

La defensa y los recursos naturales en Suramérica: Aportes para una estrategia regional¹

Alfredo Forti

Director del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de UNASUR

1. Este texto se basa en la ponencia presentada por el autor, quien es miembro del Consejo Asesor Internacional de la revista del IPNUSAC, en la Conferencia "Defensa y Recursos Naturales" de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) celebrada en Buenos Aires del 9 al 11 de junio del 2014.

Resumen

El artículo informa sobre el debate de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) acerca de la importancia estratégica de los recursos naturales en un mundo cada vez más globalizado y competitivo. Realiza un recuento de recursos estratégicos con los cuales cuenta esa región, incluyendo agua dulce, biodiversidad, minerales combustibles y energéticos, y los llamados minerales críticos (litio, niobio, cobre y plata) y analiza desde el punto de vista de la seguridad los escenarios sobre su control, proponiendo una estrategia regional de defensa.

Palabras claves:

UNASUR, Recursos naturales, biodiversidad, huella ecológica, biocapacidad de la Tierra, reservas naturales Suramérica.

Defense and natural resources in South America: Contributions for a regional strategy

Summary

The article informs on the debate of the Union of South American Nations (UNASUR) on the strategic importance of natural resources in a more globalized and competitive world. A recount of strategic resources in that region is made, including fresh water, biodiversity, combustible and energetic minerals and what are called critical minerals (lithium, niobium, cooper and silver) and analysis from the security point of view, the stages on its control, proposing a regional defense strategy.

Key words

UNASUR, natural resources, biodiversity, ecologic print, Earth´s biocapacity, natural reserves of South America.



Una apreciación del panorama global internacional lleva indefectiblemente, desde cualquier perspectiva, a avizorar una tendencia irreversible para las próximas décadas: la creciente demanda de recursos naturales.

Esta tendencia está identificada en innumerables reportes de agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estudios prospectivos de agencias gubernamentales de los principales países industrializados, diversas organizaciones no gubernamentales y foros internacionales como el Foro Económico Mundial de Davos. Todos ellos monitorean sistemáticamente la política y la economía global y, a partir de ello, tanto gobiernos cuanto corporaciones, elaboran estrategias tendientes a garantizar el acceso, control y usufructo de recursos cada vez más escasos, muchos de los cuales son –y serán cada vez aún más– suministros vitales para el sostenimiento de sus economías y de las necesidades de la población.

Veamos algunos datos de diferentes fuentes que sustentan esta apreciación del escenario global:

- La demanda de la humanidad sobre los recursos ecológicos del planeta, como la provisión de alimentos, materias primas y la absorción de dióxido de carbono, es decir, la *huella ecológica de la población*, está provocando enormes presiones sobre la biodiversidad amenazando el abastecimiento continuado de los servicios ecosistémicos, lo que no sólo amenaza la biodiversidad sino también la futura seguridad, salud y bienestar de la propia especie humana. En efecto, según el informe publicado por el World Wildlife Fund *Planeta Vivo 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*,² las demandas humanas sobre el planeta exceden la biocapacidad de la Tierra, es decir, la capacidad de regeneración y suministro. Desde 2008 estamos viviendo como si tuviéramos un planeta extra a nuestra disposición. La humanidad utiliza un 50% más de recursos de los que la Tierra puede proveer;³

2. *Planeta Vivo Informe 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro*, World Wildlife Found, 2012 (ISBN 978-2-940443-55-0), pág. 37 a 52.

3. Expresado en cifras: en 2008 la biocapacidad total de la Tierra era de 12,000 millones de hectáreas globales (hag.) –1,8 hag. por persona–, mientras que la huella ecológica –la demanda humana sobre la biósfera– era de 18,200 millones de hag. –2.7 hag. por persona–. Ver pág. 38 Op. Cit. 1.

desfase que significa que la Tierra tardaría 1.5 años en regenerar completamente los recursos renovables que los seres humanos utilizan en un año.

- El tamaño de población también afecta a la biocapacidad disponible para cada persona. Si consideramos que la población mundial se ha duplicado en menos de 50 años –alcanzando ya más de 6,000 millones de personas, previéndose para 2050 que la población humana alcance entre 7,800 y 10,900 millones de personas, con una media estimada en 9,300 millones– entonces, este crecimiento demográfico y la creciente demanda de recursos naturales que conlleva, conducirán a un deterioro generalizado del planeta y a una disminución de la biodiversidad, lo que tendrá consecuencias muy negativas para el desarrollo humano.⁴
- A nivel mundial, se estima que unas 768 millones de personas siguen sin acceso a una fuente de suministro de agua potable –aunque algunas estimaciones cifran el número de personas cuyo derecho al agua no está

4. *Recursos Mundiales 2000-2001*, Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial, Washington, D.C.



cubierto en 3,500 millones— y 2,500 millones permanecen sin acceso a sistemas de saneamiento. Se prevé que la demanda mundial de agua aumentará cerca de un 55% para el 2050. Como resultado, la disponibilidad de agua dulce estará bajo mayor presión durante este período, y las previsiones apuntan a que más de un 40% de la población mundial vivirá en zonas con severos problemas hídricos para el 2050.⁵

Estos ejemplos de los niveles y magnitudes de la demanda de recursos en el presente, se proyectan al futuro. El informe cuadrienal elaborado por el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de América, Tendencias globales 2030: Mundos alternativos, prevé para el 2030:

Un crecimiento substancial en la demanda de alimentos en un 35%, del agua en un 40% y de la energía en un 50%, debido al aumento de la población global y de sus niveles de consumo. Esto, sumado a más sequías, consecuencias del cambio climático, producirá incremento y mayor volatilidad en los precios y tensiones por el acceso al alimento

5. *Agua y Energía, Informe de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2014*, WWDR 2014, UN WATER, 2014.

y al agua. En 2030, el 60% de la población mundial tendrá problemas de abastecimiento de agua, dando lugar a la profundización de los ya existentes y/o aparición de nuevos “conflictos hídricos”. Según este informe, los Estados más frágiles de África y Oriente Próximo son los que sufrirán más riesgo de experimentar escasez de alimentos y agua, aunque países con mejores perspectivas económicas y sociales, como China e India, son también vulnerables.⁶

En este concierto global, Suramérica se inserta como la región comparativamente más rica del orbe en materia de recursos estratégicos (relación población/territorio/riquezas naturales). Con una superficie de casi 18 millones de Km² y una población de 400 millones de habitantes la región posee:

6. “Global Trends 2030: Alternative Worlds”, National Intelligence Council (NIC), diciembre 2012 (ISBN 978-1-929667-21-5), pág IV. Versión electrónica disponible: www.dni.gov/nic/globaltrends.

- El 28.9% del total de recursos hídricos globales (agua dulce) con una tasa de renovación natural anual de más de 20,000 m³ per cápita y una población de menos del 6% de la mundial,⁷ lo que implica que los recursos hídricos son abundantes regionalmente, siendo la escasez de agua económica y no física.⁸
- *Altos porcentajes de reservas y producción de minerales combustibles o energéticos convencionales* –hidrocarburos (petróleo, gas y carbón)– y no convencionales –petróleo pesado, arenas de alquitrán y bitumen natural–, específicamente: el 19.5% de las reservas mundiales probadas de petróleo crudo del mundo, habiendo producido en 2011 el 9.2% del total de petróleo mundial, siendo una de las regiones que menos consumo realiza de dicho producto (para 2011 fue de 5.8%).
- *Las mayores reservas mundiales de minerales críticos como el Litio* se encuentran contenidas en tres países de la

7. *Managing Water under Uncertainty and Risk*, United Nations World Water Development Report 4, 2012 y FAO-AQUASTAT, 2012.

8. *Global Water Futures 2050, Driving Forces 2011–2050*, Report on the findings of Phase One of the UNESCO-WWAP Water Scenarios Project to 2050, United Nations World Water Assessment Programme.

región –Argentina, Chile y Bolivia, que suman el 90% de las reservas mundiales–, al tiempo que la región también se halla a la cabeza de la producción mundial de este mineral –86.1% sumado lo producido por Argentina, Chile y Brasil en 2013–, Niobio –Brasil es el primer productor mundial con el 95.93% y posee el 98.4% de las reservas mundiales. Asimismo, posee sustanciales reservas de Plata –41.6%– y Cobre –Suramérica produce el 42.36% del total mundial y concentra más del 43% de las reservas mundiales entre Chile y Perú–, entre otros.⁹

- Además, en nuestro territorio se concentra la mayor riqueza en biodiversidad del planeta. En efecto, Suramérica constituye quizá el más significativo reservorio de biodiversidad del planeta, puesto que alberga una inmensa variedad de ecosistemas, especies y genotipos,¹⁰ baste

9. *World Mining Data 2013*, Volume 28, C. Reichl, M. Schatz, G. Zsak, International Organizing Committee for the World Mining Congresses, Vienna 2013.

10. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de la ONU establece formalmente que por biodiversidad «se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas» (CDB, 2001).

Esta definición pone de relieve los múltiples aspectos del concepto: incluye los varios niveles de expresión (ecosistemas, especies, poblaciones y genotipos), de escala geográfica (local, regional, continental, global) y temporales en los que debe considerarse la biodiversidad, así como las interacciones entre ellos.



mencionar que 5 de los 17 países mega-diversos del mundo son suramericanos –Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Paradójicamente a esta bendición de la naturaleza, somos al mismo tiempo una región que ha subestimado el valor de concebir en clave regional un plan estratégico de gestión y explotación de nuestras inconmensurables riquezas, a efectos de garantizar el control, acceso y usufructo endógeno de las mismas, condición del desarrollo sostenible de nuestras naciones y nuestra población.

La ausencia de política regional en la materia, ignora un factor de alcance geoestratégico fundamental, cual es que la abundancia de recursos en nuestra región tiene como contracara la escasez y la apetencia de los mismos para actores extra regionales.

En palabras del Secretario General de la UNASUR, Dr. Alí Rodríguez Araque, la inexistencia de una política regional en materia de aprovechamiento y preservación de nuestros recursos naturales nos expone ante situaciones en las que, por ejemplo:

(...) en el otorgamiento de derechos para la exploración y explotación de recursos naturales, nuestros países se enfrentan por separado con gigantescos consorcios internacionales que se mueven con una sola estrategia y bajo un solo mando a escala planetaria. Representan un equipo único de rango mundial. Mientras tanto, nosotros, por separado, representamos pequeños equipos de rango local, con distintas políticas y una dirección dispersa.¹¹

En este escenario, el carácter estratégico de los recursos naturales adquiere una doble dimensión, según se aborde desde la perspectiva de la escasez o de la abundancia: para aquel actor que no es poseedor de recursos, la necesidad estratégica pasa por garantizar su acceso a los mismos. Contrariamente, cuando un recurso es escaso para un actor –en especial, si es uno de proyección internacional–, dicho recurso se constituye también en estratégico para el poseedor, aunque éste carezca de los medios para su explotación y aprovechamiento.

11. “Los Recursos Naturales como Eje Dinámico en la Estrategia de Integración y Unidad de Nuestros Países”, 30 de noviembre de 2012.

La dinámica de esta ecuación abundancia-escasez se constituye en la variable central de conflictos por los recursos y, en este sentido, la historia nos demuestra reiteradamente que cuando la escasez o apetencia de recursos es la fuente de conflictos, el escenario de la contienda es siempre en el territorio de abundancia.

En el presente, esta ausencia de política regional en la materia está modificándose con los recientes avances del proyecto de integración regional, signado por el actual denominador común de concebir la integración bajo el eje ordenador de la política por sobre la economía, que es precisamente lo que representa la Unión de Naciones Suramericanas.

En momentos en que el escenario global tiende a articularse en mega regiones y bloques continentales, por vez primera desde nuestras gestas independentistas del siglo XIX la actual coyuntura política regional nos presenta a los suramericanos una de las mayores oportunidades de integrar a doce países en una unidad en términos tanto geopolíticos como geoeconómicos.

El gran desafío que presenta esta oportunidad es el de convertir, a través de medidas tangibles e irreversibles,

la verdadera configuración de un proyecto unificador de Región, que sintetice los proyectos de Nación de cada uno de los miembros de la Unión, algo absolutamente posible y viable. Sin embargo, la posibilidad de materializar esta construcción no depende sólo de la voluntad de las dirigencias políticas de nuestros Estados, sino de la capacidad de incorporar integralmente en este proceso a los pueblos, las sociedades y las economías de nuestros doce países. La integración suramericana no será sostenible en el tiempo en la medida que sea sólo como proyecto coyuntural de gobiernos. La sostenibilidad y eventual irreversibilidad de este proyecto será factible cuando adquiera rango de objetivo permanente y política de Estado de cada una de nuestras doce naciones. La respuesta a este interrogante está, por el momento, mucho más dependiente de las voluntades y decisiones dentro que fuera de nuestra propia región.

La UNASUR como esquema integrador

Luego de diversos intentos integracionistas del pasado Siglo XX, centrados casi excluyentemente en lo económico y comercial, durante los últimos 10 años hemos venido construyendo –ya no como Latinoamérica, sino como región



suramericana— un proyecto integrador que por primera vez es guiado por la política y orientado a la construcción de una identidad suramericana con pensamiento estratégico propio. Este proyecto es la Unión de Naciones Suramericanas, creada en 2008, hace sólo seis años, a partir de una coyuntura sin precedentes de confluencia de visiones y voluntades políticas entre las dirigencias de nuestros países. El propio Preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR patentiza el alcance de este consenso cuando los Presidentes:

*(...) AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.*¹²

Entre los Objetivos Específicos de la Unión, por su significancia merecen destacarse los siguientes:

- d)** la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;

- e)** el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f)** la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- m)** la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- i)** la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.

La propia estructura de UNASUR refleja el carácter eminentemente político como modelo de integración al estar conformada por doce consejos de nivel ministerial que prácticamente reproducen el gabinete de cualquiera de nuestros gobiernos (consejos sectoriales que van desde economía, educación, salud, cultura, energía, hasta seguridad pública e infraestructura). A la referida estructura se sumará un parlamento suramericano actualmente en ciernes.

12. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Preámbulo, 23 de mayo de 2008, Brasilia, Brasil.

Hacia una estrategia en materia de recursos naturales

El Secretario General de UNASUR viene teniendo un destacado papel en fomentar el debate sobre los recursos naturales desde una visión y estrategia de carácter regional. A tal efecto, la Secretaría General presentó el documento *Los Recursos Naturales como eje dinámico en la Estrategia de Integración y unidad de nuestros países*.¹³

Aprobando esta iniciativa, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado instruyó a la Secretaría a elaborar una *Estrategia Continental y un Plan General para el aprovechamiento de los recursos naturales de UNASUR*, así como también:

*Iniciar, con la debida prioridad, y en coordinación con los consejos sectoriales pertinentes, un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales en la región suramericana, con miras al diseño de una estrategia de UNASUR para su aprovechamiento.*¹⁴

13. VI Reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada el 30 de noviembre de 2012, Lima, Perú.

14. *Ibidem*.

En tal sentido las Jefas y Jefes de Estado decidieron:

*Punto 3. Que es necesario encausar esos esfuerzos hacia un proceso de planificación de la integración regional en base a una visión estratégica compartida que considere el enorme potencial que tiene la región suramericana, que es depositaria de ingentes recursos naturales de la más diversa índole, diversidad biológica y una invaluable riqueza cultural y humana. Esto complementa los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo y bienestar de sus pueblos y fortalecer la presencia y el rol de UNASUR en el ámbito internacional.*¹⁵

Profundizando esta visión estratégica de UNASUR, al siguiente año, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado acordó:

c) la importancia de evaluar cómo la coordinación y cooperación en la gestión y protección de los recursos naturales pueden contribuir al desarrollo científico, tecnológico, productivo y social de América del Sur, teniendo en cuenta la diversidad de los biomas suramericanos, las diferentes particularidades y

15. *Ibidem*.

*prioridades de cada país y los derechos soberanos de los Estados en relación con la explotación de sus recursos naturales.*¹⁶

En ejecución de ese mandato, se llevaron a cabo diversas conferencias organizadas por el Secretario General de la UNASUR, que culminan con el presente encuentro dedicado a la temática de los recursos naturales desde la perspectiva de la defensa.

Sobre este respecto, ya en 2011, durante la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner afirmó:

Este momento de constitución del Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa de la UNASUR debe ser el puntapié inicial para crear un sistema de defensa que tenga como objetivos estratégicos la caracterización de lo que va a ser exigible, durante el siglo XXI. Y está muy claro (...) que la cuestión de los recursos naturales se va a convertir en una cuestión –ya lo es– estratégica en toda nuestra región. Esto lo hemos hablado en infinidad de veces con mis colegas y la

16. VII Reunión Ordinaria, 30 de agosto de 2013, Paramaribo, Surinam.

*necesidad, también de articular ese sistema de defensa con un gran desarrollo.*¹⁷

En el mismo sentido, más recientemente, el Presidente de la República de Colombia, Dr. Juan Manuel Santos, manifestó:

*(...) tenemos todas las condiciones para ser el primer lugar, la primera región para atraer inversión, tenemos los recursos, agua, en un mundo donde todos los expertos dicen que las próximas guerras se van a librar en torno a la falta de agua, y la tenemos en abundancia; una región que tiene una gran capacidad para aumentar la producción de alimentos en un mundo cada vez más necesitado de alimentos, una región llena de energía de todo tipo, en un mundo también cada vez demandando más energía...*¹⁸

Atendiendo a aquellos lineamientos e instrucciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados de la UNASUR, el Consejo de Defensa Suramericano instruyó al CEED a

17. Acto de recepción de los Ministros de Defensa de los países de UNASUR, en ocasión de la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, 26 de mayo de 2011, Galería de los Patriotas Latinoamericanos, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.

18. Dr. Juan Manuel Santos, II Reunión Cumbre de la CELAC, enero 2014, Cuba.



elaborar un estudio prospectivo sobre la defensa y los recursos estratégicos que fue tomada en cuenta por los propios Presidentes cuando expresaron:

Su reconocimiento a la tarea del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) y sus aportes a la generación de un genuino pensamiento estratégico suramericano, valorando particularmente el Proyecto de “Estudio Prospectivo Suramérica 2025” relativo a la defensa, el concepto de interés regional y la protección de los recursos estratégicos suramericanos.¹⁹

Referencias bibliográficas

- Fernández, Cristina (2011). Discurso en acto de recepción de los Ministros de Defensa de los países de UNASUR, en ocasión de la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, 26 de mayo, Galería de los Patriotas Latinoamericanos, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- National Intelligence Council (NIC, 2012). Global Trends 2030: Alternative Worlds. (ISBN 978-1-929667-21-5) Versión electrónica disponible: www.dni.gov/nic/globaltrends.
- ONU (2014). Agua y Energía Informe de las Naciones Unidas Sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2014, UN WATER, 2014.
- ONU (2012). Managing Water under Uncertainty and Risk, United Nations World Water Development Report 4, 2012 y FAO-AQUASTAT.
- PNUD. Recursos Mundiales 2000-2001, Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Mundial, Washington, D.C.
- World Wildlife Found (2012). Planeta Vivo Informe 2012: Biodiversidad, biocapacidad y propuestas de futuro. (ISBN 978-2-940443-55-0).
- Reichl, C., M. Schatz y G. Zsak (2013). World Mining Data 2013, Volume 28, International Organizing Committee for the World Mining Congresses, Viena.
- Rodríguez Araque, Alí (2012). Los Recursos Naturales como Eje Dinámico en la Estrategia de Integración y Unidad de Nuestros Países, UNASUR, 30 de noviembre.
- Santos, Juan Manuel (2014). Discurso en la II Reunión Cumbre de la CELAC, enero. Cuba.
- UNESCO-WWAP. Global Water Futures 2050, Driving Forces 2011–2050, Report on the findings of Phase One of the
- UNESCO-WWAP Water Scenarios Project to 2050, United Nations World Water Assessment Programme.
- UNASUR (2012). Los Recursos Naturales como eje dinámico en la Estrategia de Integración y unidad de nuestros países. VI Reunión de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada el 30 de noviembre. Lima, Perú.
- UNSAUR (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Preámbulo, 23 de mayo. Brasilia, Brasil.

19. Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR, Lima, Perú 30 de noviembre de 2012.