

# EL MAP ENTRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS ZONAS DE FRONTERA EN LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

Eduardo Gudynas

**CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social),  
Montevideo, Uruguay.  
www.ambiental.net**

La zona trinacional de Acre, Pando y Madre de Dios, compartida entre Brasil, Bolivia y Perú, está en el centro de la atención internacional por varios motivos. Posiblemente el más conocido sea la construcción de las carreteras y puentes que vinculan a los tres países. Pero esa zona también ha sido el escenario de muchas reacciones sociales sobre cómo enfrentar los desafíos que implica este nuevo tipo de interconexiones. En ese aspecto, han tenido lugar fenómenos extremadamente interesantes, destacándose un caso exitoso de conformación de una coalición ciudadana transnacional específicamente orientada a resolver los problemas de desarrollo regional - la iniciativa ciudadana del MAP.

Los acontecimientos que están teniendo lugar en la zona del MAP reflejan varios procesos que están en marcha en América del Sur, y que responden a factores como la inserción internacional de los países en la globalización actual o las reacciones ciudadanas frente a sus efectos. El propósito de este artículo es presentar algunas reflexiones sobre esos aspectos, haciéndolo tanto en sus implicaciones conceptuales y prácticas, como en comparación a otras circunstancias que se observan en América del Sur.

En efecto, el énfasis en la exportación de recursos naturales aparece como un factor clave para explicar decisiones como la construcción de nuevas interconexiones físicas. Esas medidas se dan en un marco bajo el cual existe una profunda reconfiguración del papel del Estado, y de cómo se lleva adelante la gestión territorial. Los factores en juego explican consecuencias como una redefinición de las fronteras, una persistente

confusión entre interconexión con integración regional, y el surgimiento de movimientos ciudadanos que buscan reapropiarse de la gestión territorial, y de los cuales la iniciativa ciudadana del MAP es un ejemplo contundente. Algunas de estas ideas han sido analizadas en Gudynas (2005a y 2005b)

## FRONTERAS Y TERRITORIO EN LA GLOBALIZACIÓN ACTUAL

Las ideas convencionales sobre las zonas de frontera estaban basadas en límites físicos entre Estados. Esa concepción descansa sobre una postura convencional de la soberanía, como defensa del espacio territorial de cada país. Rápidamente se ha comprendido que es necesario ir más allá de un mero límite geográfico entre países para reconocer a la frontera como una amplia zona, donde están en marcha muchos procesos sociales y económicos, y con diferentes expresiones territoriales (véase la revisión en Londoño Mota, 2003). Se reconoce de esta manera que además de los aspectos clásicos vinculados a la soberanía, existen otros tanto o más importantes, como los comerciales y aduaneros, las interacciones entre comunidades culturales, y los efectos ambientales.

Uno de los procesos más importantes de los últimos años por sus impactos en las zonas fronterizas han sido los cambios en las estrategias comerciales de América Latina, y en la forma en que los países se vinculan los procesos globales. La consigna ha sido liberalizar el comercio, y por lo tanto se apunta a aumentar las exportaciones, particularmente de recursos naturales. Estas

modificaciones tienen efectos palpables en las zonas de frontera, tales como las de Madre de Dios - Acre - Pando (MAP), donde se observan por una creciente "porosidad" fronteriza desde el punto de vista comercial. Asimismo, el creciente volumen de exportaciones de recursos naturales genera demanda de mayores interconexiones en carreteras para poder transportar mercaderías e insumos.

Si bien estos cambios han tenido diferentes énfasis y ritmos, conservan aspectos básicos por todos compartidos. En primer lugar, el Estado-nación se "desterritorializa". Esto no significa perder secciones del territorio, que pasan a quedar en manos de otro Estado, sino que describe una reducción y debilitamiento para regular y controlar el propio territorio. Encontramos con zonas donde la presencia estatal es muy débil, no hay cobertura adecuada de servicios de salud o educación, la protección ambiental casi no existe, y los derechos ciudadanos no son protegidos y la administración de justicia es muy limitada. Son zonas de un Estado ausente.

Pero por otro lado, en esos mismos territorios el Estado se manifiesta decididamente por medio de otras acciones, tales como otorgar concesiones mineras o petroleras, o proteger a grandes ganaderos o agricultores. El Estado aparece así otorgando cobertura a una serie de actividades económicas, especialmente aquellas que nutren sectores exportadores, y por lo tanto directamente vinculadas con la extracción de recursos naturales. En este caso el Estado está muy presente, pero sus acciones también desembocan en una "desterritorialización", ya que se protege la vinculación de "enclaves" o "nodos" a la economía global, y por lo tanto son los factores de los mercados internacionales los que se convierten en los factores claves en decidir los usos territoriales. El Estado nacional se vuelve funcional a esas decisiones.

En segundo lugar, estos "enclaves" o "nodos" corresponden a zonas de extracción de recursos naturales, o sitios de procesamiento primario de esos recursos, para enviarlos directamente a los sitios desde donde son exportados, usualmente puertos sobre aguas oceánicas. Los enclaves típicos con las explotaciones mineras, los pozos de hidrocarburos, o las áreas de cultivo de soja. En todos estos casos la finalidad básica de la extracción de esos recursos está orientada a

la exportación, antes que a su uso en un mercado nacional o regional.

Estos enclaves se conectan por flujos de personas, materia, capital e información. En efecto, el capital llega a esos emplazamientos para financiar las acciones de apropiación, mientras que desde allí parten cargamentos de recursos; a su alrededor se atrae el empleo y se maneja información en uno y otro sentido. El tejido de esas redes de flujos y el emplazamiento de los nodos depende de cada sector y cada empresa; pero en casi todos los casos se establece desde el exterior. La perspectiva de gestión de esos nodos es transnacionalizada y descansa en la lógica de maximización de beneficios y competitividad empresarial, y está completamente desarticulada de metas sociales y ambientales comprometidas con las sociedades nacionales donde se opera (ver por ejemplo los casos de estudios presentados por Fobomade 2004). La promesa del incremento de las exportaciones como motor del desarrollo no se cumple, tanto por incapacidades estatales en redistribuir esos ingresos como por las condicionantes que hacen que esas ganancias adicionales se vuelvan a enviar al exterior cumpliendo compromisos financieros.

Hay claros ejemplos de esta dinámica en Brasil, Bolivia y Perú. Por ejemplo, existen varias zonas mineras, petroleras y gasíferas en Perú y Bolivia, mientras que el agronegocio exportador de soja y ganadería se expande en los trópicos de Brasil.

En tercer lugar, la desterritorialización genera un mapa de territorios fragmentados. La unidad geográfica que se invocaba en las ideas tradicionales sobre el Estado-nación actualmente se pierde en aquellas zonas de ausencia de cobertura estatal. Por ejemplo, en la región amazónica se encontrarán algunos sitios con presencia estatal, mientras que en amplias zonas no tienen esa cobertura, prevaleciendo la inseguridad y la violencia rural, se apela al trabajo esclavo, y no se aplican las normas de protección ambiental, con algunos enclaves exportadores intercalos. Por lo tanto, nos encontramos frente a un fuerte proceso de fragmentación, y la geografía pasa a ser un mapa heterogéneo.

En cuarto lugar, las zonas de frontera han quedado inmersas en estas dinámicas. La visión convencional de la llamada "fronterización", entendida como los

"procesos históricos a través de los cuales los diversos elementos de la frontera son contruidos por los poderes centrales y por las poblaciones locales" (Grimson, 2003), ofrece un aspecto positivo en tanto concibe a las fronteras como algo dinámico, que es continuamente reestructurada y resignificada, pero de todas maneras la restringe a un balance entre fuerzas locales y las del Estado nación. En efecto, esta visión convencional no incorpora los aspectos de la globalización. También debe recordarse que el término de frontera se usa para indicar, por ejemplo, el avance de las actividades humanas sobre la naturaleza silvestre (por ejemplo, como "frontera agropecuaria"; véase las revisiones de Reboratti, 1990; Londoño Motta, 2003). Es evidente que ese proceso está en marcha en la región del MAP, aunque en el presente artículo no se analiza en detalle esa problemática.

Estos procesos generan fronteras que en algunas zonas se desvanecen ya que en ellas el Estado no se encuentra presente, mientras que en otras son redefinidas sobre límites porosos, en tanto hay flexibilidad comercial pero siguen existiendo obstáculos para el tránsito de personas o la gestión compartida del territorio.

## **INTERCONEXIONES DE TRANSPORTE Y DESARROLLO**

La inserción en la economía global se da la mano con una postura conceptual muy amplia que concibe el desarrollo como un progreso material, esencialmente por expansión de la economía, y basado en los recursos naturales del continente. Las limitaciones efectivas no residen en los costos sociales o ambientales de esa estrategia de desarrollo, sino en aspectos como la falta de inversión, el retraso tecnológico, la ausencia de mano de obra capacitada, y una mal red de infraestructura. La base de esa propuesta de desarrollo son los abundantes recursos naturales, y su explotación para exportarlos a los mercados globales. Este proceso tiene una fuerte regulación basada en instituciones de la gobernanza global, tales como la Organización Mundial de Comercio.

Los gobiernos nacionales apoyan esta estrategia de desarrollo de variadas maneras: alientan la inversión extranjera, otorgan subsidios más o menos encubiertos a los emprendimientos (por ejemplo, con exoneraciones de tributos, les brindan

predios para ubicar sus plantas, o los proveen de energía barata). Los países están obligados a mantener esos flujos de comercio exterior siempre crecientes, y por lo tanto se vuelve indispensable alentar la inversión extranjera y promover las exportaciones. Por lo tanto, existen presiones muy fuertes para construir una mayor red de carreteras e hidrovías que permitan ingresar a nuevos territorios, proveerlos con insumos, y luego poder extraer recursos como minerales, hidrocarburos, cosechas, maderas, o carnes. Esas carreteras aseguran las conexiones de los "nodos" y "enclaves" entre sí, y con los centros urbanos y puertos de exportación (figura 1).

En el marco de esa estrategia la construcción de nuevas conexiones de transporte es indispensable. Justamente ese razonamiento está detrás del lanzamiento de la Iniciativa de Integración Regional de Sur America (IIRSA). Un ejemplo claro de esta iniciativa es la "Estrada do Pacífico", desde Acre, y el puente con Madre de Dios.

IIRSA y otros planes apuntan a construir ejes carreteros de larga distancia en todo el continente; en algunos casos son complementados por hidrovías. Estas carreteras son presentadas como una respuesta a la necesidad de "comunicación" dentro de una zona; una respuesta para salir del "aislacionismo". Bajo algunos aspectos, esas iniciativas son bienvenidas por las comunidades locales en tanto pueden solucionar dificultades, por ejemplo, en el acceso a centros de educación o salud. Pero los problemas se hacen evidentes cuando se observa que esos ejes carreteros no están diseñados para atender a las demandas locales, sino que se orientan a vincular los enclaves de producción con centros de procesamiento o puertos de exportación.

Las nuevas interconexiones de transporte no representan la meta final de la integración entre las naciones; no debe confundirse una interconexión con la integración, un proceso mucho más amplio y complejo. Pero de todos modos, estas nuevas conexiones entre países contribuyen a la redefinición de las fronteras, generando una mayor flexibilidad para el flujo de mercaderías y capitales, mientras persisten las restricciones y controles sobre las personas. Pero esas nuevas rutas también tienen un efecto en desbalancear las iniciativas regionales, ya que atraen los recursos humanos y financieros sobre su eje,

permiten el ingreso de grupos económicos que desplazan a iniciativas productivas locales, y desencadenan una fuerte presión ambiental ya que permiten el avance de la frontera agropecuaria y maderera sobre las áreas silvestres (figura 2). En el caso de la región MAP están presentes muchos de estos problemas.

El IIRSA es una expresión de interconexiones que antes que estar orientadas hacia el desarrollo regional dentro del continente, apuntan a trazas que conectan el corazón de América del Sur con los puertos exportadores oceánicos (figura 3). Prevalcen entonces ejes transversales, del tipo de corredores bioceánicos, para permitir la extracción de recursos desde los nuevos enclaves y nodos de producción, especialmente en las zonas andinas y amazónicas centrales.

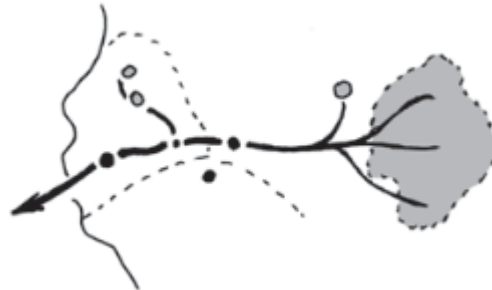


Figura 1. Ejemplo esquemático de enclaves de explotación de recursos naturales en tres países, interconectados por una vía de comunicación orientada hacia un puerto exportador. Los enclaves representan usos localizados (por ejemplo, minería o hidrocarburos) y usos extendidos (por ejemplo, agricultura, ganadería, forestaría).

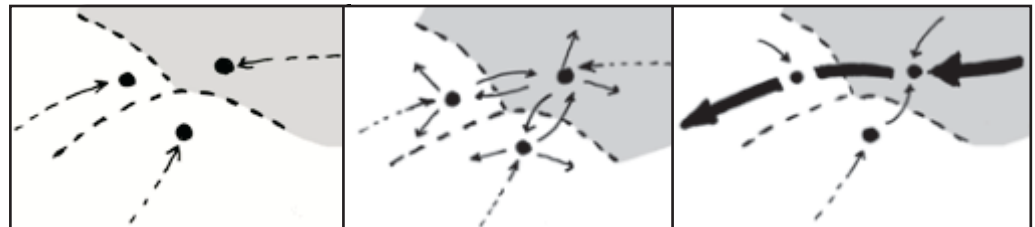


Figura 2. Ejemplo esquemático de la evolución de una zona de frontera trinacional. El primer estadio (izquierda) representa la instalación de núcleos poblados iniciales; seguidamente se desencadena una expansión dentro del propio territorio nacional pero también vinculaciones sociales, comerciales y económicas con los sitios vecinos (centro), conformando una incipiente dinámica regional; en algunos casos, la construcción de una gran carretera regional desencadena un efecto de atracción de los flujos sociales, económicos y comerciales, a costa de perderse otros flujos regionales (derecha).

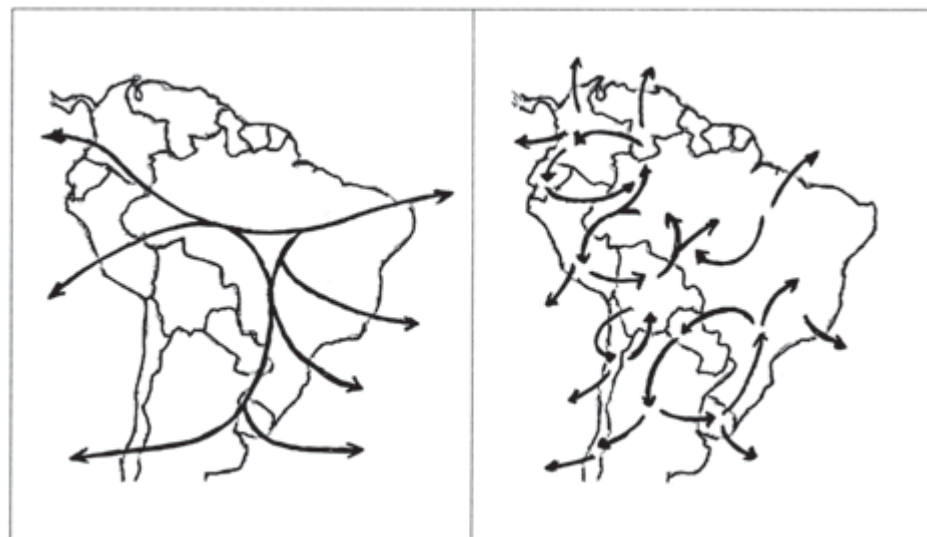


Figura 3. Conceptos de corredores de transporte. Izquierda: esquema de la propuesta conceptual del IIRSA con corredores transversales de comunicación orientados a los puertos exportadores y vinculados a la economía global. Derecha: propuesta alternativa de vías de transporte regionales orientadas en primer lugar a las demandas de desarrollo local y regional, y en segundo lugar a los puertos exportadores.

## EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION REGIONAL

Mientras el comercio al mundo se ampliaba, los países de América del Sur también han intentado varios esquemas de integración con la finalidad estrechar sus relaciones comerciales. Es así que en los últimos años, la frontera de la zona del MAP también pasa a ser afectada por varios de esos acuerdos. En primer lugar, Bolivia y Perú son miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); más recientemente, primero Bolivia y después Perú, han celebrado acuerdos de asociación con el MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Podría decirse que desde un punto de vista formal, en la actualidad las fronteras del MAP son crecientemente "mercosurianas" antes que "andinas", y consecuentemente el papel de Brasil se acrecienta. En paralelo, toda la zona se encuentra además bajo el paraguas del Tratado de Cooperación Amazónica (un convenio de cooperación que no tiene un objetivo primario comercial y que en cambio apunta a mestas ambientales). Más recientemente, toda el área también ha quedado dentro de los esfuerzos de integración de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Es evidente que todos miramos con simpatía los intentos de integración regional, ya que el sueño de un mayor acercamiento y coordinación entre las naciones latinoamericanas ha sido una de las metas ciudadanas desde hace décadas. Pero a pesar de ello se impone un análisis realista sobre la situación actual de todas estas iniciativas de integración regional.

Es necesario comenzar por dejar en claro que el IIRSA ha estado en el centro de muchos de esos esfuerzos. En especial, en el seno de la Comunidad Suramericana de Naciones, las interconexiones físicas son uno de los temas centrales de discusión. En la cumbre presidencial de lanzamiento de esa comunidad, realizada en Cusco (Perú), en diciembre de 2004, se destacó como uno de los pocos acuerdos concretos, la redefinición de IIRSA, reduciéndose el número de proyectos de su cartera y centrándolos en algunas zonas, y entre ellas se destaca la región Amazónica. Las dos cumbres presidenciales más recientes (celebradas en Cochabamba, a fines de 2006, y la dedicada a cuestiones energéticas, que tuvo lugar en Isla Margarita, a inicios de 2007), apuntan en el mismo sentido, e incorporan con el mismo

nivel de importancia el tendido de conexiones en energía. Por lo tanto, esos acuerdos no contradicen la inserción internacional global ni sus redes de comunicación, sino que los refuerzan.

Asimismo, tanto el MERCOSUR, y por sobre todo la CAN, no constituyen esfuerzos de integración productiva y comercial que busquen otro tipo distinto de inserción en la globalización, ni que apunten a generar una mayor autonomía frente a los mercados internacionales para gestionar los territorios de otra manera. Por el contrario, estos esquemas son vistos como una forma de acelerar todavía más el comercio global de cada país, y el ejemplo más agudo es la aprobación de tratados de libre comercio de Perú y Colombia con los Estados Unidos. Por lo tanto, estos acuerdos de integración privilegian los aspectos comerciales, y se convierten en funcionales a la globalización actual. El MERCOSUR posee algunas particularidades que permiten una mayor autonomía en esta dinámica pero que no han logrado fructificar dado el estancamiento de la profundización de la integración y las disputas recurrentes entre los socios.

Esa transformación ha sido tan profunda que en ella comulgaban gobiernos muy diferentes, y la zona del MAP ha sido testigo de ello con las visitas conjuntas que en el pasado realizaron Alejandro Toledo (Perú), Carlos Mesa (Bolivia) y Lula da Silva (Brasil), representando posturas políticas muy distintas pero que igualmente promueven las carreteras y las exportaciones globales. Se invoca la integración regional dentro de América del Sur, pero las medidas concretas apuntan a los mercados globales. Además, las actuales elites político-partidarias han dejado de lado los objetivos de fortalecimiento político y bienestar local, por metas genéricas, usualmente basadas en la macroeconomía, y enfocadas en promover exportaciones, defender una apuesta productiva empresarial, y la inserción global. Esto se observa también en la izquierda convencional, como lo atestigua el claro apoyo de la administración Lula da Silva a los agronegocios y su fastidio con los controles sociales y ambientales de los grandes proyectos.

Las expresiones prácticas de estas iniciativas están en agilizar primero el comercio entre países, promover las interconexiones carreteras, y más recientemente lograr

medidas efectivas para el tránsito de personas. Frente a estos y otros problemas, la gestión del territorio vuelve a ser un tema crítico. El acceso y el control del territorio es la llave para poder obtener estos recursos. El MAP es en estos momentos uno de los escenarios más importante de América Latina donde se expresan estas tensiones.

## CONFLICTOS CIUDADANOS

La proliferación de enclaves de extracción de recursos naturales en un contexto de fragmentación territorial inevitablemente cae en conflictos sociales. Muchos grupos locales son testigos de la explotación de recursos, observan que se genera una riqueza que no promueve el desarrollo local ni soluciona sus problemas de calidad de vida, y que por el contrario desencadena impactos sociales y ambientales negativos que los afectan. En algunos casos, la presencia estatal opera directamente para asegurar la extracción de los recursos naturales sobre los derechos e intereses locales; por ejemplo, otorgando concesiones petroleras dentro de tierras indígenas. Es más, la propia globalización se convierte en excusa para imponer esta estrategia ya que se invocan razones comerciales o económicas para sostener esas actividades.

Esta situación ha generado varios conflictos ambientales locales. Algunos de los más conocidos han tenido lugar alrededor de la explotación minera o petrolera, por ejemplo en Perú y Ecuador, donde las comunidades han comenzado por denunciar los impactos sociales y ambientales, y ante la inacción gubernamental han pasado a ejercer protestas, demandas e incluso paros o huelgas cívicas. Asimismo, varias protestas ciudadanas se generaron frente a la construcción o ampliación de carreteras ligadas a emprendimientos orientados a la exportación. Varios de estos casos han tenido lugar, por ejemplo, en Brasil; el más conocido es posiblemente la pavimentación de la ruta BR 163, en el centro de la selva amazónica, y que ha sido resistida por muchas organizaciones ciudadanas por sus impactos ambientales y sociales.

Es importante advertir que aquí se sigue una conceptualización de los "conflictos ambientales" que los define como diferentes percepciones, valores o perspectivas sobre el ambiente que actores colectivos enfrentan en los espacios públicos. En esta definición es

clave reconocer que los actores son colectivos, tales como grupos ciudadanos, y que ofrecen posturas diferentes sobre cómo valoran o pretenden manejar los recursos naturales, y lo hacen a la luz pública. Asimismo, estos conflictos pueden discurrir por medio de debates en los medios de prensa, acciones judiciales u otras manifestaciones que discurren dentro de marcos institucionalizados, mientras que en otros casos, el conflicto puede derivar a marchas ciudadanas, protestas u otras manifestaciones de acción directa. Es así que es importante tener presente que el concepto de "conflictos" es mucho más amplio y complejo, y no debe ser reducido a una protesta.



Figura 4. Principales zonas de conflictos o acciones ciudadanas fronterizas en América del Sur.

1 Disputa entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa sobre el Río Uruguay; 2 Disputa entre Paraguay y Brasil por el manejo y contratos de generación hidroeléctrica; 3 Discusiones sobre el manejo de la cuenca y recursos del alto Río Pilcomayo, con la intervención de Argentina, Bolivia y Paraguay; 4 Explotación minera transfronteriza de Pascua Lama entre Chile y Argentina; 5 Conflictos por los yacimientos de hierro del Mutún, entre Bolivia y Brasil; 6, zona del MAP compartida en Bolivia, Perú y Brasil; 7 región de Leticia en Colombia, y zonas adyacentes compartidas con Brasil y Perú; 8 zona norte de Ecuador con varios conflictos con Colombia, incluyendo las consecuencias de las fumigaciones; y 9 tendidos de líneas de alta tensión y futuro gasoducto desde el sur de Venezuela hacia Brasil.

Disputas y tensiones de este tipo en zonas de frontera no son raras. Alrededor del proyecto de ampliación carretera y construcción de puentes en la zona del MAP han tenido lugar muchas discusiones e incluso disputas. Pero otros procesos similares están en marcha en América del Sur (figura 4). Por ejemplo, un grupo ciudadano argentino en las costas del

Río Uruguay se resiste a la construcción de una planta de celulosa en la margen opuesta, en Uruguay. La disputa ha estado escalando en los últimos años, involucrando actualmente a los propios gobiernos (que enfrentan una demanda en la Corte Internacional de Justicia de La Haya) y donde se mantienen bloqueados los puentes internacionales sobre el Río Uruguay. Otros casos son menos conocidos ya que las comunidades locales o grupos involucrados son menores, o mantienen su protesta acotada. Por ejemplo, varios grupos ambientalistas, especialmente argentinos, se resisten al proyecto binacional minero de Pascua Lama, en la cordillera andina compartida entre Chile y Argentina.

En todos estos casos, el trasfondo del conflicto es el manejo de recursos compartidos o cuencas compartidas entre dos o más países. Algunos son por emprendimientos conjuntos entre países, donde hay varios relacionados por los efectos transfronterizos. Por ejemplo, un caso reciente ha sido la reacción de comunidades locales del norte de Ecuador por los efectos de las fumigaciones con glifosato que realiza Colombia hasta la zona de fronteras. La mayor parte de los conflictos han sido por impactos negativos de todo tipo; pero unos pocos se originan por la exigencia local de llevar adelante un emprendimiento (en ese sentido, algunas facetas del conflicto alrededor del yacimiento del Mutún son muy particulares, ya que algunos grupos locales demandaban iniciar el emprendimiento minero).

Estos conflictos se originan en contextos de una retracción del Estado en los aspectos sociales y políticos. La política ciudadana local se desvanece, es muy débil, y los intereses empresariales son muy fuertes. Hace ya varios años, el politólogo Guillermo O'Donnell (1993) alertaba sobre esta desaparición del Estado y de la cobertura ciudadana en amplias zonas de los territorios nacionales. Este analista señalaba que en muchos casos "un orden nacional representado por la ley y la autoridad del Estado se desvanece en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales", alertando que en algunas regiones interiores la presencia estatal se pierde. "El nordeste y toda la región amazónica de Brasil, la zona de la sierra en Perú y varias provincias del centro y noroeste de Argentina son ejemplos de la evaporación de la dimensión pública del Estado", donde en muchos casos no existe

cobertura sobre derechos fundamentales y se han construido organizaciones de poder local, con fuertes grados de violencia.

En ese contexto, los grupos ciudadanos deben necesariamente organizarse para expresarse, y al no contar con una cobertura judicial o gubernamental que permita dirimir sus disputas, terminan pasando a una dinámica de protestas. Esta claro que estas son reacciones para reapropiarse de la gestión social del territorio. La iniciativa ciudadana del MAP, entendida como una coalición de grupos ciudadanos de los tres países, incluyendo a ONGs, universidades y otros grupos, es un ejemplo de los esfuerzos de autoorganización para volver a gestionar un territorio. Es importante tener presente que en este artículo se distingue, por un lado, la "zona del MAP" como espacio geográfico, y por el otro, la "iniciativa ciudadana del MAP", como una manifestación de coordinación social. Es evidente que otros actores sociales, además de la iniciativa ciudadana del MAP, están presentes en esa región, y entre ellos se han observado un amplio abanico de tácticas de acción.

Pero el problema es que esa dinámica de conflictos y protestas no necesariamente genera un mayor entramado ciudadano ni mejores prácticas para una nueva política. En esta dimensión el caso de la iniciativa ciudadana del MAP guarda algunas particularidades notables que la diferencia de otros conflictos en zonas de frontera. En efecto, el MAP apuesta a la construcción de espacios de políticas públicas. No es simplemente una manifestación reactiva, por ejemplo una reacción contra las carreteras, sino que busca generar espacios políticos plurales y abiertos para discutir cuál será el papel de las vías de comunicación. En ese sentido es muy relevante la confluencia y presencia de los gobiernos departamentales y municipales de la zona. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil interactúan directamente con los gobiernos locales, y esa misma presencia contribuye a fortalecer esos espacios. Esto ha hecho que la iniciativa ciudadana del MAP no tuviera necesidad de recurrir a acciones directas o protestas enérgicas, aunque es evidente que posee un fuerte poder de presión, tanto propio como por medio de los gobiernos locales. De esta manera, esta iniciativa es posible que impidiera que eclosionaran protestas más enérgicas al brindar un canal de expresión que es tanto institucionalizado como efectivo.

En efecto, una de las problemáticas más complejas en los conflictos ciudadanos ambientales es caer en los llamados "conflictos endémicos", donde hay por lo menos un actor que repite y reproduce continuamente el conflicto, anula las posibilidades de cualquier negociación, y el estado de protesta continua se convierte en su forma de acumulación de poder político. Es la postura que se observa en aquellos conflictos donde nada se negocia, ya que cualquier medidas que sea diferente a una "victoria completa" es entendida como una "traición a la causa". Sin embargo, los conflictos endémicos por lo general no contribuyen a generar ciudadanía ni a resolver los problemas concretos que los desencadenaron.

Asimismo, en muchos conflictos se observan "acciones externas", que apuntaban usualmente a impedir la construcción de la ruta o lograr compensaciones en áreas protegidas, y que son promovidas por grandes organizaciones radicadas en las capitales nacionales u ONGs internacionales. En cambio, las "acciones internas", que parten de las propias comunidades locales buscan reapropiarse del proceso político de diseño de los planes de desarrollo, y entienden mejor las complejidades de las demandas y necesidades locales. La iniciativa regional ciudadana de MAP ha vivido esas tensiones entre intereses corporativos locales y demandas externas, y su manejo de esas situaciones ha contribuido a madurar su papel político.

Otro paso clave es la generación de un nuevo concepto de ciudadanía, en el sentido del compromiso de actuar por el bien común, y que lo hace a partir tanto de demandas de calidad de vida como de protección ambiental. En este caso la zona del MAP también es muy original, ya que allí se ha gestado la idea de "florestania" como un paso adicional al concepto de "ciudadanía" (véase por ejemplo Gudynas, 2003). Esta conceptualización tiene enormes potencialidades, al concebir que la ciudadanía requiere un contexto ecológico preservado. Sin embargo todavía no se han desarrollado en profundidad, y parecería que en ello han jugado circunstancias como el uso político otorgado al término por el gobierno estadual de Acre, y por mayores preocupaciones en quienes fueron los primeros en lanzar la idea antes que en promover su difusión y fortalecimiento.

## LOS NUEVOS ESPACIOS REGIONALES

He tenido la fortuna de visitar la región del MAP y conocer a algunos de sus actores claves desde años atrás. He presenciado el crecimiento continuado de la coalición ciudadana del MAP, y he tenido el privilegio de participar en algunos de sus encuentros. Estoy convencido que es una de las experiencias más importantes de gestión territorial fronteriza en América del Sur, y que debería ser mucho más conocida en el resto del continente. Estoy consciente de los altibajos de la experiencia, pero esos vaivenes son propios de cualquier iniciativa ciudadana en construcción. En particular deseo subrayar los aportes de la iniciativa ciudadana del MAP para constituirse en un espacio político que tanto promueve como obliga a discutir sobre el desarrollo de la región desde varios puntos de vista, tanto sociales como económicos y ambientales.

Esfuerzos como estos, expresan nuevas reacciones ciudadanas de reapropiación de espacios geográficos desde la sociedad civil, y que no se corresponden necesariamente con las viejas fronteras de los países. En el MAP hay ejemplos de esas nuevas manifestaciones, ya que muchos actores claves se identifican en primer lugar como pertenecientes o defensores de la "región MAP", antes que en referencia a sus nacionalidades. En esos casos se vislumbra un territorio transnacional que recibe una identidad propia basada en un movimiento que también es transnacional, con su propia historia y símbolos.

La apropiación de la capacidad de decisión sobre el territorio exige repensar las estrategias de vinculación e integración entre los países. Es necesario fortalecer la integración, y de hecho ésta es indispensable para poder generar una estrategia en desarrollo sostenible que permita reducir la presión sobre los recursos naturales, reducir la dependencia de la globalización actual y reorientar los procesos productivos hacia las urgencias de calidad de vida. En ese contexto las carreteras deben servir en primer lugar para el desarrollo local y regional; el diseño de los corredores en lugar de priorizar el acceso a los puertos debe orientarse a comunicar las regiones entre sí y potenciar el comercio intra-regional complementario. Esta nueva visión desemboca en un mapa de corredores de comunicación muy diferente (figura 3).



De esta manera, una nueva estrategia de desarrollo debe tener, por un lado, un componente de autonomía frente a la globalización actual, y por otro, un componente de regionalismo. El primer componente es necesario para decidir cómo articularse comercialmente frente a la globalización, evitando que sean las decisiones de los mercados internacionales los que determinen los usos de los territorios. El segundo componente apunta a la complementación productiva entre los países, en especial dentro de grandes regiones socio-ambientales. En lugar de comerciar hacia los mercados globales, se apunta a un comercio regional determinado por las complementariedades productivas. En lugar de grandes carreteras para llegar hacia los puertos, se necesitan carreteras que comuniquen entre sí las localidades dentro de una región.

El MAP enfrenta desafíos de este tipo. Sin duda son muy complejos, y pueden convertirse en una enorme demanda para los grupos ciudadanos locales. Pero las iniciativas ciudadanas que allí están en marcha han demostrado que pueden generar nuevas prácticas ciudadanas, con un toque de florestanía, que refrescan y alientan a todos en la búsqueda de un desarrollo sostenible comprometido con las personas y el ambiente.

## AGRADECIMIENTOS

El presente artículo es una buena oportunidad para agradecer a muchos colegas y amigos vinculados al MAP en Puerto Maldonado, Cobija, Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia y Río Branco, a Foster Brown y su familia, y a Juan Fernando Reyes.

## BIBLIOGRAFIA

Fobomade. 2004. Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales Fobomade (Foro Boliviano Medio Ambiente y Desarrollo), La Paz.

Grimson, A. 2003. Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad, pp 15-33. En: "Fronteras, territorios y metáforas" (C.I. García, comp.). INER, Universidad de Antioquia y Hombre Nuevo Editores, Medellín.

Gudynas, E. 2003. Desarrollo sostenible, ciudadanía y la construcción de un nuevo

concepto: florestania. Textos Amazônicos, Instituto Sere, Rio Janeiro.

Gudynas, E. 2005a. Contexto internacional y desarrollo sostenible amazónico. Amazonia Política, ILDIS, La Paz, No 1.

Gudynas, E. 2005b. Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas. Revista del Sur No 106: 3-13.

Londoño Mota, J.E. 2003. La frontera: un concepto en construcción, pp 61-83. En: "Fronteras, territorios y metáforas" (C.I. García, comp.). INER, Universidad de Antioquia y Hombre Nuevo Editores, Medellín.

O'Donnell, G. 1993. Estado, democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad 128: 62-87.

Reboratti, C.E. 1990. Fronteras agrarias en América Latina. Neocrítica, Cuadernos Críticos de Geografía Humana, n° 87. Reproducido en Scripta Vetera ([www.ub.es/geocrit/sv-26.htm](http://www.ub.es/geocrit/sv-26.htm)).

Schreiber, W. y E. Gudynas. 2004. Sociedad civil y Estado: una necesaria relación para el desarrollo sostenible amazónico. Ponencia en MAP VI, Puerto Maldonado, Perú.

PUBLICADO EN:  
Revista MAPIensa No 1, pp 1-9, 2007.