

# LA GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES COMO ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DE SURAMÉRICA EN EL SIGLO XXI\*

*Carlos Alberto Chaves García\*\**

## Resumen

Los recursos naturales se han convertido en un tema sensible y altamente estratégico de la agenda del sistema internacional. El actual panorama político de la integración regional en el espacio geográfico suramericano ha recuperado el debate sobre el desarrollo como un proyecto geoestratégico de dimensión regional, y sin duda en esta discusión sobre estrategias de desarrollo la agenda ambiental y el rol de los recursos naturales, juegan un papel crucial como propulsores de la estrategia de inserción internacional de Suramérica como potencia ecológica y región líder en la discusión de problemas ambientales globales

---

\*Este artículo hace parte de la ponencia presentada al tercer encuentro latinoamericano de investigadores de la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AUALCPI), efectuado en septiembre de 2013.

\*\*Político de la Universidad Nacional de Colombia y Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado. Director del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura, docente e investigador del Observatorio de Política Latinoamericana (OPLA).

## **Palabras clave**

Suramerica, Unasur, Gobernanza ambiental, Recursos naturales, Extractivismo

## **Tipo de articulo**

Enfoque de investigación

## **Introducción**

La geopolitica de los recursos naturales reaparece como un nuevo desafio para las relaciones internacionales del siglo XXI, convirtiendose en un tema sensible y altamente estrategico de la agenda del sistema internacional. Las discusiones en torno a su explotación, regulación y control proliferan en el marco de la superposición de contextos locales, nacionales, regionales y globales, que responden a múltiples intereses y cambiantes dinamicas conflictivas, marcadas por relaciones de poder asimetricas, y cada vez con mayor incidencia en la gestión ambiental de los gobiernos nacionales.

Para el caso de America Latina en terminos generales, y de Suramerica en particular, se observa como respuesta a esta situación un paulatino incremento de las iniciativas ambientales y los discursos gubernamentales sobre la gestión de recursos naturales con un enfoque de sostenibilidad. El actual panorama político de la integración regional en el espacio geografico suramericano, ha recuperado el debate sobre el desarrollo como un proyecto geoestrategico de dimensión regional, y sin duda en esta discusión sobre estrategias de desarrollo la agenda ambiental, las potencialidades agroenergeticas y el rol de los recursos naturales, juegan un papel crucial como ejes centrales de la actual estrategia de inserción internacional de Suramerica, identificandose como una megapotencia ecologica/agrolimentaria y región lider en la discusión de problemas ambientales globales (Bruckmann, 2012).

Este contexto hace emerger los siguientes interrogantes 1) ¿Cómo conciliar intereses económicos y geopolíticos de visiones nacionales divergentes en aras del desarrollo sostenible de la región suramericana?; 2) Una estrategia regional ambiental y de gestión sostenible de recursos naturales se puede construir y negociar sin discutir el modelo de desarrollo primario-exportador imperante?; 3) Es compatible la profundización de actividades extractivas de orden minero-energético y agroindustrial con las políticas de conservación de biodiversidad y riqueza ambiental de Suramérica?; 4) No hay contradicción entre ser potencia ambiental y ser potencia minero-energética y agroalimentaria?

Los contenidos del presente artículo reflexionan en torno a estos interrogantes a través de cuatro momentos: en primer lugar examina las condiciones actuales de la región suramericana en términos de fortalezas para consolidar su estatus de potencia ambiental como estrategia de inserción internacional en el siglo XXI, luego se sintetizan las principales amenazas para la viabilidad de dicha estrategia, en tercer lugar desarrolla un análisis crítico sobre los contenidos del documento de la Cepal sobre gobernanza de recursos en Unasur, y finalmente cierra con un conjunto de conclusiones e implicaciones sobre la proyección de Suramérica como potencia ambiental y los dilemas que deberá enfrentar esta estrategia a corto y mediano plazo.

### **1. Fortalezas de Suramérica como potencia ambiental:**

El debate sobre las reservas y el aprovechamiento equilibrado y equitativo de recursos naturales urge que se convierta en un asunto prioritario para las políticas públicas del orden nacional y regional en Suramérica. En efecto, los países suramericanos requieren plasmar con mayor convicción política y respaldo económico los temas de sustentabilidad ambiental, tanto al interior de la elaboración e implementación de políticas públicas ambientales nacionales, como en los escenarios de integración intergubernamentales y supranacionales, lo cual permitirá coordinar eficazmente las

iniciativas nacionales en torno a proyectos regionales consensuados con visión de largo plazo.

Las generosas riquezas de recursos en biodiversidad, en acceso a recursos hidricos, las cuantiosas reservas de recursos minero-energeticos, las ventajas agricolas en disponibilidad de tierras y climas, la estrategica ubicación bioceanica continental, la diversidad territorial, la alta pluviosidad anual, la potencialidad hidroenergetica, y el desarrollo de energias renovables con que cuenta la región, obligan necesariamente a introducir con urgencia los temas de gobernanza ambiental en las agendas de los esquemas de integración regional, ya que hoy en dia la región suramericana gana más relevancia internacional debido a la dimensión de las reservas de sus recursos naturales altamente estrategicos en los mercados internacionales, situación que atrae a nuevos actores geopoliticos como

China e India, que entran a disputar con Estados Unidos y la Unión Europea el acceso privilegiado y el control de dichos recursos (Bruckmann, 2011).

La tabla 1 presenta el ranking mundial de los diez países con mayores recursos de biodiversidad en 2010, reflejando el poderio de los países suramericanos en esta área<sup>1</sup>:

Tabla 1 países megabiodiversos

<b>País</b>	<b>Plantas</b>	<b>Mamíferos</b>	<b>Aves</b>	<b>Reptiles</b>
Brasil	56215	578	1712	630
Colombia	48000	456	1815	520
China	32200	502	1221	387

1 El grupo de países megadiversos afines es una instancia creada en 2002 con el propósito de establecer mecanismos de consulta y cooperación para promover intereses prioritarios comunes relacionadas con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Este grupo esta conformado por 17 países que representan el 70% de la diversidad biológica del planeta. En Suramerica 10 de los 12 países tienen un índice de concentración de biodiversidad superior a 0.600 (país megabiodiverso), mientras en el mundo apenas 47 de 191 países tienen un índice de biodiversidad similar.

País	Plantas	Mamíferos	Aves	Reptiles
Indonesia	29375	667	1604	511
México	23424	535	1096	361
Venezuela	21073	353	1392	293
Ecuador	21000	271	1559	374
Perú	17144	441	1781	298
Australia	15368	376	851	880
Madagascar	9505	165	262	300

Fuente: <http://www.pnuma.org/deramb/GroupofLikeMindedMegadiverseCountries.php>

De acuerdo con la CEPAL (2013), esta potencialidad de recursos con que cuenta Suramerica se manifiesta en otras areas tales como los recursos mineros estrategicos<sup>2</sup> (la región cuenta con el 65% de las reservas mundiales de litio, el 44% de reservas de cobre, 42% de plata, 33% de estaño, 31% de molibdeno, 21% de hierro, 20% de zinc, 18% de bauxita, 14% de níquel, y se estima que el potencial minero puede ser mayor debido a la insuficiente información geologica

disponible, hidrocarburos (23% de las reservas mundiales combinadas de petroleo y gas), recursos forestales (21%), produccion de biocombustibles (25%) y recursos hidricos (30% del total mundial y 70% del continente americano)<sup>3</sup>.

2 Trece países latinoamericanos están dentro de los quince mayores productores mundiales del sector minero: Chile es el líder mundial en cobre, Brasil es el segundo productor mundial de hierro, Bolivia es el cuarto productor de estaño, tiene las mayores reservas de litio, y Colombia es el séptimo productor de níquel y décimo productor mundial de carbón.

3 La región alberga el famoso acuífero guaraní que es uno de los reservorios de agua dulce de mayor extensión en el mundo, es compartido por los cuatro países del Mercosur con una extensión de 1.190.000 km<sup>2</sup>, el Pantanal compartido entre Brasil, Bolivia y Paraguay que es un rompecabezas de lagos y ríos con una extensión de 165.000 km<sup>2</sup>, los glaciales de Argentina y Chile que son una importante reserva de agua dulce, y a los cuales se suma el descubrimiento hecho en agosto de 2011 por científicos brasileños sobre un río subterráneo por debajo del río Amazonas con una extensión de aproximada de 6.000 km, a 4.000 metros de profundidad.

Los recursos de poder a nivel ambiental de la región también se manifiestan en que alberga territorios altamente geoestratégicos por sus riquezas hídricas y biológicas. Los ecosistemas de alta biodiversidad “hot spots” tales como el corredor bioceánico Chocó-Darién, la Amazonia, la Mata Atlántica y los Andes tropicales pueden tener grandes potencialidades económicas en el área de la biotecnología y el desarrollo farmacéutico, siempre y cuando estos campos científicos se desarrollen desde una mirada soberana coordinada regionalmente, con criterios de sustentabilidad ambiental, y no por lógicas de acumulación por desposesión retomando el concepto de Harvey (2003). De igual manera estos ecosistemas son estratégicos por su papel como sumideros de carbono, ya que estos bosques tropicales capturan emisiones de CO<sub>2</sub>, representando el 25% de los sumideros a nivel mundial, y son considerados territorios protegidos y subvencionados financieramente a través del Protocolo de Kyoto.

Esta breve radiografía sobre las fortalezas de Suramérica como potencia minera, biodiversa, hídrica, energética, forestal y agroalimentaria, expresa la necesidad de asumir la gestión económico-científica y socioambiental de estos recursos desde una lógica soberana y regionalmente coordinada que permita enfrentar:

(...) La disputa global por recursos minerales, recursos energéticos, gestión de la bio-diversidad, del agua y de los ecosistemas de cara a las nuevas ciencias, se desdobra en múltiples dimensiones políticas, económicas y militares. Sin el desarrollo de un pensamiento estratégico que se afirme en el principio de la soberanía y en una visión de futuro de largo plazo, los países latinoamericanos y la comunidad de países en proceso de integración, tienen menos condiciones de hacer frente a las enormes presiones generadas por esta situación de disputa, donde está en juego, en última instancia, capacidad de re-organización de proyectos hegemónicos y la emergencia de proyectos contra-hegemónicos. Es claro que este conflicto de intereses tiene como telón de fondo visiones societarias y proyectos civilizatorios en choque (Bruckmann, 2011, p.7).

Suramérica adquiere una nueva identidad internacional como una gran ecorregión con disponibilidad de numerosos atributos de

poder material no necesariamente coercitivo o militar pero si de gran influencia e importancia geoestrategicas, que le permiten incrementar su capacidad de negociación e interlocución en la discusión de los temas neurálgicos de la agenda ambiental global. No obstante para materializar estas dotaciones de recursos en atributos de influencia geopolítica, es necesario que los países suramericanos articulen en clave “regional” sus necesidades compartidas, la gestión económica y social de sus recursos naturales, y se avance hacia la identificación, defensa y promoción de sus intereses geoestrategicos en materia de sustentabilidad ambiental frente a otros actores internacionales.

Esta necesidad quedó reflejada en la reciente conferencia suramericana sobre recursos naturales y desarrollo regional, en la que el actual secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Ali Rodríguez, enfatizó la riqueza en recursos naturales como la principal fortaleza que puede convertir al bloque suramericano en un proceso exitoso e irreversible:

(...) La región no es una potencia militar, ni industrial, ni nuclear, ni tecnológica, pero lo que le confiere a Suramerica fuerza centripeta en lo interno y gravitación en los escenarios mundiales es su gigantesca riqueza de recursos naturales. Por ejemplo, la región frente al resto del mundo tiene el 28% de agua dulce, mientras que el sureste asiático tiene el 26%, Norteamérica el 10.6%, Europa Oriental 10%, África 9%, y Europa Centro-Occidental el 5%. (Unasur, 2013).

## **2. Amenazas para ser potencia ambiental**

A pesar de las múltiples fortalezas señaladas anteriormente, Suramerica también evidencia graves amenazas a nivel ambiental que obstaculizan su estrategia posicionarse internacionalmente como potencia verde, ya que sus valiosos recursos naturales no son inagotables. La región afronta graves problemas de

gobernanza ambiental que han sido resumidos por Gudynas (2010) en nueve tendencias críticas: 1) persistente deterioro de

la biodiversidad ya que las medidas de protección ambiental no compensan la pérdida irreparable de ecosistemas<sup>4</sup>; 2) obstáculos institucionales para la eficaz gestión de la conservación ambiental, tal es el caso de las evaluaciones de impacto ambiental y limitación de recursos para los ministerios de medio ambiente; 3) proliferan iniciativas de comercialización de la naturaleza a través de la venta de bienes y servicios ambientales; 4) distorsión de la agenda del cambio climático, no se discuten las estrategias de desarrollo agropecuario; 5) los gobiernos suramericanos no asumen compromisos sustanciales en materia de conservación ambiental, y abusan de reclamos de compensación financiera internacional<sup>5</sup>; 6) divorcio bonanza económica materias primas vs reconversión productiva que reduciría la presión sobre recursos naturales; 7) consolidación del modelo neoextractivista en contravía con las políticas de sustentabilidad; 8) las iniciativas de integración regional carecen de agenda ambiental<sup>6</sup>. Lo anterior evidencia que la región aún no ha logrado avanzar hacia una visión integrada del desarrollo sostenible, debido a una débil gobernanza ambiental y una limitada planificación en la gestión y explotación de recursos naturales que aún no supera los umbrales nacionales. En la tabla 2 se muestra el ranking mundial de impacto ambiental, dicha evaluación señala que Brasil ocupa el primer puesto por sus impactos ambientales por encima de Estados Unidos y China, debido a su alta pérdida de bosques y uso de fertilizantes; el ranking también incluye a otros países suramericanos:

- 4 América Latina y el Caribe fue la región que sufrió la mayor pérdida neta de recursos forestales a nivel mundial en la última década 2000-2010. Ver el informe de la FAO (2011). Uno de los casos emblemáticos es la región del Cerrado que representa el 25% del territorio brasileño y ha perdido 48% de su cobertura vegetal, y solamente el 7% de su superficie es considerada área protegida.
- 5 El caso más reciente es la declaratoria del gobierno ecuatoriano de Rafael Correa hace dos semanas, de permitir la exploración y explotación petrolera en la reserva protegida "Parque Natural Yasuni-ITT", debido al escaso respaldo financiero de la comunidad internacional para patrocinar el fondo económico que protegía la reserva natural desde 2007.
- 6 El famoso conflicto jurídico y diplomático entre Argentina y Uruguay por la instalación de una fábrica de celulosa en el río Uruguay, no fue mediado en Mercosur, y Argentina decidió demandar a su vecino en la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Tabla 2 indicador de impacto ambiental absoluto

Ranking	País	Perdida de bosques	Uso de fertilizantes	Especies amenazadas	Indicador de impacto ambiental
1	Brasil	1	3	4	4.5
2	EEUU	21	1	9	5.9
3	China	216	-	6	6.7
10	Perú	27	46	7	18.3
11	Argentina	19	23	16	19.6
20	Colombia	43	30	2	30.7
21	Ecuador	16	54	5	31.6
22	Venezuela	13	40	14	31.8
27	Chile	76	33	32	53.0

Fuente: Ambiente y desarrollo en America del Sur (2010). Un numero menor del indicador de impacto representa una peor situación.

## 2.1 ¿El potencial agrícola y minero-energetico atropella el liderazgo ambiental de Suramerica?

Asi mismo el preocupante panorama se refleja en el indice de huella ecologica, entendido como la demanda de recursos que los humanos imponen a la biosfera, comparada con la capacidad de regeneración de la biosfera. En este indice Uruguay es el pais de la región con mayor impacto debido al excesivo pastoreo como area utilizada para ganado vacuno y producción de carne (ver tabla 3).

Tabla 3 huella ecologica en america del sur

País	Huella ecológica por persona	Factor principal
Uruguay	4.5-6.0	Pastoreo
Paraguay	3.0-4.5	Pastoreo y bosques
Chile	3.0-4.5	Bosques y cultivos
Brasil	3.0-4.5	Pastoreo y cultivos

País	Huella ecológica por persona	Factor principal
Venezuela	3.0-4.5	Carbono
Argentina	3.0-4.5	Cultivos
Bolivia	3.0-4.5	Pastoreo
Ecuador	1.5-3.0	Cultivos
Colombia	1.5-3.0	Pastoreo
Perú	1.5-3.0	Pastoreo y cultivos

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Ambiente y desarrollo en America del Sur (2010).

En Suramerica son peligrosamente altas las tasas de deforestación que junto con las actividades agropecuarias se configuran como las dos principales variables

responsables de las emisiones de CO2 de la región, lo que la diferencia de otras regiones del mundo en donde tiene mas peso el tema energetico e industrial.

Esto obliga necesariamente a dar una discusión regional que ha brillado por su ausencia: el debate sobre el cambio climatico para America Latina implica un debate sectorial sobre políticas agrícolas, producción agropecuaria y expansión de monocultivos agroindustriales para producción de biocombustibles, como estrategia enmarcada en el modelo neoextractivista de la región en la última década. El avance de las fronteras agrícola y pecuaria bajo modelos de cultivos<sup>7</sup> y ganadería extensiva<sup>8</sup>, se erige como la mayor amenaza para la conservación de biodiversidad y la disminución de

7 En Brasil el area de producción de soja ha crecido a tasas anuales del 3.2% (320 mil hectareas por año), desplaza a 11 trabajadores rurales por cada empleo que produce (Ruiz, 2013).

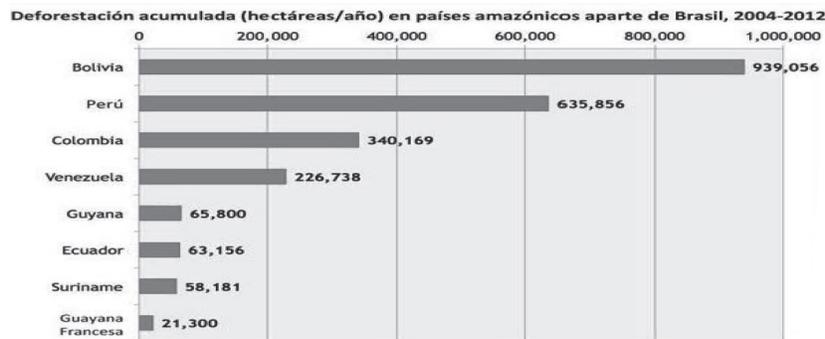
8 La ganadería extensiva es la principal causa de deforestación en todos los países amazonicos, representando el 80% de la deforestación regional, siendo Brasil el país que cuenta con el mayor porcentaje de ganado vacuno en la región (88%), considerando que Brasil es actualmente el mayor exportador mundial de carne vacuna (Ruiz, 2013).

los índices de deforestación. Estas actividades de ocupación de tierras estimuladas por modelos capital-intensivos, se expanden a costa de la eliminación de bosques tropicales como en el caso de Brasil:

La incorporación de tierras amazónicas al sistema productivo de la soja, si bien trajo divisas para Brasil, no aportó ningún beneficio para los pobladores tradicionales de la región, e impuso graves costos sociales y culturales. El sistema de producción altamente mecanizado que ocupa grandes áreas, introduce desequilibrios territoriales y excluye a productores familiares. (Vargas y Pazquis, 2008, p.108)

El caso de la Amazonia representa un capítulo especial debido a su dimensión como principal ecosistema de Suramérica y del mundo. La deforestación amazónica avanza vertiginosamente en la última década como lo muestra la gráfica 1. La transformación de este ecosistema debido a la creciente presión ambiental por procesos de deforestación, nuevos frentes de colonización para actividad minera, impactos de megaproyectos de infraestructura articulados a la agenda IIRSA, sobreexplotación de materias primas y recursos forestales, y la expansión de cultivos ilícitos, pone en riesgo su papel como eje de biodiversidad, proveedor de servicios ambientales, amenazando la pervivencia de pobladores locales y más de 420 grupos étnicos ancestrales.

Gráfica 1: deforestación amazónica



Fuente: <http://es.mongabay.com/news/2013/0814-deforestacion-en-paises-amazonicos.htm>

De igual manera la proliferación de proyectos hidroelectricos amenazan la estabilidad hidrica de la región amazonica. El crecimiento de la producción hidroenergetica como respuesta a la mayor demanda de las regiones del sur y centro-oeste brasileño, es un factor adicional de presión sobre los recursos naturales amazonicos<sup>9</sup>: hay una masiva intervención en las subcuencas hidricas del rio Amazonas, sin que se conozcan estudios sobre impactos acumulativos e implicaciones ambientales y socioeconomicas derivadas de esta actividad. La situación no es solo en Brasil, ya que el auge de construcción de proyectos hidroelectricos de gran envergadura tambien se evidencia en Bolivia y Colombia.

La carencia de una visión regional compartida facilitadora de esquemas de gobernanza para la gestión de la Amazonia, explica por ejemplo por qué la Cuenca del rio Amazonas es la ultima de las grandes cuencas tropicales sobre la que no existe aún ningún tipo de acuerdo multilateral, a la manera de esquemas de cooperación en otras regiones como la Meckong River Comission y la Congo Oubangui Sangha Basin International Commission (Ruiz, 2013).

### **3. Visión sobre los recursos naturales en UNASUR**

La administración sustentable de recursos naturales se ha convertido en el eje de las recientes propuestas tematicas que estan en la agenda de estudio del bloque suramericano. La sexta cumbre de presidentes de UNASUR efectuada el 30 noviembre de 2012 aprobó la elaboración de una estrategia regional orientada a la gestión de los recursos naturales para el desarrollo, encargando a la

---

9 Se calcula que Brasil necesita añadir a su sistema electrico 18 gigavatios (gw) hasta 2020 para garantizar un crecimiento anual de su PIB de 4.5% a 5%. Para ello los planes de expansión energetica contenidos en el plan decenal de energia 2010-2019 señalan la construcción de 48 represas adicionales, 30 de ellas en territorio amazonico. De esta forma se ha acelerado la construcción de las represas del Santo Antonio y Jirau en el río Madeira desde 2009 y la de Belo Monte en el río Xingu a partir de 2011.

Secretaría General su diseño con el respaldo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de un convenio de cooperación.

Fruto de este mandato y en el marco de la Conferencia sobre recursos naturales y desarrollo regional celebrada en Caracas el pasado mes de mayo, la CEPAL recientemente acaba de publicar el informe *“Recursos naturales en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional”* en el que sintetiza unas propuestas generales sobre los contenidos orientadores para la gobernanza de los recursos naturales, definiéndola como “el conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad, apropiación y distribución de los recursos naturales, así como la distribución de las ganancias de productividad derivadas de su explotación” (CEPAL, 2013).

Este documento evidencia la visibilidad regional que ha conquistado la gobernanza ambiental, y tiene el mérito de ser la primera publicación institucional sobre el tema, que además fundamenta en la agenda de la integración suramericana la dimensión estratégica de los recursos naturales. La tabla 5 recoge las principales propuestas que el documento señala:

Tabla 5 estrategias de gestión de recursos naturales en unasur

	<b>Tipo de gestión</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Desafíos</b>
1	Gestión jurídica	Política común basada en el principio de propiedad soberana del Estado sobre sus recursos naturales en sintonía con la Resolución 1803/1962 de Naciones Unidas	Fortalecer marcos jurídicos e institucionalidad regulatoria, de fiscalización y distribución de ingresos derivados de la explotación de recursos

	<b>Tipo de gestión</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Desafíos</b>
2	Gestión industrial	Diseño de políticas regionales de industrialización con base en la explotación de recursos que superen el extractivismo generando valor agregado a las exportaciones de materias primas tradicionales	Desarrollar mecanismos que aseguren inversión pública para fortalecer cadenas de valor y encadenamientos productivos.
3	Gestión científica	Políticas comunes para el desarrollo de ciencia y tecnología para la gestión científica de los recursos que minimice el impacto ambiental	Creación de fondos públicos de ahorro e inversión de destino específico para fortalecer conocimientos y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
4	Gestión financiera	Nueva arquitectura financiera regional para apoyar proyectos extractivos, industriales y tecnológicos	Fortalecer esquemas oficiales de financiación regional (Banco del Sur, Fonplata, BNDES)
5	Gestión fiscal	Incremento de la participación estatal en rentas extraordinarias derivadas del ciclo de auge de precios de bienes primarios	Creación de fondos de estabilización macro fiscal anti cíclica para hacer frente a las variaciones de precios internacionales de los commodities. Mayor coordinación y armonización de políticas fiscales entre países receptores de inversión extranjera

	Tipo de gestión	Caracterización	Desafíos
6	Gestión planificación técnica	Elaboración de un mapa regional de georeferenciación de recursos para facilitar procesos de planificación gubernamental	Urgente actualización de estudios geológicos y desarrollo de investigaciones en potencial hidroenergético
7	Gestión socioambiental	Satisfacer mayor demanda minero-energética, y lograr una gestión pública efectiva de los conflictos socioambientales	Crecimiento escalonado de tensiones sociales por megaproyectos mineros <sup>10</sup> , y de infraestructura hidroeléctrica en áreas protegidas <sup>11</sup>

Fuente: elaboración propia con base en Cepal (2013).

Pero así como el informe tiene aspectos innovadores resaltables, también adolece de fallas preocupantes:

- Conservación ambiental y biodiversidad, como variables estratégicas a tener en cuenta para diseñar una política regional de gestión de recursos naturales que respete criterios de sustentabilidad, están ausentes del mencionado informe que se centra exclusivamente en el análisis sectorial de recursos mineros, hidrocarburos, agua potable e hidroenergía.
- Otros recursos naturales y temas sensibles de impacto regional como la dotación de suelos, los recursos forestales y pesqueros, la producción de biocombustibles y la producción agrícola no

10 La región sufre una escalada de la conflictividad social asociada con concesiones de explotación minera: mientras en el 2010 se documentaron 120 conflictos mineros que afectaron a 150 comunidades, en el 2012 se registraron 161 conflictos afectando a 212 comunidades locales. Para mayor información consultar las bases de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) [http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal\\_db](http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db).

11 Son famosos los casos del proyecto Hidroaysen en Chile, la hidroeléctrica de Belo Monte en Brasil, y la represa del Quimbo en Colombia actualmente en construcción.

son referenciados, a pesar de la decisiva importancia de esta última para efectos de cambio climático.

- El informe enfatiza como principal preocupación la necesidad de incrementar la participación estatal en rentas extractivas a través de empresas públicas y reformas tributarias, pero no efectúa un examen crítico de los procesos ligados al fenómeno del modelo neoextractivista<sup>12</sup> que ha exacerbado esta visión de renta estatal a costa de la sobreexplotación de recursos naturales y la afectación de áreas protegidas.
- El fenómeno de la reprimarización de las economías suramericanas ligado a la profundización del modelo de expansión de exportaciones de recursos minero-energéticos, es mencionado superficialmente pero el informe no logra plantear políticas estratégicas y acciones estructurales que lo combatan y reviertan (ver gráfico 2).

El informe maneja recurrentemente un lenguaje centrado en la maximización de ingresos vía rentas extractivas y proyectos hidroenergéticos, evidenciando una filosofía de naturaleza productivista-neodesarrollista necesaria para revertir y/o mitigar los efectos nefastos de más de dos décadas de políticas neoliberales en la gestión de recursos naturales, pero claramente insuficiente para la resolución de conflictos socioambientales y menos aún para el fortalecimiento de esquemas de gestión de áreas naturales protegidas, amenazadas por el avance de megaproyectos articulados a agendas binaciona-

---

12 El neoextractivismo se caracteriza por ser el modelo de desarrollo imperante en la región en la última década (2003-2013), a raíz del auge de precios internacionales de materias primas minero-energéticas y de la cotización de bienes primarios obtenidos de monocultivos como el caso de la soja y la palma africana. Su pervivencia se liga con las excelentes condiciones de dotación de recursos que atrae grandes flujos de inversión extranjera directa: Actualmente la región es el principal destino de la cartera de inversiones mineras a nivel mundial, pasando de 25 mil millones de dólares en 2000, a 180 mil millones de dólares en 2011 (Cepal, 2013). Este modelo ha sido objeto de numerosas críticas (Ver Svampa, 2013; Gudynas, 2010 y 2013).

les y plurilaterales como la iniciativa IIRSA y los emprendimientos minero-energéticos.

Los procesos de integración regional tradicionalmente han sido dirigidos y concebidos en términos económicos olvidando otras dimensiones como la sustentabilidad ambiental, que contribuyen a dar respuestas más apropiadas a los desafíos derivados de las nuevas condiciones adversas del escenario global, que amenazan la viabilidad de la estrategia de inserción internacional de Suramérica como potencia ecológica (cambio climático y crisis energética).

La existencia de ecorregiones transfronterizas que albergan intereses estratégicos compartidos como la Amazonía, no puede interpretarse en clave productivista- neodesarrollista que es la trampa en la que pareciera caer el enfoque de gobernanza planteado en el informe de la CEPAL.

Grafica 2: riesgo de reprimarización económica en Suramérica

Fuente: Cepal (2013).

## 5. Conclusiones e implicaciones de política:

- Bajo la consideración del alto **grado de interdependencia ambiental** entre los países suramericanos, los temas de gestión ambiental sostenible y sus conflictos conexos, solo pueden ser abordados democráticamente por estrategias regionales integradas coherentemente con planes nacionales de desarrollo.
- Esta sinergia de políticas nacionales y regionales se puede dar a través de la configuración de **redes de gobernanza** de tipo multinivel, que permitan articular conocimientos, recursos, intereses y esfuerzos de los diferentes actores públicos y privados del nivel local y nacional, con estrategias del nivel supranacional, para ser partícipes en la construc-

ción de agendas regionales de gestión integral de problemas ambientales, y manejo de recursos naturales.

- El siglo XXI constituye el marco histórico de una nueva etapa en los procesos de integración, y la integración regional debe avanzar en asuntos no comerciales pero cruciales para el desarrollo sostenible de los países: la **agenda ambiental** con criterios de sustentabilidad se impone como una agenda transversal para la región.
- Unasur como instancia de diálogo político regional, debe asumir la crisis ambiental global y las amenazas ambientales presentes en el territorio suramericano, como variables claves para la definición de la **estrategia regional de desarrollo**, aspecto que el documento de gobernanza de recursos naturales omite lamentablemente.
- La creación de **fondos ambientales financiados** regionalmente es una opción necesaria para contrarrestar las amenazas ambientales, y como alternativa a la progresiva reducción de los flujos de ayuda económica por parte de los donantes internacionales tradicionales en los próximos años.

Esta iniciativa además favorece la apropiación de mecanismos y la internalización de metas, ya que las necesidades de gestión y conservación de recursos naturales debe recaer primigeniamente en las sociedades suramericanas, para superar así las visiones reactivas, y las posturas dependientes de los gobiernos suramericanos ante las acciones de la comunidad internacional.

- Persiste una débil **gobernanza ambiental en Suramérica**: los esquemas actuales de integración no han saldado la deuda histórica con la dimensión ambiental, tradicionalmente relegada por las necesidades productivistas de los

modelos de desarrollo de turno, y así mismo menospreciada en los lineamientos de la políticas exteriores de los distintos gobiernos. Esta deuda solo puede pagarse estableciendo concertadamente desde ámbitos regionales plurilaterales y supranacionales acciones a favor de estrategias de gobernanza en torno a la gestión integral de recursos naturales, como fruto de la concientización ambiental de las instancias políticas nacionales, con la convicción de incrementar los vínculos de cooperación público/privada y local/nacional/transnacional que permitan mayores niveles de coordinación e interacción de políticas ambientales.

- La condición de **Suramerica como potencia biodiversa**, hídrica, minero-energética y agroalimentaria, puede constituir el eje de la estrategia de proyección internacional de la región en el siglo XXI, pero para ello deberá mitigar eficazmente amenazas ambientales por medio de planes de desarrollo orientados en clave regional, moderar las presiones geopolíticas de las potencias tradicionales y emergentes del sistema internacional (deseosas de influir en la gestión de recursos estratégicos) por medio de instancias regionales de coordinación diplomática, y enfrentar retos sobre la regulación, explotación, y conservación de recursos naturales a nivel interno, a través de lógicas de gobernanza ambiental basadas en enfoques democráticos de gestión pública.
- La estrategia de gobernanza ambiental regional no puede consolidarse sin discutir las implicaciones del **modelo de desarrollo neoextractivista**: la compatibilidad entre lógicas extractivas especialmente a nivel minero y agrícola, y políticas de desarrollo sustentable está en entredicho, y puede llevar a una contradicción irremediable entre las

aspiraciones de Suramerica como potencia ambiental, y Suramerica como potencia minero-

energetica y agroindustrial. La región en su conjunto debe reevaluar sus discursos desarrollistas-rentistas, y reconocer la gravedad de los procesos extractivos, de cara a enfrentar los efectos del cambio climatico.

- La dimensión ambiental puede revitalizar el **papel estratégico de Unasur** como bloque geopolítico líder y protagonista con mayores recursos de negociación en la discusión de la agenda ambiental global. La Unasur como instancia política, actualmente pareciera replegada a nivel de foro consultivo sin los liderazgos carismáticos de los gobiernos anteriores Brasil y Venezuela, y cuyas anteriores agendas (IIRSA, Energía, Seguridad) han perdido dinamismo y protagonismo en la escena regional y en las políticas exteriores de los países suramericanos.
- El desarrollo de una **visión geopolítica** conjunta de los países suramericanos que permita reconocer la transnacionalización de riesgos y amenazas ambientales, así como identificar y explotar fortalezas y oportunidades en la gestión de recursos naturales estratégicos (concebidos como bienes públicos regionales), es una tarea inaplazable para los esquemas de integración regional, la cual permitirá superar fragmentadas perspectivas de análisis, desplazar percepciones unilaterales, y conciliar intereses económicos y geopolíticos nacionales a favor del desarrollo sostenible. Este será sin duda el máximo desafío que enfrentará la región en los próximos años para configurarse verdaderamente como actor protagónico de las relaciones internacionales.

## Referencias bibliográficas

- Barriga, Milka, et al (2007). "Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos". Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, Departamento de Recursos Naturales y Ambiente, Turrialba, Costa Rica.
- Beck, Ulrich (2004). Poder y contrapoder en la era global. Paidós, Barcelona.
- Bruckmann, Monica (2012). "Unasur: una estrategia regional para la gestión soberana de recursos naturales" en *América Latina en Movimiento* No.480-481, diciembre 2012.
- \_\_\_\_\_ (2011). "Recursos naturales y la geopolítica de la integración suramericana" en Rego, André et al. *Gobernanza Global e integración da América do Sul*. IPEA, Brasília.
- Calame, Pierre (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia*. Loom Ediciones, Santiago de Chile.
- Cancino, Arturo, Chaves, Carlos y Otero, Diego (2009). *Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica*. Serie documentos de investigación No.1, Facultad de Economía, Universidad Central de Colombia, Bogotá.
- Cancino, Arturo y Chaves Carlos (2011). *Tendencias de la inserción internacional de Suramérica: el caso de la Unasur*. Serie documentos de investigación No.9, Facultad de Economía, Universidad Central de Colombia, Bogotá.
- Cook, L. y Sachs, J. (1999). Regional public goods in international assistance. In Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M., eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York and Oxford, Oxford University Press
- Fontaine, Guillaume; *Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador*, en G. Fontaine, G. van Vliet, R. Pasquis (Coord.), "Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina"; Quito: FLACSO-IDDRI-CIRAD, 2007, pp. 223-254
- Gudynas, Eduardo et al (2010). *Ambiente y desarrollo en América del Sur 2009-2010*. CLAES, Fundación Rosa Luxemburgo, Montevideo.
- Gudynas, Eduardo, y Cesar Gamboa (comps). (2013). *Ambiente y energía en la Amazonia: Gobernanza, Río+20 y Economía Verde en discusión*. Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonia, CLAES, Lima.
- Harvey, David (2003). *El nuevo imperialismo*. Ediciones Akal, Madrid.

- Morata, Francesc (2004). *Gobernanza multinivel en la Union Europea*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Moreira, Alberto (2012). *Protección ambiental en procesos de integración: aportes para cubrir un deficit del Mercosur*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, Mexico.
- Najam Adil, Papa, Mihaela and Taiyab, Nadaa. (2006). *Global enviroment governance: a reform agenda*. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg. Ver en [www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf)
- Pacheco, Yilly Vanessa (2012). “Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental” en Jost, Stefan (ed). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundación Konrad Adenauer, Bogota.
- Piñeiro Diego (2004). “Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural”, Documento borrador, Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República, Uruguay.
- Rengifo Diana y Santiago Gonzalez (2006). *La Amazonia colombiana: perspectivas de una integración subregional para el desarrollo*. Policy Paper No.23, Fescol, Bogota
- Ruiz, Francisco (2013). “Gobernanza en la Amazonia y los desafíos de la cooperación regional” en Gudynas, Eduardo, y Cesar Gamboa (comps). *Ambiente y energia en la Amazonia: Gobernanza, Rio+20 y Economia Verde en discusión*. Panel Internacional de Ambiente y Energia en la Amazonia, CLAES, Lima.
- Svampa, Maristella (2013). “El consenso de los commodities” en *Le Monde Diplomatique* edición Colombia, No.124, julio.
- Vargas, G y Pasquis, R (2008). *Gobernanza y bienes comunes en la Amazonia brasileña*. En *Políticas ambientales y gobernabilidad en America Latina*. Fontaine, G.(coord). Flacso, Quito.
- Documentos institucionales:
- CEPAL (2013). *Recursos naturales en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile. Ver en [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/49893/P49893.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/49893/P49893.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl)
- FAO (2011). *Informe sobre la situación de los bosques del mundo*. Roma. Ver en <http://www.fao.org/docrep/013/i2000s/i2000s.pdf>

PNUMA (2012). Memorias de la XVIII Reunión del Foro Ministros de Medio Ambiente de America Latina: Temas ambientales emergentes para America Latina y el Caribe. Oficina Regional America Latina.

UNASUR (2013). Conferencia sobre recursos naturales y desarrollo regional. 27-30 Mayo, Caracas. Ver en <http://www.unasursg.org/inicio/agenda-unasur/agenda/conferencia>.