

# **UNASUR: UNA ESTRATEGIA REGIONAL PARA LA GESTIÓN SOBERANA DE LOS RECURSOS NATURALES**

Monica Bruckmann<sup>1</sup>

América Latina, y particularmente América del Sur, vive importantes procesos de integración regional que buscan promover una integración y unidad de largo plazo y de carácter multidimensional: económico, político, cultural, educacional, de infraestructura, etc. En este contexto, se retoma el debate sobre el desarrollo como proyecto regional. Temas claves como soberanía, recursos naturales e hidroenergéticos, preservación de la biodiversidad y los recursos biogénéticos, la Amazonía como área de preservación y de disputa, se colocan en el centro del debate político.

La lucha por la soberanía de los recursos naturales y el surgimiento de una nueva conciencia ecológica se han convertido en elementos profundamente movilizadores y dinamizadores de los procesos sociales y políticos en nuestro continente. El surgimiento de nuevas visiones teóricas y nuevas prácticas políticas producen también una nueva concepción de integración regional, encarándola como un proceso más profundo, que coloca como elemento central el principio de la soberanía como el derecho de los Estados y los pueblos a la gestión de sus territorios y de los recursos naturales que estos abrigan.

En el ámbito económico se busca ir más allá de la visión comercial como eje central de la integración para proponer políticas comunes de desarrollo regional y de intervención económica internacional. El caso de la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP, que inició un proceso de rearticulación y recuperación de su influencia en nivel global a partir del liderazgo político venezolano, es un buen ejemplo en esta dirección. De esta manera se configura una agenda que exige cambios teóricos muy profundos y la elaboración de una visión estratégica regional para viabilizarse.

---

<sup>1</sup> Doctora en ciencia política, profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ-Brasil), investigadora de la Cátedra y Red Unesco/Universidad de las Naciones Unidas sobre Economía Global y Desarrollo Sustentable – REGGEN y asesora de la Secretaría General de UNASUR.

## **Una estrategia sudamericana para la gestión soberana de sus recursos naturales**

El 30 de noviembre pasado, la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR aprobó lo que puede ser una de las medidas más trascendentes de los últimos tiempos en nuestra región: la elaboración de una estrategia regional orientada al pleno aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo integral de América del Sur.

Los datos muestran que América del Sur posee importantes reservas de recursos naturales considerados estratégicos: minerales fósiles (representa la segunda mayor reserva de petróleo a nivel mundial); minerales no fósiles (posee 96% de las reservas mundiales de litio, 98% de niobio, 44% de cobre, etc.); importantes fuentes de agua dulce (aproximadamente 30% de las reservas mundiales); gran concentración de diversidad biológica, ecosistemas y bosques, así como todas las fuentes primarias de energía. Una estrategia para el aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo pleno de la región significa la apropiación de la gestión económica, científica, social y ambiental de los mismos.

a. La gestión económica: la creciente demanda de la economía mundial en relación a recursos naturales cuyas principales reservas están en América del Sur indica que la región posee condiciones de mejorar enormemente los términos de intercambio y negociación de las materias primas que produce y al mismo tiempo desarrollar políticas de industrialización de las mismas. La región tiene la oportunidad histórica de dejar de ser exportadora de materias primas de bajo o ningún valor agregado y avanzar hacia el desarrollo de políticas regionales de industrialización que busquen aprovechar las complementariedades económicas existentes para atender las demandas del mercado interno, promover el comercio intraregional y agregar valor a las exportaciones extraregionales. Esto significa desarrollar matrices industriales de gran envergadura que necesitarán de instrumentos capaces de viabilizarlas, como el Banco del Sur que garantice la base financiera; la elaboración de una tabla regional de insumo-producto como instrumento de planificación y gestión; la creación de una infraestructura vial y de comunicaciones para integrar los centros de extracción, producción, industrialización y consumo; el desarrollo de proyectos energéticos articulados a los proyectos industriales; etc. La gestión económica soberana de los recursos

naturales significa colocar como prioridad el desarrollo regional, aprovechando las reservas y exedentes financieros para agregar valor a las materias primas que la región produce y atender la expansión del mercado interno sudamericano. Significa también identificar matrices industriales a partir de la posición estratégica que la región tiene en relación a reservas importantes de un conjunto de recursos naturales fundamentales para la economía mundial y sus ciclos de innovación tecnológica;

b. La gestión científica: Como consecuencia de lo anterior y como sustento de cualquier política industrial es indispensable que la región avance hacia una política de apropiación de la gestión científica de sus recursos naturales, que significa no solo la capacidad de establecer alianzas estratégicas que permitan transferencia tecnológica sino también desarrollar investigación científica de punta e innovación tecnológica en sectores considerados estratégicos. Al mismo tiempo, es necesario elaborar instrumentos teórico-metodológicos capaces de estudiar los ciclos de innovación tecnológica de la economía mundial a partir del uso intensivo de recursos minerales fósiles y no fósiles, que permitan un análisis prospectivo, indispensable como instrumento de planificación y de gestión de estos recursos, con el objetivo de establecer políticas y tasas de extracción y explotación de los mismos, diseñar políticas regionales de industrialización, etc.;

c. La gestión social:

Gran parte de los conflictos sociales y medioambientales en la región están relacionados a la actividad extractiva y la minería. Según datos de la CEPAL<sup>2</sup>, el 35% de los conflictos en América Latina y El Caribe durante los últimos cinco años están relacionados a la minería de oro, 23% a la minería de cobre y 15% a la de plata. Se hace indispensable una política regional para disminuir drásticamente las tensiones sociales generadas por una actividad extractiva irracional que, además del impacto devastador al medioambiente, tiene la capacidad de expulsar poblaciones locales de los territorios donde estas viven, que son los mismos que detentan reservas importantes de recursos naturales estratégicos. Estas poblaciones, en su mayoría indígenas y campesinas son, además, privadas de los medios de subsistencia económica. Es necesario crear, poner en práctica y perfeccionar mecanismos de consulta a las poblaciones locales en relación a la gestión de los recursos naturales localizados en sus territorios;

<sup>2</sup> BARCENA, Alicia. Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y El Caribe. 2012.

d. La gestión ambiental: Es necesario disminuir, al nivel mínimo posible, el impacto ambiental causado por la minería y la actividad extractiva, así como crear mecanismos de compensación y recuperación del impacto ambiental acumulado. Si bien es cierto toda intervención en la naturaleza produce, inevitablemente, un impacto ambiental, está claro que una gestión adecuada, basada en una visión de preservación del medio ambiente, respeto a las poblaciones locales y en el desarrollo de nuevas tecnologías, permite disminuir considerablemente el impacto mediambiental y social de la actividad minera.

El documento que sustenta la necesidad de una estrategia regional para el aprovechamiento de los recursos naturales, elaborada por la Secretaría General de UNASUR y presentada a la VI Cumbre de jefas y Jefes de Estado de la Unión coloca la necesidad de desarrollar una visión común de las fortalezas y objetivos, una estrategia y un plan coherente para materializarlos, que permitan a la región aprovechar las potencialidades que representan las enormes reservas de recursos naturales y humanos alojados en América del Sur. El documento hace un llamado a identificar puntos comunes, independientemente de regímenes y políticas nacionales de los países de la UNASUR, para desarrollar una estrategia regional que tenga en cuenta los siguientes elementos:

1. La región tiene condiciones reales de obtener enormes beneficios a través de una política común basada en el cumplimiento del principio ya establecido por las Naciones Unidas en 1962 (Resolución 1803) sobre la propiedad soberana y permanente de los Estados sobre sus recursos naturales.

2. Es indispensable desarrollar políticas regionales de industrialización de los recursos naturales, mediante la creación de empresas regionales orientadas a agregar valor a las materias primas y superar llamado "extractivismo". Esto permitirá la creación de fuentes de trabajo estable y de calidad, como medio eficaz para combatir la miseria y la pobreza y promover el desarrollo social de toda la región.

3. Empezar políticas comunes para el desarrollo de ciencia e innovación tecnológica como medio eficaz para minimizar el impacto ambiental de la actividad extractiva así como para elevar la productividad en las distintas actividades de transformación e industrialización de los recursos naturales. Promover la creación de grandes centros investigación e innovación científica y tecnológica que den respuesta a los desafíos planteados por un proyecto de esta magnitud.

4. Diseñar un conjunto de medios y acciones que permitan minimizar el impacto ambiental y social de las actividades extractivas, de transformación y transporte así como garantizar el mejor aprovechamiento económico y social, para superar la pobreza y la miseria, garantizar la estabilidad política y mantener la paz existente en la región.

5. Diseñar una nueva arquitectura financiera regional para atender las demandas de los proyectos extractivos, industriales y tecnológicos, priorizando la materialización del Banco del Sur como instrumento fundamental

6. Formar recursos humanos para la materialización de estrategia propuesta.

7. Aprovechar las potencialidades del mercado interno regional a partir de cuatro principios elementales: complementación económica, cooperación, solidaridad y respeto a la soberanía de los Estados miembros. Desarrollar el comercio compensado como uno de los medios para superar las asimetrías existentes entre los países de la región.

Si América del Sur consigue avanzar en la elaboración y materialización de una estrategia conjunta para la gestión soberana de sus recursos naturales orientada al pleno desarrollo de sus pueblos sin duda estaremos frente a uno de los hechos históricos más importantes de la región a lo largo de los últimos siglos.

### **Recursos naturales y desarrollo científico**

El sistema mundial basado en la división internacional del trabajo entre las zonas industriales y manufactureras y los países productores de materias primas, minerales estratégicos y productos agrícolas, consolidó el poder hegemónico de los países centrales y su dominio en relación a las zonas periféricas o dependientes y los espacios económicos que ocuparon una posición de semi-periferia. Así, la elaboración industrial de las materias primas que exportaban los países periféricos tendió a ser la menor posible, consolidando y ampliando la dependencia económica, pero también la dependencia científica y tecnológica de estas regiones<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> SANTOS, Theotonio dos. A politização da natureza e o imperativo tecnológico. GREMIMT, Serie 1, Nº 7, 2002, 7 p.

El proceso de "destrucción creadora" al que se refería Joseph Schumpeter<sup>4</sup>, entendido como la capacidad intrínseca del capitalismo para crear nuevas estructuras tecnológicas y económicas destruyendo las antiguas, al mismo tiempo que produjo avances científicos y tecnológicos sin precedentes en la historia de la humanidad, produjo también amenazas sin precedentes de destruir el propio planeta y la civilización humana. La gran capacidad creadora del capitalismo, encuentra sus límites en la amenaza de su propia destrucción.

Esto lleva a una necesidad vital de redefinición de la relación hombre-naturaleza, que se expresa en una nueva visión del mundo y del uso y gestión de sus recursos naturales, al mismo tiempo que recupera de una visión humanista que coloca como principal objetivo económico y social el pleno desarrollo del ser humano.

El movimiento indígena latinoamericano se ha constituido en una de las fuerzas sociales más activas y movilizadoras en la lucha por la preservación del medio ambiente, el uso sustentable de los recursos naturales y la defensa de la "madre tierra" o "pacha mama"<sup>5</sup>. Desde la cosmovisión y la praxis indígena, la preservación del medio ambiente corresponde a una postura civilizatoria, que se expresa en una visión del mundo y una forma particular de vivir en él. Esta cosmovisión coloca, como principio fundamental, el cuidado y la conservación de la tierra, del espacio donde, como ellos dicen, "nuestros hijos crecen y pueden ser felices". Desde esta perspectiva, defender la preservación del medio ambiente y la naturaleza significa defender el derecho a la felicidad y a la propia vida.

Las constituciones plurinacionales en América del Sur representan los casos más avanzados de redefinición del papel de la naturaleza y de los recursos naturales en el desarrollo social y económico de los países que asumieron este modelo constitucional y que se expresan en una refundación del Estado. Estas plantean un nuevo marco legal que coloca a la naturaleza como sujeto de derechos y crea condiciones para construir mecanismos de gestión social de los recursos naturales, lo que seguramente permitirá también disminuir enormemente la tensión creada por las prácticas de violencia y expulsión de las poblaciones locales, generalmente indígenas, de los territorios productores de recursos naturales.

---

<sup>4</sup> SCHUMPETER. Joseph. Socialismo, capitalismo y democracia (traducido por Ruy Jungmann). Río de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, 488 p.

<sup>5</sup> Significa en quechua "madre tierra".

Estos conflictos adquieren una dimensión cada vez más violenta, en un proceso donde la disputa por los recursos naturales se apoya cada vez más en una política de militarización de los territorios.

El significado del "buen vivir" trasciende la visión económica de la tierra como medio de producción, para colocarla en el lugar del espacio territorial donde la vida ocurre, donde se entrelazan la memoria colectiva de los pueblos y la historia de las civilizaciones originarias cuyo largo proceso todavía continúan marcando la vida cotidiana de las comunidades indígenas y campesinas de América Latina.

Un análisis teórico de los ciclos de innovación tecnológica en relación a los ciclos económicos, orientado a desarrollar una comprensión más profunda de la dinámica científico-tecnológica en el capitalismo contemporáneo, nos ofrece claves importantes para entender la real dimensión de los recursos naturales y la gestión de la naturaleza en este proceso. De esta manera, los recursos naturales dejan de presentarse bajo la forma única de *commodities* en el análisis económico, para asumir un papel mucho más amplio.

La expansión de las multinacionales, transnacionales y empresas globales conducen a desequilibrios crecientes que desarticulan la economía mundial. El mismo capitalismo que es capaz de producir fuerzas colosales de creación e innovación, necesita destruir dramáticamente aquello que produce y la propia base natural en que produce para garantizar el proceso de acumulación. Esta cuestión nos coloca frente a otro dilema, la necesidad de pensar los ciclos de innovación científico-tecnológica y los ciclos económicos en relación al uso, transformación, apropiación y consumo de los recursos naturales. La forma en que esta relación se encamine, representa una cuestión estratégica para la civilización humana planetaria y para las naciones que la conforman. Ciertamente, se trata de una confrontación entre dos modelos de desarrollo, uno basado en la planificación y uso sustentable de los recursos naturales orientado a atender las necesidades de la mayoría de los actores sociales y el otro basado en la explotación y expropiación violenta y militarizada de estos recursos y de las fuerzas sociales y los pueblos que los detentan.

## La financierización de los recursos naturales

El análisis económico y político de los recursos naturales nos conduce, inevitablemente, a una cuestión central del capitalismo contemporáneo: la sustentabilidad del medio ambiente, de la naturaleza y, a fin de cuentas, la viabilidad del planeta. La ecología económica crítica viene llamando la atención enfáticamente sobre el carácter insostenible del modo de producción y de consumo actual.

La "capitalización de la naturaleza" no sólo expresa su mercantilización, sino que crea un nuevo campo de acumulación y de valorización que se nutre de la destrucción acelerada de los recursos naturales que, a través de un cierto "derecho a contaminar", provocan daños irreversibles a la biósfera. Ya la teoría neoclásica sustentaba la transformación de la naturaleza en "capital natural", a través de la creación de derechos de propiedad privada que ofrece a sus tenedores garantía de una renta combinada con una plusvalía en capital<sup>6</sup>.

Durante las últimas décadas, las materias primas y recursos alimenticios – llamados *commodities* – se han convertido en un tipo de activos financieros. Este proceso de conversión está compuesto de tres elementos: 1. Los mercados de las *commodities* se convirtieron en una esfera de inversión para el sector financiero en búsqueda de lucros elevados después de la desaparición de la burbuja de internet, atraídos por la promesa de lucros elevados y rápidos así como por la diversificación de las carteras. Para las instituciones financieras no bancarias, las *commodities* cumplieron un rol similar al del sector inmobiliario para los bancos; 2. La integración de los mercados de *commodities*, como componente de los mercados financieros, facilitada por la creación de vehículos de inversión destinados a la especulación, como los llamados "mercados futuros". Éstos reforzaron el pasaje entre los mercados de *commodities* y los mercados bursátiles; 3. La fuerte atracción ejercida por los mercados de *commodities* sobre los inversores financieros estuvo estimulada por la desregulación de este sector.

---

<sup>6</sup> SERFATI, Claude. La mundialización bajo la dominación de la finanza: una trayectoria insostenible. En: CORREA, Eugenia et Ali. Capitalismo: ¿Recuperación?, ¿descomposición?. Porrúa: México, 2010, p.25 -58.



En relación a la gestión económica de los *commodities*, Serfati define tres categorías de actores económicos: los *arbitrageurs* y *hedgers*, directamente interesados en la adquisición o la venta de productos físicos; los especuladores “tradicionales” que toman, por lo general, una posición de riesgo que los *arbitrageurs* rechazan; y los “especuladores de índice” (fondos de pensión, fondos especulativos, compañías de seguros, bancos, etc.) que no tienen ningún interés por el producto físico, sino exclusivamente por los beneficios potenciales. Razón por la cual éstos últimos adoptan, generalmente, posición de comprador y especulan sobre un alza en curso, alimentando de esta manera un alza permanente. La participación de estos “especuladores de índice” en el mercado de futuros no ha dejado de crecer: pasó de 7% en 1998 a 40% en 2008. Mientras que en el mismo periodo, los *arbitrageurs* pasaron de 79% a 34% y los “especuladores tradicionales” pasaron de 14% para 26%. Es decir, 66% del mercado de futuros de *commodities* está en manos de especuladores tradicionales y financieros. El autor sostiene que la lógica especulativa que se impuso en el mercado de *commodities* fue responsable del aumento de los precios de los bienes de alimentos y de materias primas que se produjo entre 2005 y julio de 2008.

### **Pensamiento estratégico e integración regional**

La disputa global por los recursos naturales y su gestión económica y científica, abre un amplio campo de intereses en conflicto en la región evidenciando, por lo menos, dos proyectos en choque: la afirmación de la soberanía como base para el desarrollo nacional e integración regional y la reorganización de los intereses hegemónicos de Estados Unidos en el continente que encuentra en los tratados bilaterales de libre comercio uno de sus principales instrumentos para debilitar el primero.

Este proceso no puede ser entendido fuera de un contexto de redefinición de las estructuras de poder hegemónico mundial. La emergencia de nuevas potencias indican la constitución de un mundo multipolar, que coloca nuevos desafíos, haciendo evidente la necesidad de superar la visión eurocéntrica y su modelo de civilización para avanzar hacia la constitución de una civilización planetaria.

El proyecto de reorganización de la hegemonía estadounidense en América Latina es parte de un proceso complejo de dominación que asume múltiples dimensiones y que busca garantizar sus "intereses vitales" colocando el acceso, la apropiación y la gestión de los recursos naturales como cuestiones de seguridad nacional. Este proyecto de reorganización hegemónica está sustentado en un pensamiento estratégico que se manifiesta en los diferentes niveles de gobierno y del Estado y que orienta la política externa de Estados Unidos y las acciones de sus agencias nacionales en todos los niveles. Se trata, por lo tanto, de una estrategia de dominación multidimensional que tiene desdoblamientos económicos, políticos 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 tienen menos condiciones de hacer frente a las enormes presiones generadas por esta situación de disputa, donde está en juego, en última instancia, la 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.

## **LAS REFERENCIAS**

- BARCENA, Alicia. Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y El Caribe. 2012.
- CORREA, Eugenia et Ali. Capitalismo: ¿Recuperación?, ¿descomposición?. Porrúa: México, 2010, p.25 -58.
- GREMIMT, Serie 1, N° 7, 2002, 7 p.
- SANTOS, Theotonio dos. A politização da natureza e o imperativo tecnológico.
- SCHUMPETER. Joseph. Socialismo, capitalismo ye democracia (traducido por Ruy Jungmann). Río de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, 488 p.
- SERFATI, Claude. La mundialización bajo la dominación de la finanza: una trayectoria insostenible.