lo que pecan tan frecuentemente las relaciones internacionales.²⁸

Cuadro 8-1. Abordando los riesgos ambientales y de seguridad y sus oportunidades en el sur del Cáucaso

La región sur del Cáucaso —constituída por Armenia, Georgia y Azerbaiyán— ha sido desde hace mucho tiempo un foco de cambios, y puente entre Asia y Europa. Las transformaciones sociales, políticas y económicas están alterando hoy relaciones de siglos entre países y comunidades y afectando al medio ambiente natural. La región está marcada por la inestabilidad, pudiendo distinguirse dos niveles. En primer lugar, hay un constante riesgo de conflictos violentos por temas de identidad relacionados con problemas heredados tras el desmoronamiento de la Unión Soviética, incluyendo el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por la región de Nagorno Karabaj, el de Georgia y Ossetia y el de Georgia y Abjazia, así como el posible desbordamiento del conflicto del norte del Cáucaso. En segundo lugar, pueden surgir otros conflictos, generalmente menos violentos, relacionados con el descenso de nivel de vida y con los cambios en el panorama político generados por los enfrentamientos entre grupos dominantes y grupos privilegiados rivales, o entre «ganadores» y «perdedores» del proceso de desarrollo socioeconómico pos soviético.

Los países del sur del Cáucaso también están enfrentándose a problemas ambientales inmensos, legado del período soviético. Entre los principales problemas que crean tensiones en las relaciones interestatales y afectan a la seguridad humana cabe citar la falta de datos actualizados y exactos; la deficiente calidad de las aguas y del tratamiento de aguas residuales; la degradación de los sistemas de riego y drenaje;

la deforestación; y el deterioro de los suelos, incluyendo corrimientos de tierras y problemas de desertización. La contaminación petrolífera, los terremotos, la situación del mar Negro y del mar Caspio y la contaminación radioactiva no afectan a los tres países por igual, pero también entrañan riesgos de efectos ambientales negativos transfronterizos.

Representantes de los ministerios de Medio Ambiente, Exteriores, Agricultura, Defensa y Salud de los gobiernos de Armenia, Azerbayán y Georgia, así como de la sociedad civil y de la comunidad científica, participaron en mayo de 2004 en la evaluación de una Iniciativa sobre Medio Ambiente y Seguridad. Una de las cuestiones más importantes de la Iniciativa era cómo propiciar la cooperación ambiental en zonas transfronterizas prioritarias donde coinciden preocupaciones de seguridad y presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

Se identificaron tres tipos de vínculos entre medio ambiente y seguridad. En Nagorno Karabaj y Abjazia, la degradación ambiental de las zonas en conflicto y la falta de información sobre el estado del medio ambiente son elementos conflictivos. Por otra parte, la creciente productividad económica podría incrementar las tensiones relacionadas con el acceso a recursos naturales como las aguas limpias, los suelos y el territorio urbanizable. Por último, la falta de gestión adecuada de los recursos naturales y del medio ambiente por parte de los gobiernos podría agravar el malestar de la población y provocar una pérdida de legitimidad de los gobiernos en este período pos soviético de gran fragilidad.

A pesar de sus intereses contrapuestos, los gobiernos del sur del Cáucaso reconocen que algunos desafíos ambientales requieren una acción conjunta, como han puesto de manifiesto varios de los proyectos de gestión de la cuenca del río Kura-Araks. A lo largo de la evaluación, varios grupos afirmaron claramente su voluntad de colaboración con las instituciones internacionales para aumentar la cantidad de información ambiental y datos de contaminación disponibles, para poder abordar así los problemas comunes y reducir la presión sobre los recursos naturales, aunque los graves desacuerdos entre las partes siguen entorpeciendo los esfuerzos de cooperación.

Para abordar las prioridades de medio ambiente y seguridad, IMAS ha recopilado, en un Programa Preliminar de Trabajo, las actividades que las organizaciones colaboradoras sugieren poner en marcha en el marco de la iniciativa. Las actividades serán desarrolladas en estrecha colaboración con los interesados de cada región y formarán parte de un enfoque «con tres pilares»: evaluación a fondo de la vulnerabilidad, alerta temprana y seguimiento de las zonas «de riesgo»; desarrollo y aplicación de políticas; desarrollo institucional, capacitación y medidas legales.

Gianluca Rampolla,
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y
Moira Feil, Adelphi Research

Fuente: ver nota nº 27 al final.

Prioridades de medio ambiente y seguridad en el sur del Cáucaso



Degradación de los suelos: contaminación debida a niveles altos de pesticidas o de metales pesados (heredada en su mayor parte del periodo soviético); salinización y erosión debida a un mantenimiento inadecuado de los sistemas de riego y a la subida de la capa freática.

Areas afectadas por deforestación

Pastizales degradados por sobrepastoreo

Contaminación de las aguas

Aguas transfronterizas e interiores contaminadas

Costas afectadas

Planta de procesamiento (refinería o terminal de petróleo), centro minero, o complejo industrial obsoleto de la época soviética: fuente importante de emisiones contaminantes a la atmósfera, los suelos o las aguas.

Oleoducto Bakú - Tbilisi- Ceyhan

Cuestiones de Seguridad

Antiguas fronteras administrativas de las regiones autónomas de la Unión Soviética (Osetia Sur y Nagorno-Karabaj oficialmente han sido disueltas

Zonas conflictivas fuera de control de las autoridades centrales

Por parte de las tres instituciones este mapa no implica la expresión de ninguna opinión sobre el estatus legal de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas bajo su autoridad, ni sobre delimitación de fronteras y límites. Adaptado y simplificado a partir de un mapa en color de Philippe Rekacewicz, PNUMA/Grid-Arendal, Julio 2004.