

La consideración del medio ambiente como asunto de seguridad nacional

Considerations about Environment as a Matter of National Security

Andrés Ávila Akerberg*

Resumen

El presente ensayo analiza desde el punto de vista teórico los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad nacional. El objetivo es distinguir que no todos los cambios ambientales (deterioro del entorno o escasez de un recurso) son asuntos de seguridad nacional, pero sí son asuntos de seguridad ambiental. Para tal efecto, en primer término se revisa que los factores ambientales han sido históricamente considerados en las relaciones internacionales de los Estados, incluyendo situaciones de paz y de guerra. Posteriormente se revisan los diferentes enfoques que analizan al medio ambiente como asunto de seguridad nacional. Por un lado, están aquellos que abordan el tema bajo una redefinición del concepto tradicional de seguridad nacional, generando la noción de seguridad ambiental y, por el otro, quienes justifican la problemática ambiental como un asunto de seguridad en un sentido más tradicional, esto es, con el potencial para llevar a conflictos violentos. Finalmente, basándose en los diferentes acercamientos sobre el tema, el ensayo propone un modelo teórico que pretende ofrecer una alternativa para un mejor entendimiento sobre los vínculos entre la problemática ambiental y la seguridad nacional.

Palabras clave: Medio ambiente, seguridad nacional, seguridad ambiental, teoría de Relaciones Internacionales, relaciones internacionales.

Abstract

The article analyzes, from a theoretical point of view, the links between environment and national security in order to distinguish that not all environmental changes (deterioration of the environment or a resource shortage) are matters of national security, but they are issues of environmental security. In doing so, it first reviews that environmental factors have historically been considered in international relations of States, including situations of peace and war. Later, it emphasizes the papers that analyze the environment as a matter of national security. On one side, there are those that address

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM.

the issue under a redefinition of the traditional concept of national security, creating the notion of environmental security; on the other, there are researchers who justify the environmental issue as a security one in a traditional sense, with the potential to lead to violent conflicts. Finally, based on the different approaches on the subject, the paper proposes a theoretical model that aims to provide an alternative for a better understanding of the linkages between environmental issues and national security.

Key words: Environment, national security, environmental security, International Relations theory, international relations.

Introducción

El fin de la confrontación Este-Oeste trajo consigo no sólo un nuevo orden mundial que tuvo que dar la cara a los grandes vacíos dejados por la desintegración del bloque comunista, sino que también dio origen al surgimiento o consolidación de amenazas a la seguridad y al bienestar de las naciones. Los nuevos retos dejaron de tener una etiqueta legible que indicaba qué nación presentaba riesgos potenciales a la estabilidad de otra, ya que en esta nueva época del sistema internacional las amenazas se caracterizaron por la dificultad de identificar al adversario. Los enemigos de la seguridad de los Estados más notables se ubicaron en la producción clandestina de estupefacientes o en los grupos político-religiosos con grandes resentimientos hacia el *status quo*; sin embargo, se hacía cada vez más presente otro desafío, aunque era menos vistoso que los anteriores, pues no implicaba bombas ni asesinatos, pero sí tenía la capacidad de desestabilizar territorios y poblaciones.

Una vez que el deterioro del medio ambiente comenzó a ser considerado un asunto de seguridad no sólo dentro de los círculos académicos, sino también en las altas esferas políticas, fue necesario avanzar en su análisis. Las voces de alarma, que en su momento fueron de gran trascendencia para generar conciencia acerca de los riesgos que la humanidad corría —y corre— debido al deterioro ambiental, tenían que dar pie a un análisis más concreto y más teórico acerca de por qué, cómo y cuándo el deterioro ambiental podía convertirse en asunto de seguridad nacional. Así, se realizaron estudios para tratar de encontrar una relación entre conceptos que, en principio, no parecían tener nada en común. Por un lado, se requería encontrar una concepción de seguridad nacional que considerara como amenaza no sólo las agresiones militares de otras naciones, sino también otras que afectarían la seguridad, el bienestar, la estabilidad y la integridad de un país o que pudieran generar conflictos. También había que vislumbrar si sólo la escasez de un recurso natural estratégico podía llevar a las naciones a un estado de alerta o qué tipo de deterioro del entorno podía traer consecuencias graves a un Estado.

El presente ensayo analiza, desde el punto de vista teórico, los estudios que se han realizado en torno al tema del medio ambiente como un asunto de seguridad nacional, con el objetivo de especificar bajo qué circunstancias puede convertirse en una amenaza. En primer lugar, se hará un recuento de cómo los factores ambientales han sido considerados a través de la historia como una variable de importancia en las relaciones entre Estados, incluyendo la guerra. Se abordará el tema en cuestión desde la perspectiva de las teorías de Relaciones Internacionales, enfatizando cómo los dos grandes paradigmas de esta disciplina, el Idealismo y el Realismo, conceptualizan esta problemática. En segundo término, se examinan los estudios más recientes que analizan al medio ambiente como un asunto de seguridad nacional. Por un lado, están aquellos que abordan el tema bajo una total redefinición del concepto tradicional, generando la noción de seguridad ambiental, y por el otro quienes justifican la problemática ambiental como una cuestión en un sentido más tradicional; esto es, con el potencial para llevar a conflictos violentos.

En tercer lugar se analiza cómo la relación entre el medio ambiente y la seguridad nacional ha trascendido el ámbito académico para llegar a esferas políticas de alcance hemisférico, usando como ejemplo el caso de la Declaración de Seguridad Hemisférica en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Finalmente, con base en el trabajo de autores que han estudiado el tema, se presenta un modelo teórico que recopila las diferentes visiones sobre los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad nacional y presenta una alternativa para futuros análisis.

Medio ambiente y seguridad desde la teoría de Relaciones Internacionales

Las primeras consideraciones del medio ambiente en Relaciones Internacionales

Si bien el surgimiento de la disciplina de Relaciones Internacionales no tiene más de un siglo, pues sus inicios se remontan al periodo posterior a la Primera Guerra Mundial,¹ la consideración del medio ambiente como factor de influencia en el comportamiento de los Estados surgió varias centurias atrás. Por ejemplo, Aristóteles creía que el pueblo y su entorno eran inseparables y

¹ De acuerdo con Burchill, el reconocimiento formal de Relaciones Internacionales como disciplina separada en la academia occidental data de fines de la Primera Guerra Mundial, con el establecimiento del Departamento de Relaciones Internacionales en la Universidad de Gales, en Aberystwyth, en 1919. Scott Burchill, *Theories of International Relations*, Palgrave, Nueva York, 2001, p. 4.

que el primero se veía afectado tanto por las circunstancias geográficas como por instituciones políticas. La ubicación cerca del mar estimulaba la actividad comercial sobre la cual estaba basada la ciudad-Estado; el clima templado favorecía el desarrollo del carácter nacional, la energía humana y el intelecto.² Por su parte, Montesquieu señalaba también diversos factores climáticos que creía habían influido en las divisiones políticas de Asia y Europa Occidental y contribuido a un espíritu de independencia política. Según él, las islas podían conservar su libertad más fácilmente que los países continentales porque estaban aisladas de influencias extranjeras.³

El estudio de las relaciones internacionales estuvo en gran parte motivado por la búsqueda por entender las causas de la guerra, misma que ha sido una constante en los vínculos entre Estados. Bajo esta lógica, la consideración del medio ambiente o los factores naturales dentro de la dinámica de la guerra es, en consecuencia, también un asunto de las relaciones internacionales. Sun Tzu y Carl von Clausewitz, dos de los teóricos más importantes de la guerra, señalaron en sus obras la importancia de los factores naturales en el resultado de los conflictos bélicos. Por ejemplo, en su obra *El arte de la guerra*, Sun Tzu (quien escribió hacia el año 500 de nuestra era) hace referencia al clima, las fuerzas naturales, la naturaleza, el terreno y sus características, los árboles y ríos como factores determinantes en el desarrollo de la guerra. En cuanto al terreno, señala que “se entiende [como] las distancias y la facilidad o la dificultad que hay para recorrerlas; también el considerar la naturaleza de éste, si es angosto o despejado, y las oportunidades que ofrece de vivir o morir”.⁴ En este mismo tenor, Sun Tzu señalaba que “si ocupas una posición y te enfrentas al enemigo después de haber atravesado las montañas, quédate cerca de los valles. Levanta tu campamento en un terreno elevado enfrente de la ladera bañada por el sol”, o bien “después de haber atravesado un río debes alejarte un poco” y “si un enemigo que avanza atraviesa una corriente, no le ataques al borde del agua. Es conveniente que la mitad de las tropas haya cruzado y, luego, atacar”.⁵ Como se constata, para este autor las características del terreno y sus componentes son elementos cuyo dominio puede hacer la diferencia entre el vencedor y el vencido. Él, al igual que otros autores, incorpora las variables ambientales como factores de gran relevancia en aspectos que involucran las relaciones entre Estados, en este caso la guerra.

² James Dougherty E. y Robert L. Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales* (trad. de Cristina Piña), Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, p. 63.

³ Barón de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Massachussets, Worcester, Isaiah Thomas, 1802, pp. 154-159 y 259-274.

⁴ Sun Tzu, *El arte de la guerra*, Grupo Editorial Tomo, México, 2000, p. 19.

⁵ *Ibidem*, pp. 97-98.

Por otra parte, Carl von Clausewitz también contemplaba en 1806 que los factores ambientales eran variables de trascendencia para el desenlace de las acciones beligerantes entre naciones. En su obra *On War*, Clausewitz hace referencia al terreno, el cual, además de ser una importante fuente de abastecimiento de víveres, en su perspectiva geográfica tiene una influencia decisiva en el desenvolvimiento y resultado de los enfrentamientos. Para Clausewitz el principal efecto del terreno se basa en el espacio de las tácticas, pero el resultado es un asunto de estrategia. “El enfrentamiento en las montañas es en sí mismo y en sus consecuencias bastante diferente a uno en las llanuras”.⁶ También señalaba: “la geografía y el terreno pueden afectar las operaciones militares en tres formas: como un obstáculo hacia el objetivo, como impedimento para la visibilidad, y como protección contra el fuego enemigo. Todas las demás propiedades se desprenden de estas tres”.⁷ Posteriormente, Clausewitz argumentaba que distintos tipos de terreno favorecen o afectan el desarrollo de una batalla: por ejemplo, las áreas montañosas permiten, a quien está instalado más alto, la posibilidad de dominar en batalla, pero también reducen la velocidad de avance.

Así como la visión de los autores citados sirve como referencia para la contemplación de asuntos ambientales en las relaciones internacionales, en el caso de quienes escriben sobre la guerra existe otro elemento que proporciona argumentos para vincularlos con la seguridad nacional. Basándonos en el concepto tradicional, mismo que considera entre sus pilares el desarrollo de las fuerzas militares y su eventual uso, es decir, la guerra, el hecho de que los factores naturales sean un elemento trascendente en la guerra también los hace, bajo esta lógica, un asunto de seguridad nacional.

Thomas Malthus fue otro autor que relacionó los factores naturales con el comportamiento de las sociedades, y que de hecho argumentó sobre la escasez de recursos como potencial fuente de conflicto. Malthus fue un clérigo inglés del siglo XVIII convertido en economista que argumentaba que la aparición de grandes infortunios era inevitable, ya que la población mundial crece exponencialmente si no es limitada, mientras que la producción de alimentos crece de manera lineal. También señalaba que las poblaciones tienden a crecer hasta el límite de la subsistencia, por lo cual existe el riesgo de enfrentarse a hambrunas, enfermedades y guerras. El modelo de Malthus, aunque ha sido muy debatido, sigue teniendo amplio uso entre los científicos biológicos.⁸

⁶ Carl von Clausewitz, *On War* (ed. de Howard Michael y Paret Peter), Princeton University Press, Princeton, 1989, p. 348.

⁷ *Idem*.

⁸ Robert Costanza *et al.*, *Una introducción a la economía ecológica* (trad. de José Manuel Salazar Palacios), Continental, México, 1999, p. 29.

Muchos especialistas de los siglos XIX y XX estaban también convencidos de la importancia del clima como un condicionante del comportamiento político. Por ejemplo, Ellsworth Huntington (1876-1947), geógrafo y explorador estadounidense, señaló que era determinante no sólo como elemento de la salud, la actividad, el nivel de producción de alimentos y otras disponibilidades de recursos, sino también de la migración de los pueblos y su mezcla racial. “Sólo los más aptos físicamente, los inteligentes y aventureros sobreviven a la migración. Y sólo aquellos sometidos a la penuria económica debida a las cosechas pobres y la escasez de alimentos intentan emigrar a climas más deseables”.⁹ La afirmación de Huntington sobre las consecuencias del clima como condicionante del comportamiento humano cobra gran vigencia en la actualidad, ya que las sequías e inundaciones y el deterioro ambiental, en general, constituyen una de las principales causas de migración en el mundo. Se estima que 48 por ciento de los 53 millones de refugiados en el mundo lo son por razones relacionadas con el ambiente.¹⁰

Por otra parte, personajes políticos de gran trascendencia, como Lenin, también identificaban los recursos naturales como factores de trascendencia en las relaciones entre Estados. Este autor veía que la búsqueda de acceso a mercados y materias primas llevaba a los Estados capitalistas a convertirse en imperialistas. De tal suerte, el efecto último del capitalismo sería una batalla entre Estados capitalistas por los mercados restantes del mundo y las materias primas.¹¹

En 1899, Rudolf Kjellen, geógrafo sueco, acuñó el término de “geopolítica” para describir las bases del poder nacional. Dicho término evolucionó con el tiempo y respondió a diferentes momentos. Así, por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial se asoció con los objetivos de política exterior de los nazis del *Lebensraum* (la búsqueda de mayor espacio vital para la nación germana). Posteriormente, durante los últimos años de la Guerra Fría, la Geopolítica fue utilizada para describir la pugna entre la Unión Soviética y Estados Unidos por lograr el control y la influencia de las demás naciones y los recursos estratégicos.¹²

La Geopolítica, por sus estrechos vínculos con Relaciones Internacionales, al ser una disciplina que estudia la relación entre la política con el planeta o la influencia del entorno en la política, proporciona elementos de gran relevancia

⁹ James Dougherty E. y Robert L. Pfaltzgraff, *op. cit.*, p. 67.

¹⁰ Véase Mark Townsend, “Environmental Refugees” en *The Ecologist*, junio 2002.

¹¹ James Dougherty E. y Robert L. Pfaltzgraff, *op. cit.*, p. 66.

¹² Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Routledge, Nueva York, p. 1.

para la incorporación de cuestiones ambientales en las relaciones entre Estados. De hecho, ha dado cabida a lo que autores como Dalby y Ó Tuathail han señalado como “Geopolítica ambiental”, la cual incorpora los trabajos que van desde la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (responsable de la publicación de *Nuestro futuro común*), los postulados de quien fuera vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, hasta autores como Robert Kaplan y Thomas Homer Dixon. “Es dentro de los discursos del cambio ambiental global que la relación entre la Tierra y el humano está siendo renegociada dentro de la tradición geopolítica y una nueva ‘Geopolítica ambiental’ está siendo creada”.¹³ Lo anterior refleja la vigencia de la problemática ambiental como un elemento de política entre los Estados. Sin embargo, como se verá a continuación, la cuestión ambiental también puede encontrar un sustento bajo las dos principales teorías de Relaciones Internacionales.

Idealismo versus Realismo

Quienes proponen vincular los problemas ambientales con la concepción no tradicional de seguridad tienden a rechazar la definición estatocéntrica y militarizada que dominó este tipo de estudios durante la Guerra Fría. En cambio, como se ha señalado, apoyan una visión más amplia o una “redefinición” de la concepción de seguridad que se extiende más allá de la protección de agresiones externas. Argumentan que los problemas ambientales globales, regionales y locales representan una seria amenaza a la salud y al bienestar de los individuos o a la seguridad económica de las naciones. De acuerdo con esta visión, es del interés común de todos los actores, no sólo de los Estados, evitar la degradación ambiental por la misma razón que se evita la violencia organizada. Ambas amenazas tienen el potencial de dañar los recursos humanos, materiales y naturales en gran escala.

El debate anterior también cobra sentido desde la perspectiva de las dos grandes vertientes teóricas de Relaciones Internacionales. Por un lado, se encuentra la teoría del Realismo político, que durante el periodo de la Guerra Fría fungió como el paradigma principal para describir las relaciones entre los Estados, las cuales eran explicadas en términos de la lucha por el poder entre las naciones. Según esta teoría, el mundo se mantiene estable gracias a la balanza del poder (*balance of power*) con dos contrapesos –Estados Unidos y la ex URSS– en torno a los cuales se dan las alianzas que proporcionan seguridad. Asimismo,

¹³ *Idem.*

el Realismo establece que los conflictos son persistentes e inevitables y que los principales actores son los Estados; es decir, que la política mundial es estatocéntrica y que el objetivo principal en la política exterior de estos actores –de acuerdo con sus intereses particulares exclusivamente– es la consecución del poder. Conforme a esto, la concepción de seguridad para los realistas se orienta en el sentido más tradicional: la protección militar de la integridad territorial y la soberanía del Estado-nación.

Bajo esta visión, la consideración de los problemas o cambios ambientales en la agenda internacional parece no tener cabida, ya que la cooperación entre las naciones –elemento clave en el tema ambiental– es inexistente. Tampoco se considera la participación de otros actores no estatales en el concierto internacional. Sin embargo, dentro de la teoría realista sí habría justificación para considerar al medio ambiente como un asunto de relevancia para los Estados. Los realistas caracterizan al mundo en el que vivimos como un espacio con recursos finitos, insuficientes para satisfacer a todos. Por lo tanto, debido a esto y a que los Estados proceden a nivel internacional atendiendo a sus intereses particulares, la lucha por los recursos naturales tiene un gran potencial para el conflicto. En otras palabras, el poder lo obtiene quien posee los recursos naturales.

Aunque la ideología realista no considera la problemática ambiental como un tema prioritario para los Estados, pues en su perspectiva lo importante es la consecución del poder en términos militares, sí tendría sentido considerar al medio ambiente como un asunto de seguridad nacional en cuanto tenga potencial para conducir a conflictos violentos. Para los realistas, los problemas relacionados con la capa de ozono, los océanos y el sobrecalentamiento global son asuntos relegados a un segundo plano, ya que su solución requiere cooperación y trabajo conjunto entre las naciones, algo que dentro del Realismo no está considerado. Asimismo, bajo esta ideología, la amenaza que puede significar el deterioro del medio ambiente no es inmediata y es difícilmente cuantificable, por lo que es complicado considerarla prioritaria. Sin embargo, si se trata de un recurso natural compartido, estratégico o de gran valor comercial, y cuyo control proporciona poder o cuya pérdida pone en riesgo la integridad territorial, la soberanía o la integridad institucional, el medio ambiente se convierte entonces en un elemento prioritario para el Realismo político.

Por otra parte, la vertiente teórica que de hecho podría identificarse con mayor facilidad con los temas ambientales en términos de trabajo cooperativo y protección es la que se desprende del Idealismo. El Idealismo es una contraposición al Realismo político y tiene sus orígenes en los razonamientos de Immanuel Kant. También conocido como Liberalismo o Utopianismo, el Idealismo fue la primera “escuela” o “teoría” de las Relaciones Internacionales

y surgió como consecuencia de los horrores de la Primera Guerra Mundial.¹⁴ Dentro de los principales postulados de este paradigma se encuentra la noción de que el hombre es perfectible, que puede progresar y aprender de los errores. Los idealistas, a diferencia de los realistas, creen en la cooperación como esencia de las relaciones humanas y, en consecuencia, aceptan la idea del supranacionalismo, así como la posibilidad de integración y la existencia de actores no estatales. Bajo las premisas de esta teoría es más factible concebir la problemática ambiental como un tema digno de la atención de los Estados, ya que para solucionarla se requiere que cooperen. Asimismo, la idea de que las partes no sólo sean los Estados abre la posibilidad de acción de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, las propias organizaciones gubernamentales y las corporaciones internacionales, por citar algunas instancias que han jugado un papel de gran relevancia –para bien o para mal– en la problemática ambiental.

De esta vertiente teórica se desprende la teoría de la interdependencia compleja, cuya creación se atribuye a Robert Keohane y Joseph Nye.¹⁵ La teoría de la interdependencia señala que no existe una jerarquía de temas en Relaciones Internacionales, en clara contradicción con el postulado del paradigma realista, que considera la búsqueda del poder como el objetivo único de los Estados en su accionar internacional. Así, dentro de esta visión se consideran –además del poder en su más estricto sentido militar– los factores tecnológicos, económicos, ambientales, culturales y financieros como asuntos de relevancia en las relaciones entre Estados. De esta forma, la Interdependencia –como el Idealismo– no concibe al mundo como estatocéntrico, sino que acepta la existencia de “múltiples canales de comunicación”, lo que incluye a la sociedad civil, las corporaciones, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales.

La teoría de la interdependencia, entonces, es un paradigma que resulta más congruente para la búsqueda de soluciones comunes a la problemática ambiental en las Relaciones Internacionales de la actualidad. La Interdependencia implica llevar a cabo ajustes en las relaciones entre países, en especial entre el mundo en desarrollo y el desarrollado. Ninguna nación puede aislarse de las diversas formas de degradación ambiental que se producen en otras naciones. Por ejemplo, las consecuencias ocasionadas por el

¹⁴ Scott Burchill, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵ Según Robert Keohane y Joseph Nye las características de la Interdependencia compleja son: canales múltiples de comunicación, ausencia de jerarquía entre los temas y un rol menor de lo militar. Véase Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Harper Collins, Nueva York, 1989, pp. 26-29.

sobrecalentamiento de la Tierra o por la mayor radiación de rayos ultravioleta producto del adelgazamiento de la capa de ozono no discriminan a los países. Como señala Myers: todas las naciones están dentro del mismo barco, que se está convirtiendo en el Titanic ambiental.¹⁶ Al mismo tiempo, así como a todos nos afecta el inadecuado manejo de la naturaleza, también nos beneficia que en las relaciones internacionales prospere la cooperación.

La cooperación, la participación de otros Estados, los múltiples canales de comunicación y la incorporación de la temática ambiental en la agenda internacional seguirán vigentes mientras el deterioro ambiental se mantenga dentro de ciertos parámetros controlables, o mientras no afecte de manera directa a las naciones más poderosas. En cuanto la escasez de recursos comience a extenderse y mermen los intereses de quienes ostentan el poder, el Realismo adquirirá un nuevo impulso para erigirse como paradigma dominante en Relaciones Internacionales.

El nuevo orden mundial y la globalización

Como se ha manifestado, el fin de la pugna ideológica entre el capitalismo y el socialismo detonó el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad nacional y una necesidad de reflexionar sobre el rumbo de las relaciones entre los Estados; sin embargo, este hecho histórico también provocó que la globalización cobrara mayor fuerza, pues la globalización trajo consigo dinámicas nunca antes vistas en Relaciones Internacionales. De vivir bajo un orden mundial caracterizado por el dominio de dos grandes potencias y las alianzas que se generaban en torno a éstas, el mundo experimenta un estiramiento (*stretching*) de las actividades económicas, sociales y políticas a través de las fronteras nacionales, por lo que los eventos, decisiones y actividades de una región del mundo se vuelven significativos para los individuos y comunidades de regiones distantes. Hemos transitado de un mundo de discretos, pero interdependientes, Estados nacionales hacia uno que se perfila como un espacio social compartido.¹⁷

Para llevar a cabo este cambio estructural han sido centrales las tecnologías informáticas contemporáneas y el desarrollo de infraestructura de transporte y comunicación. Los cambios se han traducido principalmente en una

¹⁶ Norman Myers, *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability*, W. W. Norton, Nueva York, 1993, p. 231.

¹⁷ David Held y Anthony McGrew, *Globalización, antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, México, 2003, p. 22.

integración económica mundial que ha intensificado la expansión del comercio, las finanzas y los vínculos de producción entre países y comunidades entre las regiones económicas mundiales. De igual forma, los vínculos económicos han causado que las crisis en una región, como el colapso de la economía argentina en 2002 o la recesión económica del sudeste asiático en 1997, repercutan en los trabajos, la producción, los ahorros y las inversiones de lugares ubicados a muchos kilómetros de distancia. Cada día más de 1 200 millones de dólares fluyen a través de los mercados financieros mundiales, por lo que ningún gobierno, por más poderoso que sea, puede resistir el embate de las especulaciones contra su moneda.¹⁸ Las empresas transnacionales son responsables de entre 25 y 33 por ciento de la producción mundial, 70 por ciento del comercio mundial y 80 por ciento de las inversiones internacionales, lo cual los ha convertido en piezas clave de la economía global al controlar la ubicación y distribución de los recursos económicos y tecnológicos.

Así como la globalización ha avanzado, también lo ha hecho el reconocimiento de los problemas que requieren regulación global, que van desde el cambio climático hasta la proliferación de armas de destrucción masiva. La búsqueda de soluciones a estos problemas transnacionales ha detonado la aparición de herramientas de regulación por medio de la expansión de la jurisdicción de organizaciones internacionales ya establecidas, como la Organización de Naciones Unidas o la aparición de un gran número de acuerdos específicos entre gobiernos de diferentes países. De igual forma, con el reconocimiento de los problemas globales y la interconectividad creciente en el planeta ha aumentado la conciencia sobre los problemas que afectan la seguridad y el bienestar de comunidades en diferentes regiones del mundo. Sin embargo, en muchas ocasiones, la proliferación de estos instrumentos internacionales no ha resuelto asuntos de gravedad en el planeta que ponen en riesgo la seguridad de quienes habitan la aldea global, como la pobreza o el deterioro ambiental.

Debido a los cambios estructurales que experimentó el planeta se dio una ebullición de la reflexión teórica sobre las Relaciones Internacionales, caracterizadas por el cuestionamiento de buena parte de los dogmas, los *a priori* y los presupuestos ontológicos, epistémicos y metodológicos que se han dado por descontados durante décadas en la disciplina.¹⁹ Barbé señala que los momentos históricos de gran creatividad en la teoría de Relaciones

¹⁸ *Ibidem*, p. 20.

¹⁹ Celestino del Arenal, "Prólogo" en Fred Halliday, *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Los libros de la catarata, Madrid, 2002, p. 15.

Internacionales han estado asociados al final de grandes conflictos armados que afectan el conjunto del sistema internacional. Sucedió sobre todo en 1919, con el fin de la Primera Guerra Mundial, y en menor medida con el final de la Segunda, y volvió a suceder con el fin de la Guerra Fría.²⁰ A partir de 1989, según Del Arenal, todo ha estado en cuestión, lo cual incluye la naturaleza del sistema político-diplomático, así como la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional y los principios organizativos de ésta. Todo lo que está en juego en estos momentos explica lo complejo y profundo del debate metateórico y teórico que se ha abierto a partir de finales de los años ochenta del siglo XX y explica que se replantee la razón misma de ser de la teoría y la disciplina de Relaciones Internacionales.²¹ Por lo anterior, durante esta época se detonó una revisión de las grandes teorías y el surgimiento de nuevas visiones del mundo.

El nuevo orden mundial se presentaba como idóneo para los postulados del Idealismo. Parecía el fin del Realismo por su incapacidad de prever la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), aunado al hecho de un impulso internacional hacia la cooperación al celebrar eventos como la Cumbre de Río, la Conferencia de El Cairo y la evolución de los regímenes internacionales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica o la Convención sobre Desertificación, así como la consolidación de nuevos actores con cada vez mayor peso en las decisiones. Sin embargo, a pesar del contexto cambiante, cuando se trata de los pilares de la política internacional, la mayoría ha permanecido sin cambio. Los Estados siguen teniendo como principal objetivo la búsqueda de sus propios intereses en persecución de su seguridad nacional. Lo que sí fue inevitable fue la evolución en la concepción de la realidad, aún para los realistas. Esto también llevó a una reinterpretación de la seguridad nacional concebida por éstos como la búsqueda de dos objetivos: preservar la integridad territorial del Estado y la de su soberanía. El reto, con la aparición de nuevos aspectos de la política internacional (como el medio ambiente), es delimitarlos bajo esta teoría.

El debate en torno a si se debe o no considerar al tema ambiental como un asunto de seguridad nacional es amplio y está vigente, como se verá a continuación. Es una realidad que las amenazas que enfrenta hoy el mundo y las naciones van más allá del mero aspecto militar. En la actualidad existen

²⁰ Véase Esther Barbé, "La teoría de las Relaciones Internacionales en la postguerra fría" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco/Tecnos, Madrid, 1994, citado en Celestino del Arenal, *op. cit.*

²¹ Celestino del Arenal, *op. cit.*, p. 20.

riesgos relacionados con la escasez de recursos, la sobrepoblación y el deterioro ambiental que tienen el potencial suficiente para desestabilizar a comunidades y naciones. En ocasiones, dicha insuficiencia puede llevar a enfrentamientos internos e incluso a conflictos bélicos entre naciones. Asimismo, en la actualidad la degradación ambiental genera éxodos masivos, lo que provoca problemas de seguridad a los países que reciben estas migraciones. De esta forma, así como la concepción tradicional de seguridad nacional tuvo que flexibilizarse e incluir aspectos económicos como consecuencia de la crisis del petróleo de los años setenta, con el nuevo orden mundial también hubo la necesidad de llegar a una definición más amplia que considerara el hecho de que una amenaza a la seguridad nacional existe una vez que una acción o una secuencia de eventos “amenaza (...) con degradar la calidad de vida de la población de un Estado o (...) amenaza significativamente con disminuir el rango de opciones políticas disponibles para un gobierno o a entidades privadas no gubernamentales dentro de un Estado”.²²

El debate en torno al medio ambiente y la seguridad nacional

Las dificultades por conceptualizar el tema

Como se ha señalado, aunque los primeros llamados hacia la consideración del medio ambiente como asunto de seguridad nacional surgieron hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, la consolidación de esta reflexión se dio durante la década de los noventa. Como señala De Sombre, los tiempos en los que se llevan a cabo las discusiones entre medio ambiente y seguridad no son coincidencias. En cierto grado, esta agenda de investigación surgió como un esfuerzo por aumentar la conciencia acerca de los asuntos ambientales y moverlos fuera del ámbito de las “políticas bajas” (*low politics*) hacia el centro de las preocupaciones de Relaciones Internacionales sobre la seguridad.²³ En el contexto posterior a la Guerra Fría, la conexión de estos dos elementos justificaba –y lo sigue haciendo–, por lo menos, dos ideologías. Por un lado, la de quienes preocupados por la problemática ambiental podían obtener mayor atención y financiamiento para su causa al hacer de la primera un tema político

²² Michel Frédérick, “A Realist’s Conceptual Definition of Environmental Security” en Daniel H. Deudney y Richard A. Matthew, *Contested Grounds, Security and Conflict in the New Environmental Politics*, State University of New York Press, Nueva York, 1998, p. 93.

²³ Elizabeth de Sombre, *The Global Environment & World Politics*, Continuum, Londres, 2002, p. 33.

prioritario. Por el otro, la de aquellos relacionados con el ámbito militar, alarmados por la ausencia de amenazas ante el desvanecimiento de la URSS, y que ven a los asuntos ambientales como justificación para continuar con las discusiones sobre seguridad y mantener los recursos castrenses.

El debate en torno al medio ambiente y la seguridad nacional ha estado marcado también por una serie de cuestionamientos que han hecho más complejo su estudio. Por ejemplo, para responder qué significa el término “medio ambiente y seguridad nacional” el debate ha fluctuado entre, por un lado, aquellos que enfatizan la protección del medio ambiente y, por el otro, quienes dirigen la atención hacia las amenazas ambientales a la seguridad de los Estados. O bien, en contestar si el impacto de los cambios ambientales se manifiesta en formas comunes de violencia y conflicto, en nuevas modalidades como el deterioro gradual de la calidad de vida, en ambos o en ninguno. Asimismo, es importante distinguir que los desacuerdos sobre el significado de la seguridad ambiental también podrían reflejar discrepancias más profundas entre el Norte y el Sur, entre elites y no elites o entre culturas occidentales y no occidentales. En suma, una de las grandes preguntas es dónde situar el deterioro ambiental y la escasez en un mundo caracterizado por múltiples formas de violencia e innumerables fuentes de inseguridad.

La tarea de conceptualizar al medio ambiente como un asunto de seguridad nacional no ha sido fácil. Existe un gran número de posturas y perspectivas sobre el tema en la literatura, por lo que el discurso acerca del medio ambiente y la seguridad es, a veces, poco claro e incluso contradictorio. Así, por ejemplo, se pueden encontrar propuestas que van desde reformar la concepción tradicional de la seguridad hasta aquellas que señalan la necesidad de un cambio radical de la política mundial.

Como señala Dyer, en un extremo del espectro están las propuestas que sugieren añadir ciertos aspectos de la agenda ambiental a los asuntos considerados desde una perspectiva militar, que es la postura más tradicional. En el otro extremo están quienes sugieren reestructurar el orden político mundial en su totalidad para dar una respuesta adecuada a la crisis ambiental, que es percibida como de proporciones inmensas.²⁴ Según este autor, ninguna de las dos posiciones es convincente, ya que la primera es a todas luces inadecuada o retrógrada, y la segunda no puede justificar el pánico ante la escasa evidencia sobre el cambio ambiental global. En este sentido, el escritor

²⁴ Hugh C. Dyer, “Environmental Security as a Universal Value. Implications for International Theory” en John Vogler y Mark F. Imber, *The Environment and International Relations*, Routledge, Nueva York, 1996, p. 25.

señala que los acercamientos más adecuados sobre el tema son aquellos que se sitúan entre estos dos extremos, por lo que cualquier intento por conceptualizar esta problemática debe tomar en cuenta los desafíos que surgen tanto de las alteraciones ambientales globales como de los cambios políticos internacionales consecuencia del fin de la Guerra Fría.

Aunque en general quienes escriben sobre el tema de medio ambiente y seguridad llegan al acuerdo de que el cambio ambiental (*environmental change*)²⁵ amenaza el bienestar humano de alguna forma, existe un importante desacuerdo respecto a cómo usar los recursos y para qué fines. De acuerdo con Matthew, estas discrepancias reflejan niveles diferentes de análisis, de interpretaciones de evidencia empírica y de cadenas causales, así como diferentes sesgos normativos.²⁶ Dyer señala que el marco donde se conciben las propuestas en torno al cambio ambiental y la seguridad llegan a extremos totalmente opuestos y, por lo tanto, dificultad para encontrar posiciones comunes. Por su parte, Matthew considera que, en gran medida, estos desacuerdos pueden ser identificados dentro del viejo debate de la política mundial entre los que buscan proteger y refinar un orden mundial liberal de Estados-nación soberanos, mercados y regímenes, y aquellos que buscan transformar el sistema internacional actual bajo el argumento de que los Estados, mercados y regímenes implican prácticas y valores fundamentalmente injustos e indeseables. Según este autor, los primeros relacionan la seguridad y el medio ambiente con la preservación del sistema internacional, lo cual se asemejaría a lo que Dyer señala como la visión más tradicional y a los segundos con su transformación radical. Entonces, una dimensión del debate ha sido moldeada por la confrontación entre estadistas y globalistas, reformistas y radicales, liberales y sus críticos. Mientras que ambas partes están de acuerdo en que las prácticas políticas y económicas existentes han causado la crisis ambiental actual, ellos parten de la pregunta de si éstas necesitan ser revisadas o reemplazadas.²⁷

Como evidencia de la amplia gama de propuestas que existen en torno al análisis del medio ambiente como asunto de seguridad y como ejemplo de las

²⁵ El término “cambio ambiental”, en inglés conocido como *environmental change*, se refiere a todas aquellas alteraciones ambientales que incluyen el deterioro de entorno o la escasez de un recurso, entendido este último como oferta limitada, mala distribución o demasiada demanda por un recurso.

²⁶ Richard A. Matthew, “Introduction” en Daniel H. Deudney y Richard A. Matthew, *Contested Grounds. Security and Conflict in the New Environmental Politics*, State University of New York Press, Nueva York, 1999, p. 13.

²⁷ *Ibidem*, p. 12.

dificultades por conceptualizar el tema, se puede citar a Ana María Salazar, quien señala que para considerarlo como tal existen cinco factores que pueden vincular distintos procesos ambientales con el concepto de seguridad, y que en sí mismos generan tipologías útiles para el análisis correspondiente. En su libro *Seguridad nacional hoy, el reto de las democracias*,²⁸ la autora establece que el primer tipo y respecto al cual se podría afirmar que existe amplio acuerdo es cuando ocurren problemas de escasez que podrían afectar la estabilidad de un país. El segundo tipo —que resulta más novedoso— es cuando alguna iniciativa oficial o privada, bajo una bandera ambientalista, genera inconformidades en un sector social, llevando incluso a la movilización. Este tipo resulta un poco más ambiguo, pues no es un cambio ambiental lo que lleva a generar inseguridad, sino una decisión unilateral con tintes “verdes” que provoca reacciones sociales, por lo que tendría un sentido más ficticio, pues queda en el discurso y no en una cuestión de preocupación por escasez o deterioro ambiental.

El tercer tipo que señala Salazar son los procesos de naturaleza global, que tienen el potencial de afectar el bienestar de la población y desestabilizar estructuras económicas y sociales. Aunque no lo señala de manera explícita, la autora parece referirse a fenómenos ambientales globales, como el cambio climático o el deterioro de la capa de ozono, y también incorpora un elemento relevante en la fórmula de la seguridad nacional: el *bienestar* (énfasis añadido) de la población. El elemento “bienestar” es digno de análisis, pues considerarlo o no como componente de la seguridad nacional haría mucho más sencilla la justificación del cambio ambiental como asunto de seguridad; sin embargo, también se corre el riesgo de perder la rigurosidad del análisis. El cuarto tipo aparece cuando surgen “eventos inesperados, producto de contingencias o accidentes (factores ambientales), que pueden perturbar significativamente las condiciones de vida de poblaciones locales y, en algunos casos, exacerbar la tensión preexistente en el escenario del conflicto”.²⁹ Aquí habría que incluir a los desastres naturales, que pueden llegar incluso a afectar la integridad territorial de los Estados.

Finalmente, Salazar plantea que otro problema ambiental que puede convertirse en asunto de seguridad es cuando “actores políticos locales encuentran grandes ventajas al introducir temas como la destrucción de recursos naturales en los procesos de conflicto entre grupos tradicionales y otro tipo de actores. En estos casos se trataría de la ecologización de conflictos

²⁸ Ana María Salazar, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias* (pról. de César Gaviria), Aguilar, México, 2002, 375 pp.

²⁹ *Ibidem*, p. 248.

convencionales”.³⁰ No queda claro si la autora está refiriéndose a la introducción de temas de destrucción de recursos naturales en el discurso o si en realidad sucede tal destrucción por lo que, al igual que en el segundo tipo, podría ser una cuestión intangible y, por lo tanto, no relacionada directamente con un deterioro real del ambiente.

La poca claridad que en ocasiones presenta el tema se remite a la denominación misma del objeto de estudio. El término hasta ahora usado y que se postula en la presente investigación se refiere a los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad nacional. Con medio ambiente nos referimos al deterioro del entorno en general y la escasez de recursos entendida como oferta limitada, mala distribución o demasiada demanda por un recurso y la posibilidad de que estas situaciones representen una amenaza a la seguridad de una nación. Sin embargo, dentro de la literatura de habla inglesa, el término más común para referirse a lo que en esta investigación se señala como medio ambiente y seguridad es la “seguridad ambiental” (*environmental security*). Este término resulta un tanto ambiguo, ya que no necesariamente denota un vínculo explícito entre el deterioro ambiental o la escasez de recursos con la seguridad nacional en su sentido tradicional, sino que más bien abarca un espectro mucho más amplio que los cambios ambientales; es decir, no queda claro si el énfasis debe estar en proteger el ambiente o en concentrarse en las amenazas ambientales a la seguridad de los Estados. Por otra parte, tampoco resulta claro si estos cambios ambientales se manifiestan en formas comunes de violencia y conflicto, en nuevas formas como un deterioro gradual de la calidad de vida o en ambos. No cualquier cambio ambiental implica un asunto de seguridad nacional, pero sí un asunto de seguridad ambiental. Es decir, seguridad ambiental es la ausencia de amenazas al medio ambiente y, dependiendo de su magnitud, puede convertirse en amenaza a la seguridad nacional.

De lo anterior se desprende que el concepto de “seguridad ambiental” está más relacionado con aquellos autores que abogan por una redefinición de la seguridad nacional basada en la desmilitarización del concepto, bajo el argumento de que el contexto mundial se ha transformado y las amenazas que existieron durante la Guerra Fría han cambiado o han surgido nuevas amenazas. Bajo esta línea de pensamiento podemos ubicar a aquellos autores que argumentan que el deterioro ambiental y la escasez de recursos son asuntos de seguridad nacional porque afectan al bienestar de los individuos, ya sea en su salud o en el acceso a recursos básicos para su subsistencia, porque pueden detonar o acrecentar problemas sociales como la pobreza y la migración o porque pueden afectar la estabilidad de una nación por los impactos en la

³⁰ *Idem.*

economía. Esta postura es la que para efectos de la presente investigación llamaremos “no tradicional” o “seguridad ambiental”, la cual es más revolucionaria, adopta tintes idealistas y se presenta con claro ánimo de confrontación frente a quienes postulan que la seguridad nacional está limitada a los asuntos que involucran el aparato militar. Sin embargo, también existe otra vertiente de estudio sobre el tema –más relacionada con el Realismo– que pretende asociar la escasez y el deterioro ambiental dentro del paradigma tradicional de la seguridad nacional. Bajo esta postura se ha buscado establecer la relación causal entre los daños al medio ambiente y los conflictos violentos ya sea al interior de los Estados o entre dos o más naciones. Ambas posturas serán revisadas con mayor detalle a continuación.

La seguridad ambiental

Los primeros llamados a integrar el componente ambiental dentro de la fórmula de la seguridad nacional se cimentaban en la idea de ampliar este último concepto. Uno de los primeros autores en proponer esto fue Richard Ullman, quien definía en 1983 como “amenaza a la seguridad nacional” una acción o secuencia de eventos que: 1) amenaza drásticamente y sobre un periodo relativamente breve con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado; o 2) amenaza significativamente con reducir el rango de las opciones políticas disponibles de un Estado o entidades privadas o no gubernamentales dentro de un Estado.³¹ La concepción de este autor era que aun cuando la escasez de recursos no llevara a conflictos violentos, esta situación sí afectaría el bienestar –y la seguridad– de todas las naciones. Así, Ullman empezaba a desmilitarizar la concepción tradicional de la seguridad integrando el concepto de bienestar de la población de un Estado. Como señala Maciel, “el enfoque del concepto pasó de concentrarse de la seguridad del Estado a la seguridad del individuo, para quien los factores económicos, ambientales, culturales y políticos, eran más importantes que los militares”.³²

Estos primeros esfuerzos por redefinir el concepto de seguridad tenían –y tienen– como principal motivación generar mayor atención hacia el deterioro ambiental. Sin embargo, quienes argumentan a favor de la ampliación del concepto también han recibido una crítica muy clara. Por ejemplo, Wæver señala que:

³¹ Richard H. Ullman, “Redifining Security” en *International Security*, 8, 1, Cambridge, verano 1983, p. 139.

³² Agustín Maciel Padilla, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2002, p. 13.

ampliar el [concepto] a lo largo del objeto referente –esto es, decir que la “seguridad no sólo es la defensa militar del Estados sino también x, y y z” – tiene el efecto desafortunado de expandir el ámbito de la seguridad sin final, hasta cubrir toda la agenda política y social. Esto no es, sin embargo, una coincidencia poco afortunada o una carencia temporal de claridad en el pensamiento. El problema es que, como conceptos, ni la seguridad individual ni la seguridad internacional existen.³³

Es justamente este tipo de afirmaciones las que tratan de revertir quienes han propuesto integrar el componente ambiental dentro de la fórmula de seguridad nacional al considerar que el individuo y su bienestar deben considerarse dentro de las prioridades de protección de un Estado. Otro ejemplo de esta línea de pensamiento fue la propuesta de Tuchman Mathews. Esta autora concebía al medio ambiente como asunto de seguridad nacional por el impacto que su deterioro podría traer a la economía de las naciones. Si bien esta visión también proponía una ampliación del concepto tradicional, tenía más sustento teórico y político, ya que justamente en la década de los años setenta se integró la dimensión económica en la fórmula de la seguridad nacional. Sin embargo, Tuchman Mathews tampoco vinculaba necesariamente el deterioro ambiental con la seguridad nacional por ser motivo de conflictos.

Así como la concepción tradicional de seguridad nacional tuvo que flexibilizarse e incluir aspectos económicos como consecuencia de la crisis del petróleo de los años setenta, con el nuevo orden mundial también hubo necesidad de llegar a una definición más amplia que considerara el hecho de que una amenaza a la seguridad nacional existe cuando una acción o una secuencia de eventos “amenaza (...) con degradar la calidad de vida de la población de un Estado o (...) amenaza significativamente con disminuir el rango de opciones políticas disponibles para un gobierno o a entidades privadas no gubernamentales dentro de un Estado”.³⁴ De acuerdo con Frédérick, fue a partir de esta discusión que surgió el concepto de seguridad ambiental. De hecho, este autor señala que esto fue inevitable una vez que la seguridad nacional empezó a asociarse con la “calidad de vida”, dentro de un contexto sociopolítico marcado en los años recientes por la introducción de cuestiones ambientales dentro de las preocupaciones generales nacionales e internacionales.

Como bien lo señala este autor, cuando se asocia la seguridad nacional con el bienestar de los individuos o con su calidad de vida, es claro que en la

³³ Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization” en Ronnie D. Lipschutz, *On Security. New Directions in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1995, p. 48.

³⁴ Michel Frédérick, *op. cit.*, p. 93.

medida en que el deterioro del ambiente altera la calidad de vida se convierte en automático en un asunto de seguridad nacional. Este argumento resulta contundente para concluir, entonces, que la degradación de los recursos naturales es un asunto prioritario para los Estados. Por ejemplo, de acuerdo con el mismo Frédérick, para no confundirse con los otros componentes de la seguridad nacional, es necesario aclarar que cualquier amenaza a la seguridad ambiental debe proyectar un carácter no convencional, lo que significa que debe posicionarse más allá de la confrontación militar.³⁵ Sin embargo, representa un mayor reto justificar el vínculo entre una concepción más tradicional de la seguridad nacional con la degradación ambiental; es decir, como elemento que ponga en riesgo la integridad y soberanía de los Estados.

Bajo esta lógica, Frédérick reflexiona sobre los distintos análisis que existen en torno al tema en cuestión, y concluye definiendo qué entiende por seguridad ambiental: “Para un Estado, representa la ausencia de amenazas no convencionales contra el sustrato ambiental esencial para el bienestar de la población y para el mantenimiento de su integridad funcional”.³⁶ Como se observa, el autor enfatiza el elemento “Estado”, ya que considera que cualquier concepción de seguridad debe darse desde la perspectiva de éste. El segundo elemento de su definición aborda la noción de amenaza, la cual –como él mismo señala– también es un elemento clave, ya que cualquier concepto de seguridad tiene que ser expresado en términos de amenazas. Sin embargo, Frédérick se refiere con esas amenazas exclusivamente a las no convencionales; es decir, a las que no incluyen aspectos militares. Por lo tanto, de acuerdo con esta definición, “la apropiación o el control de un recurso (como agua o petróleo) no tienen cabida dentro del área de investigación de la seguridad ambiental”.³⁷ Al respecto, cabe señalar que los recursos son asuntos tradicionales de la guerra y que las batallas por su control y apropiación involucran el componente militar. De acuerdo con este autor, entonces, sólo son asuntos de seguridad ambiental aquellas amenazas que afecten el sustrato ambiental, entendiéndose éste como los recursos naturales.

Matthew también explica qué entiende por seguridad ambiental, y señala que ésta puede ser definida como una condición que posea tres características: primero, que los bienes ambientales –como el agua, el aire, la energía y las pesquerías– sean explotados de manera sustentable. Segundo, que el acceso justo y confiable a los bienes ambientales sea universal. Tercero, que las instituciones sean competentes para contrarrestar la crisis

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem*, p. 101.

³⁷ *Ibidem*, p. 102.

inevitable y que manejen los potenciales conflictos asociados con los diferentes tipos de escasez y degradación.³⁸

La definición de Matthew es innovadora en el sentido de que más allá de delimitar cuáles son las amenazas a la seguridad ambiental, como comúnmente se hace, señala cómo se obtiene la seguridad ambiental. Enfatiza la sustentabilidad, el acceso justo a los recursos y una buena gobernanza como condición para lograr la seguridad en términos ambientales, o bien, si se cambia la perspectiva, se puede deducir de la definición de este autor que la ausencia de sustentabilidad, acceso a los recursos y gobernanza implica una amenaza a la seguridad ambiental. De lo anterior se desprende que quienes reúnen con más claridad la ausencia de estas condiciones, y por lo tanto están más expuestos a la inseguridad ambiental, son aquellas naciones con mayores índices de deterioro ambiental, con acceso inequitativo a los recursos y deficiencias institucionales. Nos referimos, evidentemente, a los países más pobres.

La seguridad ambiental nos remite entonces a las amenazas no convencionales. Sin embargo, aunque no involucren el aparato militar, estas amenazas sí podrían tener el potencial de alterar el orden de una nación, generar inestabilidad y afectar la gobernabilidad; es decir, de convertirse en amenazas a la seguridad nacional. En este sentido, se pueden identificar varios fenómenos que pueden generar —o ya lo hacen— inestabilidad a nivel de países o regiones, como los relacionados con el uso no sustentable de los recursos naturales. Estos problemas por sí mismos pueden transformarse en asuntos de seguridad nacional, o bien inducir a otras dificultades que eventualmente se conviertan en amenazas a la estabilidad e integridad de una nación. Por un lado, están las afectaciones sociales detonadas por los problemas ambientales, y por el otro, las asociadas con la degradación ambiental y con la escasez de recursos. A continuación se abordarán estos aspectos:

1) problemas sociales. La dificultad social que puede ser ambientalmente inducida y es la más investigada, es la migración. Por ejemplo, las afectaciones ambientales contribuyen a la migración rural-urbana en los países en desarrollo. Los grandes flujos de personas que se trasladan a las ciudades por esos motivos pueden generar inestabilidad política. En áreas rurales, la pérdida de tierras de pastura como consecuencia de la erosión eventualmente lleva a los campesinos a migrar a otras zonas agrícolas. Esto puede generar conflictos con los que ya están asentados en esas regiones. En esas circunstancias, los diferendos relacionados con la distribución de la tierra pueden tornarse violentos. En general, muchos problemas ambientales, como los cambios en la disponibilidad

³⁸ Richard A. Matthew, *op. cit.*, p. 13.

del agua, la degradación de suelos y los desastres naturales, pueden causar o contribuir a las migraciones. Estas catástrofes —entre ellas los climas severos— son causa de 48 por ciento de los 53 millones de refugiados en el mundo.³⁹ La migración es susceptible de convertirse en un asunto mucho más serio si se mueve a través de fronteras nacionales. No sólo puede ser el resultado de problemas ambientales, sino que también puede generar otros nuevos en el lugar al que llega.

La pobreza es otro factor que retroalimenta los problemas ambientales y la inestabilidad política. Debido a que la economía y el medio ambiente están interrelacionados, es difícil diferenciar su peso en relación con los conflictos. Cabe destacar, en todo caso, que los países en desarrollo que dependan en gran medida de la agricultura para sus ingresos nacionales podrían perder una parte de ellos como consecuencia de problemas ambientales, lo cual tendría el potencial de generar crisis sociales y políticas;

2) degradación ambiental. El cambio ambiental global —reducción de la capa de ozono, pérdida de la biodiversidad, cambio climático, desertificación, deforestación— es considerado, por muchos, como la mayor amenaza a la seguridad. Sus consecuencias podrían fácilmente alterar la disponibilidad y la distribución de recursos, lo que eventualmente generaría problemas sociales de gravedad.

Por ejemplo, en cuanto al cambio climático, durante la Conferencia de las Partes Seis y Medio (COP 6.5) de la Convención Marco sobre Cambio Climático, celebrada en Bonn en julio de 2001, Robert Watson —ex presidente del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático— afirmó que se esperaba un aumento en la incidencia de eventos relacionados con temperaturas extremas, como inundaciones, sequías, déficit en la humedad de suelos, incendios y pestes, pero que no estaba claro si habría cambios en la frecuencia e intensidad de acontecimientos de climas extremos como tormentas tropicales, ciclones y tornados. Sin embargo, aunque no hubiera aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos de climas extremos, sí habría cambios en su ubicación geográfica hacia lugares menos preparados y más vulnerables a dichos sucesos. En este sentido, los cambios generados por el calentamiento global en los niveles de precipitación y de desertificación podrían, por ejemplo, afectar la disponibilidad del agua y alterar el crecimiento de la vegetación.

Por otra parte, la degradación ambiental local y regional, en especial la erosión de las tierras arables y ganaderas, ha mostrado un potencial relativamente alto para generar conflictos violentos. Alrededor del mundo

³⁹ Véase Mark Townsend, “Environmental Refugees” en *The Ecologist*, junio 2002.

existen grandes áreas de tierras degradadas (el cuerno de África, Irán, Iraq, India, Mongolia, China, Centroamérica y la cuenca del Amazonas, entre otras). Esta es una de las causas ambientales más importantes de la migración.⁴⁰

La contaminación es otro problema ambiental que por lo general tiene el potencial para producir conflictos, ya que sus costos no son distribuidos equitativamente. Por ejemplo, el proyecto de irrigación en Arizona, Estados Unidos, llevado a cabo en 1961, tuvo como consecuencia el incremento de la salinidad del Río Colorado de 800 a 1 500 partes por millón. Esto repercutió en el valle de Mexicali, México, al perderse 10 por ciento de la tierra arable.⁴¹

Los desastres naturales, como la erupción de un volcán, grandes tormentas, inundaciones, sequías, incendios, terremotos o ataques masivos de peste también son factores ambientales que afectan la integridad de un país y el bienestar de las poblaciones, por lo que también contribuyen a la inestabilidad política. En 2002, las pérdidas económicas a nivel mundial relacionadas con desastres naturales ascendieron a 53 mil millones de dólares, un incremento de 93 por ciento en relación con 2001.⁴² En términos de vidas humanas, cerca de 8 mil personas murieron a causa de tormentas, inundaciones, sequías, olas de calor y frío extremos durante 2002. El evento más costoso en materia económica de ese año fue el desbordamiento de los ríos Danubio y Elba en el mes de agosto. Munich Re —una compañía de seguros que compila información sobre desastres a nivel global— calificó estos sucesos como las peores inundaciones en Europa desde hace siglos. En menos de dos días, Alemania recibió una cantidad de lluvia semejante a la que tiene en promedio cada año. Por lo menos 108 personas murieron y 450 mil tuvieron que ser evacuados. Las pérdidas económicas se estimaron en 18.5 mil millones de dólares.⁴³

En México también se ha sufrido a causa de los desastres naturales. Además, la capacidad de prevención y mitigación en países como este es mucho menor que la que se tiene en los países industrializados. Un ejemplo de ello fue el huracán “Paulina”, que azotó las costas del Pacífico mexicano en octubre de 1997 y dejó un saldo de 550 muertos y más de 35 mil damnificados, de acuerdo con información gubernamental. Otro caso fue el huracán “Gilberto”,

⁴⁰ Alexander Carius, Melanie Kemper *et al.*, “NATO/CCMS Pilot Study: Environment and Security in an International Context, State of the Art and Perspectives Interim Report”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Environmental Change and Security Project Report*, 4, primavera 1998, p. 59.

⁴¹ Scott Barrett, *Environment and Statecraft*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, p. 50.

⁴² The Worldwatch Institute, *State of the World 2003*, Norton & Company, Nueva York, 2003, p. 92.

⁴³ Munich Re, *Press Release 30th December 2002*, disponible en www.munichre.com, consultado el 31 de diciembre de 2002.

que en 1988 afectó los estados de Quintana Roo y Nuevo León, y que dejó como resultado 400 muertos y 30 mil damnificados.⁴⁴ En fechas más recientes, en octubre de 2005, los estados al Sur y Sureste de México vivieron los estragos de los huracanes “Stan” y “Wilma”. Ambos fenómenos dejaron un saldo de 82 muertos, así como 2 millones de refugiados y 842 mil hectáreas de cultivo estropeadas en los seis estados asolados. Antes, en agosto, el huracán “Katrina” golpeó y dejó prácticamente inhabitable a la ciudad de Nueva Orleans en Estados Unidos;⁴⁵ y

3) escasez de recursos naturales. Cuando son escasos, los recursos naturales –tanto renovables como no renovables– pueden convertirse en detonadores de conflictos. Esto se produce por la disminución en su oferta, el aumento en su demanda o la distribución desigual. La escasez puede significar una amenaza al bienestar de los individuos, y también puede contribuir de manera directa o indirecta a los conflictos violentos. Agua, bosques y pesquerías son recursos naturales renovables que generan especial preocupación, dentro de los cuales la carencia de agua es el problema que con más frecuencia se considera como posible causa de conflictos violentos. Esto explica por qué la escasez de recursos ha sido de gran interés para la investigación sobre los vínculos entre medio ambiente y seguridad.

La escasez y el deterioro ambiental como causa de conflictos

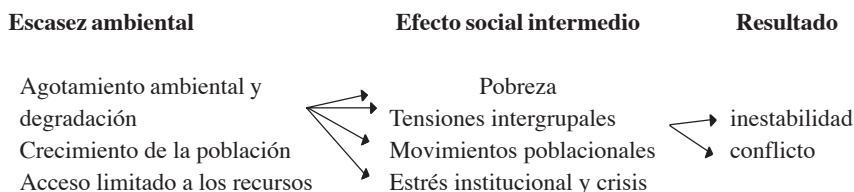
Una línea más estricta de análisis sobre los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad nacional es aquella que estudia al deterioro ambiental como causa de conflictos. Esta vertiente busca entender qué tipos de cambios pueden detonar problemas –violentos o no– dentro de o entre los Estados. Esta línea de investigación, como se ha señalado, ha sustentado sus argumentos con evidencia empírica y es más cercana a la concepción tradicional de la seguridad nacional por su búsqueda de la causalidad entre cambios ambientales y conflictos. Sin embargo, así como los autores que estudian esta vertiente han buscado mayor soporte empírico, también han coincidido en señalar que difícilmente el deterioro ambiental, por sí solo, es causa de conflictos. Autores como Homer-Dixon, Libiszewski, Carius, Lietzmann e Imbusch han mencionado que los cambios ambientales, más que detonar de manera directa los conflictos, son un factor dentro de una compleja red de causalidades que puede llevar a éstos.

⁴⁴ Véase http://www.ssa.gob.mx/unidades/conadic/atn_psico_cap1.htm.

⁴⁵ “Anuario 2005” en *Reforma*, suplemento especial, 5 de enero de 2005, pp. 12-16.

Por ejemplo, Homer-Dixon, quien quizá ha profundizado más en el tema, señala en una de sus obras que, bajo ciertas circunstancias, la escasez de recursos renovables, como tierras arables, bosques y agua producen conflicto e inestabilidad; sin embargo, el rol de la “escasez ambiental” no siempre es claro: ésta –según este autor– influye básicamente en la generación de efectos sociales –tales como pobreza y migraciones– que los analistas por lo regular interpretan como causas inmediatas del conflicto. Para él, la escasez ambiental puede generar conflicto e inestabilidad cuando interactúa con otros factores de carácter político, económico y social, pero los vínculos causales son normalmente indirectos.⁴⁶ La escasez empeora la pobreza, genera movimientos masivos de personas con potencial de desestabilización, agrava las tensiones relacionadas con etnias, religiones o razas y debilita las instituciones políticas y sociales. La pobreza, la migración, las tensiones étnicas y las instituciones débiles aparecen, entonces, como las principales causas de los conflictos (ver figura 1).

Figura 1
¿Cómo contribuye el estrés ambiental a los conflictos?



Fuente: Thomas Homer-Dixon, “The Project on Environment, Population and Security, Key Findings of Research” en *Environmental Change and Security Project Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2, primavera 1996, p. 45.

Resulta por demás interesante la conclusión a la que llega este autor en el sentido de reconocer que el deterioro ambiental, por sí sólo, no constituye causa de conflictos. Bajo la perspectiva realista y tradicional, esto podría contradecir la postulación de que el deterioro ambiental debe ser considerado un asunto de seguridad nacional debido a que no tiene una vinculación directa

⁴⁶ Thomas Homer-Dixon, “The Project on Environment, Population and Security, Key Findings of Research” en *Environmental Change and Security Project Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2, primavera 1996, p. 45.

con los problemas. Sin embargo, si se ve desde otra perspectiva, el argumento de Homer-Dixon puede contribuir a una argumentación más contundente sobre el caso. Si bien el deterioro ambiental no es por sí solo causa de tales fenómenos, sí es evidente que puede agravar tensiones que no llegarían a conflicto si no existiera este deterioro.

Lo anterior cobra aún más fuerza si se toma en cuenta que en los próximos 50 años la población humana del planeta probablemente rebasará los 9 mil millones y la producción total global se podría quintuplicar. En gran parte como resultado de estas dos tendencias, la escasez de recursos renovables aumentará drásticamente. El área total de tierra cultivable de alta calidad disminuirá, así como la extensión de bosques y el número de especies que dependen de ellos. Las generaciones futuras también serán testigos de la degradación y disminución de acuíferos, ríos y otros recursos hídricos, del declive de muchas pesquerías y, probablemente, de un cambio climático significativo.

Esta perspectiva es compartida por otros autores. De acuerdo con Carius e Imbusch, los cambios ambientales no llevan de manera directa al conflicto violento, sino que son más bien un paso dentro de la compleja red de causalidad en la que interactúa una serie de problemas socioeconómicos, tales como sobrepoblación, pobreza, migración en masa, movimientos de refugiados, hambrunas, inestabilidad política y tensiones etnopolíticas.⁴⁷ De acuerdo con estos autores, que abordan el estudio desde la perspectiva europea, la degradación ambiental y la escasez de recursos naturales son, ambas, causas y resultados de estos problemas socioeconómicos o son intensificados por ellos. Bajo esta lógica, la creciente escasez de recursos hídricos, la pérdida de vegetación, la desertificación, el cambio climático global y el aumento del nivel del mar son básicamente resultado de procesos antropogénicos. Estos cambios ambientales negativos, en combinación con los problemas socioeconómicos que se mencionan, pueden exponer la seguridad nacional e internacional a riesgos considerables.

Como prueba de que la idea del medio ambiente como asunto de seguridad nacional ha cobrado gran relevancia a nivel internacional, encontramos la iniciativa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) por llevar a cabo un estudio piloto titulado *El medio ambiente y la seguridad en un contexto internacional*. Dicha investigación, coordinada por Estados Unidos y Alemania, tuvo como objetivo integrar las consideraciones ambientales en las

⁴⁷ Alexander Carius y Kerstin Imbusch, "Environment and Security in International Politics-An Introduction" en Alexander Carius y R. Andreas Kraemer, *Environmental Change and Security. A European Perspective*, Springer, Nueva York, 1999, p. 18.

deliberaciones de seguridad.⁴⁸ En este análisis, los autores entendieron el concepto de seguridad como la integridad de un territorio nacional, la protección de la independencia política y la soberanía nacional y la estabilidad en el plano internacional; es decir, una visión tradicional de la seguridad. Lo opuesto a estas condiciones, entonces, puede considerarse como la incidencia potencial hacia el conflicto.

El estudio de la OTAN concluyó que la relación entre el estrés ambiental⁴⁹ y el conflicto se caracteriza, en primer lugar, por la multicausalidad: el estrés ambiental que contribuye al problema casi siempre interactúa con otros factores políticos, sociales y económicos y evoluciona a través de varias etapas hasta antes de convertirse en conflicto. Al igual que los autores antes mencionados, este análisis también considera que la relación del deterioro ambiental con la seguridad no es necesariamente directa, sino que en ella intervienen otros factores. En segundo lugar, concluye que la relación entre el estrés ambiental y la seguridad es recurrente debido a que, así como el estrés ambiental puede llevar al conflicto bajo condiciones poco favorables, este último puede llevar a más estrés ambiental. Finalmente, Lietzmann y Vest señalan que dentro de las consecuencias más importantes que puede traer consigo el estrés ambiental se encuentra la pobreza, la inseguridad alimentaria, pobres condiciones de salud, desplazamientos, migración o movimientos de refugiados y la disrupción de instituciones sociales y políticas.

Otras conclusiones a las que llegó el estudio citado es que situaciones similares de estrés ambiental pueden tener efectos diferentes en la incidencia a la violencia. Lo anterior lo afirman porque para evaluar el potencial de conflicto de los diferentes tipos de estrés ambiental se debe considerar el contexto socioeconómico y político en el que sucede dicho estrés.⁵⁰ La figura 2 muestra que los factores (ubicados alrededor del círculo) son los que generan la influencia decisiva de si el estrés ambiental trae consecuencias demográficas, sociales, económicas o políticas, que a su vez impactan en la seguridad. La influencia de estos factores contextuales se genera en una etapa temprana y

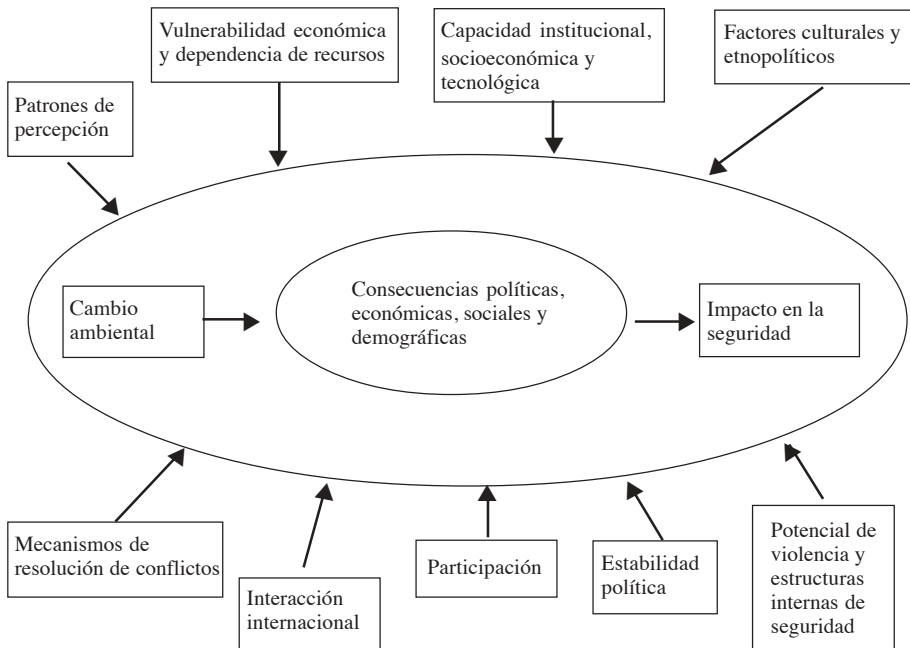
⁴⁸ Kurt M. Lietzmann y Gary D. Vest, "Environment and Security in an International Context. Executive Summary Report" en *Environmental Change and Security Project Report*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, 5, verano 1999, p. 34.

⁴⁹ El estrés ambiental, entendido como lo que comprende la escasez de recursos naturales renovables (degradación cuantitativa), así como la degradación de recursos cualitativa. Debido a que ambos factores están estrechamente vinculados —la degradación ambiental puede aumentar la escasez y la escasez puede degradar aún más un recurso por sobreexplotación— son considerados como una variable en el contexto del estudio piloto. Véase Kurt M. Lietzmann y Gary D. Vest, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁰ Kurt M. Lietzmann y Gary D. Vest, *op. cit.*, p. 41.

varían de acuerdo a las condiciones de estrés ambiental que vive cada país. De igual forma, los factores contextuales tienen un efecto que puede tanto facilitar como inhibir la relación entre el estrés ambiental y los conflictos. Como se observa en el cuadro, estos factores incluyen desde los patrones de percepción que indican que el estrés ambiental puede generar conflictos dependiendo de la percepción de los actores, la vulnerabilidad económica y la dependencia por el recurso, la capacidad institucional, socioeconómica y tecnológica, hasta la estabilidad política y los mecanismos de resolución de conflictos. Lo anterior denota que, según el estudio de estos autores, para que exista un problema ocasionado por estrés ambiental, es necesario que converjan diversos elementos, los cuales, como puede vislumbrarse, es más factible encontrarlos en el mundo en desarrollo.

Figura 2
Modelo conceptual de la relación entre el cambio ambiental y la seguridad



Fuente: Kurt M. Lietzmann y Gary D. Vest, "Environment and Security in an International Context. Executive Summary Report" en *Environmental Change and Security Project Report*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, 5, verano 1999, p. 41.

Libiszewski también ha estudiado los problemas ambientales. De hecho, en su texto *What is an Environmental Conflict?*, va más allá del análisis causal entre medio ambiente y conflictos para proponer un acercamiento teórico sobre cómo los fenómenos ambientales pueden llevar al conflicto. Libiszewski identifica distintos tipos de escasez: física (cuando el recurso existe en cantidad finita); geopolítica (cuando los recursos están distribuidos de manera desigual en la Tierra); socioeconómica (distribución diferenciada de poder de compra-pobreza) y la que él denomina escasez ambiental, que es cuando un recurso normalmente abundante y disponible se vuelve limitado por el mal uso que hace el hombre de él.⁵¹ De esta forma, para este autor un conflicto ambiental es causado por la escasez ambiental de un recurso, es decir, un disturbio causado por el hombre en su tasa normal de regeneración. La escasez ambiental puede ser resultado de un uso excesivo del recurso renovable⁵² o del agotamiento de la capacidad de sumidero del ecosistema, o sea, contaminación. Ambos pueden alcanzar la etapa de destrucción del espacio vital.⁵³ En este sentido, los problemas causados por la escasez de recursos de tipo físico, geopolítico o socioeconómico no son conflictos ambientales, sino conflictos tradicionales de distribución de recursos.

La distinción anterior resulta muy relevante, ya que con ello se evita generalizar que todas las dificultades en donde están involucrados los recursos naturales son conflictos ambientales. Históricamente, las naciones y los pueblos han recurrido a la violencia por asuntos relacionados con la posesión de los recursos: minerales, pesquerías, combustibles, agua y otros han figurado entre las causas de lucha en las dos guerras mundiales, así como en otros episodios bélicos de descolonización, territoriales, civiles y de secesión. Sin embargo, de acuerdo con Libiszewski, estos problemas no calificarían dentro del rubro “conflicto ambiental”, ya que para éste sólo existe cuando la escasez de un recurso provocada por el hombre conduce a situaciones de violencia. Como él mismo señala, las dificultades sobre tierra arable, entendida como un recurso renovable, deben ser vistas como ambientales sólo si ésta se convierte en objeto en disputa como resultado de la erosión, el cambio climático, los cambios en los cauces de los ríos o por otra causa de degradación ambiental.⁵⁴

Como se ha señalado, varios autores justifican el deterioro ambiental como un asunto de seguridad nacional porque tiene el potencial de atentar

⁵¹ Stephan Libiszewski, “What is an Environmental Conflict?” en *Center for Security Studies and Conflict Research. Occasional Paper*, Zurich, 1, 1.2, 1995, p. 6.

⁵² Uso excesivo se refiere a que la tasa de consumo es mayor a la tasa de regeneración.

⁵³ Stephan Libiszewski, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 7.

contra el bienestar de la población o puede afectar la economía de un país o la seguridad ambiental, entendida ésta como la integridad de nuestro entorno, entre otros argumentos. Tales acercamientos al tema han corrido el riesgo de caer en una noción simplista de que cualquier asunto ambiental se convierte en automático en seguridad nacional. La exactitud respecto a cómo se perciba este concepto deriva del rigor con el que se aborde la concepción de seguridad nacional. De esta forma, quienes estudian esta problemática bajo el análisis de los vínculos causales entre el cambio o estrés ambiental y los conflictos, tienen la evidencia empírica más a la mano.

Es una realidad que este concepto sufrió una transformación como consecuencia de la alteración política mundial y el nuevo orden que surgió. Sin embargo, las premisas tradicionales del concepto de seguridad como el resguardo de la soberanía, la integridad territorial y la protección ante amenazas externas siguen siendo los principales objetivos a proteger por cualquier Estado y están vigentes. El fin de la Guerra Fría no implicó que estos planteamientos fueran abandonados, sino las nuevas formas bajo las cuales la soberanía, el territorio, la gobernabilidad y las instituciones podían ser amenazadas. Así, como se ha señalado, problemas como el narcotráfico, el terrorismo, las luchas secesionistas y el deterioro ambiental cobran una relevancia que no tenían décadas antes.

La conferencia especial sobre seguridad de las Américas

El reconocimiento del medio ambiente como asunto de seguridad nacional y hasta continental fue adquiriendo mayor peso en el mundo. Así como la propia OTAN ha dedicado recursos al análisis de los vínculos entre el deterioro ambiental y la seguridad, en el continente americano éstos quedaron plasmados en el seno de la OEA. En 2002 se reunieron, en Bridgetown, Barbados, los representantes de los gobiernos que participan en dicho organismo para considerar el tema “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”. Dicha iniciativa respondía a la necesidad de reformar el enfoque de la seguridad hemisférica, hasta entonces regido por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), o Tratado de Río, surgido en 1947. El TIAR, como se recordará, rigió las políticas de seguridad de los países miembros de la OEA durante la Guerra Fría, y gran parte de su trascendencia la logró gracias al artículo 3º, el cual señalaba lo siguiente:

Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes

Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.⁵⁵

Dicho artículo, promovido por Estados Unidos, tenía como uno de sus principales objetivos la creación de un frente común ante el comunismo. Sin embargo, con la caída del bloque comunista, el TIAR debía ser revisado, pues las condiciones bajo las cuales originalmente se firmó habían cambiado. Así, como se mencionaba, las delegaciones de los países miembros de la OEA se reunieron en Bridgetown para plantear un nuevo esquema de seguridad hemisférica. Como resultado de este encuentro se emitió la Declaración de Bridgetown, aprobada en el seno del organismo. En el párrafo tercero de la declaración, los gobiernos miembros:

... reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.⁵⁶

En la declaración resultó de gran relevancia el reconocimiento de que, además de las amenazas tradicionales, existen otras que pueden atentar contra la seguridad de las naciones. Bajo un enfoque llamado “multidimensional” se reconoció como amenaza para los Estados americanos el deterioro ambiental. Para los países del continente, y en particular para los de América Latina y el Caribe, era de particular importancia concebir el deterioro ambiental como amenaza a la seguridad hemisférica. Estas naciones tienen en común una gran riqueza en recursos naturales, pues albergan gran parte de la diversidad biológica del planeta. Pero también comparten problemas asociados con la degradación ambiental, como la deforestación, la desertificación y la pérdida de biodiversidad, entre otros. Para las pequeñas islas del Caribe –sin descartar al resto del continente–, era primordial reconocer que los efectos asociados con el cambio climático, y específicamente con el aumento del nivel del mar, debían ser considerados una amenaza a su seguridad.

La Declaración de Bridgetown fue la base para varias rondas de negociación en la ciudad de Washington D. C., que culminarían en la Conferencia Especial sobre Seguridad, llevada a cabo en la Ciudad de México en 2003. La

⁵⁵ OEA, *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, Río de Janeiro, 1947.

⁵⁶ OEA, *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*, disponible en www.oea.org.

conferencia arrojó como resultado la Declaración sobre Seguridad de las Américas, la cual, basándose en la Declaración de Bridgetown, incorporó en sus párrafos 39, 40 y 41 cuestiones ambientales como potenciales amenazas a la seguridad hemisférica. Así, por ejemplo, el párrafo 39 hace alusión a los daños causados por los desastres naturales en los Estados miembros, en especial los más vulnerables. De igual forma, el párrafo 40 reconoce que el deterioro ambiental afecta la calidad de vida de los pueblos “y puede constituir una amenaza, una preocupación o un desafío a la seguridad de los Estados del Hemisferio”.⁵⁷

Finalmente, el párrafo 41 resultó ser de los más polémicos en la negociación, ya que hacía alusión al cambio climático. Como se señaló, para los pequeños Estados insulares, como las naciones del Caribe, el calentamiento global representa una grave amenaza a su seguridad al poner en riesgo su propia integridad territorial, por lo cual un párrafo que hiciera referencia a ello contaba con su apoyo. Estados Unidos, reafirmando su posición sobre el tema en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, consideró que no era necesario un párrafo que aludiera a este problema. A final de cuentas, el párrafo quedó redactado de la siguiente manera:

Reconocemos que el cambio climático global puede constituir una amenaza, una preocupación o un desafío para la seguridad de los Estados del Hemisferio. Nos comprometemos a trabajar coordinadamente en aras de mitigar los efectos adversos que el cambio climático global pueda tener sobre nuestros Estados y a desarrollar mecanismos de cooperación en concordancia con los esfuerzos internacionales en esta materia.

Al final de dicho párrafo aparece una nota al pie señalando que Estados Unidos no podía unirse al consenso en torno a este párrafo porque –según este país– “presenta una imagen errónea de la naturaleza de los desafíos a largo plazo que plantea el cambio climático global, que no es de origen hemisférico ni se presta a soluciones a corto plazo (...)”.

La posición de Estados Unidos, si bien congruente con su política internacional en la materia, implicó un duro golpe a las preocupaciones del resto de los países. Los efectos adversos del cambio climático, aunque variarán en términos de las latitudes y condiciones geográficas en que se encuentren las naciones, tendrán mayores repercusiones en donde no existan capacidades de adaptación para hacer frente a estos efectos. En este sentido, los Estados

⁵⁷ OEA, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, OEA, México, 2003.

más vulnerables serán aquellos que por su situación geográfica y por sus carencias socioeconómicas no podrán establecer medidas de adaptación y por ello se verán expuestos a mayores consecuencias por el calentamiento global. De cualquier forma, en términos de medio ambiente y seguridad nacional, el cambio climático representa un fenómeno con la capacidad de generar que otros problemas ambientales lleguen a convertirse en asuntos con graves repercusiones.⁵⁸

¿Cuándo un asunto ambiental se convierte en seguridad nacional?

Lo revisado hasta el momento muestra la complejidad y dimensión del análisis de los vínculos entre el medio ambiente y la seguridad nacional. La gran diversidad de posturas y argumentos resalta que este estudio, lejos de desaparecer, se ha ido consolidando. La razón parece ser simple. A pesar de la abundancia de recursos naturales con los que la humanidad ha contado desde sus orígenes, la constante en esta relación hombre-naturaleza ha sido el uso y abuso desmedido. Por siglos, esta relación no evidenció rasgos de agotamiento o deterioro, pero se ha llegado a niveles alarmantes que han llevado a considerar este problema a lo más alto de las agendas nacionales. En otras palabras, hacer del desgaste, deterioro o estrés ambiental un asunto de seguridad es una consecuencia de los límites en los que nos hemos colocado. Precisamente porque estamos en el umbral de grandes catástrofes ambientales, hemos llegado a considerar el tema como una amenaza a la seguridad.

Dentro de la amplia variedad de visiones y opiniones para estudiar los vínculos entre el deterioro ambiental y la seguridad se propone una más. La propuesta, que busca conciliar las posiciones entre aquellos que hablan de seguridad ambiental y quienes argumentan sobre el medio ambiente como asunto de seguridad nacional, tiene como base la afirmación de que los cambios ambientales pueden convertirse en asuntos de seguridad en la medida que afecten los pilares de un Estado: integridad territorial, soberanía, población y territorio. Sin embargo, resulta importante señalar que no todo cambio ambiental implica un asunto de seguridad nacional, pero sí de seguridad ambiental.

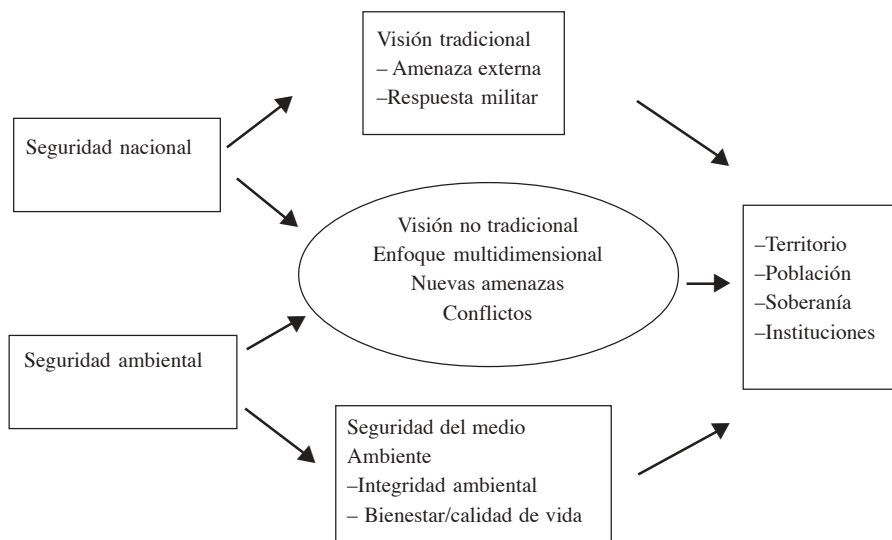
Definir la seguridad nacional no es tarea fácil. Existe un gran número de definiciones de este concepto, las cuales, como se ha visto en párrafos anteriores, han ido evolucionando con el tiempo. Sin embargo, aunque actualmente se haga referencia a la concepción no tradicional de la seguridad nacional —o

⁵⁸ Véase Andrés Ávila Akerberg, “El cambio climático: el gran detonador de amenazas a la seguridad nacional” en *UIC*, núm. 6, octubre-diciembre 2007.

visión ampliacionista, como también se le refiere, que incluye el enfoque multidimensional usado en la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA—, la noción tradicional no deja de tener vigencia.

Las amenazas contempladas en la visión tradicional en la modalidad de desafío externo no han dejado de existir, ni tampoco la necesidad de desarrollar las fuerzas militares para contrarrestarlas; prueba de ello son los actuales presupuestos destinados a este rubro.⁵⁹ Estos desafíos han sido, desde sus orígenes, considerados como tales por el potencial que tienen de alterar alguno o todos los componentes de la seguridad nacional. La figura 3 esquematiza lo anterior en el recuadro superior.

Figura 3
El medio ambiente y la seguridad nacional



Fuente: elaboración propia

⁵⁹ De acuerdo con el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), en 2005, los gastos mundiales en materia militar alcanzaron los 1 001 miles de millones de dólares. Esto corresponde a 2.5 por ciento del PIB mundial o un promedio de gastos de 173 dólares per cápita. Los gastos mundiales en materia militar de 2005 representaron un incremento de 3.4 por ciento respecto a 2004, y 34 por ciento con respecto al periodo 1996-2005. Estados Unidos, responsable de cerca de 80 por ciento del aumento en 2005, es el principal causante del aumento actual, pues su gasto militar representa alrededor de la mitad del total mundial. Le siguen de manera distante en gastos Gran Bretaña, Francia, Japón y China con 4-5 por ciento cada uno del total mundial. Véase SIPRI *Yearbook 2006, Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, junio 2006.

Dentro de la concepción no tradicional de la seguridad nacional se han ido incorporando nuevas amenazas. Como se ha señalado, esta visión ha trascendido la idea clásica, ya que no sólo consideran las amenazas externas como riesgos para el funcionamiento normal de un Estado, sino que se asume la existencia de otros fenómenos que pueden afectar a las naciones y cuya atenuación no necesariamente implica el uso del aparato militar. Como parte de estos fenómenos por lo regular se cita al narcotráfico y al terrorismo, pero también tendría cabida cualquier otro problema que pudiera poner en peligro la estabilidad de una nación. En este sentido, tanto en la concepción tradicional como en la no tradicional, un Estado está seguro en la medida en que esté libre de amenazas.

Por otra parte, en el recuadro inferior de la figura 3 se encuentra la seguridad ambiental, la cual ha generado un importante debate en términos de su conceptualización. La seguridad ambiental está relacionada con la integridad de la naturaleza. Dicha integridad ha sido afectada históricamente por los seres humanos como consecuencia del uso desmedido y abusivo del entorno. No obstante, debido a la resiliencia de este último, el abuso no siempre ha implicado una amenaza a la seguridad nacional. Durante décadas, la quema de combustibles fósiles no significó una amenaza a la estabilidad de las naciones, pero sí lo era para la salud del medio ambiente. En la actualidad, la acumulación de estos gases ha sobrepasado la capacidad de absorción de la naturaleza y se ha convertido en una amenaza para los Estados.

Bajo este esquema, la severidad de los cambios ambientales y su impacto en el funcionamiento normal de una nación determina su inclusión como asunto de seguridad nacional. Los fenómenos ambientales, como el ya mencionado calentamiento global, así como la escasez de recursos como el agua, la pérdida de biodiversidad, la deforestación y la contaminación, por mencionar sólo algunos, además de afectar la seguridad ambiental, tienen el potencial de trastornar a los Estados. Además de la posibilidad de detonar conflictos entre países o dentro de ellos, algo que en la literatura sobre el tema se ha analizado con bastante detalle, el deterioro ambiental puede mermar la capacidad de las instituciones para mantener el orden y la estabilidad interna, afectar la integridad territorial, contribuir a graves problemas sociales como la pobreza o la migración y, bajo condiciones extremas, atentar contra la propia soberanía de una nación.

Para tener seguridad ambiental es necesario contar con una serie de elementos que impidan que los problemas ambientales trasciendan hacia el Estado y sus componentes. Así como en la visión tradicional el resguardo de la seguridad se obtiene —o se pretende obtener— a través del desarrollo del aparato militar, resultado de decisiones políticas, también se requieren políticas

para obtener la seguridad ambiental. Así, son necesarias las prácticas productivas responsables con el medio ambiente, pero también las prácticas de consumo y que éstas no impliquen sobrepasar la capacidad de la naturaleza para regenerarse ni tampoco afecten la integridad funcional de la misma. Ello implica una labor generalizada, que involucra a los ámbitos políticos, económicos, sociales, educativos y culturales. Para lograr estas condiciones es necesario que esta preocupación se vuelva prioritaria en términos políticos. Lamentablemente, esto sucede bajo dos circunstancias: cuando una nación ha superado sus necesidades básicas y puede concentrar proyectos y recursos a la seguridad ambiental o cuando un asunto de seguridad ambiental torna la atención a sí mismo por la amenaza que representa para la seguridad del Estado. La primera circunstancia es preventiva y aspira a tener la capacidad de evitar los daños antes de que sucedan; la segunda es reactiva, cuando el daño está ya hecho o es irreversible.

Las naciones con más amenazas a la seguridad ambiental y, por consiguiente, con mayor potencial para que el deterioro ambiental trascienda hacia la agenda de la seguridad nacional por la vía reactiva, son las naciones en vías de desarrollo. Además de contar con la mayor riqueza de recursos naturales, son también los que más dependen de ellos y, por lo tanto, quienes más vulnerables pueden ser ante la ausencia o deterioro de estos recursos. Asimismo, en virtud de que la capacidad de los países para adaptarse, prevenir y mitigar los problemas ambientales está estrechamente vinculada con sus recursos económicos y su voluntad política, los países menos desarrollados son más proclives a las catástrofes de esta índole. Sin embargo, para dichas naciones ha sido necesario resolver problemas estructurales como la pobreza extrema, la falta de servicios de salud, el hambre y la educación, para poder dedicar mayores recursos al cuidado del medio ambiente.

“Seguridad es el movimiento que hace la política más allá de las reglas del juego establecidas y coloca el asunto en cuestión como una política especial o como política alta. El estar seguro o el aseguramiento [*securitization*] puede ser visto entonces como una versión más extrema de la politización”.⁶⁰ Llevar un asunto a la agenda de seguridad implica otorgarle un *status* especial, de alta prioridad dentro de un Estado. De esta forma, el discurso que vincula el medio ambiente con la seguridad nacional pretende justamente eso: llevar al medio ambiente a lo más alto de la agenda política.

⁶⁰ Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-London, 1998, p. 23.

Conclusiones

Cuando se habla del medio ambiente como asunto de seguridad nacional, se está hablando del umbral que hemos alcanzado. Por siglos, la naturaleza ha sido un proveedor de recursos para mantener la existencia del ser humano y también ha fungido como receptor de desperdicios de los procesos productivos de esta especie. También por centurias la capacidad de nuestro entorno para regenerarse y actuar como sumidero fue tal que el desgaste del planeta no era un asunto palpable. Sin embargo, la escasa armonía que hemos tenido con los procesos naturales y el abuso continuo de los mismos nos colocan en la actualidad en una situación bastante delicada.

La amenaza que representa la degradación del medio ambiente no es común. No implica preparar ejércitos para contrarrestar un enemigo reconocido que pueda atacar por mar, por aire o por tierra, ni tampoco implica gastar grandes sumas de dinero en armamento. El enemigo –si es que se le puede llamar así– es el mismo que se prepara para defender; es decir, la amenaza la generamos nosotros mismos con nuestra actitud irrespetuosa hacia la naturaleza. Sin embargo, este desafío sí tiene el potencial de afectar la gobernabilidad de una nación, alterar el orden social, mermar la soberanía y atentar contra la integridad territorial. Por lo tanto, la protección de nuestro entorno debe convertirse en una prioridad de las naciones por la misma razón que lo es la protección a las amenazas que pueden representar otros Estados.