

coord.

**Fernando Estenssoro**

**Juan Pablo Vásquez Bustamante**

# La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global

Implicancias para América Latina



Editora UNIJUÍ



CLACSO





# **La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global**

La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global: implicancias para América Latina / Mónica Bruckmann... [et al.] ; coordinación general de Fernando Estenssoro ; Juan Pablo Vásquez Bustamante. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Rio Grande do Sul : UNIJUÍ, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-213-6

1. Geopolítica. 2. Estados Unidos. 3. Medio Ambiente. I. Bruckmann, Mónica. II. Estenssoro, Fernando, coord. III. Vásquez Bustamante, Juan Pablo, coord.  
CDD 327.101

Edición Rosario Sofía

Diseño de tapa Dominique Cortondo Arias

Diseño de interior: Eleonora Silva

# **La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global**

Implicancias para América Latina

**Fernando Estenssoro  
y Juan Pablo Vásquez Bustamante**  
(coords.)



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemandi** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global. Implicancias para América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, junio de 2022).

ISBN 978-987-813-213-6



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) |

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

# Índice

Introducción ..... 9

La esencia de la geopolítica ambiental  
de EE. UU. y sus aliados del norte global ..... 9  
*Fernando Estenssoro y Juan Pablo Vásquez Bustamante*

## **Primera parte. Securitización ambiental y neo-imperialismo verde**

Capítulo 1. La crisis ambiental global en el discurso de la  
seguridad nacional de Estados Unidos. Un fenómeno de larga data ..... 23  
*Fernando Estenssoro, Juan Pablo Vásquez Bustamante y Alejandro Carrasco*

Capítulo 2. La securitización ambiental en los aliados de Estados  
Unidos y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ..... 69  
*Juan Pablo Vásquez Bustamante*

Capítulo 3. Crisis ambiental y soberanía.  
Las bases del neo-imperialismo verde ..... 95  
*Fernando Estenssoro*

## **Segunda parte. América Latina frente a la tensión entre China y ee. Uu. Diálogo entre expert@s**

Capítulo 4. América Latina en la geopolítica del siglo XXI,  
La declinación de Estados Unidos y el ascenso de China ..... 121  
*Mónica Bruckmann, Miguel Ángel Barrios y Tamara Lajtmán*

Capítulo 5. América latina frente a la tensión chino-estadounidense.  
¿Hacia un mundo iliberal? ..... 155  
*Cristian Garay Vera*

Capítulo 6. El lugar y los desafíos de América Latina frente al crecimiento de China como potencia global .....	181
<i>Raúl Bernal-Meza</i>	

**Tercera parte. Los recursos naturales de América Latina y los ecosistemas estratégicos en la geopolítica del norte global**

Capítulo 7. El carácter estratégico del litio latinoamericano para las megapotencias globales. El caso chileno desde el temprano interés estadounidense hasta la irrupción china .....	193
<i>Alejandro Carrasco Luna</i>	

Capítulo 8. La geopolítica del agua de Estados Unidos y su respuesta desde América Latina .....	225
<i>Luos Claveria, Juliane Texeira y Mirka Seitz</i>	

Capítulo 9. La Amazonía en la geopolítica ambiental de Estados Unidos y el norte global .....	257
<i>Juan Pablo Vásquez Bustamante, Daniel Cenci, Jerônimo Tybusch y Fernando Estenssoro</i>	

Capítulo 10. La Antártica en la geopolítica ambiental de Estados Unidos .....	287
<i>Fernando Estenssoro, Javier Zúñiga y Cristian Lorenzo</i>	

Capítulo 11. El pacto verde europeo y las perspectivas de América Latina .....	319
<i>Mónica Bruckmann</i>	

Sobre los autores y autoras .....	351
-----------------------------------	-----

## **Introducción**

# La esencia de la geopolítica ambiental de EE. UU. y sus aliados del norte global

*Fernando Estenssoro y Juan Pablo Vásquez Bustamante*

El presente libro es producto de la investigación que se desarrolló por el Proyecto Fondecyt N.º 1 190 481, “América Latina en la Geopolítica Ambiental pos Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017)”, cuyo investigador responsable fue el profesor Fernando Estenssoro y el profesor Juan Pablo Vásquez Bustamante fue coinvestigador. Además, este proyecto contó con el apoyo del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO] “Geopolítica, Integración y Sistema Mundial”, dirigido por las profesoras Mónica Bruckmann y Rebeca Peralta.

Se habla de geopolítica ambiental para enfatizar la idea de que la geopolítica del presente siglo XXI está determinada, en parte importante, por la crisis ambiental global. Crisis que alude a fenómenos tales como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la destrucción de la capa de ozono, la escasez de recursos naturales, la contaminación de todo tipo y la llamada “explosión demográfica” que ocurre fundamentalmente en la periferia o sur global. Además, se plantea que esta crisis es de carácter antropogénico (producto del ser humano en general) y habría comenzado con la Revolución Industrial –hacia 1750–, que dio origen a la civilización industrial y a la moderna sociedad de consumo.

Lo cierto es que esta es la definición que predomina en el mainstream del discurso ambientalista y fue construida, fundamentalmente, en el norte global. Sin embargo, existe un amplio debate levantado por una perspectiva de pensamiento crítico que rechaza esta definición por, precisamente, considerarla propia de los centros de poder del mundo. Los tres principales aspectos que esta perspectiva crítica rechaza son: a) que su origen radique en la Revolución Industrial, b) que se le dé un carácter de crisis antropogénica en general o sin especificaciones y c) que se culpe al “exceso” de población humana o la llamada “explosión demográfica” de sus causas.

Para esta perspectiva crítica la crisis ambiental comenzó con el ascenso y expansión del sistema capitalista europeo, alrededor de 1450 en adelante, donde la lógica de acumulación sin fin del capitalismo resultó ser intrínsecamente depredadora no solo de la naturaleza sino que, también, del trabajo y la vida de una gran mayoría de seres humanos y, en este sentido, la Revolución Industrial u otras “revoluciones” –como la denominada segunda Revolución industrial (alrededor de 1870, centrada en el desarrollo de la electricidad, el motor a combustión, entre otras múltiples innovaciones tecnológicas) o, más recientemente, la Revolución de las nuevas tecnologías de la información y comunicación [TIC]– son consecuencia natural de esta lógica de acumulación sin fin del capitalismo. Igualmente, rechaza que se le dé a esta crisis un carácter antropogénico sin mayores distinciones, dado que se hace recaer la culpa en el conjunto de la humanidad, que es una manera muy inteligente de ocultar que la principal responsabilidad recae en aquel sector minoritario de la sociedad que impulsó y se benefició totalmente del modo de producción capitalista, o sea la moderna burguesía capitalista cuyo origen se encuentra en la Europa de mediados del siglo XV. Finalmente, rechaza el concepto de “explosión demográfica”, dado que responde a una mirada ecomaltusiana construida por el *establishment* del poder de las sociedades capitalistas desarrolladas que consideran que el aumento de la población de la periferia (o países subdesarrollados) amenaza con agotar los recursos naturales del planeta necesarios

para sostener el derrochador y depredador estilo de vida impuesto por las sociedades de consumo del norte global.

Para muchos especialistas está claro que fueron –y siguen siendo–, las sociedades híperindustrializadas y de alto consumo del norte global las principales responsables de esta crisis ambiental. De hecho, fueron los países altamente industrializados los que promovieron la primera gran conferencia mundial sobre el medioambiente, que se llevó a cabo en Estocolmo en 1972 (en adelante, Estocolmo 72), y donde la Organización de las Naciones Unidas [ONU] oficialmente proclamó que se enfrentaba una crisis ambiental que ponía en peligro la continuidad de la vida en el planeta y llamó a todos, países y organizaciones internacionales, a aunar esfuerzos para terminar con esta amenaza. Igualmente, hay consenso de que se trata de un problema global, porque el daño al ecosistema y medioambiente mundial que provocó este modelo sociedad creado por los sectores dominantes del Norte alcanza a todo el planeta.

Pero al momento de enfatizar causas, así como al momento de proponer soluciones, el consenso se termina y comienza un profundo e histórico disenso, sobre todo Norte-Sur. En este sentido, han transcurrido cincuenta años desde Estocolmo 72, cuando este tema se colocó formalmente en la agenda de la ONU. En este tiempo se han desarrollado a lo menos cuatro megacumbres sobre el tema<sup>1</sup> y cientos de otras reuniones parciales para tratar cada una de sus variables. Igualmente, el tema se ha socializado a nivel mundial como ningún otro tópico de la agenda que lleva la ONU y, sin embargo, aún no se logra un consenso para su solución. Peor aún, esta crisis solo tiende a agravarse, como lo demuestra todo el debate relativo al cambio climático.

<sup>1</sup> Posteriormente a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio Humano realizada en Estocolmo en 1972, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992. En 2002 se realizó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo; y, en 2012, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, nuevamente en Río de Janeiro.

## ¿Cómo entender esta situación?

Para encontrar la respuesta a esta interrogante es necesario ir bastante más allá del discurso formal instalado por el mainstream donde, una y otra vez, se repite que como se trata de problemas globales o que la contaminación no conoce de fronteras políticas o que la crisis ambiental nos afecta a todos por igual (ricos y pobres, desarrollados y subdesarrollados, Norte y Sur, etc.), todos debemos participar en su solución. Por cierto, a primera vista, parece un discurso razonable y nadie podría estar en desacuerdo, sin embargo, esconde una profunda lógica de poder y dominación, sobre todo por lo que calla.

Al respecto, siempre se debe tener presente que la moderna civilización industrial y del consumo, construida bajo el modo de producción capitalista, permitió al norte global no solo una elevada calidad de vida promedio para sus sociedades como nunca antes se había dado en la historia sino que, sobre todo, llevó a sus elites a la cima del poder en el sistema internacional, lo que les ha permitido dirigir el destino político y económico de la humanidad de acuerdo a sus intereses y, por cierto, no quieren perder tan privilegiada posición, sobre todo al momento de tomar medidas de alcance global.

Estas elites tempranamente se dieron cuenta de que los problemas que causaron al ecosistema y al medioambiente son de tan enorme magnitud que se deben tomar medidas de escala global. Pero siempre han priorizado y enfatizado propuestas de “solución” que no les signifique un cambio en el statu quo de su poder alcanzado. De aquí, entonces, su énfasis para entender y definir esta crisis en la agenda pública mundial siempre ha estado determinado por este interés estructural.

Por ejemplo, desde un principio enfatizaron el tema de la escasez de recursos naturales (incluida el agua) como una situación ineluctablemente catastrófica. Si bien ya en 1972 para el momento de la realización de la Conferencia de Estocolmo, a pesar de que millones de personas morían de hambre en este planeta, las sociedades

capitalistas desarrolladas se caracterizaban por botar o destruir miles de toneladas de comida a fin de evitar la caída de los precios de mercado de sus productos agropecuarios. Por lo tanto, solo se puede hablar de una “catastrófica” escasez de recursos si consideramos el nivel de consumo que necesitan las sociedades del norte global para mantener su derrochador estilo de vida y la producción de sus megacomplejos tecnoindustriales, orientados por una lógica capitalista de acumulación sin fin. Por otra parte, siempre han manifestado un gran temor al crecimiento demográfico del sur global porque consideran que “demasiados” seres humanos agotarán los escasos recursos naturales del planeta que “apenas” alcanzan para que ellos puedan sostener su estilo de vida y poder, y de aquí, entonces, comenzaron a utilizar el término de “explosión demográfica”. Sin embargo, pese a todos los años que lleva este debate sobre la escasez de recursos en el escenario mundial y en donde la población del mundo ha seguido creciendo, esta política de destruir alimentos “sobrantes” para que no bajen sus precios de mercado no se ha modificado.

También se puede señalar que hay consenso en el hecho de que tenemos (hasta el momento) un solo planeta para vivir, nuestro hogar común y, por lo tanto, resulta evidente que es necesario cuidar su “salud” ecosistémica. Esto es necesario para mantener la posibilidad de vida de los propios seres humanos. En este sentido, también resulta evidente que la solución de la crisis ambiental implica un tema de supervivencia. Pero el problema es que el norte global siempre ha enfrentado esta situación privilegiando únicamente su propio interés y supervivencia, si bien ha sido muy inteligente ocultando su interés particular bajo el discurso de un interés universal. O sea, desde un primer momento, las potencias del norte global, encabezadas por Estados Unidos, entendieron la crisis ambiental como un problema relativo a su seguridad nacional, lo que se traduce en la mantención de su estilo y estándar de vida, así como de su poder hegemónico global. Y, bajo esta lógica, han desarrollado toda una geopolítica ambiental tendiente a aumentar su poder de decisión sobre la gestión global del planeta a fin de “superar” la amenaza “vital” y de “supervivencia” que ven en esta crisis.

La prueba de estas afirmaciones es el resultado de la investigación que da origen a esta obra. Una investigación que se centró principalmente en la potencia hegemónica que ha dictado las reglas del sistema internacional desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, como es el caso de Estados Unidos, el actual hegemón del sistema-mundo capitalista contemporáneo. Pero también, colateralmente, permitió analizar aspectos de la geopolítica ambiental de algunos de sus principales aliados en el actual sistema-mundo.

En síntesis, han sido fundamentalmente Estados Unidos y sus aliados del norte global quienes desde hace más de cincuenta años impusieron una determinada definición de la crisis ambiental. Su perspectiva fue construida bajo la lógica de asegurar su poder y supervivencia, o sea su seguridad nacional. Esta perspectiva los ha llevado a implementar una geopolítica ambiental de poder en la medida que pretenden controlar y gestionar tanto los recursos como los ecosistemas del planeta en su directo beneficio.

Es particularmente importante que América Latina y el Caribe estén muy conscientes de esta geopolítica ambiental del poder. Históricamente, esta periférica región del mundo ha sido tratada por los poderes centrales como fuente abastecedora y reserva de recursos naturales. América Latina y el Caribe es riquísima en recursos naturales que aumentan su valor en la misma medida que aumenta la demanda de estos recursos por parte del norte global, así como por parte de las nuevas megapotencias asiáticas en ascenso, como es el caso de China. Esta demanda de recursos se ve aún más acrecentada por fenómenos como el cambio climático y otras variables componentes de la crisis ambiental que ha transformado a determinados ecosistemas (por ejemplo, la Amazonía) en estratégicos por los servicios ecosistémicos globales que prestan y la biodiversidad que contienen.

La situación descrita permite proyectar que la presión por el control y el dominio de los recursos y ecosistemas de la región irá en permanente aumento por parte del norte global. Por lo tanto, es muy importante develar las verdaderas intenciones del discurso

ecologista y ambientalista que proviene del *establishment* de poder del centro. Este discurso oculta toda esta geopolítica ambiental cuya lógica es: los recursos y ecosistemas del planeta deben servir, en primer lugar, para los intereses de seguridad nacional de EE. UU. y sus aliados. Intereses que, en este siglo XXI, están sometidos a una creciente tensión debido a la competencia por acceso a estos recursos por parte de las megapotencias asiáticas emergentes. De aquí, entonces, si ellos, el norte global, se ven impedidos de acceder o explotar estos recursos naturales en beneficio propio producto de gobiernos o regímenes locales que les ponen límites a su accionar (por ejemplo, con medidas de nacionalización), entonces no pueden ser explotados por nadie, menos aún por las sociedades latinoamericanas. O sea, se deben mantener sin tocar, como reservas “almacenadas” o “conservadas” en la naturaleza, a la espera de que la situación política local cambie y permita que estos recursos nuevamente sean explotados en directo beneficio de sus necesidades estratégicas y de seguridad nacional (por cierto, estas pretensiones, mal llamadas “conservacionistas”, encuentran sus límites en el propio accionar de las empresas transnacionales que operan en este sector con una voracidad creciente). Finalmente, para el éxito de esta geopolítica ambiental del poder es clave para el centro incidir en la gestión de los territorios que contienen estos recursos y ecosistemas limitando la soberanía de los Estados latinoamericanos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Al respecto, es importante tener presente que el gobierno ecuatoriano bajo la presidencia de Rafael Correa, en la primera década de los dos mil, develó toda esta política ecologista de poder de EE. UU. y sus aliados cuando, recurriendo a los propios argumentos ecologistas del centro, propuso no tocar o conservar sin explotar las fuentes de petróleo existentes en el Parque Nacional amazónico Yasuní ITT, a fin de evitar la consecuente emisión de CO<sub>2</sub> a la atmósfera y la destrucción de la biodiversidad que implicaría explotar este yacimiento. A cambio, solicitó que el norte global –los principales consumidores de este petróleo–, le pagara a Ecuador, a modo de compensación, la mitad de lo que dejaba de ganar por no explotar este yacimiento y, sobre todo, señaló que Ecuador mantendría la gestión soberana no solo de su territorio, sino que también de los recursos económicos solicitados al norte global. Por cierto, confrontados con esta propuesta ecologista proveniente del Sur y con claro sentido de justicia social, Estados Unidos, así como Alemania y otros integrantes de la Unión Europea, la rechazaron acusando a Correa de “soberanista” (Estenssoro, Vásquez; 2017).

Evidentemente, lo anterior no significa que el deterioro ambiental y ecológico del planeta, producto de la histórica voracidad del centro, sea falso o inocuo. Por el contrario, es un problema real y muy grave. Y, como involucra directamente el tema de la gestión y acceso a los recursos naturales y ecosistemas a escala global, es fundamental introducir la variable geopolítica ambiental del poder para lograr entender realmente la estructura del problema y lo que se oculta detrás del discurso ecologista del norte global “políticamente correcto”.

Como ya se señaló, la lectura atenta de esta obra permitirá comprobar estas tesis. Al respecto, este libro se divide en tres principales secciones:

- La primera parte, *Securitización Ambiental y Neo Imperialismo Verde*, se refiere a cómo Estados Unidos y sus aliados eurooccidentales, desde un primer momento, entendieron la crisis ambiental global como un problema de su seguridad nacional y cómo, desde esta perspectiva, comenzaron a desarrollar nuevas políticas de intervención en la periferia bajo argumentos ecológicos y ambientalistas. Política que está en pleno desarrollo y desenvolvimiento. Esta parte consta de tres capítulos. El capítulo 1, “La crisis ambiental global en el discurso de la seguridad nacional de Estados Unidos: un fenómeno de larga data”, explica cómo esta perspectiva de securitización ambiental comenzó a desarrollarse en Estados Unidos desde la temprana Guerra Fría y, tras el fin de esta (1991), cobró aún mayor importancia hasta transformarse en un componente clave de la seguridad estratégica estadounidense en lo que va del presente siglo XXI. El capítulo 2, “La securitización ambiental en los aliados de Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, demuestra cómo los principales aliados estadounidenses recogen, imitan y apoyan esta política de securitización ambiental y cómo han tratado de incidir en el Consejo de Seguridad de la ONU para que se aplique a nivel global. El capítulo 3, “Crisis ambiental y soberanía:

las bases del neoimperialismo verde”, finalmente demuestra cómo toda esta política ha dado paso a un creciente debate en el norte global que busca institucionalizar su intervención y control de los países periféricos, bajo argumentos ecologistas y ambientalistas.

- La segunda parte, “América Latina frente a la tensión entre China y EE. UU. Diálogo entre Expert@s”, presenta la mirada que diferentes expertos y expertas latinoamericanos en geopolítica, tienen frente a la creciente tensión entre EE. UU. y China, en la medida que la nueva megapotencia asiática en ascenso es percibida como una amenaza directa a su seguridad nacional por los estadounidenses. E, igualmente, cómo esta tensión puede afectar a América Latina, dado que ambas potencias demandan, de manera creciente, los recursos naturales de la región. Estos especialistas fueron invitados a participar en varios talleres realizados por este proyecto de investigación y en los cuales se organizaron conversatorios y mesas redondas. El capítulo 4, “América Latina en la geopolítica del siglo XXI. La declinación de Estados Unidos y el ascenso de China”, es la transcripción del conversatorio sostenido por las expertas en geopolítica latinoamericana, Mónica Bruckmann y Tamara Lajtman (ambas del Grupo de Trabajo de CLACSO “Geopolítica, Integración y Sistema Mundial”), junto con el experto geopolítico del Instituto Superior Goya de la provincia de Corrientes en Argentina, Miguel Ángel Barrios. El capítulo 5, “América Latina frente a la tensión chino-estadounidense. ¿Hacia un mundo iliberal?” es la ponencia del experto en seguridad estratégica del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, Cristian Garay. El capítulo 6, “El lugar y los desafíos de América Latina frente al crecimiento de China como potencia global”, es la ponencia del experto en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Raúl Bernal-Meza.

- La tercera parte, “Los Recursos Naturales de América Latina y los Ecosistemas Estratégicos en la Geopolítica del norte global”, analiza aquellos recursos y ecosistemas que están en esta región del mundo o muy cercanos a ella y que son de gran interés para la geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados eurooccidentales. El capítulo 7, “El carácter estratégico del litio latinoamericano para las megapotencias globales. El caso chileno desde el temprano interés estadounidense hasta la irrupción china”, analiza la situación del litio como mineral estratégico y ejemplifica, con el caso chileno, cómo se enfrentan los intereses de las grandes potencias por su control. El capítulo 8, “La Geopolítica del agua de Estados Unidos y su respuesta desde América Latina”, analiza cómo Estados Unidos trata el tema la escasez de agua dulce a nivel global como un problema estratégico y de seguridad nacional y relaciona este fenómeno con la gran existencia de fuentes de agua dulce en Latinoamérica. El capítulo 9, “La Amazonía en la geopolítica ambiental de Estados Unidos y el norte global”, analiza el interés histórico de Estados Unidos y otras potencias del norte global por apoderarse de la región amazónica, interés que en la actualidad se traduce en los intentos por su “internacionalización”. El capítulo 10, “La Antártida en la geopolítica ambiental de Estados Unidos”, explica que la gobernanza antártica que se articula por el Sistema de Tratado Antártico [STA] responde a la política estratégica de predominio diseñada por Estados Unidos en los inicios de la Guerra Fría y cómo esta política se proyecta en la actualidad, bajo argumentos ambientalistas, frente a la creciente presencia china. Finalmente, en el capítulo 11, “El pacto verde europeo y las perspectivas de América Latina”, analiza la dimensión estratégica de la reciente política ambiental de la Unión Europea que ve a esta región del mundo como un territorio con grandes reservas de recursos naturales e importantes ecosistemas necesarios para sus intereses.

Al respecto, plantea importantes reflexiones sobre los desafíos y oportunidades que se le presenta a América Latina, frente a esta política.

### **Bibliografía**

Estenssoro, E; Vásquez, J. P. (2017). Las diferencias Norte-Sur en el debate ambiental global. El caso de la propuesta del Ecuador: Yasuní ITT. *Universum*, 32 (2), 63-80.



**Primera parte**

**Securitización ambiental  
y neo-imperialismo verde**



## Capítulo 1

# La crisis ambiental global en el discurso de la seguridad nacional de Estados Unidos

Un fenómeno de larga data

*Fernando Estenssoro, Juan Pablo Vásquez Bustamante  
y Alejandro Carrasco*

La crisis ambiental global es entendida como un fenómeno compuesto por diferentes variables en extremo graves que ponen en riesgo la vida del ser humano a escala mundial, así como el propio funcionamiento ecosistémico del planeta. En un primer momento, la ONU señaló que estas variables eran: el agotamiento de los recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad, el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la contaminación de todo tipo, y la llamada “explosión demográfica” cuando convocó a la realización de la primera gran conferencia sobre el medioambiente, la Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972 (en adelante Estocolmo 72), señalando:

Se enfrenta una crisis ambiental global que pone en riesgo la vida del ser humano y del planeta. [...] Nuestras bruscas y vastas aceleraciones –en el crecimiento demográfico, en el uso de la energía y de nuevos materiales, en la urbanización, en los ideales de consumo y en la contaminación resultante– han colocado al hombre tecnológico en la ruta que podía alterar, en forma peligrosa, y quizá irreversible, los

sistemas naturales de su planeta, de los cuales depende su supervivencia biológica [...]. En pocas palabras, los dos mundos del hombre –la biósfera de su herencia y la tecnosfera de su creación– se encuentran en desequilibrio y, en verdad, potencialmente, en profundo conflicto. Y el hombre se encuentra en medio. (Ward y Dubos, 1984, pp. 39, 49)

Y, dado que se trataba de una crisis global, en el documento final de esta Conferencia se llamó a todos los países e integrantes de la comunidad internacional a trabajar juntos a fin de superar esta amenaza:

7.[...] hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán de una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos a que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad. (Naciones Unidas, 1973, p. 77)

Sin embargo, en Estocolmo 72 no se inició la discusión sobre las características, el origen y la gravedad de la crisis ambiental. Allí, solo se instaló formalmente en la agenda global de las Naciones Unidas debido a la presión ejercida por los países capitalistas desarrollados e industrializados, entonces conocidos como primer mundo. De hecho, su discusión había comenzado mucho antes, a inicios de la Guerra Fría (1946-48), en el seno del *establishment* del poder de la potencia hegemónica que emergió tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y que casi inmediatamente incorporó a este debate a sus aliados estratégicos del primer mundo (Estenssoro, 2020).

Lo que más preocupaba a los sectores dirigentes primermundistas era el acelerado aumento de la población mundial, especialmente en los países subdesarrollados o tercer mundo, que amenazaba con agotar los escasos recursos naturales y estratégicos de un planeta finito y que apenas alcanzaban para sustentar sus opulentas

y minoritarias sociedades de consumo. De la mano de esta preocupación, iba cobrando creciente fuerza la idea que era un verdadero suicidio promover el crecimiento, industrialización y desarrollo del tercer mundo, porque ellos, las elites del primer mundo, o sea una minoría a nivel global, con su modo de producción y estilo de vida (resumido como Civilización Industrial y Sociedad de Consumo), si bien estaban en la cumbre del poder y gozaban de una calidad de vida envidiable, habían generado esta grave crisis ambiental. Por lo tanto, si pretendían universalizar su modo y estilo de vida a fin de beneficiar a la enorme mayoría de países pobres y subdesarrollados para que de esta forma no cayeran en el comunismo, la crisis ambiental simplemente se trasformaría en un apocalipsis ecológico igual o peor que la amenaza del avance comunista.

De ahí, entonces, importantes actores del *establishment* del poder estadounidense comenzaron a socializar la expresión de “explosión demográfica”, a la que consideraban incluso peor que una guerra atómica, e iniciaron una verdadera cruzada de educación ecológica y ambiental destinada a sensibilizar a sus sociedades con estas tesis (Estenssoro, 2020). Por esto se ha dicho que

[...] la investigación ambiental temprana en la política internacional fue impulsada por las preocupaciones neomaltusianas sobre la posible desaparición de la civilización como resultado de los ‘límites del crecimiento’ [...] Los fantasmas neomaltusianos acechan la discusión sobre la escasez de recursos y el fracaso de la adaptación por parte de muchas sociedades. (Dalby, 2004, pp. 2, 3)

O sea que “el miedo a la escasez de materiales, el crecimiento de la población y la capacidad del mundo para alimentar a un número cada vez mayor fueron claves para el surgimiento de una perspectiva sobre los problemas económicos y tecnológicos entendidos como globales” (Dalby, 2017, p. 106).

En este sentido, el imaginario de la crisis ambiental global fue tempranamente colonizado y hegemonizado por la perspectiva neomaltusiana de las elites estadounidenses y del resto del norte global,

que siempre han considerado que el crecimiento de la población mundial, sumado a la escasez de recursos, más los intentos de industrialización del sur global, son una seria amenaza a su propia supervivencia y existencia como sociedades privilegiadas y hegemónicas. Esta situación se graficó en el hecho que desde un inicio el debate ambiental al interior del *establishment* del hegemón estuvo directamente relacionado con las políticas referidas a su seguridad nacional. Por lo tanto, el discurso de la securitización ambiental (vale decir, entender que la crisis ambiental global es un fenómeno que afecta a su seguridad nacional), comenzó a hacerse presente con los mismos inicios de la Guerra Fría, y para la realización de la Conferencia de Estocolmo 72 este discurso ya tenía un desarrollo importante tanto en Estados Unidos como entre sus aliados. Proceso que, tras la realización de Estocolmo 72, solo se irá acentuando y acrecentando hasta alcanzar la enorme importancia que tiene en nuestros días.

Precisamente, en el presente capítulo se hace una revisión sobre la presencia del tema ambiental como parte de las preocupaciones de seguridad nacional de Estados Unidos desde los años de la Guerra Fría del siglo XX hasta el término de la segunda década del actual siglo XXI.

### **De los años sesenta hasta el fin de la Guerra Fría: La necesidad de ampliar la mirada sobre la seguridad nacional para incorporar el tema ambiental**

A modo de antecedente podemos señalar que, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, ya existía en Estados Unidos una fuerte preocupación por la necesidad de contar con el aprovisionamiento de recursos naturales que tendían a hacerse cada vez más escasos y que eran fundamentales para alimentar su megasociedad industrial y de consumo. Como dice Thomas Robertson (2008),

Durante la segunda mitad del siglo XX, con la esperanza de garantizar el acceso a las cantidades masivas de los recursos, a menudo escasos, que necesitaba su ejército moderno y global, el gobierno estadounidense empezó a investigar y planificar los recursos naturales en una nueva escala mundial y con una urgencia nueva. (pp. 567-568)

Por esta razón, en 1951 el presidente Harry Truman estableció La Comisión Política de Materiales del Presidente (1951-1952), destinada a abordar los problemas de abastecimiento de recursos estratégicos de la nación y, en 1953, el presidente Dwight Eisenhower señaló que las granjas y fábricas de EE. UU. necesitaban “materiales vitales y productos de tierras lejanas”, lo que llevó a que en los años siguientes el Servicio Geológico de Estados Unidos y otras oficinas científicas del gobierno supervisaran “la exploración extensiva de territorios extranjeros” (p. 569).

Estas medidas apuntaban a superar la posible escasez de recursos naturales estratégicos, pero rápidamente se fueron sumando otros tópicos como el crecimiento demográfico del tercer mundo, los efectos de la contaminación en la atmósfera, aguas y suelos, el cambio climático, el deterioro de los ecosistemas y pérdida de la biodiversidad, entre otros, que se comenzaron a entender como variables componentes de un solo gran macro problema que afectaría su seguridad nacional: la crisis ambiental global.

Al respecto se ha señalado que, ya el presidente John F. Kennedy, en referencia a los peligros de un cambio climático, “abordó el ‘problema del dióxido de carbono’ en las Naciones Unidas” (Dalby, 2017, p. 5). Sin embargo, será con Lyndon Johnson (22/11/1963-20/01/1969), cuando encontramos uno de los primeros textos clave de la alta política estadounidense que comienza a englobar estas distintas variables como un problema de degradación ambiental generalizada que podría afectar a su seguridad nacional. Concretamente, en febrero de 1965, Johnson dirigió al Congreso el mensaje “Conservation and Restoration of Natural Beauty”, donde planteó que el crecimiento económico, el progreso y el desarrollo de la tecnología, entre otros

fenómenos, generaban serios problemas de contaminación de la naturaleza, lo que terminaba afectando la calidad de vida del pueblo estadounidense, por lo cual era imperativo resolver estos problemas de degradación ambiental (Johnson, 1965a). Igualmente, en noviembre de ese año Johnson recibió el informe sobre el estado del medioambiente del país que había ordenado al President's Science Advisory Committee [PSAC]. Este informe, titulado "Restoring the quality of our environment. Report United States", señaló "que la fuerza y el bienestar de los Estados Unidos" dependía de la "calidad y la cantidad de sus recursos y la calidad del ambiente en el cual vivían" (PSAC, 1965, p. 2). Y, en este sentido la contaminación ambiental había "reducido la productividad de algunos de los mejores suelos agrícolas" y había "perjudicado la calidad y la seguridad de los cultivos en otros suelos" (PSAC, 1965, p. 1). También señaló los peligros que surgirían por la escasez de recursos naturales y llamó a cuidar sus existencias, así como garantizar su acceso y proteger las reservas globales de biodiversidad que se estaban viendo amenazadas por los crecientes niveles contaminación que, a su vez, estaban afectando el clima global (PSAC, 1965, p. 128).

A Johnson lo sucedió Richard Nixon (20/01/1969-09/08/1974), quién continuó desarrollando la perspectiva de entender la crisis ambiental como un solo macrofenómeno, compuesto de distintas variables, que amenazaba su seguridad nacional. En julio de 1969, presentó en el Congreso Nacional su famoso "Mensaje especial al Congreso sobre los problemas del crecimiento de la población". En él se planteó la urgente necesidad de estudiar los efectos del crecimiento de la población mundial –sobre todo en el tercer mundo–, sobre el medioambiente y los suministros de alimentos y, por esta razón, anunciaba la creación de la Comisión de Crecimiento de la Población y el Futuro de América (Nixon, 1969). Igualmente, en 1969 Nixon nombró a Henry Kissinger asesor de Seguridad Nacional (y posteriormente secretario de Estado) y le ordenó elaborar un estudio sobre el impacto del crecimiento de la población mundial para la seguridad nacional. Esta orden dio origen a un informe secreto

(desclasificado en 1980), titulado “National Security Study Memorandum 200” [NSSM-200], también conocido como “The Kissinger Report”. En este informe, presentado al presidente en 1974, se afirmaba que el crecimiento demográfico de los países de menor desarrollo era un serio riesgo para los ecosistemas del mundo y, por lo tanto, para la propia seguridad de Estados Unidos:

Las consecuencias políticas de los factores de población actuales en los países de menor desarrollo –rápido crecimiento, migración interna, altos porcentajes de gente joven, lentas mejoras en los estándares de vida, concentraciones urbanas y presiones de migraciones extranjeras– son dañinas para la estabilidad interna y las relaciones internacionales de países en cuyo progreso Estados Unidos está interesado, creando así problemas políticos e incluso de seguridad nacional para Estados Unidos. En un sentido más amplio, hay mayor riesgo de daño severo a los sistemas mundiales económicos, políticos y ecológicos. (Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 1974, p. 8)

De igual forma, es interesante destacar que, en un artículo de 1974, el general retirado Maxwell Taylor (jefe del Estado mayor Conjunto entre 1962 y 1964) criticó públicamente la forma como se estaba entendiendo la Seguridad Nacional por parte de EE. UU., ya que solo enfatizaban la amenaza militar soviética. Por el contrario, él planteaba que había que ampliar el concepto a amenazas no militares, dado que si la seguridad nacional, en última instancia, implicaba “proteger aquellas cosas que consideramos indispensables para nuestra supervivencia, poder o bienestar”, era fundamental reconocer que el modo de vida y los valores más preciados de los estadounidenses estaban “expuestos no solo a las amenazas tradicionales del poder militar, sino también a muchos peligros de origen y carácter no militar” (p. 577). Y, en el mismo espíritu del mensaje de Nixon de 1969, va a llamar la atención sobre “las nefastas consecuencias” que provendrían “del continuo crecimiento de la población” del tercer mundo que iba a desencadenar luchas internacionales “por recursos escasos;

desastres naturales derivados de la pobreza, el hambre, la sequía y las inundaciones” (p. 578). De esta forma, para Taylor el mundo vería reducirse las “fuentes y reservas de combustible, alimentos y materias primas (p. 587). Por lo tanto, estaba “plenamente convencido de que las amenazas más formidables para esta nación se [encontraban] en el campo no militar” (p. 592). En este sentido, dirigía su crítica al Consejo de Seguridad Nacional, señalando que únicamente se había preocupado “por cuestiones de política exterior y militar, prestando solo una atención incidental a los asuntos internos relevantes y casi ninguna a factores ambientales de importancia tan crítica para nuestra seguridad como la explosión demográfica” (p. 594).

En 1977 asumió la presidencia Jimmy Carter (20/01/1977-20/01/1981), quien continuó profundizando esta perspectiva. En el mensaje al Congreso de la Nación del 23 de mayo de 1977, planteó que “los problemas ambientales no se detienen ante las fronteras nacionales”, razón por la cual había ordenado a una serie de agencias gubernamentales que, en el plazo de un año, realizaran un estudio “acerca de los cambios probables de índole demográfica, de recursos naturales y ambientales, en el mundo, hasta el fin de este siglo” (como se citó en Barney, 1978. p. 7). Como resultado de esta orden, surgió el informe “El mundo al año 2000: informe al presidente”, que en parte planteaba:

Nuestras conclusiones, resumidas en las páginas siguientes, resultan inquietantes. Señalan la posibilidad de problemas mundiales de proporciones alarmantes para el año 2000. Las tensiones demográficas, ambientales y las que repercuten sobre los recursos naturales se intensifican y determinarán cada vez más la calidad de la vida humana en nuestro planeta [...]. Al mismo tiempo, la capacidad de sustentación del planeta –la aptitud de los sistemas biológicos para proporcionar recursos que satisfagan las necesidades humanas– se deteriora. (Barney, 1978, p. 3)

También Lester Brown (1977), siguiendo con la idea de Taylor de 1974, va a señalar que, si bien la preocupación por la seguridad de una

nación era “tan antigua como el propio Estado nacional”, el problema era que desde la Segunda Guerra Mundial el concepto de seguridad nacional había “adquirido un carácter abrumadoramente militar”, lo que había llevado a ignorar “otras amenazas a la seguridad de las naciones” (p. 5). Para Brown la realidad indicaba que “las amenazas a la seguridad pueden surgir ahora menos, de la relación de nación a nación y más de la relación del hombre con la naturaleza”, que entre otros aspectos significaba “la disminución de las reservas de petróleo y el deterioro de los sistemas biológicos terrestres” que proporcionaban “todos los alimentos y todas las materias primas para la industria” por lo cual, su deterioro amenazaba “no solo la seguridad de las naciones individuales, sino también la supervivencia de la civilización tal como la conocemos” (pp. 6-7).

La década de los ochenta del siglo XX estuvo gran parte bajo el mandato de Ronald Reagan (20/01/1981-20/01-1989), quien, a diferencia de sus antecesores inmediatos, se caracterizó por no prestar igual atención al tema ambiental privando de fondos y de la necesaria atención presidencial a la Agencia de Protección Ambiental y al Consejo de Calidad Ambiental (Garelik, 1989). Respecto de la seguridad nacional, la entendió en la tradicional forma de la Guerra Fría, embarcando a Estados Unidos en un aumento sustancial del gasto militar destinado a frenar la amenaza soviética con su famosa Iniciativa de Defensa Estratégica, más conocida como “Guerra de las Galaxias” (Bilbao, 2013). Sin embargo, desde el mundo especializado se siguió insistiendo en la necesidad de modificar esta mirada e incorporar la problemática ambiental. Por ejemplo, Richard Ullman (1983), experto en Relaciones Internacionales y que había sido miembro del Consejo de Seguridad Nacional de EE. UU. en los años sesenta, sobre la premisa que “la preservación de la vida es la esencia de la seguridad”, criticó la política de Reagan, señalando que centrarse exclusivamente “en términos de amenazas militares que surgen más allá de las fronteras del propio país”, como era el caso de la amenaza soviética que Reagan resaltaba, era una mirada extremadamente estrecha porque desviaba la atención de las amenazas no militares tales como

la “escasez de materias primas y desastres ‘naturales’ devastadores como epidemias devastadoras, inundaciones catastróficas o sequías masivas y generalizadas”, así como también el flujo creciente de oleadas de migrantes pobres provenientes “de México [...] la región del Caribe y Centroamérica y también de otros continentes” (pp. 130, 133, 142). Todos estos fenómenos eran factores que amenazaban con degradar la calidad de vida de los ciudadanos estadounidenses, por lo tanto, también debían ser consideradas como amenazas a la seguridad nacional. Igualmente, advirtió que los próximos conflictos serían por la escasez de recursos. Y, entre la gama de recursos escasos que serían motivo de conflictos, incluía los ecosistemas que prestaban servicios ambientales globales y permitían el normal funcionamiento de la biosfera, al señalar que “esos recursos incluyen los bosques tropicales y otras fuentes de leña, las poblaciones de peces, la capa de ozono que rodea la tierra y el suministro mundial de aire y agua limpios. Además, estos problemas están interconectados” (p. 141).

Ideas similares se repetían en el “Informe sobre el Estado del Mundo” de 1988, publicado por World Watch Institute, al señalar que, “durante cuatro décadas, la seguridad se ha definido en gran medida en términos ideológicos. La amenaza que representa el continuo deterioro ambiental ya no es hipotética”, sin embargo, “las amenazas a la seguridad humana ahora se ven mucho más en términos ambientales y económicos y menos en términos políticos” (citado en Campbell y Parthemore, 2008. p. 5), argumentos que reafirmaba Jessica Tuchman (1989), vicepresidenta del World Resources Institute, en un artículo titulado “Redefiniendo la Soberanía”, donde señalaba, entre otros aspectos, que a fines en los años ochenta quedaba claro que los desarrollos globales sugerían “la necesidad de otra definición [...] de seguridad nacional para incluir cuestiones de recursos, medioambientales y demográficas”, temas que habían “comenzando a romper los límites sagrados de la soberanía nacional” (p. 162).

## **Fin de la Guerra Fría y última década del siglo XX: El tema ambiental ingresa en las políticas de seguridad nacional**

Con el fin de la Guerra Fría, tras la caída del Muro de Berlín (1989) y la posterior desintegración de la Unión Soviética (1991), el coro de voces –compuesto por académicos, políticos y altos funcionarios del *establishment* relacionados con la seguridad y defensa– que llamaba a incluir el tema de la crisis ambiental global como parte de la agenda de seguridad nacional aumentó considerablemente y, además, el tema comenzó a ser incorporado regularmente en los documentos oficiales del gobierno estadounidense.

Lo cierto es que el fin de la Guerra Fría fue un importante estímulo a los argumentos que llamaban entender esta crisis global como el nuevo paradigma de la seguridad nacional. O sea, se oficializó la idea de que el cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales, la escasez hídrica, la contaminación creciente, la pérdida de biodiversidad y el aumento demográfico en los países subdesarrollados, constituían la fuente de nuevos y agudos conflictos que podrían derivar en confrontaciones armadas y amenazas a la seguridad de la nación. Y, peor aún, el caos y la inestabilidad en el orden internacional que provocaría esta crisis ambiental global resultarían en una “amenaza mayor y más insidiosa para los intereses estadounidenses de lo que nunca fue el comunismo” (Chase et al., 1996, p. 34).

Por ejemplo, a inicios de la década de los noventa, Theodore Sorensen (1990) señalaba que tras la caída del Muro de Berlín y los acontecimientos que ocurrían en la Unión Soviética, la seguridad nacional moldeada por la necesidad de ganar la Guerra Fría contra el comunismo había quedado obsoleta. Por lo tanto, cuando ya no había “ni imperio soviético ni órbita soviética” surgía la necesidad de llenar el vacío conceptual en que quedaba el concepto seguridad nacional y para lo cual era fundamental comprender los nuevos fenómenos que amenazaban a los intereses nacionales estadounidenses,

tales como “los daños al medioambiente de nuestra nación: al aire, el ozono, los océanos y el clima, de los que depende nuestra propia supervivencia” (pp. 6-7), lo que significaba, entre otros aspectos, que EE. UU. deberían ayudar a los países del tercer mundo a “frenar el crecimiento demográfico excesivo” (p. 15).

En un sentido similar, podemos destacar la obra del analista internacional Robert Kaplan, quien, basándose en las tesis del politólogo canadiense Thomas Homer Dixon respecto de que la crisis ambiental sería fuente de agudos conflictos en el plano nacional e internacional, escribió su famoso artículo “The Coming Anarchy”, en donde planteó que los impactos políticos y estratégicos de la crisis ambiental coparían la agenda de seguridad nacional estadounidense a inicios del siglo XXI. Kaplan, advertía que el medioambiente era “parte de una aterradora serie de problemas que definirán una nueva amenaza a nuestra seguridad” (Kaplan, 1994).

De igual forma, los miembros del *establishment* político recogían estas ideas y las hacían parte de sus discusiones. Por ejemplo, en 1990, el senador Sam Nunn, presidente del Comité de Servicios Armados, señalaba que:

Está surgiendo una nueva y diferente amenaza a nuestra seguridad nacional: la destrucción de nuestro medioambiente. El sistema de defensa tiene un claro interés en contrarrestar esta creciente amenaza. Creo que uno de nuestros principales objetivos de seguridad nacional debe ser revertir el ritmo acelerado de destrucción ambiental en todo el mundo. (Como se citó en Abramson, 1990)

También es muy significativo un artículo de 1989 del entonces senador demócrata por Tennessee y reconocido ambientalista, Al Gore, donde criticaba los planteamientos ambientales del recientemente asumido presidente George Bush (padre) (20/01/1989-20/01/1993) por timoratos y no suficientemente asertivos. Gore le decía a Bush que la protección del medioambiente se estaba “convirtiendo en una cuestión de seguridad nacional”, que amenazaba “directa e inminentemente el interés del Estado o el bienestar del pueblo” y, por lo

tanto, era previsible que “en un futuro no muy lejano, las políticas que permitan rescatar el medioambiente global se sumarán”, e incluso podrían sustituir la “preocupación por prevenir la guerra nuclear como principal prueba del arte de gobernar” (1989, p. 11). Gore, que tres años más tarde se convertiría en vicepresidente de EE. UU., apoyaba los argumentos respecto a que los cambios que estaban ocurriendo la URSS dejaban obsoleta la tradicional política de seguridad nacional de la Guerra Fría. Ahora, fenómenos como el “efecto invernadero y el agotamiento del ozono estratosférico” eran los nuevos temas que debían entenderse como “cuestiones estratégicas de seguridad nacional” (1989, p. 12) e, incluso, advertía que el tema era tan serio y grave que en “términos militares [...] la crisis ambiental global” podía llevar a más de una potencia, incluido Estados Unidos, a tener que evaluar respuestas tan radicales como en su momento fue el uso de armas nucleares. Por estas razones, sugería la necesidad de crear una “Iniciativa Ambiental Estratégica”, similar a la “Iniciativa de Defensa Estratégica” lanzada por el presidente Ronald Reagan en 1983. O sea, una política con el mismo “tipo de enfoque e intensidad, y niveles similares de financiación”, que se dedicase a “abordar de manera integral el calentamiento global, el agotamiento del ozono estratosférico, la pérdida de especies, deforestación, contaminación de los océanos, lluvia ácida, contaminación del aire y del agua y de las aguas subterráneas” (1989, p. 12).

Sin embargo, las críticas de Gore al presidente Bush, miradas históricamente, fueron algo injustas, dado que Bush realizó un giro radical respecto de la política ambiental de la administración Reagan. Con Bush el “director de la EPA, William Reilly, exdirector del Fondo Mundial para la Naturaleza y la Fundación para la Conservación”, conseguía “más acceso a la Oficina Oval que cualquiera de sus predecesores” e, igualmente, el Departamento de Estado estableció una Oficina del Cambio Global, que tenía entre sus funciones “informar a un grupo de trabajo interinstitucional recién formado”, que reunía “a diplomáticos de Foggy Bottom, funcionarios de la Casa Blanca, expertos en inteligencia de la CIA y representantes de otras

agencias gubernamentales importantes”, en temas como el cambio climático (Garelik 1989, p. 3). Igualmente, en octubre de 1989, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Bush había pedido “un enfoque internacional de los problemas ambientales urgentes” y había conseguido que la próxima reunión del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático [IPCC], que se debía llevar a cabo en febrero de 1990, se realizara en Washington (Garelik, 1989, p. 3). También su embajador ante la ONU, Thomas Pickerig, había señalado que cuando el conflicto Este-Oeste, característico de la Guerra Fría, estaba llegando a su fin, los ecoconflictos entre el Norte industrializado y el Sur subdesarrollado amenazaban con tomar su lugar (Garelik, 1989, p. 2). De la misma forma, su secretario de Estado, James Baker, señaló en 1991 que

[...] los conceptos tradicionales de lo que constituye una amenaza a la seguridad nacional y mundial deben actualizarse y ampliarse a preocupaciones tan divergentes como la degradación ambiental, el tráfico de estupefacientes y el terrorismo. Nuestros recursos no renovables, nuestras vidas humanas y los valores de la sociedad civilizada son activos insustituibles que no podemos dejar de proteger. (Como se citó en Campbell y Parthemore, 2007, p. 7)

Además, la incorporación de la crisis ambiental global se hizo explícita en los documentos sobre la política de Seguridad Nacional Estratégica durante este mandato de Bush. Por ejemplo, en el documento de 1991 se planteó que EE. UU. debía manejar los recursos de la Tierra de tal manera que se protegieran y aseguraran las potencialidades de crecimiento y oportunidades para las presentes y futuras generaciones, dado que la salud de la economía y la salud del medioambiente iban de la mano, por lo tanto existía especial preocupación por el “deterioro de la capa de ozono, cambio climático, seguridad alimentaria, fuentes de agua dulce, deforestación, biodiversidad y tratamiento de desechos” y, asumiendo que la superación de estas amenazas implicaba una responsabilidad compartida por la administración global del planeta, señalaba que “nuestros socios

encontrarán que Estados Unidos es un participante activo y listo en este esfuerzo (Bush, 1991, p. 22). Igualmente, en su último documento de Estrategia de Seguridad Nacional volvía a plantear: “Necesitamos inhibir la degradación ambiental que, si no se controla, tendrá un impacto económico adverso a largo plazo” (Bush, 1993, p. 1). De aquí, entonces, como bien han afirmado Nogué y Vicente (2001), “bajo el mandato de Bush [padre], el medioambiente fue incluido como variable de análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional del Departamento de Defensa” (p. 189).

Esta política prosiguió bajo la presidencia de Bill Clinton que, junto a su vicepresidente Al Gore, cubrió gran parte de la década del noventa (20/01/1993 – 20/01/2001). En este sentido, si bien la administración Clinton se caracterizó por un discurso más verde, lo cierto es que solo profundizaron una estrategia iniciada por Bush. Así, cuando en febrero de 1994 Clinton presentó su documento de política de Seguridad Nacional, señaló:

Proteger la seguridad de nuestra nación –nuestra gente, nuestro territorio y nuestra forma de vida– es la misión principal y el deber constitucional de mi Administración. El fin de la Guerra Fría cambió fundamentalmente los imperativos de seguridad de Estados Unidos. El principal desafío de seguridad del último medio siglo –la amenaza de expansión comunista– se ha ido. Los peligros que enfrentamos hoy son más diversos. El conflicto étnico se está extendiendo y los estados rebeldes representan un grave peligro para la estabilidad regional en muchos rincones del mundo. La proliferación de armas de destrucción en masa representa un gran desafío para nuestra seguridad. La degradación ambiental a gran escala, exacerbada por el rápido crecimiento de la población, amenaza con socavar la estabilidad política en muchos países y regiones. (Clinton, 1994, p. 1)

Estas son ideas que repitió en todos los documentos similares hasta el fin de su mandato (Clinton, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000). Por ejemplo, en 1996 volvía a plantear que existía “un número de problemas transnacionales, que parecían muy distantes, como la

degradación del medioambiente, el agotamiento de los recursos naturales, el rápido crecimiento de la población y el flujo de refugiados”, pero que se habían transformado en una seria amenaza para el bienestar de Estados Unidos y tenían consecuencias para su seguridad tanto en “el presente como en el largo plazo” (Clinton, 1996, p. 1). Y en el 2000, casi a modo de síntesis sobre el énfasis que le habían dado al tema ambiental en la estrategia de seguridad nacional durante su gobierno, señalaba que debido a que la degradación del medioambiente se había convertido en una grave amenaza, su superación iba de la mano con la promoción del desarrollo sostenible global, por lo que ambos aspectos habían pasado a formar parte de la estrategia de seguridad nacional pos Guerra Fría, razón por la cual se habían preocupado de ir “readecuando sus herramientas, diplomáticas, económicas y militares” a esta nueva realidad (Clinton, 2000).

También sus asesores se encargaban de socializar estas ideas. Anthony Lake, consejero presidencial para los asuntos de seguridad nacional, en 1996, repetía que entre los “peligros hostiles” que amenazaban a EE. UU., se encontraba, junto al terrorismo y otros, la “depredación ambiental” (como se citó en Joxe, 2003, p. 189). Y, ese mismo año, el secretario de Estado, Warren Christopher, en la Universidad de Stanford, planteaba que la administración Clinton estaba absolutamente convencida de que su capacidad de llevar adelante los intereses mundiales estaba ligada a la ordenación de los recursos naturales de la Tierra. Por lo tanto, pensando en su seguridad nacional, “estaban decididos a situar las cuestiones medioambientales en el lugar que le corresponde, junto con otras prioridades de la política exterior de Estados Unidos, que finalmente se orientan a asegurar el bienestar y la supervivencia de su población” (como se citó en Estenssoro, 2010, p. 66). Igualmente, al año siguiente, en abril de 1997, el secretario de defensa William Cohen, presentó el “Annual Report to the President and the Congress”, donde se volvía a insistir que los problemas ambientales y la escasez de recursos jugaban un rol clave en la generación de conflictos y la inestabilidad en el mundo de la pos Guerra Fría. Por lo tanto, la Estrategia de Seguridad Nacional

entendía claramente que la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales eran una amenaza directa a la prosperidad y la seguridad de Estados Unidos y que la mitigación de estas amenazas ambientales incluía el despliegue de sus actividades e infraestructura militar. En este sentido, el informe de Cohen identificaba tres áreas claves referidas a la seguridad ambiental: a) integrar las consideraciones de seguridad ambiental dentro de los procesos de toma de decisiones; b) fortalecer la asociación con estados, naciones, ciudadanos; y c) involucrar selectivamente a otras fuerzas militares en la cooperación ambiental (Cohen, 1997, p. 125). Por estas razones, y dejando ver una nueva e interesante política de intervencionismo verde en terceros países por parte de EE. UU., Cohen informaba que el Departamento de Defensa [DoD, según sus siglas en inglés] trabajaba junto a otras agencias del Gobierno en temas de seguridad ambiental, con especial énfasis en los países donde se encontraban desplegadas las actividades militares de la megapotencia del Norte. Más específicamente, estaban alineados con los comandos militares unificados que Estados Unidos tenía desplegados en las áreas estratégicas del mundo, tales como el United States European Command, el United States Pacific Command, y el United States Southern Command (p. 132).

### **Distinciones “relativas” en la lucha contra el cambio climático entre Bush padre y Clinton**

Donde se ha señalado que, si existió un matiz de diferencia en el tema ambiental entre los gobiernos de Bush padre y Clinton, es en lo referido a la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, estas diferencias fueron más bien retóricas y por lo tanto bastante relativas.

Específicamente, se notó una diferencia en plena campaña presidencial electoral de 1992, que coincidió con la celebración de la Cumbre Ambiental de Río de Janeiro de ese mismo año. Para esta Cumbre, importantes e influyentes voces ecologistas internacionales

solicitaban al mundo más rico e industrializado, comenzando por EE. UU., una política ambiental realmente sustentable que modificara sus estilos de vida consumistas y derrochadores, como única forma de solucionar el cambio climático y el deterioro acelerado del ambiente global. Frente a estas demandas Bush lanzó su famosa frase: “El estilo de vida estadounidense no está sujeto a negociaciones. Punto” (Deen, 2012). Y, consecuente con esta filosofía, rechazó suscribir los acuerdos internacionales de Río 1992 sobre biodiversidad y cambio climático, bajo el argumento de que resultarían demasiado caros y penalizarían injustamente a las empresas estadounidenses (Berke, 1993).

Este rechazo fue muy bien aprovechado por la dupla Clinton-Gore en la campaña presidencial para criticar la “falta” de sensibilidad ambiental del presidente Bush, quien también se repostulaba para un segundo periodo. En este sentido, Clinton se comprometió a que Estados Unidos reduciría sus emisiones “de gases de efecto invernadero a sus niveles de 1990 para el año 2000” (como se cita en Berke, 1993). De esta forma, ya instalado en la presidencia, presentó en 1993 el “Climate Change Action Plan”, que consistía en una serie de medidas voluntarias con el objetivo de cumplir estas promesas (Clinton, 1993) e, indudablemente, bajo sus mandatos se agitó con mayor fuerza el discurso sobre los peligros del cambio climático.

Igualmente, cabe destacar que bajo el gobierno de Clinton EE. UU. fue un activo participante en la elaboración del Protocolo de Kioto de 1997. Sin embargo, Clinton nunca envió este Protocolo al Senado para su ratificación, ya que sabía que sería derrotado. Su retórica para salir del paso fue señalar, al día siguiente de la firma del Protocolo en Kioto, que no lo mandaría para su ratificación al Senado mientras China y la India no se comprometieran obligatoriamente también con él, dado que el cambio climático no era únicamente “un problema de los EE. UU. o de los países ricos, sino global” (como se citó en Estenssoro, 2009, p. 13). Advertencia que repetía al año siguiente, en noviembre de 1998, cuando el embajador de EE. UU. ante la ONU firmaba formalmente el Protocolo (Rivera, 1998). De hecho,

Clinton nunca presentó el Protocolo al Senado para su ratificación (Kahn, 2003).

Por lo tanto, se puede afirmar que tanto Bush padre como Clinton, coincidieron en el tema estructural de incluir la crisis ambiental como parte de la discusión de su seguridad nacional, e igualmente, en la práctica, si bien con retóricas diferentes, ambos eludieron comprometer legalmente a EE. UU. en acuerdos internacionales que podían resultar perjudiciales a su economía, como era el caso del Protocolo de Kioto referido a la lucha contra el cambio climático.

### **Primera década del siglo XXI: La guerra contra el terrorismo no descarta la amenaza ambiental**

George W. Bush o Bush hijo sucederá a Clinton en la Casa Blanca y sus mandatos cubrirán gran parte de la primera década del siglo XXI (20/01/2001-20/01/2009). Específicamente frente al tema del cambio climático, Bush hijo seguirá los mismos pasos que Bush padre. A los pocos meses de haber asumido, su portavoz, Ari Fleischer, anunció que EE. UU. se retiraba del Protocolo de Kioto porque este no favorecía “los mejores intereses económicos de Estados Unidos” (*El Mundo*, 30 de marzo de 2001). Por su parte, Bush, en una carta dirigida a los Senadores Republicanos, señalaba:

Debemos tener mucho cuidado de no tomar acciones que puedan dañar a los consumidores. Esto es especialmente cierto dado el estado incompleto del conocimiento científico de las causas y soluciones al cambio climático global y la falta de tecnologías disponibles comercialmente para eliminar y almacenar dióxido de carbono. (Como se citó en Campbell y Parthemore, 2008, p. 10)

Además, en el 2005 volvía a repetir que “Kioto hubiera hundido nuestra economía. No hubiera podido, con la mano en el corazón, firmar Kioto [...] el protocolo no obliga a otros grandes contaminantes, como India o China, a recortar sus emisiones” (EFE, 2005). En este sentido,

como bien plantean Campbell y Parthemore (2008), los argumentos que esgrimió Bush recogieron las mismas reservas y precauciones expresadas por Clinton respecto de que el Protocolo de Kioto “podría paralizar el crecimiento económico” del país, así como que también debía haber sido obligatorio para China e India (p.10).

Lo anterior, sumado al hecho que en el primer año de su gobierno se produjeron los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, llevó a plantear a los analistas estadounidenses que durante el primer gobierno de Bush hijo, el tema de la securitización ambiental, que tanta fuerza había adquirido durante la administración Clinton, se debilitó, dado que se dedicó a implementar una “ambigua y ambiciosa Guerra Global contra el Terrorismo”, junto con embarcarse en dos guerras (Afganistán e Irak) que “distrajeron la atención y los fondos de prácticamente todo lo demás” (Campbell y Parthemore, 2008, p. 10). O sea, para quienes sostienen esta tesis, durante la primera década del siglo XXI, el terrorismo pasó a ser el nuevo epicentro de los estudios de seguridad y el contraterrorismo se transformó en sinónimo de seguridad nacional desplazando “a casi todos los demás contendientes por la atención de la seguridad nacional de EE. UU.” (Dumaine y Mintzer, 2015, p. 9).

Sin embargo, nuevamente estas afirmaciones deben ser bastante relativizadas, e incluso podemos decir que son erradas. Pese a la denominada guerra contra el terrorismo y la política negativa frente a los acuerdos internacionales para contrarrestar el cambio climático, la securitización del tema ambiental nunca dejó de estar presente y ser crecientemente socializada entre los tomadores de decisiones del *establishment* durante sus gobiernos, e incluso por el propio Bush. Entre otras razones, porque para el año 2001 “la seguridad ambiental era un concepto maduro, firmemente establecido en algunos contextos” (Engelke y Chiu, 2016, p. 6). Por ejemplo, en octubre del 2003, Peter Schwartz y Doug Randall presentaron un informe al Departamento de Defensa de Estados Unidos titulado “An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security”, en donde señalaron que “el cambio climático desafiaría la

seguridad nacional de los Estados Unidos de maneras que deberían considerarse de inmediato” (Schwartz y Randall, 2003, p. 1) dado que se proyectaba un escenario bastante sombrío:

El informe explora cómo un escenario de cambio climático tan abrupto podría desestabilizar el entorno geopolítico, dando lugar a escaramuzas, batallas e incluso guerras debido a limitaciones de recursos como:

- 1) Escasez de alimentos debido a la disminución de la producción agrícola mundial neta.
- 2) Disminución de la disponibilidad y calidad del agua dulce en regiones clave debido a patrones de precipitación cambiantes, lo que provoca inundaciones y sequías más frecuentes.
- 3) Acceso interrumpido a los suministros de energía debido a la gran cantidad de hielo marino y tormentas (p. 2).

Este informe obtuvo gran repercusión pública en su tiempo (Nordås y Gleditsch, 2006, p. 629), lo que demostraba que en los primeros años de este siglo XXI, la idea de que “los problemas ambientales pueden convertirse en problemas de seguridad” era un tema “bien reconocido en la política, incluida la política exterior de los Estados Unidos” (Barnett, 2003, p. 7). De la misma forma, acoplándose a la guerra contra el terrorismo, algunos autores van a desarrollar el concepto de “terrorismo ambiental” como un nuevo elemento para tener presente en los debates sobre la seguridad nacional, en donde los recursos naturales (por ejemplo, las fuentes de agua para consumo humano) podían convertirse en blancos de acto terroristas contra EE. UU., al igual que los edificios públicos u otros objetivos (Chalecki, 2002).

Por lo tanto, en la primera década del siglo XXI el tema del cambio climático va a ser el gran catalizador de la securitización ambiental en Estados Unidos. Por ejemplo, Janet Sawin señalaba que el cambio climático planteaba “una mayor amenaza para la seguridad que el terrorismo”, y que “las transformaciones en el clima interrumpirían el suministro de agua mundial y las actividades agrícolas, lo

que provocaría sequías y hambrunas, lo que llevaría a algunas personas a recurrir a organizaciones extralegales y grupos terroristas que podrían satisfacer sus necesidades básicas mejor que las instituciones económicas y políticas existentes” (como se citó en Campbell y Parthemore, 2008, p. 10). Igualmente, Barnett y Adger (2007), entre muchos otros, advertían que el cambio climático era una amenaza a la seguridad humana ya que iba a “reducir el acceso y la calidad de los recursos naturales que son importantes para sustentar los medios de vida”, lo que llevaría al estallido de conflictos violentos junto con socavar la capacidad de los estados para promover la paz (p. 640).

Además, en la medida que la década avanzaba, la securitización ambiental cobraba mayor relevancia, particularmente en el mundo de las fuerzas armadas y de la seguridad nacional. Por ejemplo, en marzo del 2007, el U. S. Army War College patrocinó una conferencia sobre el tema “Las implicaciones de seguridad nacional del cambio climático global” y entre sus conclusiones plantearon que a raíz del calentamiento global la seguridad de EE. UU. se vería crecientemente amenazada por fenómenos tales como: la emergencia de conflictos bélicos por recursos de agua dulce, masivas migraciones de personas desplazadas, aumento de la construcción de reactores nucleares para abastecimiento energético, enfermedades infecciosas cada vez más frecuentes y mortales, entre otros problemas (Campbell y Parthemore, 2008, p. 17). En noviembre del 2007, un grupo diverso de expertos, muchos de ellos altos militares en retiro, bajo la dirección y liderazgo del Centro para una Nueva Seguridad Estadounidense [CNAS] y el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales [CSIS], publicaron un extenso estudio sobre las implicancias del cambio climático para la seguridad estadounidense, titulado “The Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change” (Campbell et al., 2007).

También en el 2007 se presentó el informe “National Security and The Threat of Climate Change, elaborado por el Center for Naval Analyses” [CNA]. En él se señaló que el cambio climático actuaba “como un multiplicador de amenazas para la inestabilidad en

algunas de las regiones más volátiles del mundo”, e igualmente representaba “una seria amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos”, ya que provocaría múltiples fenómenos meteorológicos extremos que tenían “el potencial de alterar nuestra forma de vida y forzar cambios en la forma en que nos mantenemos seguros y protegidos” (CNA, 2007, pp. 1, 6). O sea, no solo fomentaría la inestabilidad política en aquellas sociedades donde las demandas excedían la capacidad de los gobiernos para hacerles frente sino que, también, aumentarían las tensiones en regiones estables del mundo, como EE. UU. y Europa, que se verían sometidas a “una presión creciente para aceptar un gran número de poblaciones de inmigrantes y refugiados a medida que aumenta la sequía y disminuye la producción de alimentos en América Latina y África” (CNA, 2007, pp. 6, 7). Y, haciéndose eco de la guerra contra el terrorismo de Bush, relacionaron directamente el cambio climático con el aumento de la inestabilidad global y amenazas terroristas:

Quando un gobierno ya no puede brindar servicios a su gente, garantizar el orden interno y proteger las fronteras de la nación de una invasión, las condiciones son propicias para que la agitación, el extremismo y el terrorismo llenen el vacío. La experiencia del Líbano con el grupo terrorista Hezbollah y los intentos del gobierno brasileño de dominar la banda de tugurios [favelas] First Capital Command son ejemplos de cómo la incapacidad de los gobiernos centrales para proporcionar servicios básicos ha llevado al fortalecimiento de estas entidades extragubernamentales. (CNA, 2007, p. 16)

Igualmente podemos citar el informe de John Podesta y Peter Ogden (2007), “Global Warning The Security Challenges of Climate Change”, en donde advertían las graves consecuencias del cambio climático para la política exterior y la seguridad nacional de Estados Unidos, además de los serios y peligrosos trastornos que implicaría en la geopolítica global durante las próximas tres décadas:

De manera significativa, las consecuencias del cambio climático en la política exterior y la seguridad nacional están determinadas

tanto por factores políticos, sociales y económicos locales como por la magnitud del cambio climático en sí [...]. Una vez en marcha, esta reacción en cadena [provocada por el cambio climático] se vuelve cada vez más difícil de detener y, por lo tanto, es fundamental que los responsables de la formulación de políticas hagan todo lo posible para evitar que la primera ficha de dominó del cambio climático –ya sea la escasez de alimentos o el brote de una enfermedad–, se derrumbe [...]. Los desafíos de política exterior y seguridad nacional descritos en este capítulo se basan en proyecciones de cambio climático que no son alarmistas. Por el contrario, son en gran parte ineludibles. La evidencia científica indica claramente que veremos efectos al menos tan dramáticos como los que describimos aquí en las próximas tres décadas. (pp. 1-3)

Por lo tanto, durante los gobiernos de Bush hijo, la securitización ambiental entre los tomadores de decisiones del *establishment* no solo no desapareció, sino que, continuando con la política que había inaugurado su padre, también quedó estampada en los documentos de su política de Estrategia de Seguridad Nacional. Por ejemplo, en el documento del año 2006, la destrucción del medioambiente aparece como uno de los nuevos desafíos que había que considerar, señalando que, si bien “no son preocupaciones tradicionales de seguridad nacional, como el conflicto de armas o ideologías. Pero si no se abordan, pueden amenazar la seguridad nacional” (Bush, 2006, p. 47). De igual forma, en el 2008, El Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, presidido por Thomas Fingar, produjo el documento “The National Intelligence Assessment on the National of Global Climate Change to 2030”, donde se señaló:

Desde una perspectiva de seguridad nacional, el cambio climático tiene el potencial para afectar vidas (por ejemplo, a través de la escasez de alimentos y agua, aumento de los problemas de salud, incluida la propagación de enfermedades y un mayor potencial de conflicto), la propiedad (por ejemplo, a través del hundimiento del suelo, inundaciones, erosión costera y eventos climáticos extremos) y otros intereses de seguridad. Estados Unidos depende de un sistema

internacional que funcione sin problemas que permita el flujo del comercio y el acceso al mercado de materias primas críticas como el petróleo y el gas, y la seguridad de sus aliados y socios. El cambio climático y las políticas de cambio climático podrían afectar todo esto: la estabilidad nacional en varios estados clave, la apertura de nuevas rutas marítimas y el acceso a materias primas, y la economía global en general, con importantes consecuencias geopolíticas. (Fingar, 2008, pp. 6, 7)

Por su parte, siempre en el 2008, el Departamento de Defensa de Estados Unidos publicó el informe “National Defense Strategy” en donde Robert Gates, quien había actuado como jefe de la CIA durante el gobierno de Bush padre, ahora en calidad de secretario de Defensa de Bush hijo planteaba:

Durante los próximos veinte años, las presiones físicas (población, recursos, energía, clima y medioambiente) podrían combinarse con rápidos cambios sociales, culturales, tecnológicos y geopolíticos para crear una mayor incertidumbre [...]. La política de defensa actual debe tener en cuenta estas áreas de incertidumbre. Al planificar, debemos tener en cuenta las implicaciones de las tendencias demográficas, en particular el crecimiento de la población en gran parte del mundo en desarrollo y el déficit de población en gran parte del mundo desarrollado. La interacción de estos cambios con las presiones climáticas, ambientales y de recursos existentes y futuros puede generar nuevos desafíos a la seguridad [...]. El Departamento también debe desarrollar la capacidad militar y la capacidad para protegerse contra la incertidumbre, y la agilidad y flexibilidad institucionales para planificar con anticipación y responder de manera efectiva junto con socios interdepartamentales, no gubernamentales e internacionales. (DoD, 2008, pp. 4-5)

Al año siguiente, en el 2009, año del cambio de administración presidencial en EE. UU., The Institute for Defense Analyses [IDA] publicó un documento sobre cambio climático y seguridad nacional, producto de la investigación “Climate Mitigation and Adaptation,

An Integrated IDA Approach” que buscaba actualizar la comprensión de los miembros del personal de la IDA sobre las implicaciones que el cambio climático ya estaba teniendo en la seguridad nacional (Youngblut, 2009).

De aquí, entonces, durante la primera década del siglo XXI, pese al retiro de EE. UU. del Protocolo de Kioto y la consecuente guerra contra el terrorismo producto de los acontecimientos del 11-S, los análisis que incorporaban la crisis ambiental global a los debates sobre la seguridad nacional continuaron fortaleciéndose al igual de cómo había ocurrido en la década anterior. Estos análisis fueron cada vez más informados, agudos y complejos, incorporando crecientemente a las instituciones ligadas a la seguridad y defensa nacional, relacionando la degradación ambiental y el cambio climático con futuros estallidos de conflictos y cambios en la geopolítica global que podrían afectar seriamente a su seguridad, así como a su estatus de superpotencia hegemónica del sistema internacional.

## **Segunda década del siglo XXI: consolidación de la securitización ambiental en el *establishment* del poder**

En la segunda década de los dos mil esta tendencia siguió profundizándose tras la llegada a la presidencia del demócrata Barack Obama (20/01/2009-20/01/2017). Obama, que al igual que la dupla Clinton-Gore, tenía un discurso público bastante más verde que sus antecesores republicanos, también asumía con el propósito de poner a EE. UU. como líder en la lucha multilateral contra el cambio climático. De hecho, durante su campaña electoral había señalado que se enfocaría en “la reforma sanitaria y una política energética relacionada con el cambio climático”, buscando reposicionar al país en el liderazgo internacional relativo a este tema (Hidalgo, 2016, p. 3). Sin embargo, este último objetivo no era fácil dado que Estados Unidos estaba fuera del Protocolo de Kioto, el principal acuerdo multilateral para combatir el cambio climático hasta ese momento. La solución

de Obama a este problema fue primero alcanzar un acuerdo directo con China, para luego promover un nuevo acuerdo multilateral global.

Un primer acuerdo con China era necesario dado que el argumento que había esgrimido Clinton para no enviar el Protocolo para su ratificación al Congreso era que para China no era obligatorio (Bush también lo utilizó para justificar la salida de EE. UU. del acuerdo). En el 2014 EE. UU. y China alcanzaron este acuerdo, lo que permitió que, al año siguiente, en la COP 21, efectuada en la capital de Francia, los 195 países presentes, firmaran el Acuerdo de París 2015, que se convertía así en el nuevo gran acuerdo multilateral para combatir el cambio climático. En esa oportunidad Obama señaló que se trataba de un momento histórico en el que EE. UU. retomaba el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático (*La Prensa*, 2015).

De igual forma, durante los mandatos de Obama, el tema del aumento de los conflictos por el agravamiento de la crisis ambiental (escasez de recursos, aumento demográfico, cambio climático, agudización de las migraciones) siguió con fuerza en los debates especializados sobre la seguridad nacional y en donde las instituciones del Estado ligadas a la seguridad y a la defensa, incluidas sus fuerzas armadas, así como sus centros de pensamiento relacionados, tendrían creciente presencia. Como bien se ha señalado, para la segunda década de los dos mil ya existía un “número creciente de *think tanks* y analistas académicos” que ingresaban a estos debates, de la misma forma como los planificadores militares estadounidenses y demás países desarrollados, ya estaban “explorando los posibles impactos del cambio climático en las operaciones militares” (Mabey et al., 2011, pp. 17, 22).

Al respecto, podemos señalar el informe del 2010 realizado por el United States Joint Forces Command [USJFC], perteneciente al Departamento de Defensa de EE. UU., donde se reiteró que, en la primera mitad del siglo XXI, las principales amenazas a la seguridad nacional e internacional vendrían de problemas asociados al aumento de la población mundial, donde el 95 % de este aumento

ocurriría en los países en vías desarrollo, lo que traería conflictos provocados por la escasez de agua dulce, contaminación de los cursos de agua, aumento de la demanda de energía con el consecuente aumento del consumo de combustibles fósiles, entre otros (USJFC, 2010, pp. 12-37). De igual forma, en el 2013, almirante Samuel Locklear III, comandante del Comando del Pacífico de Estados Unidos, planteó que el cambio climático tendría como consecuencia “cientos de miles o millones de personas desplazadas y entonces la seguridad comenzará a desmoronarse bastante rápido” (Bender, 2013). También en el 2013, el Center for a New American Security [CNAS], publicó el “Informe de la Serie de Alto Riesgo de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental” donde pedía una “relación más fuerte entre el secretario de Agricultura y el secretario de Seguridad Nacional con respecto a los efectos del cambio climático en la producción agrícola, estableciendo la seguridad alimentaria de Estados Unidos como una cuestión de seguridad nacional” (CNAS, 2013). Al año siguiente la Junta Asesora Militar del Center for Naval Analyses [CNA] publicaba otro documento sobre el aceleramiento del cambio climático y sus impactos a la seguridad nacional (CNA Military Advisory Board, 2014); y el DoD, señalaba que el cambio climático actuaría como un multiplicador de amenazas que agravarían “los factores estresantes en el exterior, como la pobreza, la degradación ambiental, la inestabilidad política y las tensiones sociales, condiciones que pueden permitir la actividad terrorista y otras formas de violencia” (DoD, 2014, p. 8). En 2015, en el documento sobre La Estrategia Militar Nacional, se volvía a plantear, como una seria amenaza, los cambios demográficos, caracterizados por el envejecimiento de la población en los países desarrollados y el aumento de la población joven en los países subdesarrollados que, frente a la carencia de oportunidades y conflictos por mayor demanda de recursos, migrarían hacia el mundo desarrollado:

La complejidad y el cambio rápido caracterizan el entorno estratégico actual, impulsado por la globalización, la difusión de la tecnología

y los cambios demográficos [...]. La globalización está afectando a casi todos los aspectos de la actividad humana [...]. y al mismo tiempo, aumentan las tensiones sociales, la competencia por los recursos y la inestabilidad política.

Las poblaciones de jóvenes están creciendo rápidamente en África y el Medio Oriente, regiones que enfrentan escasez de recursos, economías en dificultades y profundas fisuras sociales [...]. En todo el mundo, millones de personas fluyen del campo a las ciudades en busca de trabajo [...]. También cruzan fronteras y mares en cantidades cada vez mayores, aceptando grandes riesgos y ejerciendo presión sobre las naciones que los reciben. (Dempsey, 2015, p. 1)

En el 2016, el National Intelligence Council [NIC] y la US Intelligence Community [IC] publicaban el primer informe no clasificado que examinaba las vías por las cuales el cambio climático podía afectar la seguridad nacional, en donde señalaban:

Es probable que el cambio climático y sus efectos resultantes planteen desafíos de seguridad nacional de gran alcance para los Estados Unidos y otros países durante los próximos 20 años a través de las siguientes vías:

- Amenazas a la estabilidad de los países.
- Aumento de las tensiones sociales y políticas.
- Efectos adversos sobre los precios y la disponibilidad de alimentos.
- Mayores riesgos para la salud humana.
- Impactos negativos sobre las inversiones y la competitividad económica.
- Posibles discontinuidades climáticas y sorpresas secundarias (NIC, IC, 2016, p. 3).

Por cierto, también Obama incorporó estos temas en su política de Estrategia de Seguridad Nacional. Por ejemplo, en el 2010, señalaba que “los daños a nuestro medioambiente, la inseguridad alimentaria y los peligros para la salud pública” son parte de los nuevos desafíos

a la seguridad global, de la misma forma que “la dependencia de los combustibles fósiles limita nuestras opciones y [...] el cambio climático y la pandemia amenazan la seguridad de las regiones y la salud y seguridad del pueblo estadounidense” (Obama, 2010, p. 1, 8). Y en el 2015, volvía a repetir que el cambio climático era “una amenaza urgente y creciente para nuestra seguridad nacional, que contribuye al aumento de los desastres naturales, los flujos de refugiados y los conflictos sobre los recursos básicos como los alimentos y el agua”, y por estos motivos se estaban “tomando medidas concertadas para enfrentar los peligros que plantea el cambio climático y para fortalecer nuestra seguridad energética” (Obama, 2015, p. 1, 12). Igualmente, en el 2016 Obama dictó un Memorando Presidencial donde ordenó a veinte agencias federales que estudiaran las implicaciones del cambio climático para la seguridad nacional y desarrollaran un Plan de Acción del Cambio Climático y Seguridad Nacional para el Gobierno Federal, que incluyera sus impactos “en la migración y el desplazamiento, la seguridad hídrica y alimentaria, la nutrición y la salud, y la infraestructura” (Null et al., 2016).

Finalmente, a fin de graficar la importancia clave que el gobierno de Obama le otorgó a este tema de la securitización ambiental, cabe recordar que su secretario de Estado, John Kerry, de visita en Indonesia en el 2014, declaró que el cambio climático se podía considerar como la peor arma de destrucción masiva que amenazaba a la humanidad, al señalar “el cambio climático puede ser considerado en la actualidad otra arma de destrucción masiva, tal vez la más temible arma de destrucción masiva del mundo” (Kerry, 2014).

## **El negacionismo de Trump**

A Obama lo sucedió en la presidencia el republicano Donald Trump (20/01/2017-20/01/2021), que no solo se caracterizó por retirar a EE. UU. del Acuerdo de París del 2015 sino por ser muy cercano a los negacionistas en el tema del cambio climático. Sin embargo, Trump,

con su actitud, quedó bajo fuego cruzado y recibió un tsunami de críticas, tanto internas como internacionales. Simplemente olvidó que ni siquiera Bush hijo dejó de referirse a la importancia de considerar el cambio climático como parte de las amenazas a la seguridad nacional cuando retiró a EE. UU. del Protocolo de Kioto y, además, declaró la “guerra al terrorismo” tras los hechos del 11-S. Pero lo más interesante en el marco de críticas que recibió Trump es que fue la propia comunidad de defensa, seguridad e inteligencia de Estados Unidos la que se encargó de reiterar que simplemente era imposible dejar de considerar la degradación ambiental y el cambio climático como una de las principales amenazas a la seguridad nacional del país.

Por ejemplo, en enero del 2019, el DoD publicó el informe “Report on Effects of a Changing Climate to the Department of Defense”, ordenado por el Congreso en el 2018 con el objetivo de detallar los desafíos que planteaba el cambio climático para el ejército de EE. UU. tanto para el presente como para los próximos veinte años (DoD, 2019). Y si bien se consideró que el informe era un aporte al análisis sobre las amenazas que el cambio climático iba a significar a las bases militares tanto dentro como fuera de Estados Unidos, algunos expertos plantearon que, dada la gravedad de estas amenazas, aún era insuficiente y recomendaron que el Departamento de Defensa ampliara el informe junto con implementar de manera permanente un fondo especial dedicado a la investigación y las mejoras sistemáticas para abordar estas vulnerabilidades ambientales (Silliman, 2019). También en el 2019, la Comunidad de Inteligencia, dirigida por Daniel Coats, presentó un informe al Comité de Inteligencia del Senado en donde señaló que entre las amenazas globales a la seguridad del país figuraba, entre otros fenómenos, los niveles históricos de migraciones así como “los efectos negativos de la degradación ambiental y el cambio climático”, razones por las cuales era muy probable “que la degradación ambiental y ecológica global, así como el cambio climático, alimenten la competencia por los recursos, las dificultades económicas y el descontento social durante 2019 y más allá” (Coats,

2019, pp. 21, 23). Por estas razones, al finalizar la segunda década del siglo XXI, para la comunidad de seguridad y defensa de los EE. UU. el tema de la crisis ambiental y el cambio climático era insoslayable, más allá de las opiniones del inquilino de turno en la Casa Blanca. Como bien destacó Robert Blackwill, refiriéndose a la actitud de Trump, “aunque el presidente no cree en el cambio climático, el Pentágono sí” (Blackwill, 2019, p. 18).

En síntesis, cuando la segunda década del siglo XXI terminaba y se iniciaba la tercera, para los “hacedores de políticas, académicos, pensadores militares estratégicos y los analistas de inteligencia” estadounidenses, estaba claro que el cambio climático implicaba una profunda crisis global multidimensional, por lo cual la seguridad climática se estaba “convirtiendo rápidamente en un componente central de la seguridad global” (Jones y Sullivan, 2020, p. 1). Y esta crisis solo se proyectaba con más fuerza para los años siguientes. La necesidad de adaptarse a la dinámica del cambio climático ejercería una creciente presión sobre los sistemas sociales, particularmente en los Estados más débiles, fomentando las migraciones por sequías, hambrunas, eventos climáticos cada vez más desastrosos (huracanes, tifones, otros), así como provocaría el aumento de la delincuencia organizada y el peligro de guerras por recursos. En otras palabras, tanto la geopolítica global como la gobernanza global se verían seriamente afectadas por el “nexo clima-conflicto”, dado que estos “problemas se convertirán cada vez más prominentes a medida que se profundiza la intensidad de los factores estresantes del clima” (Jones y Sullivan, 2020, pp. 2-3).

## **Conclusión**

Un error bastante común en los estudios sobre la securitización ambiental que realizan los expertos anglosajones y del Norte en general es asociar el inicio de este tema al fin de la Guerra Fría y, más especialmente, a la última mitad de la década de los noventa del siglo XX

asociada a la problemática del cambio climático. Este error se grafica muy bien en el artículo de Nicole Detraz (2011) cuando señala:

Los académicos y legisladores, junto con los medios de comunicación, han estado estableciendo cada vez más conexiones entre los impactos del cambio climático y la seguridad en múltiples niveles. De alguna manera, esta tendencia puede verse como parte de la tendencia desde finales de la década de 1990 de “securitizar” amenazas no tradicionales como la salud, los derechos humanos, la delincuencia transnacional y el medioambiente. Enmarcar estas cuestiones como preocupaciones de seguridad se presenta a menudo como una forma de llamar la atención de los responsables de la toma de decisiones de alto nivel y movilizar recursos. (p. 104)

Sin embargo, como se ha demostrado con el presente capítulo, queda en evidencia que el tema de la crisis ambiental como una nueva amenaza a la seguridad nacional comenzó a ser analizada por las distintas administraciones estadounidenses, tomadores de decisiones y miembros de su comunidad de seguridad y defensa, desde prácticamente los inicios de Guerra Fría. O sea, junto a la amenaza soviético-comunista comenzaron a analizar y relacionar el aumento de la población en el tercer mundo con el aumento de la demanda por recursos naturales a nivel mundial y la consecuente posible escasez de estos, tan necesarios para sostener su industria militar, así como su sociedad de consumo.

Con el transcurrir de los años, en la misma medida que aumentaba la información sobre la crisis ambiental global, aumentaba la preocupación por el impacto que podría acarrear a su seguridad. La escasez de recursos podría ser causas de guerras, los desastres climáticos producto del “calentamiento global” provocarían hambrunas, sequías y conflictos por la supervivencia en los países subdesarrollados junto con impulsar oleadas de migraciones masivas que invadirían a Estados Unidos y otros países desarrollados del norte global. Todas estas situaciones desestabilizarían un orden internacional

donde Estados Unidos era la potencia rectora y, además, podrían ser utilizados por sus enemigos en contra de sus intereses nacionales.

Estas tesis comenzaron a ser planteadas y exploradas por el establishment del poder estadounidense desde los inicios de la Guerra Fría y, por lo tanto, mucho antes de la realización de la Conferencia de Estocolmo en 1972. Y, de hecho, para la realización de esta primera gran Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente, esta mirada que securitizaba la problemática de la crisis ambiental global ya estaba totalmente presente en las más altas esferas del poder estadounidense y permeaban (y justificaban) toda la convocatoria destinada a la realización de esta Conferencia cuyo gran objetivo era dejar formalmente establecida esta problemática como un tema de la agenda global.

De esta forma, en los años y décadas que siguieron a Estocolmo 72, la securitización del tema ambiental siguió expandiéndose y profundizándose. Lo que ocurrió con el fin de la Guerra Fría (1989-91) es que este proceso se aceleró enormemente, dado que la securitización ambiental se transformó en una interesante amenaza estratégica a la seguridad nacional estadounidense que servía para “llenar” el enorme vacío que dejaba la desaparición del comunismo soviético. Incluso la guerra contra el terrorismo declarada por Bush hijo, tras los acontecimientos del 11-S del 2001, no pudo borrar la importancia que había cobrado esta temática en los análisis y documentos oficiales en la inmediata pos Guerra Fría.

En este sentido y visto históricamente, la inmediata pos Guerra Fría y las dos primeras décadas del siglo XXI solo mostraron la continuación y profundización de una mirada de securitización ambiental por parte de Estados Unidos, que se había iniciado tempranamente de la mano de la Guerra Fría. Y la proyección que se puede proponer es que esta tendencia seguirá cobrando creciente fuerza en los años venideros en la misma medida en que la crisis ambiental continúe agravándose, dejando muy presente la posibilidad de que comencemos a ver y a sufrir, sobre todo en el sur global, las intervenciones militares de EE. UU bajo el pretexto ambiental y ecológico.

De aquí entonces, queda abierta la pregunta: ¿Existe la posibilidad de que, en algún momento en el *mainstream* del poder de Estados Unidos se torne realidad la primigenia propuesta que hiciera Al Gore en 1989 de crear una suerte de Iniciativa Estratégica de Seguridad Ambiental que, incluso, no descarte el uso de armamento de destrucción masiva con tecnología de punta si así lo determinan sus análisis de seguridad nacional orientados por la necesidad de mantener su supervivencia como superpotencia en un siglo XXI crecientemente incierto?

## **Bibliografía**

Abramson, R. (29 de junio de 1990). Nunn Sees Military Role in Aiding Environment. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1990-06-29-mn-687-story.html>

Barnett, J. (2003). Security and Climate Change. *Global Environmental Change*, 13, 7–17.

Barnett, J., Adger, N. (2007). Climate Change, Human Security and Violent Conflict. *Political Geography*, 26, 639-655.

Barney O., G. (1978). *El mundo en el año 2000: informe al presidente*, vol. 1, Washington D. C. [http://www.geraldbarney.com/Global\\_2000\\_Report/G2000-Eng-GPO/G2000\\_Vol1\\_GPO.pdf](http://www.geraldbarney.com/Global_2000_Report/G2000-Eng-GPO/G2000_Vol1_GPO.pdf)

Berke, R. (22 de abril de 1993). Clinton Declares New U. S. Policies for Environment. *New York Times*, p. A1. <https://www.nytimes.com/1993/04/22/world/clinton-declares-new-us-policies>

Bender, B. (9 de marzo del 2013). Chief of US Pacific Forces Calls Climate Biggest Worry. *Boston Globe*. <https://www.bostonglobe.com/news/nation/2013/03/09/admiral-samuel-locklear-commander-pacific-forces-warns-that-climate-change-top-threat/BHdPVCLrWEMxRe9IXJZcHL/story.html>

Bilbao, J. (2013). La Guerra de las Galaxias de Ronald Reagan. *Jot Down*. <https://www.jotdown.es/2013/09/la-guerra-de-las-galaxias-de-ronald-reagan/>

Blackwill, R. (2019). Special Reports N.º 84: Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem. *Council on Foreign Relations*, 84, 1-104. [https://www.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR%2084\\_Blackwill\\_Trump.pdf](https://www.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR%2084_Blackwill_Trump.pdf)

Brown, L. (1977). *Redefining National Security*. *Worldwatch paper 14* (paper N.º 14). Worldwatch Inst., Washington D. C. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED147229.pdf>

Bush, G. (1991). *National Security Strategic of de United States*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1991.pdf>

Bush, G. (1993). *National Security Strategic of de United States*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf>

Bush, G. W. (2006). *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>

*El Mundo* (30 de marzo de 2001). Bush rechaza el protocolo de Kioto sobre la emisión de gases tóxicos. <https://www.elmundo.es/elmundo/2001/03/29/ciencia/985884033.html>

Campbell, K. M., Gullledge, J., McNeill, J.R., Podesta, J., Ogden, P., Fuerth, L., Woolsey, R. J., Lennon, A., Smith, J., Weitz, R. & Mix, D.

(2007). *The Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security. Implications of Global Climate Change*. Center for Strategic & international Studies & Center for a New American Security. [https://cdn.Americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2007/11/pdf/age\\_of\\_consequences.pdf?\\_ga=2.137230512.1274502342.1622243519385004802.1619457136](https://cdn.Americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2007/11/pdf/age_of_consequences.pdf?_ga=2.137230512.1274502342.1622243519385004802.1619457136)

Campbell, K. & Parthemore, C. (2008). National Security and Climate Change in Perspective. En K. Campbell (Ed.), *Climatic Cataclysm the Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change* (pp. 1-25). Washington D. C.: Brookings Institutions Press.

Center for a New American Security [CNAS] (2013). *GAO: Climate Change Puts U. S. Agriculture at High Risk*. Center for a New American Security. <https://www.cnas.org/publications/blog/gao-climate-change-puts-u-s-agriculture-at-high-risk>

Center for Naval Analyses [CNA] (2007); *National Security and The Threat of Climate Change*. Center for Naval Analyses. [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/national%20security%20and%20the%20threat%20of%20climate%20change.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/national%20security%20and%20the%20threat%20of%20climate%20change.pdf)

Clinton, B. (1993). *The climate change action plan / President William J. Clinton, Vice President Albert Gore, Jr.* Executive Office of the President. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822033838525&view=1up&seq=75>

Clinton, B. (1994). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1994.pdf>

Clinton, B. (1995). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1995.pdf>

Clinton, B. (1996). *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1996.pdf>

Clinton, B. (1997). *A National Security Strategy for a New Century*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1997.pdf>

Clinton, B. (1998). *A National Security Strategy for a New Century*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1998.pdf>

Clinton, B. (1999). *A National Security Strategy for a New Century*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2000.pdf>

Clinton, B. (2000). *A National Security Strategy for a Global Age*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2001.pdf>

CNA Military Advisory Board (2014). *National Security and Accelerating Risk of Climate Change*. CNA, Corporation. [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/MAB\\_5-8-14.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/MAB_5-8-14.pdf)

Coats, D. (2019). Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community. Office of Director of National Intelligence. United States of America. <https://www.odni.gov/index.php/newsroom/congressional-testimonies/item/1947-statement-for-the-record-worldwide-threat-assessment-of-the-us-intelligence-community>

Cohen, W. (1997). Annual Report to the President and the Congress. United State Department of Defense. <https://play.google.com/books/reader?id=WPkKCo5IvNQc&pg=GBS.PP1&hl=es>

Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos (1974). Memorandum Estudio Seguridad Nacional 200. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PCAAB500.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB500.pdf)

*La Prensa* (2015). COP 21: Barack Obama orgulloso de rol de EE. UU. en Acuerdo de París. <https://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-cop21-barack-obama-orgulloso-rol-eeuu-acuerdo-París-56059>

Chalecki, E. (2002). A New Vigilance: Identifying and Reducing the Risks of Environmental Terrorism. *Global Environmental Politics*, 2 (1), 46-64.

Chase, R. S., Hill, E. B., Kennedy, P. (1996). Pivotal States and U. S. Strategy. *Foreign Affairs*, 75 (1), 33-35.

Dalby, S. (2004). Ecological Politics, Violence, and the Theme of Empire. *Global Environmental Politics*, 4 (2), 1-11. <https://doi.org/10.1162/152638004323074156>

Dalby, S. (2017). Climate Change and Geopolitics. *Oxford Research Enciclopedias*. <https://oxfordre.com/climatescience/view/10.1093/acrefo-re/9780190228620.001.0001/acrefo-re-9780190228620-e-642?prclt=um6dqZJJ>

Deen, T. (2 de mayo del 2020). U. S. Lifestyle Is Not Up for Negotiation. *Others News*. <http://www.other-news.info/2012/05/u-s-lifestyle-is-not-up-for-negotiation/>

Dempsey, M. (2015). The National Military Strategy of the United States of America 2015: The United States Military's Contribution to National Security. Joint Chiefs of staff. <https://nssarchive.us/national-military-strategy/national-military-strategy-2015/>

Detraz, N. (2011). Threats or Vulnerabilities? Assessing the Link between Climate Change and Security. *Global Environmental Politics*, 11 (3), 104-120. <https://www.muse.jhu.edu/article/445492>.

Dumaine, C. & Mintzer, I. (2015). Confronting Climate Change and Reframing Security. *The SAIS Review of International Affairs*, 35 (1), 5-16.

EFE (30 de junio de 2005). Bush: Adhesión a protocolo de Kioto hubiese hundido la economía de EE. UU. *Emol*. <http://www.emol.com/noticias/economia/2005/06/30/187191/bush-adhesion-a-protocolo-de-kioto-hubiese-hundido-laeconomia-de-eeuu.html>

Engelke, P. & Chiu, D. (2016). *Climate Change and US National Security, Past, Present, Future*. Atlantic Council. [www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2016/03/Climate\\_Security\\_web\\_0328\\_Update\\_2.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2016/03/Climate_Security_web_0328_Update_2.pdf)

Estenssoro, F. (2009). La perspectiva histórica para comprender el fracaso de la cumbre de cambio climático en Copenhague. *Revista Justiça Do Direito*, 23 (1), 9-27.

Estenssoro, F. (2010). Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. *Universum*, 25 (2), 57-77.

Estenssoro, F. (2019). *La geopolítica ambiental global del siglo XXI. Los desafíos para América Latina*. RIL editores.

Estenssoro, F. (2020). *Historia del Debate Ambiental en la Política Mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana (Nueva edición corregida y aumentada)*. Biblos.

Golden, W. T. (1986). President's Science Advisory Committee Revisited. *Science, Technology, & Human Values*, 11 (2), 5-19. <https://doi.org/10.1177/016224398601100202>

Fingar, T. (2008). National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030. House Permanent Select Committee on Intelligence House Select

Committee on Energy Independence and Global Warming. [https://fas.org/irp/congress/2008\\_hr/062508fingar.pdf](https://fas.org/irp/congress/2008_hr/062508fingar.pdf)

Gore, A. (14 de mayo de 1989). Our Global Eco-Blindness Earth's Fate Is the N.º 1 National Security Issue. *The Washington Post*, C1, pp. 11-12.

Garelik, G. (23 de octubre del 1989). Greening of Geopolitics: A New Item On the Agenda. Report: Greening of Geopolitics a New Item On the Agenda The Plight of the Planet is Finally Serious International Business. *TIME*. <http://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,958836,00.html>

Hidalgo, M. (2016). *Donald Trump y el legado de Obama en materia de Cambio Climático*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2016/DIEEEA70-2016\\_CambioClimatico\\_DonaldTrump\\_MMHG.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA70-2016_CambioClimatico_DonaldTrump_MMHG.pdf)

Johnson, L. (1965a). Special Message to the Congress on Conservation and Restoration of Natural Beauty (Selected speeches and messages). The White House. LBJ Presidential Library. <http://www.lbjlibrary.net/collections/selected-speeches/1965/02-08-1965.html>

Johnson, L. (1965b). Remarks to the Delegates to the White House Conference on Natural Beauty (Documents. Presidential). <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-delegates-the-white-house-conference-natural-beauty>

Joxe, A. (2003). *El Imperio del Caos. Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la Posguerra Fría*. Fondo de Cultura Económica.

Jones, N. y Sullivan, J. P. (2020). Climate Change and Global Security. *Journal of Strategic Security*, 13 (4), 1-4. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.13.4.1899>

Kahn, G. (2003). The Fate of the Kioto Protocol under the Bush Administration. *Berkeley Journal of International Law*, 21, 548-571. <https://lawcat.berkeley.edu/record/1118683>

Kaplan, R. (1994). The Coming Anarchy. How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet. *The Atlantic Monthly*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>

Kerry, J. (2014). *Discurso del secretario de Estado John Kerry sobre el cambio climático*. <https://cl.usembassy.gov/es/secretary-kerry-remarks-in-indonesia-on-climate-change-es/>

Mabey, N.; Gullede, J.; Finel, B.; Silverthorne, K. (2011). *Degrees of Risk: Defining a Risk Management Framework for Climate Security*. Center for Climate and Energy Solutions. Third Generation Environmentalism Ltda. <https://www.c2es.org/document/de-grees-of-risk-defining-a-risk-management-framework-for-climate-security/>

Naciones Unidas (1973); *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972*. (A/CONF.48/14/Rev.1). Naciones Unidas. Nueva York. <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>

National Intelligence Council [NIC] y US Intelligence Community [IC]. (2016). Implications for US National Security of Anticipated Climate Change. [https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Implications\\_for\\_US\\_National\\_Security\\_of\\_Anticipated\\_Climate\\_Change.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Implications_for_US_National_Security_of_Anticipated_Climate_Change.pdf)

Nixon, R. (1969). *Mensaje especial al Congreso sobre los problemas del crecimiento de la población*. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-problems-population-growth>

Nogué F, J. y Vicente R., J. (2001). *Geopolítica, identidad y globalización*. Ariel.

Nordås, R. y Gleditsch, N. (2007). Climate Change and Conflict. *Political Geography*, 26 (6), 627-638. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2007.06.003>

Null, S., Thuringer, C. y Herzer R., L. (22 de septiembre del 2016). *White House Announces Steps to Address Climate and National Security Alongside New Intelligence Assessment*. New Security Beat. Wilson Center. <https://www.newsecuritybeat.org/2016/09/intelligence-assessment-white-house-announces-steps-address-national-security-implications-climate-change/>

Obama, B. (2010). *National Security Strategy*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>

Obama, B. (2015). *National Security Strategy*. The White House, Washington D. C. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>

Olabe, A. (2015a). El camino hacia París. *Política Exterior*, (163). <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-camino-hacia-la-cumbre-de-París/>

Olabe, A. (2015b); “El Acuerdo de París: esperanza y progreso”. *Política Exterior* (167). <https://www.politicaexterior.com/el-acuerdo-de-paris-esperanza-y-progreso/>

Podesta, J. y Ogden, P. (2007). *The Security Implications of Climate Change*. Center for American Progress. [https://cdn.Americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2007/11/pdf/global\\_warming.pdf](https://cdn.Americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2007/11/pdf/global_warming.pdf)

President’s Science Advisory Committee. (1965). Restoring the Quality of our Environment. Report United States. The White

House. [https://www.eenews.net/assets/2019/01/11/document\\_cw\\_01.pdf](https://www.eenews.net/assets/2019/01/11/document_cw_01.pdf)

Rivera, A. (13 de noviembre de 1998). EE. UU. firma el Protocolo de Kioto sobre la reducción de gases de efecto invernadero. *El País* [https://elpais.com/diario/1998/11/13/sociedad/910911606\\_850215.htm](https://elpais.com/diario/1998/11/13/sociedad/910911606_850215.htm)

Robertson, T. (2008). This Is the American Earth': American Empire, the Cold War, and American Environmentalism. *Diplomatic History*, 32 (4), 561-584. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2008.00713.x>

Schwartz, P. y Randall, D. (2003). *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*. [https://www.iatp.org/sites/default/files/An\\_Abrupt\\_Climate\\_Change\\_Scenario\\_and\\_Its\\_Impl.pdf](https://www.iatp.org/sites/default/files/An_Abrupt_Climate_Change_Scenario_and_Its_Impl.pdf)

Silliman, B. (23 de enero de 2019). Climate Change Is a Threat to Military Security. *Council on Foreign Relations (Blog Post by Guest Blogger for Energy Realpolitik)*. <https://www.cfr.org/blog/climate-change-threat-military-security>

Sorensen, T. C. (1990). Rethinking National Security. *Foreign Affairs*, 69 (3), 1-18. <https://doi.org/10.2307/20044397>

Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8 (1), 129-153.

United States Department of Defense. (2008). National Defense Strategy. <https://archive.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf>

United States Department of Defense. (2014). Quadrennial Defense Review 2014. [https://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](https://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)

United States Department of Defense. (2019). Report on Effects of a Changing Climate to the Department of Defense. [https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/01/sec\\_335\\_ndaa-report\\_effects\\_of\\_a\\_changing\\_climate\\_to\\_dod.pdf](https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/01/sec_335_ndaa-report_effects_of_a_changing_climate_to_dod.pdf)

United States Joint Forces Command. (2010). *The JOE 2010. The Joint Operating Environment*. Suffolk. <https://man.fas.org/eprint/joe2010.pdf>

Taylor, M. D. (1974). The Legitimate Claims of National Security. *Foreign Affairs*, (52), 575-594. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1974-04-01/legitimate-claims-national-security>

Tuchman M., J. (1989). Redefining Security. *Foreign Affairs* (68), 162-77. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1989-03-01/redefining-security>

Ward, B. y Dubos, R. (1984). *Una Sola Tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta*. Fondo de Cultura Económica.

Youngblut, C. (2009). *Climate Change Effects: Issues for International and US National Security*. Institute for Defense Analyses, IDA. <https://www.ida.org//media/feature/publications/c/cl/climate-change-effects-issues-for-international-and-us/d-3906.ashx>



## Capítulo 2

# La securitización ambiental en los aliados de Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

*Juan Pablo Vásquez Bustamante*

La idea de que la crisis ambiental debe ser vista como una grave amenaza a la seguridad nacional no solo ha sido desarrollada por Estados Unidos, también sus aliados estratégicos han impulsado esta perspectiva. Entre ellos, destacan desde un primer momento tanto la OTAN como el Reino Unido. Pero, también, con el tiempo se fueron sumando otros, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría. En este sentido, de acuerdo a un informe elaborado por el German Advisory Council on Global Change [WBGU], un organismo científico asesor del gobierno alemán, si bien la investigación científica sobre los denominados conflictos ambientales se remonta a principios de la década de 1970, no fue sino hasta el decenio de 1990 que los académicos del norte global entraron en un estudio sistemático de lo que, hasta entonces, habían sido vagas suposiciones sobre los vínculos causales entre la degradación ambiental y la escalada de conflictos (Schubert, et al., 2008, p. 25). Esto se va a traducir en el aumento, desde fines de la década de los ochenta del siglo XX, del número de países que comenzaron a incorporar el cambio climático como un factor de

amenaza a su seguridad, tales como, la Unión Europea, el denominado G-7, Alemania y Australia, además del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

## **La Organización del Atlántico Norte OTAN**

Sin duda, entre los aliados militares de Estados Unidos que con mayor iniciativa han profundizado en la securitización del tema ambiental figura la OTAN. De acuerdo a Al Marashi y Causevic (2020), el compromiso de la OTAN con la seguridad ambiental se remonta al establecimiento de determinadas instituciones en torno a la materia, y continuó con la realización de cumbres y reuniones en las que se reconoció que el cambio climático era un riesgo antropogénico. Así, en 1969, por iniciativa del presidente estadounidense Richard Nixon, la OTAN creó el Committee on the Challenges of Modern Society [CCMS], un órgano de investigación científica centrado en las problemáticas ambientales en vinculación con los asuntos de defensa y seguridad. Igualmente, en 1971 la OTAN se inserta plenamente al debate ambiental desde la perspectiva de la seguridad de la alianza, y participa en la conferencia internacional realizada en EE. UU., “Objetivos y estrategias para mejorar la calidad del ambiente en la década del setenta”, la cual fue implementada por la iniciativa del Atlantic Council of the United States y el Battelle Memorial Institute, la Fundación Allegheny y la International Business Machines Corporation, que reunió a industriales y funcionarios gubernamentales de EE. UU., Europa, Japón, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], además de la OTAN (Estenssoro, 2020).

Tras el fin de la Guerra Fría, la securitización del tema ambiental se acrecentó aún más para esta Alianza. Así, en 1991 el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN afirmaba que la seguridad y la estabilidad tenían elementos políticos, económicos, sociales y ambientales, los que se sumaban a la indispensable dimensión de la defensa (OTAN,

1991). Además, en diciembre de ese mismo año se constituyó el North Atlantic Cooperation Council [NACC], que publicó la “Declaración sobre Diálogo, Asociación y Cooperación”, donde, en un sentido muy similar, señaló que “la seguridad está hoy basada en un concepto amplio que incluye aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales, así como de defensa” (NACC, 1991).

Pocos años después, en 1995, se aprobó la “Nueva Agenda Transatlántica”, que buscaba afrontar situaciones y desafíos mundiales que no estaban en el Tratado de Maastricht, a partir de un nuevo y más amplio modelo de seguridad que implicaba considerar cuestiones no tradicionales como las pandemias y los asuntos ambientales (Ruiz, 2012). En noviembre de ese mismo año, se desarrolló una mesa redonda sobre Seguridad Ambiental, en el contexto de una reunión plenaria OTAN / CCMS celebrada en Washington D. C., donde nuevamente se destacó la importancia de la relación entre el ambiente y la seguridad. En aquel encuentro, hubo acuerdo entre los participantes de que la degradación ambiental provocada por el hombre, el agotamiento de los recursos y los desastres naturales tenían implicaciones directas para la seguridad de la comunidad internacional (Butts, 1997, p. 73).

También, a mediados de la década de los noventa, el CCMS de la OTAN dirigió un estudio piloto, titulado Environment and Security in an International Context, con el objetivo de analizar la relación entre cambio climático y seguridad en un nivel internacional, regional y global. En el marco de este estudio, en abril de 1996, representantes de la OTAN, del North Atlantic Cooperation Council [NACC], y países miembros del Partnership for Peace [PfP], llevaron a cabo una primera reunión en Waldbrol, Alemania. Posteriormente, en noviembre de 1996, se desarrolló un segundo encuentro, en Ankara, Turquía, y en mayo de 1997 se efectuó la tercera cumbre, en Pensilvania, en la sede del Center for Strategic Leadership [CSL], del U. S. Army War College in Carlisle, el cual fue organizado por el Center for Environmental Security of Pacific Northwest National Laboratory (Butts, 1997, p. 1). En el reporte de esta tercera reunión, se señaló que el enfoque del

estudio piloto era examinar la relación entre el medioambiente y la seguridad en un contexto internacional amplio, con el objetivo de implementar un marco predictivo y una metodología para examinar casos de tensión, agravio y conflicto en donde los factores ambientales jugaran un papel determinante. Igualmente se señaló que este estudio piloto produciría un conjunto general de recomendaciones de políticas para predecir, prevenir o mitigar tensiones y conflictos inducidos por el medioambiente, así como se desarrollaría un conjunto específico de recomendaciones de política para el Consejo del Atlántico Norte. En síntesis, dichas recomendaciones significaron que el nuevo concepto estratégico de la OTAN reconocía importantes cambios en el entorno de la seguridad estratégica debido a la aparición de amenazas de fuentes no tradicionales, además de considerar los aspectos de la economía global y el medioambiente, junto a los más tradicionales problemas relativos a la defensa, como componentes intrínsecos de la seguridad de la Alianza (Butts, 1997, pp. 2-4).

Posteriormente, en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, en su parte III titulada “Planteamiento de la seguridad para el siglo XXI”, al igual que en el documento de 1991, se repetía la idea de que la seguridad en la nueva época que se había inaugurado tras el fin de la Guerra Fría incluía factores políticos, económicos, sociales y medioambientales, además de la indispensable dimensión de la defensa (OTAN, 1999, p. 55).

Ya en el siglo XXI, se ha señalado que la OTAN, en el año 2010, reconoció formalmente en su Strategic Concept que el cambio climático representaba una amenaza, y lo abordó como un área de sus políticas dentro de la división Emerging Security Challenges (Al Marashi & Causevic, 2020, p. 36). En este contexto, su secretario general, Anders Fogg Rasmussen, planteó que la OTAN debía tener tres roles en relación al cambio climático: a) funcionar como un centro de intercambio de información para los desafíos relacionados con este fenómeno; b) adaptarse a las implicaciones de seguridad del cambio climático, buscando reducir la huella de carbono; y c) actuar como primera respuesta para abordar directamente las consecuencias del cambio climático.

Asimismo, autoridades de seguridad de Suecia, Alemania y Australia plantearon análisis similares, así como también surgieron un creciente número de centros de pensamiento y académicos que ingresaron a este debate (Mabey et al., 2011, p. 22). Posteriormente, en el año 2013, el Green Defense Framework integró el cambio climático en sus operaciones, buscando la eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental (Al Marashi y Causevic, 2020, p. 36).

De esta forma, Al Marashi y Causevic (2020) plantean que la doctrina de seguridad de la OTAN evolucionó desde la Guerra Fría, pasando de tener como preocupación central la disuasión del ejército soviético a construir la paz en los Balcanes, combatir a los talibanes y al ISIS e incorporar en el marco del siglo XXI la amenaza del cambio climático, respondiendo a las normativas globales en esta materia. Sin embargo, para estos autores, es necesario que la OTAN establezca una organización centralizada dentro de su estructura organizativa, enfocada exclusivamente en el cambio climático y con un nivel de relevancia similar a la otorgada a la amenaza de las armas de destrucción masiva (p. 37). Igualmente, es importante destacar que, para estos autores, el flanco más débil en la capacidad de la OTAN de gestionar tensiones ambientales es su zona sur, a partir de su vinculación con Medio Oriente y África del Norte. Esto pues el cambio climático podría afectar la seguridad alimentaria y el suministro de agua, aumentar el nivel del mar amenazando las zonas costeras, cuyos efectos combinados podrían fomentar conflictos por recursos, colapso económico, desorden público, migrantes climáticos y estimular un resurgimiento del terrorismo, afectando la seguridad de Medio Oriente, África del Norte y Europa (p. 28).

Por otra parte, según el informe del WBGU mencionado anteriormente, los conceptos de “seguridad ambiental” y “seguridad ecológica” han sido asumidos por importantes actores internacionales, como la OTAN, la OCDE y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente [PNUMA], los cuales han creado grupos de trabajo y departamentos especializados en la problemática. En este contexto, el WBGU destaca el Environment Security Initiative [ENVSEC], un

organismo “para-organizacional”, del cual participan The Organization for Security and Cooperation in Europe [OSCE], el PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y la OTAN, intercambiando información e ideas sobre los vínculos entre medioambiente y seguridad. De este modo, este organismo buscó aumentar el nivel de cooperación y de seguridad examinando las interacciones entre el medioambiente natural y la seguridad humana e introduciendo la problemática en un proyecto concreto (Schubert et al., 2008, p. 22).<sup>1</sup>

## **Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**

Paulatinamente, también la securitización ambiental ha comenzado a ser abordada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este sentido, cabe destacar el informe del año 2002 titulado “International Environmental Governance Reform” y desarrollado por la United Nations University Institute of Advanced Studies en colaboración con la Kitakyushu University, que surgió como una respuesta a los crecientes pedidos, tanto de la ONU como de fuentes externas, para un análisis más detallado de las debilidades y brechas del sistema de gobernanza ambiental internacional y un examen más elaborado de las diversas propuestas de reforma que se han presentado (Elliot, 2002). En este marco surgieron un conjunto de documentos académicos y especializados, como el de Lorraine Elliot del año 2002, “Expanding the Mandate of the UN Security Council to Account for Environmental Issues”, donde examina los tipos de desafíos ambientales que podrían ser parte de las preocupaciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y donde evalúa cómo

<sup>1</sup> Para complementar este acápite ver el capítulo 11, donde Mónica Bruckmann demuestra cómo la nueva Política Verde Europea aprobada en el 2019 es un documento estratégico de la geopolítica ambiental de la UE para la primera mitad de este siglo XXI, en donde se señala que el cambio climático es una amenaza directa a sus intereses de seguridad y defensa.

esas preocupaciones podrían ser incluidas dentro del mandato de este organismo para mantener la paz y la seguridad internacional. En este documento, Elliot se pregunta respecto a qué circunstancias relacionadas con el medioambiente podrían invocar o requerir una respuesta, particularmente militar, del Consejo de Seguridad y sobre qué base el Consejo tendría un mandato para tal acción.

De acuerdo a Elliot (2002), la expansión del mandato y las atribuciones del Consejo de Seguridad podrían abordarse a través de una enmienda a la Carta de Naciones Unidas. Bajo esta línea argumentativa, la autora cita la publicación de Sara Parkin de 1999, donde señalaba que los problemas ambientales eran un importante motivo para modificar la Carta (p. 8). En este sentido, para Elliot, la relación entre los problemas ambientales y los asuntos del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional estaban contenidos en el término “seguridad ambiental”, el cual es utilizado desde fines de la década de los ochenta (p. 9).

También Elliot destaca el Comunicado de la Cumbre de Jefes de Estado de 1992, que declaró que las fuentes no militares de inestabilidad en los campos económico, social, humanitario y ecológico se habían convertido en amenazas para la paz y la seguridad. Para esta autora, las resoluciones del Consejo de Seguridad, incluyendo la Resolución 688 y la Resolución 794, han articulado una visión más amplia de lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional, incluyendo las consecuencias de la represión de la población civil, las emergencias humanitarias y la violación del derecho internacional humanitario, lo cual tiene en cuenta las preocupaciones relacionadas al medioambiente y los recursos. En este sentido, un conflicto armado interestatal surgido parcial o predominantemente debido al deterioro del medioambiente o el agotamiento de los recursos, está dentro del mandato del Consejo de Seguridad en virtud del artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas. Además, argumenta que el precedente de la ampliación del mandato para tal intervención debería basarse en una analogía con la intervención humanitaria y, como ya se planteó, en virtud del artículo 39,

considerar que la degradación del medioambiente o el agotamiento de los recursos y la violencia o el conflicto armado resultante, constituyen un grave abuso de los derechos humanos (p. 11).

Elliot también afirma que es posible permitir una ampliación del mandato del Consejo de Seguridad, ante la degradación ambiental causada por la guerra y las actividades militares. En este sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha confirmado la protección del medioambiente como un principio fundamental de las leyes de la guerra y del derecho internacional humanitario. De este modo, se argumenta que, en determinadas circunstancias, la destrucción ambiental causada por conflictos armados y guerra entre estados, puede castigarse como una infracción grave del derecho internacional humanitario y que en ese caso se podrían tomar medidas para detener cualquier violación y prevenir nuevas infracciones (pp. 12-13).

Igualmente, Elliot cita al académico estadounidense Michael K. Murphy, que en 1999 señaló que el derecho a la legítima defensa consagrado en el artículo 51 de la Carta de la ONU podía considerarse para incluir la defensa contra amenazas ambientales bajo el principio *jus ad bellum*, además señaló que el Consejo de Seguridad tenía “la autoridad legal para responder a desastres ambientales graves con fuerza militar de conformidad con sus poderes de aplicación” (como se citó en Elliot, 2002, pp. 14-15).

En síntesis, para esta autora, la degradación ambiental desdibuja la distinción entre jurisdicciones nacionales e internacionales, y de la misma forma como se ha justificado la intervención de un Estado por casos graves de abusos a los derechos humanos, también se podría extender este criterio a la degradación ambiental y ecológica. En este marco, cita a Linda Malone, quien en 1996 sugirió que “la legitimación de la autoridad del Consejo de Seguridad en la gestión ambiental puede y debe comenzar con la propuesta relativamente modesta pero convincente de que las emergencias ambientales sean absorbidas en su esfera de actividad” (como se citó en Elliot, 2002, p. 17), haciéndose eco de propuestas como las del gobierno suizo para el establecimiento de una Cruz Verde paralela a la Cruz Roja, o las

sugerencias de la OSCE de crear alguna forma de “cascos verdes” análogos a los “cascos azules” de Naciones Unidas (Elliot, 2020, p. 17).

## **Reino Unido y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**

El tema de que la crisis ambiental global tiene directas implicancias para la seguridad nacional también se desarrolló tempranamente en el Reino Unido, muy de la mano del debate que se producía en Estados Unidos. Por ejemplo, en vísperas de la primera gran Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano a celebrarse en Estocolmo en junio de 1972, se publicó en febrero de ese año el informe “Pollution: Nuisance or Nemesis?” ordenado por la Secretaría de Estado para el Medioambiente del Reino Unido. Se trataba de un estudio de opinión pública donde se concluía que la contaminación debía ser urgentemente controlada, así como que la población humana y el consumo de recursos debían ser orientados hacia un equilibrio permanentemente o, en caso contrario, la catástrofe de la civilización británica (y mundial) sería inevitable (Estenssoro, 2020).

También cabe recordar que el Almirante británico Sir Julian Oswald señaló en 1993 que el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas podría justificar un papel coercitivo de los ejércitos frente a las inseguridades ambientales, como una ampliación de las responsabilidades generales expresadas por las acciones de la ONU ante violaciones de derechos humanos. Además, ese mismo año, el exdiplomático británico, Crispín Tickell, sugirió que los problemas ambientales de un país que afecten los intereses de otro podrían entrar en el ámbito del Consejo de Seguridad (Elliot, 2002, p. 14).

Pero, sin duda, es en los dos mil, en la medida que la securitización ambiental se transformaba en materia relevante para las potencias del norte global, que el papel del Reino Unido será cada vez más destacado. Es así como en abril del 2007, a instancias del Reino Unido, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas discutió por primera vez

las implicancias del cambio climático en los asuntos de seguridad internacional (Conca et al., 2017; Mabey et al., 2011).

Este debate del año 2007 fue conducido por la secretaria de Relaciones Exteriores británica Margaret Beckett, quien ocupaba la presidencia rotativa del Consejo de Seguridad en ese momento. Ella comparó la situación global frente a la emergencia climática contemporánea con el escenario de inminente guerra en el periodo anterior a 1939 (Schubert et al., 2008, p. 15). Beckett señaló que, a lo largo de la historia de la humanidad, las personas y los países habían luchado por los recursos naturales y con frecuencia la guerra ha sido el medio para asegurar la posesión de ganado, pozos de agua, petróleo, oro y otros productos básicos. De este modo, en el escenario actual, un clima inestable exacerbaría algunos de los principales factores provocadores de conflicto, como las presiones migratorias y la competencia por los recursos naturales, entre otros (United Nations, 2014, p. 866; United Nations Security Council, 2007a, p. 2). En síntesis, Beckett afirmó que para su país el cambio climático estaba transformando la manera de enfocar la seguridad, y que desde hacía algunos años la amenaza que implicaba este fenómeno había ido adquiriendo una mayor dimensión y encontrando una definición más clara. Beckett citaba un informe elaborado por almirantes y generales estadounidenses en retiro donde se señalaba que el cambio climático multiplicaría la amenaza de la inestabilidad global. Por lo tanto, para Beckett, el cambio climático era una cuestión de seguridad vital que trascendía el ámbito nacional, transformándose en un importante asunto de seguridad colectiva de un mundo frágil y crecientemente interdependiente (United Nations Security Council, 2007a, p. 21).

En aquella ocasión, Beckett distribuyó para la discusión del Consejo el documento conceptual titulado *Energy, Security and Climate*, donde se identificaban las posibles consecuencias de los efectos del cambio climático para la paz y la seguridad, generados por fenómenos tales como disputas fronterizas, inestabilidad en torno a la migración, impactos en el suministro de energía, escasez de alimentos

y agua, tensiones sociales en los estados débiles y crisis humanitarias producto de sequías e inundaciones. Particularmente, en este texto se señalaba a la migración impulsada por la crisis climática como el principal factor de riesgo en la posible generación de conflictos. En él se exploró la relación entre energía, seguridad y clima, enfocándose en los efectos e implicancias del cambio climático en la seguridad, abordando posibles situaciones generadoras de conflictos como el acceso a la energía, el agua, los alimentos y otros recursos escasos, además de los movimientos de población y las disputas fronterizas (Jones, 2007, p. 2).

Al respecto, en esta instancia se analizó cómo el cambio climático representaba una amenaza a la paz y la seguridad internacional. Por ejemplo, el derretimiento de los hielos y el aumento del nivel de mar podría provocar disputas fronterizas por la posible inmersión de pequeños Estados insulares enteros, el retroceso dramático de las costas y el desarrollo de nuevas rutas de navegación, entre otros aspectos. También se destacó el impacto en las migraciones, pues el riesgo de determinadas regiones, países o islas, de quedar inhabitables debido al aumento del nivel del mar, la reducción de la disponibilidad de agua dulce o la disminución de la capacidad agrícola, exacerbaría las presiones migratorias existentes desde las zonas rurales a las ciudades, desde las tierras improductivas a las más fértiles y a través de las fronteras internacionales desde los países pobres hacia el mundo desarrollado. En este sentido, se estimaba que hasta 200 millones de personas podrían verse desplazadas a mediados del siglo XXI (p. 3). Este fenómeno migratorio masivo también estimularía los conflictos al interior de los estados dado que alteraría su composición étnica, particularmente en situaciones de escasez de recursos y en áreas transfronterizas que ya son sensibles. Asimismo, se indicó la probabilidad de que el cambio climático afectara la existencia de los recursos esenciales tales como el agua dulce, tierras cultivables, rendimiento de cultivos y poblaciones de peces, haciéndolos más escasos, particularmente en sociedades ya vulnerables (p. 4).

De este modo, la acentuación de esta escasez de recursos naturales incrementaría y agudizaría la posibilidad de competencia por los recursos dentro y entre las comunidades y los Estados, estimulando los conflictos y la inestabilidad internacional. Este fenómeno ya se encontraría bien documentado en el caso del agua dulce, cuya disponibilidad puede disminuir en al menos desde un veinte a un treinta por ciento en algunas regiones como resultado del cambio climático, mientras que las poblaciones continúan aumentando. De igual forma, el cambio climático produciría efectos en el desarrollo, y por lo tanto en la desigualdad, generando tensiones sociales que, en sí mismas no necesariamente son conducentes a conflictos, sin embargo, en Estados débiles, donde por ejemplo ya existan graves tensiones y desigualdades sociales de diverso tipo, podrían generarse situaciones de violencia política tanto al interior de los estados como entre ellos (p. 4).

Otro foco de posible tensión expresado en el documento se refiere a la generación de fenómenos meteorológicos extremos que pueden convertirse en crisis y emergencias humanitarias repentinas. Se señala que existiría una correlación comprobada entre la sequía y la probabilidad de conflictos de alta intensidad en algunas regiones del mundo (p. 4).

De acuerdo a la visión del Reino Unido, es probable que los impulsores inmediatos de los conflictos sigan siendo las luchas de poder nacionales y regionales, las disputas ideológicas, las tensiones étnicas, religiosas y nacionales, y la severa desigualdad económica, social o política. Sin embargo, los impactos acumulativos del cambio climático podrían exacerbar estos generadores de conflicto y, en particular, aumentar el riesgo para aquellos Estados que ya son vulnerables, por ejemplo, cuando la gobernanza y los procesos políticos débiles no pueden mediar con éxito entre intereses en tensión (p. 4). Para el Reino Unido, algunas partes del mundo subdesarrollado son particularmente vulnerables a aquellos impactos del cambio climático y están menos preparadas para hacerles frente, particularmente en el Sahel, el Cuerno de África, partes del Oriente Medio y partes de

Asia y el Pacífico, las cuales ya son zonas de inestabilidad existente y, en algunos casos, de conflictos actuales o recientes (p. 5).

### **La opinión de los aliados de EE. UU. respecto del documento del Reino Unido**

En la sesión el Consejo donde se discutió este informe del Reino Unido, se encontraban varios aliados de EE. UU. que fueron parte del debate, tales como los países de la OTAN e integrantes de la Unión Europea, particularmente Alemania, Italia, Dinamarca, Bélgica y Países Bajos, además de Israel y Corea del Sur, entre otros.

En esta instancia, la representante de Alemania, la señora Wiczorek-Zeul, intervino también a nombre de la Unión Europea, declarando el convencimiento de la existencia de un vínculo claro entre el cambio climático y la necesidad de prevenir conflictos (United Nations Security Council, 2007a). Wiczorek-Zeul señaló que, de acuerdo a la perspectiva de la Unión Europea, los países más vulnerables ante los factores de tensión ambiental son los pequeños Estados insulares, los países de litorales bajos y aquellos en regiones áridas o semiáridas. Asimismo, afirmó que existía una proyección de que al año 2020 alrededor de 250 millones de personas en África se verían afectadas por el aumento en la falta de agua debido al cambio climático, y planteaba la necesidad de un marco global de gestión del riesgo donde se examinara el desafío del cambio climático, y que este debía basarse en dos pilares: mitigación y adaptación. De igual forma, Wiczorek-Zeul afirmaba el convencimiento de parte de la Unión Europea de la necesidad de un marco general de diplomacia preventiva a fin de paliar las peores consecuencias señaladas en el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (United Nations Security Council, 2007a).

Esta declaración a nombre de la Unión Europea era compartida por países candidatos como Turquía, Croacia y la ex República Yugoslava de Macedonia; potenciales candidatos y países en proceso de

estabilización como Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia, así como Ucrania y la República de Moldavia (United Nations Security Council, 2007a).

De igual forma, en sus intervenciones, los representantes de países miembros de la Unión Europea como Eslovaquia, Italia y Dinamarca, además de Ucrania como país asociado políticamente, reafirmaron explícitamente adherir a la declaración de la representante alemana. En este marco, el Sr. Craxi, secretario de Estado Adjunto de Relaciones Exteriores de Italia, señalaba la estimación de que, en el año 2010, la degradación del medio ambiente relacionada con el cambio climático podría ocasionar desplazamientos de población de más de cincuenta millones de personas en los países en desarrollo, auténticos refugiados a causa del clima. Asimismo, Craxi afirmaba que las zonas más vulnerables al cambio climático serían África al sur del Sáhara, el Oriente Medio, el Asia sudoriental y, en particular, las pequeñas islas, que, por su condición, generan menos gases de efecto invernadero que otros Estados. En ese contexto, el Gobierno italiano proponía la creación de una Organización de las Naciones Unidas para el medioambiente. Idea que también planteó el representante francés (United Nations Security Council, 2007a).

Por su parte, el representante de Dinamarca planteaba que para su país el cambio climático debía tratarse en consonancia con otras amenazas mundiales importantes para evitar que se produjeran consecuencias muy graves. En este marco, señalaba que el cambio climático podría socavar la capacidad de carga de muchos países en desarrollo, exacerbar las tensiones por los escasos recursos hídricos y las tierras fértiles, conducir a un número creciente de refugiados ambientales, generar conflictos sobre rutas comerciales estratégicas y nuevos recursos accesibles y provocar pérdidas territoriales. Por lo cual, sería fundamental reconocer las implicaciones del cambio climático en la seguridad, permitiendo crear conciencia y movilizar la voluntad política para abordar este desafío (United Nations Security Council, 2007b).

Para el representante de Bélgica era cada vez más evidente que el cambio climático exacerba múltiples amenazas de carácter decididamente no militar, contexto en el cual las políticas en materia de seguridad centradas exclusivamente en la soberanía nacional eran cada vez menos apropiadas. La perspectiva belga señalaba que la superación del dilema clima-energía-seguridad implicaba un replanteamiento total del conjunto de políticas adoptadas, partiendo de un concepto más amplio de seguridad y creando una mayor interdependencia entre los países (United Nations Security Council, 2007a).

Para el representante de Países Bajos, a partir de las implicancias del cambio climático podrían surgir nuevas fuentes de conflicto. En su alocución señalaba que de acuerdo a estimaciones de Naciones Unidas en el año 2010 el mundo tendría 50 millones de refugiados por motivos ambientales, aun sin tener en cuenta las consecuencias del cambio climático. La mitigación y la adaptación requerirían nuevos fondos a partir del principio de que los principales responsables del cambio climático también deberían ser quienes más pagasen para mitigar sus efectos (United Nations Security Council, 2007a).

A su vez, el representante de Corea del Sur señaló la conveniencia de revisar los planteamientos tras “La tragedia de los comunes”, indicando que, al abusar en el tiempo presente de los bienes comunes, las generaciones futuras los perderán, y afirmaba la necesidad de buscar soluciones en común que no estuviesen limitadas por los intereses estrechos e inmediatos de cada país (United Nations Security Council, 2007b).

Finalmente, el representante de Israel, afirmaba el convencimiento de su país respecto al estrecho vínculo entre la energía, la seguridad y el clima, y el importante rol de esta relación para la promoción y sostenibilidad de la paz y la seguridad mundial. Para Israel, el acceso y disponibilidad de los recursos energéticos estaba directamente relacionado a la seguridad, y la historia demostraba cómo la competencia entre Estados que buscan satisfacer las necesidades energéticas puede provocar conflictos, especialmente en regiones donde ya existen tensiones (United Nations Security Council, 2007b).

De este modo, estos países aliados de Estados Unidos, entre otros, se manifestaban de acuerdo con la iniciativa británica de incluir las implicancias del cambio climático en los debates del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (United Nations Security Council, 2007b).

## **El G-7**

De la misma forma, esta problemática ha sido abordada por otras instancias en donde se agrupan los aliados estratégicos de Estados Unidos. Es el caso del denominado grupo del G-7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos) que, de acuerdo a Campbell (2008, p. 6), ya en 1989 en la cumbre de París enfocó sus debates en el medioambiente, siendo la primera vez que el tema fue un punto central de discusión para el grupo y, si bien el hecho de plantear la problemática marcó un hito en este sentido, los presidentes de estos países no llegaron a comprometerse en medidas concretas e inmediatas.

En esta instancia, se incluyó la problemática ambiental en las declaraciones sobre derechos humanos, sobre relaciones Este-Oeste y sobre asuntos económicos, siendo en este ámbito donde se abordó con una mayor extensión y profundidad, y desde un enfoque de desarrollo sustentable. Sin embargo, en esta última declaración se planteó el caso de Bangladesh como uno de los países más pobres y densamente poblados del mundo que estaba siendo devastado por inundaciones catastróficas, ante lo cual señalaba la urgente necesidad de una acción coordinada de la comunidad internacional. En ese sentido, destacaba positivamente la iniciativa del Banco Mundial de coordinar esfuerzos globales para ir en ayuda de este país asiático, para lo cual se estaba organizando una reunión en Reino Unido a la que podrían sumarse distintos países. En este mismo ámbito, el G-7 brindó explícitamente su apoyo político a un proyecto conjunto para la creación de un observatorio de las áreas del Sahara, que buscaría

monitorear el desarrollo de esa región árida, frágil y en rápido deterioro, para protegerla de manera más efectiva (G-7, 1989).

En la cumbre de 1990, se vuelve a tratar la problemática ambiental desde un punto de vista centrado en su deterioro y en su vinculación con los asuntos económicos, con un enfoque de desarrollo sustentable y poniendo acento en la coordinación internacional y en programas globales. Posteriormente, en la Cumbre de Moscú de 1996 del G-7 más Rusia, aparece una mayor vinculación entre el medioambiente y la seguridad, sin embargo, más bien en el contexto de un debate amplio en torno a la seguridad y la energía nuclear (G-7, 1990; G-7, 1996).

Posteriormente, en 1999, en el comunicado final de la cumbre de Köln en Alemania, se plantea que para mejorar la capacidad del G-7 de prevenir crisis era necesario garantizar la coordinación de las políticas de seguridad, económicas, ambientales y de desarrollo, conducentes a la prevención de conflictos violentos (G-7/8, 1999). Más tarde, en el año 2003, e incluyendo también a Rusia, con una vinculación más clara entre problemática ambiental y seguridad, el comunicado Water: a G-8 Action Plan señala que el agua es esencial para la vida y que la falta de ella puede socavar la seguridad humana, en ese sentido, plantea la necesidad de promover la buena gobernanza y crear capacidades para que los países receptores apliquen una política de agua adecuada (G-7/G-8, 2003).

En las reuniones y encuentros del G-7 en el presente siglo, y particularmente en las del año 2006 en San Petersburgo; 2007 en Heiligendamm, Alemania; 2008 en Hokkaido Toyaki, Japón; y posteriormente en la del 2015 en Garmisch-Partenkirchen, Alemania, se puede apreciar una preocupación que vincula aspectos ambientales con la seguridad, pero referido centralmente a la seguridad energética y la seguridad nuclear (G-8, 2006, 2007). Sin embargo, en la conferencia de L'Aquila en Italia en el año 2009 aparece una vinculación más clara y directa en la declaración de los Líderes del G-8, que destaca la existencia de posibles implicaciones adversas de los efectos del cambio climático en la seguridad y en el aumento de los conflictos

debido a la escasez de recursos (G-8, 2009). Asimismo, años más tarde, en el 2014, en una conferencia de prensa conjunta con el primer ministro británico David Cameron, Barack Obama señalaba que al interior del G-7 se había acordado seguir liderando con su ejemplo la lucha contra el cambio climático, que representa un peligro para el medioambiente, las economías y la seguridad nacional de sus países (G-7, 2014). De igual forma, en el año 2019, la presidencia del G-7 indicó que el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los océanos y la tierra eran tres desafíos globales clave e interconectados que amenazaban la paz, la seguridad, el desarrollo, la salud y la estabilidad económica, especialmente en los países más vulnerables (G-7, 2019).

## **Alemania**

Finalmente, otro país europeo que ha desarrollado con fuerza el tema de la securitización ambiental es Alemania. Según el WBGU, la problemática de las implicancias del cambio climático y la crisis ambiental en los asuntos de seguridad ocupa un lugar relevante en la agenda política en Alemania (Schubert et al., 2008).

El informe de este organismo destaca que, en el año 2006, en el Foro de Berlín sobre política de seguridad la canciller Ángela Merkel señaló que los problemas ambientales, sumados a los suministros energéticos de petróleo y gas, eran fuentes de conflicto potencialmente muy violentos:

Tenemos conflictos regionales devastadores, graves problemas de pobreza, especialmente en nuestro continente vecino de África, y una migración masiva. Sabemos que los conflictos agravan el malestar y la violencia, al igual que los problemas ambientales. Son cuestiones de petróleo y gas, de cambios climáticos, de agua potable. Todos estos aspectos son fuente de conflictos con un potencial muy alto de violencia. (Schubert et al., 2008, p. 15)

De acuerdo a este informe del WBGU, efectivamente el cambio climático podría resultar en desestabilización y violencia, poniendo en peligro la seguridad nacional e internacional. Si bien considera que es poco probable que ocurran guerras interestatales inducidas por el clima, plantea la posibilidad de que el cambio climático desencadene conflictos distributivos nacionales e internacionales e intensifique problemas ya existentes y complejos de controlar que impliquen la erosión del orden social y el aumento de la violencia, particularmente en Estados de estructuras de gobernanza débiles. En este sentido, habla de *Conflict constellations* para referirse a situaciones como focos conflictivos cuya dinámica puede conducir a la desestabilización social y a la violencia, tales como: degradación de los recursos de agua dulce inducida por el clima, disminución de la producción de alimentos inducida por el clima, aumento de desastres provocados por tormentas e inundaciones inducida por el clima, migración inducida por el medioambiente (Schubert, et al., 2008, pp. 79, 93, 103, 116).

## **Conclusión**

Como ha quedado de manifiesto, distintas instancias multilaterales, potencias mundiales, y entre ellas aliados estratégicos de Estados Unidos, han desarrollado debates, publicado informes y generado miradas y políticas en torno a los riesgos y amenazas del cambio climático y la crisis ambiental para su seguridad nacional y, consecuentemente, para la estabilidad del orden mundial.

En este marco, las migraciones producto de los múltiples efectos de la crisis climática (especialmente del mundo pobre al mundo desarrollado), las disputas al interior de los Estados, así como los conflictos interestatales por recursos naturales –entre ellos el agua– cada vez más escasos, figuran como los principales puntos amenazantes tanto para la agudización de situaciones conflictivas ya existentes, como para la generación de nuevos conflictos e incluso guerras.

Como resulta ser habitual, los países del norte global presentan un gran desarrollo de esta discusión relativa a la securitización ambiental a lo largo del tiempo y, por lo tanto, una mayor madurez respecto a la incorporación de la crisis ambiental –especialmente la variable cambio climático– a sus estrategias geopolíticas para este siglo XXI. En este sentido, se destacan por su enorme interés por instalar este tema como un ítem urgente y prioritario de la agenda política mundial e, igualmente, crear instituciones supranacionales (donde ellos tendrían el papel rector y determinante), así como dotar a instituciones ya existentes como el Consejo de Seguridad de la ONU, de facultades para intervenir en terceros países –particularmente a los en vías de desarrollo– por razones ambientales o ecológicas.

De esta forma, no solo Estados Unidos, sino que países como Alemania y Reino Unido, entre otros, han incorporado claramente esta preocupación como un elemento en su política de seguridad a nivel de Gobierno y Estado, además de presentar un enorme desarrollo teórico y analítico en torno a esta problemática desde sus centros académicos e instituciones especializadas en la seguridad nacional. Basta poner el acento en cómo Inglaterra lideró su inclusión como materia de discusión en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De igual modo, otros países europeos y los organismos en los cuales se agrupan, se han manifestado receptivos de estas ideas y han generado, no solo una preocupación discursiva frente a las implicancias del cambio climático en su seguridad, sino que han articulado instancias y organismos que buscan enfrentar esta problemática. Por otro lado, el G-7 también ha tratado esa temática, principalmente enfocada a los asuntos energéticos.

En este contexto, todo indica que, debajo de una profusa retórica políticamente correcta en donde parecen primar los “grandes intereses de la humanidad”, en realidad se ocultan dos principales razones de Estados Unidos y sus aliados estratégicos para instalar el tema de la securitización ambiental en la agenda política mundial. En primer lugar, esta crisis agudiza la creciente escasez de recursos naturales de todo tipo (desde energéticos hasta la existencia de suelos cultivables

y agua, entre otros) y que son absolutamente necesarios para mantener sus opulentas sociedades de consumo, alimentar sus mega complejos tecnológicos e industriales y asegurar su hegemonía global. En segundo lugar, la posibilidad de que el deterioro de la calidad de vida en el sur global, producto de la crisis ambiental, no solo genere conflictos al interior de estos países, sino que, por sobre todo, estimule migraciones cada vez más masivas a los países desarrollados, los que se verían “invasidos e inundados” por masas incontenibles de refugiados de todo tipo, generando una situación que terminaría desestabilizando a sus propias sociedades. Ambas situaciones resultarían en extremo peligrosas para la estabilidad y continuidad del estilo de vida y la hegemonía global que han ejercido tanto los EE. UU. como sus aliados estratégicos (OTAN, G-7, UE), durante gran parte del siglo XX y que buscan proyectar en este siglo XXI, y por esto lo entienden como un problema de seguridad nacional.

## **Bibliografía**

Al-Marashi, I., & Causevic, A. (2020). NATO and Collective Environmental Security in the MENA: From the Cold War to COVID-19. *Journal of Strategic Security*, 13 (4), 28-44. <https://doi.org/10.5038/1944-0472.13.4.1804>

Barnett, T., Adam, J. y Lettenmaier, D. (2005). Potential Impacts of a Warming Climate on Water Availability in Snow-dominated Regions. *Nature*, 438, 303-309. <https://doi.org/10.1038/nature04141>

Butts, K. (1997). *Preliminary Report on the NATO/CCMS Environmental Security Conference*. Army War College (U. S.). Center for Strategic Leadership. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=442516>

Center for Naval Analyses (2007). *National Security and The Threat of Climate Change*. Center for Naval Analyses. [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/national%20 security%20and%20the%20 threat%20of%20climate%20change.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/national%20security%20and%20the%20threat%20of%20climate%20change.pdf)

Commission on Global Governance (1995). *Our global neighbourhood*. Oxford University Press.

Conca, K., Thwaites, J., Lee, G. (2017). Climate Change and the UN Security Council: Bully Pulpit or Bull in a China Shop? *Global Environmental Politics*, MIT Press, 17 (2), 1-20. [http://www.mitpress-journals.org/doi/pdf/10.1162/GLEP\\_a\\_00398](http://www.mitpress-journals.org/doi/pdf/10.1162/GLEP_a_00398)

David, Ch. et al. (1989). *Les études stratégiques: approches et concepts*. Méridien.

Elliot, L. (2002). *Expanding The Mandate of the Un Security Council to Account for Environmental Issues*. Institute for the Advanced Study of Sustainability. The United Nations University. <https://archive.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Elliot.pdf>

Estenssoro, F. (2020). *Historia del Debate Ambiental en la Política Mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana* [Nueva edición corregida y aumentada]. Biblos.

*Forces and Society*, 27 (3), 373-95. <https://doi.org/10.1177/0095327X0102700303>

Foster, G. (2001). *Environmental Security: the Search for Strategic Legitimacy*. Armed

G-7 (1989). Declaration on East-West Relations. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/1989paris/east.html>

G-7 (1989). Declaration on Human Rights. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/1989paris/human.html>

G-7 (1989). Economic Declaration. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html>

G-7 (2014). Remarks by President Obama and Prime Minister David Cameron of the United Kingdom in Joint Press Conference. Barack Obama, president, United States, and David Cameron, prime minister, United Kingdom Closing Press Conference. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2014brussels/obama-cameron.html>

G-7 (2015). Report of the G-7 Nuclear Safety and Security Group [NSSG] during the German Presidency in 2014/2015. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2015elmau/2015-G-7-nssg-report.pdf>

G-7 (1990). Houston Economic Declaration. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html>

G-7 (26 de agosto de 2019). Conclusions de la Présidence sur le climat, la biodiversité et les océans Biarritz. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2019biarritz/conclusions-sur-climat.pdf>

G-7/8 (1999). G-8 Communiqué Köln 1999. Final. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/1999koln/finalcom.htm>

G-7/G-8 (2003). Water: A G-8 Action Plan. [http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2003evian/water\\_en.html](http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2003evian/water_en.html)

G-8 (2007). Report of the Nuclear Safety and Security Group. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2007heilgendamm/G-8-2007-nuclear.pdf>

G-8 (2009). Responsible Leadership for a Sustainable Future. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-declaration.pdf>

G-8 (2006). Global Energy Challenges. <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2006stpetersburg/energy.html>

Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC] (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4\\_wg2\\_full\\_report.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf)

Jones P., E. (2007). *Consejo de Seguridad Letter dated 5 April 2007 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. United Nations Security Council <https://undocs.org/S/2007/186>

Mabey, N., Gullede, J., Finel, B., y Silverthorne, K. (2011). *Degrees of Risk: Defining a Risk Management Framework for Climate Security*. Third Generation Environmentalism. <https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2011/02/degrees-risdefining-risk-management-framework-climate-security.pdf>

Malone, L. (1996). "Green Helmets": A Conceptual Framework for Security Council Authority in Environmental Emergencies. *Michigan Journal of International Law*, 17 (2), 515-36. <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol17/iss2/10>

Murphy, K. (1999). Achieving Economic Security with Swords as Ploughshares: The Modern Use of Force to Combat Environmental Degradation. *Virginia Journal of International Law*, 39 (4), 1181-1219.

North Atlantic Cooperation Council [NACC] (20 de diciembre de 1991). *North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation*. North Atlantic Treaty Organization. [https://www.nato.int/cps/en/SID-AADCF44F-1442702A/natolive/official\\_texts\\_23841.htm?mode=pressrelease](https://www.nato.int/cps/en/SID-AADCF44F-1442702A/natolive/official_texts_23841.htm?mode=pressrelease)

Oswald, J. (1993). Defence and Environmental Security. En G. Prins (ed.), *Threats Without Enemies* (pp. 113-134). Earthscan.

OTAN (1991). *The Alliance's New Strategic Concept*. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm)

OTAN (1999). *Guía completa de la Cumbre de Washington*. 23-25 abril, 1999. OTAN. <https://www.nato.int/docu/rdr-gde/rdrdge-sp.pdf>

Parkin, S. (1999). Environment and Security: Issues and Agenda. *Disarmament Forum*, (1), 41-8. <https://doi.org/10.1080/03071849708446144>

Ruff, N., Chamberlain, R. y Cousteau, A. (1997). Report on Applying Military and Security Assets to Environmental Problems. En P. Simmons. *Environmental Change and Security Project Report No. 3* (pp. 82-95). Woodrow Wilson International Centre for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ACF26E.pdf>

Ruiz, F. (2012). La arquitectura de seguridad europea: un sistema imperfecto e inacabado de la caída del Muro de Berlín (1989) a la guerra de Georgia (2008). [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Educación a Distancia]. Espacio. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional a Distancia. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:IUGM-Fjruiz>

Schubert, R., Schellnhuber, H., Buchmann, N., Epiney, A., Griefshammer, R., Kulesa, M., Messner, D., Rahmstorf, S., Schmid, J. (2008). *Climate Change as a Security Risk*. German Advisory Council on Global Change. [http://ccsl.iccip.net/wbgu\\_jg2007\\_engl.pdf](http://ccsl.iccip.net/wbgu_jg2007_engl.pdf)

United Nations (2014) Repertoire of the Practice of the Secretary Council. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210563062>

United Nations Security Council (2007a). Security Council, 62nd year: 5663rd meeting, Tuesday, 17 April 2007, New York. <https://digitallibrary.un.org/record/597431>

United Nations Security Council (2007b) Security Council, 62nd year: 5663rd meeting, Tuesday, 17 April 2007, New York. [Resumption 1]. [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_5663\\_rev\\_1.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_5663_rev_1.pdf)

## Capítulo 3

# Crisis ambiental y soberanía

## Las bases del neo-imperialismo verde

*Fernando Estenssoro*

Una de las ideas ampliamente compartidas desde un inicio en el debate ambiental internacional se refiere a que, si la crisis ambiental es un problema global, en la medida que existe una interdependencia ecosistémica y ambiental de alcance planetario, su solución también debe ser de escala global, lo que conlleva a que el sistema internacional debe actuar de manera conjunta y cooperativa, razón por la cual en la primera gran Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medioambiente realizada en Estocolmo en 1972 (en adelante Estocolmo 72), se llamó a todos los países e integrantes de la comunidad internacional a trabajar juntos a fin de superar esta grave amenaza. Esta idea ha estado permanentemente presente en el debate ambiental global y explica los esfuerzos por sacar adelante las grandes cumbres sobre medioambiente que en lo sucesivo a Estocolmo 72 se vienen realizando (ver cita 1). Además, esta idea se vio enormemente reforzada tanto con el avance de las nuevas tecnologías de la información como con la globalización neoliberal que ocurrió tras el fin de la Guerra Fría, que conjugaron la convicción sobre la interdependencia ecosistémica con la convicción de la creciente interdependencia económica y cultural del planeta.

Entender que la biósfera funciona como un solo gran ecosistema y que la lucha contra la crisis ambiental global requiere necesariamente de una mirada sobre el conjunto del planeta ha llevado a un importante debate sobre si la arquitectura de un sistema internacional construido sobre el principio de la soberanía del estado nación favorece o dificulta la superación de esta crisis. Al respecto, no pocos teóricos políticos de la globalización han argumentado sobre la impostergerable necesidad de superar el modelo westfaliano de soberanía, en la medida que habría quedado obsoleto frente a la necesidad de solucionar los nuevos problemas globales, tales como la crisis ambiental (Beck, 2008; Held, 1999; Falk, 2002; Keane, 2008). Como bien explicó Karen Liftin (1997) sobre la importancia que ha adquirido este debate en los Estudios Internacionales, “los esfuerzos para hacer frente a los problemas ambientales internacionales y la degradación se interpretan generalmente como un desafío para la soberanía estatal” en la medida que el concepto de soberanía, ampliamente aceptado en la modernidad, plantea que los estados poseen y ejercen total “autoridad, autonomía y control sobre lo que ocurre dentro de ellos” (pp. 167, 194). Sin embargo, la crisis ambiental pondría en tensión este presupuesto en la medida que el planeta está totalmente interconectado ecológicamente, lo que lleva a reconocer su indivisibilidad eco-ambiental, situación que tendería a “socavar cualquier noción de control absoluto, toma de decisiones independiente o exclusiva autoridad” del Estado sobre su territorio cuando se trate de temas ambientales globales (p. 194). De aquí, entonces, para Liftin, la tendencia dominante en las relaciones internacionales ha sido “enfrentar la soberanía contra el medioambiente, viéndola como un obstáculo para la integridad ecológica”, de lo que se concluye que el esfuerzo para responder con eficacia al deterioro ambiental necesariamente debe “hacer grietas en la enorme armadura de la soberanía” (Liftin, 1997, p. 194).

Sin embargo, también se argumenta que, si bien los desafíos al concepto tradicional de soberanía por causas ambientales son innegables, esto no significa que sean irresolubles o que la soberanía del

estado nación vaya a desaparecer, ya “que los gobiernos de las naciones dentro de la comunidad global pueden unirse para reajustar el derecho internacional y la política climática en consecuencia para proporcionar una solución”, dado que “la soberanía no es una reliquia del pasado [...] El sistema global todavía se basa y funciona sobre la base de este concepto, y le guste o no a la gente, ningún otro marco ha proporcionado una alternativa exitosa” (Arcanjo, 2019, p. 7). Con esto se quiere decir que fenómenos como el cambio climático no llevarán a la desaparición del concepto, pero sí obligarán a su modernización, dado que “a menos que se revise el concepto de soberanía, habrá una lista creciente de poblaciones que son poblaciones indefinidas e indefinibles bajo el actual derecho internacional, que bien podría conducir a una crisis mundial e inestabilidad internacional” (Arcanjo, 2019, p. 2).

Lo cierto es que esta la tensión entre soberanía nacional y protección ambiental global se viene debatiendo por décadas. Por ejemplo, Ken Conca (1994), ya en los años noventa del siglo pasado sintetizaba que este debate estaba dominado por dos grandes perspectivas contrapuestas. Por una parte, quienes argumentaban que se estaba asistiendo al debilitamiento y erosión de la soberanía dado que las preocupaciones ambientales estaban “erigiendo nuevos y efectivos estándares globales para el comportamiento de los Estados”, que iban desde las regulaciones ambientales del Banco Mundial, la creación de regímenes ambientales internacionales, la creciente normativa del derecho ambiental internacional, la presión de estados fuertes sobre otros, hasta la acción de ONG ecologistas transnacionales con poder suficiente para poner en jaque a un estado, entre otros aspectos (p. 701). Todo esto llevaba a la conclusión de que el tema ambiental estaba “empezando a restringir la autonomía de la acción estatal al imponer límites al menú de opciones políticas de que disponen los Estados” (p. 702). Por contrapartida, estaban quienes señalaban que el debate ambiental que, evidentemente, tenía expresión en los procesos internacionales y la aparición de instituciones multilaterales para la protección del medioambiente no significaba la inevitable

erosión de la soberanía estatal, por el contrario, la fortalecía “al situar a los Estados en el centro de las respuestas institucionales y reforzar su capacidad de actuar colectivamente”, por lo tanto, el tema ambiental estaba “ampliando, y no restringiendo, el menú de opciones de que disponen los Estados” (p. 702).

Por su parte Bradley Karkkainen (2004), complejizó aún más este análisis al señalar que las dos perspectivas confrontadas de Conca se podían clasificar como “institucionalistas verticales” versus “difusionistas horizontales”, pero que ambas, finalmente, respetaban el principio de la soberanía. Los primeros plantearían que las reglas, normas y regímenes internacionales ambientales o de cualquier otro tipo restringen la soberanía estatal; los segundos sostendrían que la innovación de políticas se produce principalmente a nivel del estado nacional y se difunde horizontalmente a través de la mimesis, la evaluación comparativa y la creación de redes entre tomadores de decisiones en situación similar. Por lo tanto, el comportamiento de un estado puede verse influido horizontalmente por los estándares de mejores prácticas entre estados soberanos, o restringido verticalmente por reglas y normas suprasoberanas, pero que todo esto significa la ampliación de la soberanía del estado, no su reducción. Por lo cual, finalmente, ambas perspectivas consideraban “la soberanía estatal como un principio fundamental”, o sea, ambas eran perspectivas estadocéntricas (p. 72). Sin embargo, sigue argumentando Karkkainen, van a existir autores que van a negar estas dos visiones estadocéntricas (Arjun Appadurai y Saskia Sassen, entre otros), señalando que nos encaminamos a un cambio radical donde “las fuerzas de la globalización, ayudadas e impulsadas por las nuevas tecnologías de comunicación y estrategias de producción, pueden conducir a la desaparición del estado nación tal como lo conocemos” (p. 73). Por lo tanto, las posturas verdaderamente polares respecto del principio westfaliano de soberanía serían entre las que se mantienen en una perspectiva estadocéntrica y las que niegan esta perspectiva. Y entre estas dos posturas polares, Karkkainen plantea que existe una tercera o intermedia, basándose en las propuestas de Jame Rosenau

y Mary Durfee, cuando afirma que lo que en realidad está ocurriendo es “una bifurcación de autoridad en la que ‘el mundo centrado en el estado ya no es predominante’, sino que debe aprender a coexistir junto a un ‘mundo complejo multicéntrico de actores diversos [...] repleto de estructuras, procesos y reglas de decisión propias’ [...]”, o sea, estaríamos en medio de un “viejo mundo familiar de los estados soberanos y el nuevo mundo multicéntrico posinternacionalista” (pp. 73-74).

Por otra parte, este debate se socializa crecientemente en la ciudadanía por medio de un viaje que va desde el mundo académico y especializado al de la opinión pública, apoyando así la conformación un nuevo sentido común como ocurre, por ejemplo, cuando las reflexiones del filósofo político, Cristóbal Bellolio, sobre la relación cambio climático-soberanía se difunden por un medio de comunicación de masas:

Si es que la emergencia climática se manifiesta de la manera como los científicos anticipan, las nociones tradicionales de soberanía nacional van a tener que ser replanteadas, y no solo porque hay zonas del planeta que no van a poder ser consideradas como pertenecientes a un país, sino también porque las acciones para poder mitigar el cambio climático son necesariamente globales. (Como se citó en Ferrer, 2019)

En este sentido, un aspecto de gran importancia y trascendente de analizar, sobre todo para los países de la periferia o sur global, como los latinoamericanos, es el específico debate que transcurre en los círculos de poder del *establishment* del norte global (intelectuales, políticos, económicos, comunidad de seguridad y defensa, otros), relativo a posibles arquitecturas de gobernanza global por razones ambientales y en donde ellos sigan manteniendo el control real de decisión.

## **La búsqueda de instancias supranacionales con capacidad de intervenir globalmente**

Este principio de enfrenar la crisis ambiental global y, sobre todo en los tiempos actuales su variable cambio climático, con algún tipo de gobernanza ambiental global –dado que el planeta es un único e indisoluble ecosistema–, que vaya más allá de la acción de un solo estado nación, si bien teóricamente puede ser crecientemente aceptado, se tiende a complicar el momento de diseñar las instituciones concretas que podrían o deberían actuar globalmente.

Cuando pasamos de la teoría a la práctica, inmediatamente surge la cruda realidad geopolítica que ha dominado y domina al sistema internacional y que se refiere a la enorme asimetría de poder que lo caracteriza, que se traduce en que una minoría de Estados y seres humanos de este mundo –identificados como norte global–, que equivale a menos de un tercio de los países, es desarrollado, industrializado, rico, con mayor nivel de conocimiento científico-tecnológico y otros múltiples factores que le aseguran una gran calidad de vida promedio y le permiten proyectarse en el futuro, así como ejercer una mayor influencia para imponer sus perspectivas e intereses frente a los temas que son de debate global. Y, por otro lado, existe una gran mayoría de la humanidad –identificados como sur global–, que aún está en vías de desarrollo o, lo que es peor, son comunidades y estados carentes de toda posibilidad de otorgar una vida digna a sus pueblos, y en donde algunos de estos pueblos están simplemente extinguiéndose al no poder ingerir el mínimo de calorías diarias necesarias para sobrevivir. Esta enorme asimetría de poder que caracteriza al orden mundial se traduce finalmente en una enorme debilidad de esta heterogénea mayoría, el sur global, para influir en el sistema internacional cuando se trata de defender sus miradas e intereses frente a los temas globales. O sea, no todos los estados o, incluso, las sociedades tienen el mismo poder y las condiciones para participar en soluciones justas y democráticas.

En este sentido, ¿cómo se asegura que estas instituciones supranacionales actúen siguiendo principios y valores democráticos e igualitarios y no sean manipulados por los intereses de poder de las grandes potencias globales o de los grandes intereses económicos?; ¿cómo se asegura que las soluciones propuestas sean equitativas? Este es el aspecto más complejo que define la geopolítica ambiental de este siglo XXI y en la respuesta a estos interrogantes es donde radica la verdadera tensión que existe entre soberanía y crisis ambiental.

Esto es así debido a que los particulares intereses del poder siempre se “camuflan” de intereses universales y las soluciones que proponen, si bien dicen actuar en beneficios de todos, solo actúan en su propio beneficio privilegiando, precisamente, sus perspectivas de poder. De aquí, entonces, no es de extrañar que los estados del sur global o periferia del sistema mundo manifiesten su gran desconfianza a las permanentes propuestas del Norte para crear algún tipo de instancia supranacional con capacidad de intervenir en cualquier lugar del planeta por motivos ecológicos o ambientales.

Al respecto se debe señalar que, bajo el argumento de que la crisis ambiental es global, tanto desde Estados Unidos como de sus aliados europeos occidentales, por lo menos desde la instalación de este debate en la agenda de la ONU por medio de la Conferencia de Estocolmo 72, vienen abogando sobre la urgencia de crear no solo jurisprudencia ambiental internacional sino, por sobre todo, instituciones supranacionales que tengan capacidad de intervenir directamente sobre un Estado por motivos de conservación ecológica o porque su conducta y gestión sobre su territorio se considere perjudicial para el medioambiente o, simplemente, porque consideran que su territorio posee ecosistemas muy valiosos y por lo tanto deben salir de su soberanía nacional y ser administrados como bienes comunes globales por alguna instancia supranacional (la Amazonía es un ejemplo paradigmático y se profundiza en el capítulo 9).

Por ejemplo, George Kennan (1970), uno de los artífices estadounidenses de la política de Guerra de Fría, en vísperas de la Conferencia de Estocolmo 72, planteaba que la perspectiva nacional no era

desde dónde se debía abordar el problema de la crisis ambiental global dado que el “aire contaminado no se cierne eternamente sobre el país en el que se produce la contaminación. La contaminación de las aguas costeras no es un problema exclusivo de la nación en cuyas aguas se origina. La vida silvestre, peces, aves y animales, no respeta las fronteras nacionales, ni en sus movimientos ni en las fuentes desde donde proviene” (p. 401). Por esta razón, había que crear algún tipo de institucionalidad internacional supranacional que, entre otras funciones, garantizara que los ecosistemas, recursos naturales y el medioambiente en general (incluidos los espacios comunes como la atmósfera, mares y océanos, regiones polares y el espacio exterior), estuvieran bajo políticas de conservación y libres de contaminación, así como debidamente regulada su explotación comercial bajo criterios ambientalistas, o sea “debidamente controlados en interés de la humanidad en su conjunto” (p. 403). Y, “dado que esta es un área en la que ningún gobierno soberano puede tomar estas determinaciones, alguna autoridad internacional debe finalmente hacerlo”, por lo tanto, había que crear una autoridad internacional supranacional con capacidad de decidir “en algún momento qué es tolerable y permisible aquí y qué no” (p. 405).

Pero lo más interesante del pensamiento de Kennan es que él consideraba que las políticas orientadas al desarrollo del entonces tercer mundo (hoy día sur global), eran contrarias con las necesidades de conservación ecológica del planeta afirmando que “las consideraciones de desarrollo están frecuentemente en conflicto con las necesidades de conservación del medioambiente” (p. 407). En este sentido, él desconfiaba de las instituciones creadas por la Naciones Unidas que, influidas por los intereses y demandas de los países subdesarrollados, apoyaban políticas orientadas al desarrollo. Para Kennan, un analista del primer mundo que ya vivía en una sociedad desarrollada y de alto consumo, era imposible combinar medioambiente y desarrollo a escala global. Por el contrario, ante la crisis ambiental, la conservación ecológica era total y absolutamente prioritaria frente a las demandas de desarrollo del tercer mundo y, por lo tanto, el

carácter de esta institución supranacional encargada de velar por la salud del ecosistema planetario debía ser una suerte de perro guardián de los intereses conservacionistas del planeta por sobre los del desarrollo:

Esta es un área en la que los motivos de explotación no pueden combinarse de manera útil con los de conservación. Lo que se necesita aquí es un perro guardián; y la conciencia y el sentido del deber del perro guardián no deben confundirse con deberes y compromisos contrarios. Se puede afirmar audazmente que, de los dos propósitos en cuestión, la conservación debe ser lo primero. El principio debería ser que uno explote lo que una cuidadosa consideración por las necesidades de conservación deja para ser explotado, no que se conserve lo que deja para conservar la indulgencia liberal del impulso al desarrollo. (p. 408)

De aquí, entonces, no se podía permitir que los países tercermundistas integraran esta entidad supranacional, como única forma de garantizar que esta no cediera ante sus equivocados intereses de superar sus condiciones de subdesarrollo. O sea, había que evitar que esta entidad ambiental supranacional fuera conformada por la “multitud de países más pequeños y menos desarrollados que podrían contribuir muy poco a la solución de los problemas en cuestión” (p. 410). Por el contrario, Kennan proponía que solo las diez potencias más avanzadas, desarrolladas e industrializadas del mundo sustentaran esta entidad. Para él se trataba de “las principales naciones industriales y marítimas” (donde además de Estados Unidos y Europa occidental también incluía a la Unión Soviética y algunos estados de Europa oriental), dado que, finalmente, solo ellas contaban “finalmente con los recursos científicos y de otro tipo para analizar el problema e identificar las líneas de solución más prometedoras” (pp. 410-411). Pero, además, para conseguir que quedara inmune a cualquier tentación desarrollista había que asegurar que las decisiones sustantivas no se tomaran “sobre la base de un compromiso entre los representantes gubernamentales, sino sobre la base de

colaboración entre académicos, científicos, expertos y quizás también algo en la naturaleza de estadistas y diplomáticos ambientales [...], no sujetos a ningún mandato nacional o político” (409). Por todas estas razones, Kennan concluía

[...] no sería aconsejable que esta agencia tuviera personal a nivel operativo con representantes gubernamentales o que tomara sus decisiones sobre la base de un compromiso intergubernamental. Su personal operativo debería consistir principalmente en personas de competencia científica o técnica, y cuanto menos estén vinculados por relaciones disciplinarias con gobiernos individuales, mejor. (p. 411)

Estas ideas se siguieron profundizando en el tiempo, si bien quienes debían integrar esta entidad supranacional con capacidad de intervención se fue modificando. En este sentido, podemos recordar que, en 1989, diecisiete países firmaron la Declaración de la Haya, donde señalaron que “el derecho a vivir es el derecho del que se derivan todos los demás derechos. Garantizar este derecho es el deber primordial de los encargados de todos los Estados del mundo” y, dado que debido a la crisis ambiental “las mismas condiciones de vida en nuestro planeta están amenazadas” con fenómenos que estaban destruyendo la atmósfera (cambio climático, destrucción de la capa de ozono), llamaban a la creación, bajo el alero de Naciones Unidas, de un nuevo derecho internacional que permitiera la intervención sobre terceros países por razones de protección ambiental. Para esto se debían crear las instituciones supranacionales adecuadas, “ya sea mediante el fortalecimiento de las instituciones existentes o creando una nueva institución, que, en el contexto de la preservación de la atmósfera terrestre, sea responsable de combatir cualquier calentamiento global adicional, de la atmósfera” (Hague Declaration on the Environment, 1989, pp. 1-2).

Igualmente se puede mencionar la propuesta realizada por el Club de Roma con motivo de la Conferencia de Río de 1992, cuando plantearon crear “El Consejo de Seguridad Medioambiental de las Naciones Unidas” [CESMA], con capacidad efectiva para adoptar

decisiones vinculantes para todos los países. Este CESMA “equivaldría a un gobierno de la biósfera”, encargado entre otros asuntos de “Defender los espacios naturales [...] que deban conceptuarse como patrimonio ecológico de la humanidad” (Tamames, 1991, pp. 264-266), haciéndose así heredero del inicial planteamiento conservacionista de Kennan.

### **Crisis ambiental y eointervencionismo militar**

Lo cierto es que todo este debate tendiente a crear instancias supranacionales con capacidad de intervenir sobre los estados por motivos ambientales y ecológicos, sumado al decidido proceso de securitización del tema ambiental por parte de Estados Unidos y otras potencias del norte global (ver Capítulos 1 y 2), se ha profundizado desde los años 2000 en adelante, fundamentalmente debido a la importancia creciente que ha cobrado la variable del cambio climático, al punto que se ha argumentado sobre la urgente necesidad de justificar, con base en el derecho internacional, la intervención militar directa de un estado por estas razones.

Basta recordar que ya en el 2002, bajo el patrocinio de la United Nations University Institute of Advanced Studies, se publicó un estudio que proponía que los desafíos ambientales y ecológicos deberían formar parte de la agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su capacidad de intervenir militarmente a fin de mantener la paz y la seguridad internacional. En este estudio se cita al almirante británico Sir Julian Oswald, quien señaló que el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas podría acomodar un papel coercitivo para los ejércitos frente a las inseguridades ambientales, como una ampliación de las responsabilidades generales, expresado por las acciones de la ONU ante violaciones de derechos humanos (Elliot, 2002, p. 14). Igualmente se cita a Crispin Tickell, un exdiplomático británico que sugirió que los problemas ambientales de un país que afecten los intereses de otro podrían entrar en el ámbito del Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas e igualmente se cita al académico estadounidense Michel K. Murphy quien ya en 1999 sostuvo que el derecho a la legítima defensa consagrado en el artículo 51 de la Carta de la ONU podía considerarse para incluir la defensa contra amenazas ambientales bajo el principio *jus ad bellum*, sugiriendo de que el Consejo de Seguridad tenía “la autoridad legal para responder a desastres ambientales graves con fuerza militar de conformidad con sus poderes de aplicación” (como se citó en Elliot, 2002, pp. 14-15). De la misma forma, se señala que en los años noventa el gobierno suizo propuso el establecimiento de una Cruz Verde paralela a la Cruz Roja, y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE, según sus siglas en inglés], planteó la generación de los “cascos verdes” como contraparte del mantenimiento de la paz por parte de los “cascos azules” de Naciones Unidas (para profundizar ver Capítulo 2).

En este sentido, es muy interesante destacar la propuesta que hizo Robyn Eckersley (2007), cuando definió los dos conceptos que justificarían una intervención militar directa, ya sea por parte el Consejo de Seguridad de la ONU o por una instancia o alianza interestatal distinta especialmente creada para estos fines o incluso por parte de una sola megapotencia que se considerara amenazada en su seguridad nacional. Estos conceptos eran los de intervención ecológica y defensa ecológica. Por intervención ecológica se refiere “a la amenaza o el uso de la fuerza por parte de un estado o una coalición de estados dentro del territorio de otro estado y sin el consentimiento de ese estado para prevenir daños ambientales graves” (p. 293). Por defensa ecológica se refiere a “al uso preventivo de la fuerza en respuesta a la amenaza de un daño ambiental grave e inmediato que fluye hacia el territorio de un estado víctima” (p. 293). Esta autora argumenta que, siguiendo el debate que ocurre en la comunidad internacional sobre la legalidad o no de las intervenciones en determinados estados por razones humanitarias, o por razones de derechos humanos, también es necesario expandir la discusión respecto de si

¿Debería preocuparse también la comunidad internacional por las masacres perpetradas contra especies en peligro crítico de extinción? ¿Debe permanecer al margen y permitir una masacre deliberada de, digamos, la última población superviviente de gorilas de montaña por parte de los cazadores furtivos? (p. 293)

En este sentido, propone que, así como la comunidad internacional condena el genocidio también debería estar dispuesta a condenar el “ecocidio” (p. 293).

Pero no solo se trata de condenar éticamente, sino que intervenir militarmente, para lo cual existirían una serie de razones que justificarían estas intervenciones. Por ejemplo, cuando la “intervención militar puede ser el único medio de prevenir un desastre ecológico transfronterizo inminente” similar al de Chernóbil, o frente a la necesidad de anticipar los conflictos producto de desastres y emergencia ambientales que van a tender a aumentar en el tiempo “dada la creciente interconexión económica, las crecientes presiones sobre los recursos naturales y los ecosistemas, el aumento de la población y las nuevas tecnologías” (p. 295). Igualmente, pueden existir otro tipo de peligros ambientales no transfronterizos que igualmente justifiquen la intervención militar de un estado, como, por ejemplo, señala esta autora:

Si el gobierno de Ruanda no pudiera y/o no quisiera proteger a su menguante población de gorilas de montaña de la caza ilegal y furtiva, entonces una respuesta rápida de las fuerzas multilaterales podría ser la única medida efectiva restante que evitaría la extinción total de estos grandes monos. (p. 295)

En síntesis, Eckersley considera que existirían tres grandes categorías que justificarían la intervención militar por razones ecológicas y ambientales ya sea “de acción multilateral (por parte del Consejo de Seguridad), así como la acción unilateral de uno o más estados” (p. 297), que son:

- (1) emergencias ambientales importantes con efectos de desbordamiento transfronterizos que amenazan la seguridad pública en la región en general; (2) ecocidio o crímenes contra la naturaleza que también involucran genocidio o violaciones graves de derechos humanos (independientemente de los efectos secundarios); y (3) ecocidio o delitos contra la naturaleza que se encuentren confinados en el territorio del Estado infractor y que no impliquen violaciones graves de derechos humanos. (p. 297)

### **Estados Unidos: de la securitización ambiental al intervencionismo verde o ecoimperialismo**

Para poder entender la verdadera dimensión que pueden alcanzar estas propuestas y planteamientos teóricos referidos a crear jurisprudencia y organismos internacionales supranacionales destinados a intervenir, incluso militarmente, a un Estado por razones ambientales y ecológicas, es necesarios relacionarlos con las políticas exteriores de las grandes potencias del Norte, como es el caso de Estados Unidos, que ha incorporado los deterioros ambientales y ecológicos que pueden surgir en cualquier parte del mundo como una amenaza directa a su seguridad nacional.

En este sentido, como bien se ha señalado desde la geopolítica crítica, el tema ambiental y ecológico ha sido históricamente recogido por el *establishment* del poder estadounidense y europeo occidental bajo las perspectivas neomaltusianas que afirman que la supuesta sobrepoblación mundial (más específicamente, se refieren al “exceso” de seres humanos en el mundo subdesarrollado), terminará agotando los escasos recursos naturales que apenas alcanzan para satisfacer la alta demanda de sus sociedades de consumo, así como terminará afectando seriamente la salud ecosistémica de este pequeño planeta que ya, con dificultades, apenas alcanza para la supervivencia del norte global. Por lo tanto, bajo estos criterios dominantes y frente a esta grave amenaza a su subsistencia, se verían obligados a actuar militarmente. Como bien ha señalado Simon Dalby (2014),

[...] gran parte del debate sobre el cambio climático todavía enmarca las cuestiones en términos de escasez y problemas de administrar supeuestamente recursos [...] Los lugares periféricos sujetos a perturbaciones causadas por el cambio climático continúan siendo un tema clave en la discusión de seguridad de estos asuntos. (p. 9)

Lo anterior llevaría a entender a las “perturbaciones provocadas por el cambio climático como un problema de seguridad que requiere el uso de la fuerza para mantener el *statu quo* social” (p. 9).

De aquí, entonces, las propuestas de instancias supranacionales que provienen del norte global, con capacidad de actuar e intervenir en los estados por motivos ambientales y ecológicos, va mucho más allá de la creación de una gobernanza ambiental ampliamente compartida o consensuada, con normas y regulaciones cooperativas por parte del sistema internacional. Lo cierto es que traen un subtexto que se inscribe directamente en una tradición eurocéntrica imperial e intervencionista

Las discusiones sobre política ambiental agregan una dimensión crucial al Imperio precisamente donde se enfocan en la extracción de recursos y las consecuencias del consumo [...] tanto el Imperio como el poder violento del imperio son componentes contextuales necesarios de investigaciones contemporáneas de la política ambiental global. (Dalby, 2004, p. 2)

Como se ha señalado, en lo que va de este siglo XXI, en los Estados Unidos “los pensadores y planificadores militares han estado tomando el cambio climático y sus implicaciones, tanto para su institución como para el resto del mundo muy en serio” (Dalby; 2014, p. 9). Pero no hay que olvidar que la idea estadounidense de intervenir militarmente en cualquier lugar del planeta por motivos ambientales y ecológicos se remonta bastante más atrás en el tiempo. Por ejemplo, en 1974, el general retirado Maxwell Taylor (jefe del Estado mayor Conjunto entre 1962 y 1964), llamó a ampliar el concepto a amenazas a la seguridad nacional de EE. UU. incorporando fenómenos tales como “las nefastas consecuencias” que provendrían “del

continuo crecimiento de la población” del tercer mundo, dado que iba a desencadenar luchas internacionales “por recursos escasos; desastres naturales derivados de la pobreza, el hambre, la sequía y las inundaciones” (Taylor, 1974, p. 578). Igualmente, recordemos que el secretario de Estado de Bill Clinton, Warren Christopher, en 1996, refiriéndose a la seguridad nacional señaló que “estaban decididos a situar las cuestiones medioambientales en el lugar que le corresponde, junto con otras prioridades de la política exterior de Estados Unidos, que finalmente se orientan a asegurar el bienestar y la supervivencia de su población” (ver Capítulo 1).

## **Los “prometedores” inicios del gobierno de Joe Biden**

En este mismo sentido, tendiente a reafirmar las políticas donde Estados Unidos se reserva el derecho a intervenir en cualquier lugar del planeta por motivos ambientales si considera que existen amenazas a su seguridad nacional, el flamante presidente electo Joe Biden dictó, a los pocos días de haber asumido su mandato (asumió el 20 de enero del 2021), la Orden Ejecutiva para Abordar la Crisis Climática en Casa y en el Extranjero, en donde ordenó a las distintas instituciones de la administración, incluidas las dedicadas a la seguridad nacional, entregar un completo plan de acción para “luchar “ contra el cambio climático, tanto al interior del país como en el resto del mundo, el cual deberá ser ejecutado por su gobierno” (Biden, 2021).

Biden señaló que la política de su administración se iba a caracterizar porque las consideraciones climáticas serían “un elemento esencial de la política exterior y la seguridad nacional de los Estados Unidos”, debido a que Estados Unidos se enfrentaba “a una crisis climática que amenaza a nuestra gente y comunidades [...] y [...] nuestra capacidad para vivir en el planeta Tierra” (Biden, 2021). Por estas razones, junto con anunciar la creación del nuevo puesto de Enviado Presidencial Especial para el Clima, también anunciaba que retornarían al acuerdo de París 2015 (del cual Donald Trump se había

retirado), junto con implementar un plan de financiamiento climático destinado a ser aplicado en los países en vías de desarrollo para que estos disminuyeran sus emisiones de gases efecto invernadero [GEI] así como para que protegieran ecosistemas críticos. Todo este plan se aplicaría “haciendo un uso estratégico de sus canales e instituciones multilaterales y bilaterales”, las cuales promoverían “el flujo de capital hacia inversiones alineadas con el clima y lejos de las inversiones con alto contenido de carbono”, tales como la USAID y otras agencias gubernamentales dedicadas a brindar asistencia y financiamiento para el desarrollo en el extranjero (Biden, 2021).

Particular interés manifestó en esta orden el destino de la Amazonía, al señalar que “en colaboración con el secretario de Estado, el Administrador de USAID y el director ejecutivo de la DFC”, debían desarrollar “un plan para promover la protección de la selva amazónica y otros ecosistemas críticos que sirven como sumideros globales de carbono” (Biden, 2021). Igualmente, como expresión de su voluntad de intervenir sobre las políticas de otros estados que Estados Unidos considerase atentatorias contra el medioambiente y su seguridad nacional, ordenó a los Secretarios de Estado, Tesoro y Energía, para que junto con el Asistente del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, entre otros, implementaran un plan “para identificar los pasos a través de los cuales Estados Unidos puede promover el fin del financiamiento internacional de la energía basada en combustibles fósiles intensivos en carbono” (Biden, 2021).

Pero Biden no estaba pensando únicamente en boicots financieros o económicos o intervenciones diplomáticas, sino que también aludió de manera implícita a la importancia de detectar posibles necesidades de intervenciones militares, ya sea directas o encubiertas, en otros países, si la seguridad nacional de EE. UU. lo ameritaba. Especialmente esto se desprende de la Sección 103 del Documento que está destinada a “garantizar que las consideraciones sobre el cambio climático sean fundamentales para la política exterior y la seguridad nacional de los Estados Unidos” (Biden, 2021). Para estos efectos, se ordenó que el director de Inteligencia Nacional, junto con el secretario

de Defensa y el presidente del Estado Mayor Conjunto (entre otros), elaboraran un “análisis de las implicaciones de seguridad del cambio climático (“Análisis de Riesgo Climático”) que se pudiera incorporar en modelos, simulación, juegos de guerra y otros análisis”, y este análisis debía ser incorporado en documentos tales como “la Estrategia de Defensa Nacional, Guía para la Planificación de la Defensa, Evaluación de riesgos del presidente y otros documentos y procesos de estrategia, planificación y programación relevantes” (Biden, 2021).

Por cierto, todas estas medidas, tanto de presión financiera e intervención diplomática, como alusiones a posibles intervenciones militares planteadas por Biden, cobraron gran repercusión internacional, dado que con ellas EE. UU. se está arrogando la facultad de decidir sobre la eliminación de cualquier proyecto que se ejecute en cualquier parte del mundo debido a que lo considera atentatorio para su seguridad nacional por motivos ambientales o ecológicos.

Planteamientos críticos a esta política han señalado que puede resultar en extremo peligrosa y explosiva para la paz mundial, dado que, por ejemplo, transformar “la liberación de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en cualquier parte del mundo en una cuestión de seguridad nacional” podría llevar a que tanto los aparatos estadounidenses de inteligencia y militares consideren que la “construcción de una nueva autopista, de un oleoducto o de una planta fabril o de energía” en un país en desarrollo provocaría el aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y, por lo tanto, sería clasificado “como amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos”. De aquí entonces, la mega potencia del Norte, “dependiendo de lo que se trate, o de quién se trate, se sentiría justificado y hasta obligado a interrumpir dichas obras” y, de esta forma, “el imperialismo ‘verde’ se convertiría en un deber de Estados Unidos” (Tennenbaum, 2021). Pero no solo se trataría de intervenciones en países en vías de desarrollo como los países amazónicos u otros, ya que al “asumir el papel de ‘gendarme’ de la política climática colocará al gobierno de Biden en conflicto con los intereses de muchos países”, tales como Rusia y China entre otros, lo que podría provocar un conflicto de gran escala (Tennenbaum, 2021).

En síntesis, con esta orden, Biden continuó y acentuó la tendencia a potenciar las instituciones armadas y redes de seguridad e inteligencia estadounidenses bajo el argumento de la lucha contra el cambio climático. Por ejemplo, pocas semanas después de emitida esta orden, el Enviado Presidencial Especial para el Clima, John Kerry (exsecretario de Estado de Barack Obama) viajó a Bruselas para reunirse con los líderes de la Unión Europea. En esa oportunidad, Kerry sostuvo reuniones con el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, en las cuales ambos señalaron que Alianza Atlántica debía “desempeñar un ‘mayor papel’ en la lucha contra el cambio climático, puesto que el calentamiento global ‘hace que el mundo sea más inseguro’...” (Stoltenberg y Kerry defienden, 2021). Además, Kerry afirmó que “Washington no tiene ‘mejores socios’ frente a la crisis climática que la UE” y destacó “la importancia de que Estados Unidos y los Veintisiete se ‘alineen ahora’ en ese ámbito” (Stoltenberg y Kerry defienden, 2021).

## **Conclusión**

Resulta evidente que muchos de los problemas y variables que componen la llamada crisis ambiental global, precisamente por su carácter global, deben ser tratados por el conjunto del sistema internacional. Esta es una idea compartida, por lo menos desde la Conferencia de Estocolmo 72, y sobre la cual existe un amplio consenso. Por cierto, implementar acuerdos ambientales internacionales democráticamente aceptados por los estados significa tensionar en cierto grado el concepto más clásico de soberanía nacional en beneficio de la totalidad del sistema. En este sentido, la discusión por lo general ha versado sobre las mejores formas de lo que sería una gobernanza ambiental global que, de cuenta de un sistema justo y equitativo, en donde se puedan conjugar las diferentes miradas, sobre todo Norte-Sur, que existen frente a esta problemática.

Pero más allá de este consenso relativo, muchas de las propuestas del norte global tendientes a crear instancias supranacionales con capacidad de intervenir de manera inmediata y urgente, incluso militarmente, a “cualquier” estado por razones referidas a crímenes ambientales y ecológicos, son recibidas con gran escepticismo por el Sur. ¿Quiénes van a componer esas instancias? ¿Qué estados serán intervenidos? ¿Existe algún analista de política mundial, mínimamente objetivo, que crea que Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia o China podrían ser intervenidos militarmente por razones ecológicas?

Lo cierto es que estas propuestas, que se justifican bajo el discurso relativo a la globalidad y universalidad del problema, no dan cuenta de las enormes asimetrías de poder real que existe en el sistema internacional. Estas propuestas que buscan crear organismos internacionales con capacidad de intervenir a los Estados nación, siempre están dominadas y controladas por los estados más fuertes y poderosos.

Al respecto, las iniciativas que surgen en relación a la temática ambiental, de una u otra forma, son excusas para justificar nuevas formas de intervencionismo de raíz eurocéntrica y occidentalocéntrica sobre el Sur que, precisamente, cuenta con ecosistemas, recursos naturales, biodiversidad y otras características que el *establishment* del poder del norte global, particularmente Estados Unidos y sus aliados de la OTAN, consideran fundamentales para sus intereses estratégicos y de seguridad nacional.

## Bibliografía

Arcanjo, M. (2019). *Has Climate Change Rendered the Concept of Sovereignty Obsolete?* Climate Institute. <http://climate.org/wp-content/uploads/2019/01/Has-Climate-Change-Rendered-the-Concept-of-Sovereignty-Obsolete.pdf>

Biden, J. (2021). *Executive Order On Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

Beck, U. (2008). ¿Qué es la globalización? falacias del globalismo, respuesta a la globalización. Paidós.

Bender, B. (9 de marzo de 2013). Chief of US Pacific Forces Calls Climate Biggest Worry. *Boston Globe*. Chief of US Pacific Forces Calls Climate Biggest Worry The Boston Globe.

Conca, K. (1994). Rethinking the Ecology-Sovereignty Debate. *Millennium: Journal of International Studies*, 23 (3), 701-711. <https://doi.org/10.1177/03058298940230030201>

Dalby, S. (2004). Ecological Politics, Violence, and the Theme of Empire. *Global Environmental Politics*, 4 (2), 1-11. <https://doi.org/10.1162/152638004323074156>

Dalby, S. (2014). Environmental Geopolitics in the Twenty-first Century. *Alternatives: Global, Local, Political*, 39 (1), 3-16. <https://doi.org/10.1177/0304375414558355>

Department of Defense. (2019). *Report on Effects of a Changing Climate to the Department of Defense*. Department of Defense. [https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/01/sec\\_335\\_ndaa](https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/01/sec_335_ndaa)

Eckersley, R. (2007). Ecological Intervention: Prospects and Limits. *Ethics & International Affairs*, 21(3), 293 – 316. <https://doi.org/>

org/10.1111/j.1747-7093.2007.00101.x Estenssoro, F. (2020) *Historia del Debate Ambiental en la Política Mundial, 1945-1992. La perspectiva latinoamericana (nueva edición corregida y aumentada)*. Biblos.

Elliot, L. (2002). *Expanding the Mandate of the UN Security Council to Account for Environmental Issue*. United Nations University Institute of Advanced Studies. [https:// archive.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Elliot.pdf](https://archive.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Elliot.pdf)

Estenssoro, F. (2010). Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. *Universum*, 25 (2), 57-77. [https://www.scielo.cl/pdf/universum/v25n2/art\\_05.pdf](https://www.scielo.cl/pdf/universum/v25n2/art_05.pdf)

Expok (26 de julio de 2011). ONU considera “cascos verdes” para mantener la paz debido a que el cambio Climático es ya una amenaza. *ExpokNews*. <https://www.expoknews.com/el-cambio-climatico-es-ya-una-amenaza/>

Falk, R. (2002). *La Globalización depredadora*. Siglo XXI.

Hague Declaration on the Environment. (1989). *International Legal Materials*, 28 (5), 1308-1310. <http://www.jstor.org/stable/20693363>

Held, D. (1999). *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós.

Karckainen, B. C. (2004). Post-Sovereign Environmental Governance. *Global Environmental Politics* 4 (1), 72-96. <https://www.muse.jhu.edu/article/53882>.

Keane, J. (2008). *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Ha cer editorial. Kennan, G. F. (1970). To Prevent a World Wasteland: A Proposal. *Foreign Affairs*, 48(3), 1970, 401-413. <https://www.jstor.org/stable/20039452>

Litfin, K. T. (1997). Sovereignty in World Ecopolitics. *Mershon International Studies Review*, 41 (2), 167–204. <https://doi.org/10.2307/222667>

Naciones Unidas (1972) *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972*. (A/CONF.48/14/Rev.1). Naciones Unidas. <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf> Stoltenberg y Kerry defienden un mayor papel de la OTAN frente al cambio climático. (10 de marzo de 2021). *EFE*. <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/stol-tenberg-y-kerry-defienden-un-mayor-papel-de-la-otan-frente-al-cambio-climatico/10001-4484515>

Tamames, R. (1991). *Un Nuevo Orden Mundial*. Madrid: Espasa-Calpe.

Taylor, M. D. (1974). The Legitimate Claims of National Security. *Foreign Affairs*, (52), 575-594. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1974-04-01/legitimate-claims-national-security>

Tennenbaum, J. (8 de abril del 2021). *Biden mira a una nueva era de imperialismo verde*. Solidaridade IberoAmericana. <https://msiainforma.org/es/espanol-biden-mira-a-una-nueva-era-de-imperialismo-verde/>



**Segunda parte**

**América Latina frente a la tensión entre  
China y EE. UU.**

**Diálogo entre expert@s**



## Capítulo 4

# América Latina en la geopolítica del siglo XXI

## La declinación de Estados Unidos y el ascenso de China

*Mónica Bruckmann, Miguel Ángel Barrios y Tamara Lajtman*

El presente capítulo expone el conversatorio realizado el 29 de julio del 2021 entre las y los expertos geopolíticos latinoamericanos, la Dra. Mónica Bruckmann, de la Universidad Federal de Río de Janeiro; la Dra. Tamara Lajtman, de Unidad de Análisis Geopolítico del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica [CELAG]; y el Dr. Miguel Ángel Barrios, del Instituto Superior Goya de Argentina. Este conversatorio fue organizado por el proyecto Fondecyt N.º 1 190 481, “América Latina en la Geopolítica Ambiental Pos-Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones” (1989-2017), y el GT de CLACSO Geopolítica, Integración y Sistema Mundial.

### **La Declinación del ciclo Hegemónico de EE. UU.**

*Desde hace ya algunos años, se ha señalado, entre otros por Immanuel Wallerstein, que Estados Unidos, el hegemón que se impone tras el término de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra en su fase de declinación. ¿Están de acuerdo con esta idea? Y si están de acuerdo, ¿cuál es*

*la dimensión real de esta declinación? ¿Se trata de una crisis temporal de la cual EE. UU. podría recuperarse o consideran que es una situación estructural y sin vuelta atrás? ¿Cómo ven que está reaccionando EE. UU. ante este proceso de declinación de su ciclo hegemónico?*

### **Mónica**

A lo largo de los últimos años este debate ha sido muy intenso. Personalmente me ubico entre aquellos que plantean que estamos frente a una transición hegemónica compleja. Los procesos económicos y políticos que marcan el escenario internacional reafirman esta tesis. Yo diría que Estados Unidos de América se enfrenta a dos grandes problemas en este momento de la nueva administración de Biden y de profundización de las transformaciones de la economía mundial que la crisis del COVID-19 ha acelerado.

En primer lugar, la gran crisis económica que atraviesa EE. UU. y que no tiene precedentes desde la Segunda Guerra Mundial se expresa en las altas tasas de desempleo, una creciente desigualdad social que se empieza a instalar como un problema estructural desde la perspectiva de su política interna y un crecimiento importante de su deuda pública, que lo coloca en el noveno lugar entre los países más endeudados del mundo. Esta deuda, que en gran medida se genera a partir del 2001 para financiar su política externa –que tuvo como eje central la llamada lucha contra el terrorismo global y las sucesivas guerras en el medio oriente–, representa alrededor del 135 % de su Producto Interno Bruto [PIB], está compuesta en más del 60 % por deuda externa, y tiene como primer acreedor a Japón y como segundo a China, con una participación creciente en la compra de bonos de la deuda pública estadounidense.

Entonces, esta llamada guerra comercial, para usar el título que dio la gran prensa internacional a la disputa hegemónica entre EE. UU. y China, en realidad es algo mucho más profundo. Me atrevería a afirmar que ya no es apenas una disputa por la hegemonía mundial, sino una transición hegemónica acelerada por la crisis

COVID-19, que tiene como nuevo centro del sistema-mundial a China, pero también potencias emergentes asiáticas y euroasiáticas, como India y Rusia. Parece estar emergiendo un orden mundial multipolar con una participación cada vez más importante de los países del Sur, que acumulan crecientes capacidades locales de producción científica y tecnológica, de organizar cadenas globales de valor, de redefinir el complejo industrial militar global, y se colocan en condiciones de disputar tecnologías de punta en áreas estratégicas, como las tecnologías de información y comunicación, la producción de energía limpia y renovable, los nuevos materiales y un conjunto de otros ciclos tecnológicos de bajo carbón. Es decir, estamos frente a una situación muy compleja de disputas geopolíticas y transiciones hegemónicas.

Un segundo aspecto que aparece en este análisis es que, desde el punto de vista de su política interna, China está avanzando muy rápidamente en la construcción de un amplio espacio de cooperación internacional, desde el 2013 cuando lanza el proyecto de la nueva ruta de la seda o Belt and Road Initiative [BRI], que está reorganizando a una velocidad impresionante el continente euroasiático y se está convirtiendo en el proyecto global más importante de intercambio comercial y colaboración científica y tecnológica a nivel mundial. En este momento el BRI tiene 138 países miembros o en proceso de formar parte del memorándum de entendimiento. Después de Naciones Unidas, que tiene 194 países miembros, la nueva ruta de la seda se coloca como el segundo espacio más importante de coordinación intergubernamental a nivel planetario. Pero, además, el BRI actúa también como una especie de gran paraguas, bajo el cual se articulan otros espacios subregionales de coordinación, como es el ASEAN, anterior al BRI; la Unión Económica Euroasiática, donde Rusia ocupa un papel central o el tratado RCEP (Alianza Económica Regional Ampliada), que nace en noviembre del 2020 como un espacio de cooperación bajo el liderazgo de China y sin la participación de EE. UU. El RCEP, formado por catorce países de Asia y Oceanía, representa aproximadamente el 30 % del PIB mundial.

Es decir, mientras China avanza y está desplazando el centro hegemónico del Atlántico al Indo-Pacífico, EE. UU. desarrolla una estrategia defensiva que tiene como principal objetivo contener a China y su acelerada expansión económica y política. Muestra de esta estrategia defensiva de EE. UU. es la creación de QUAD (Quadrilateral Security Dialogue) formado por Japón, Australia, India y el propio EE. UU., que trata de aproximarse nuevamente a países cada vez más centrales en la esfera de intereses geoeconómicos de China. En este contexto, parece evidente que la India comienza a jugar un papel sumamente importante entre el Atlántico y el Indo-Pacífico y entre los intereses de EE. UU. y de China.

### ***Miguel Ángel***

Pienso que la Posguerra Fría que parecía que se dirigía a la famosa “*pax americana*” y al “fin de la historia”, ha sido una falacia y al mismo tiempo estamos ante el surgimiento, acelerado por la pandemia, de un mundo multipolar de Estados continentales industriales. Hay que repasar que toda pandemia en la historia, antiguamente llamadas plagas, epidemias o pestes, no solo es una crisis sanitaria sino, también, una crisis de un modo de producción y acumulación económica, una crisis social y política y un cambio de orden mundial. Y, por lo tanto, el COVID-19 ya aceleró el ascenso del epicentro geoeconómico del mundo actual que, por primera vez en la historia, va a ser el Asia-Pacífico. Y en este aspecto, evidentemente vamos hacia un nuevo orden. Yo me inclino más hacia un orden multipolar que bipolar, como hay algunos autores, como por ejemplo Henry Kissinger, que habla de una bipolaridad EE. UU.-China.

Evidentemente, acompañando a toda la crisis de EE. UU. que explicó Mónica, quisiera agregar que hay una crisis que advirtió Huntington en su último libro, que no es el que más se nombra, o sea que no es el *Choque de Civilizaciones* sino *Quiénes Somos*, que fue el último libro antes de fallecer, y allí plantea que la identidad o el *ethos* cultural Americano se estaba viendo *hackeado* por la inmigración

hispanica y asiática, y que ponía en crisis al *ethos* fundante calvinista de las trece colonias originales. Por lo tanto, EE. UU. cada vez más se vuelve una nación multicultural y esto lo hemos visto con la presidencia de Trump. Ese multiculturalismo se evidenció en la votación en EE. UU., ya que está dividido culturalmente y toma fuerza la identidad en lo que respecta a América Latina. Esto es muy importante ya que su fuerza y motor es hispano-mexicano, es decir, México. Los inmigrantes mexicanos van hacia aquellos lugares que EE. UU. conquistó y arrebató a México en su momento por la fuerza, en el siglo XIX.

De este modo, EE. UU. está en estos momentos en una gran crisis de identidad cultural y de fragmentación, agregado a que está perdiendo la cuarta revolución tecnológica industrial con China. La está perdiendo al igual que sus aliados de la Unión Europea [UE]. En este sentido, la OTAN están en [situación de] debilidad con respecto a la Organización de Cooperación de Shanghai. De todas maneras, todo esto vuelve más peligroso a EE. UU., porque, en mi opinión, EE. UU. ha iniciado una militarización de la doctrina Monroe, que es una declaración unilateral. Por lo tanto, esto nos debe poner más atentos a los latinoamericanos.

### **Tamara**

No hay posibilidad de volver a una hegemonía imperial como la del pasado, y si bien es cierto que EE. UU. impone a su antojo sanciones unilaterales, inicia guerras, presiones económicas, domina en cierta medida organismos internacionales y conserva fundamentalmente el poderío comunicacional, es clave percibir que en los últimos años van apareciendo de forma muy palpable hechos concretos que ponen en evidencia que el mundo ya no es bipolar, como se pensó que sería o como fue momentáneamente tras la desaparición de la URSS. Y quizás la mal llamada guerra comercial con China, como la caracterizó Trump, y por supuesto la situación de pandemia, da muestra de la situación terminal de la hegemonía. Ya no existen consensos

sino dominación sin hegemonía. Creo que de manera esquemática también ampliando lo que decía Mónica de dos grandes ejes, yo pienso en por lo menos cuatro grandes pilares que dan cuenta de ese declive hegemónico: el económico, tecnológico, supremacía militar y la dimensión ideológica o cultural.

En lo que se refiere al dinamismo económico que le permitió a los EE. UU. de posguerra representar por lo menos el 50 % del PIB mundial, hoy es una cifra que se redujo, por lo menos a la mitad, y todo indica que seguirá descendiendo, por lo menos es la tendencia. A lo que también hay que agregar una infraestructura decadente en EE. UU., que, a diferencia de China que tiene una extensa red de trenes de alta velocidad, sigue con el uso de camiones para movilizar su mercancía, lo cual genera una pérdida de competitividad económica.

En el plano tecnológico y de innovación, también es notorio el traslado de la capacidad tecnológica hacia los países asiáticos, Mónica profundiza más en este tema.

En el plano militar, EE. UU. sigue siendo sin duda la primera potencia, pero es una supremacía que no ha logrado traducirse en una dominación efectiva, como muestran claramente los casos de Irán y de Afganistán. Igualmente ¿cómo reacciona EE. UU. ante esta situación?, hace pocas semanas se aprobó un presupuesto adicional para la defensa que va a costar más o menos 700 mil millones de dólares, para modernizar y mejorar capacidades militares con el objetivo declarado de disuasión de China y Rusia.

Otro tema que quisiera destacar es la dimensión cultural e ideológica, cada vez más compleja. EE. UU. sigue intentando manufacturar un consenso negativo en torno a la amenaza de China y Rusia como enemigos de la democracia, que socavan el poder estadounidense. Pero es un relato cada vez más difícil de sostener y eso se vuelve más claro con el impacto de la pandemia.

## **El ascenso de China como megapotencia global**

*¿Será China el nuevo hegemon del sistema-mundo capitalista? ¿Es posible una transición pacífica de un ciclo hegemónico a otro, sobre todo en los tiempos contemporáneos? ¿Cuándo China desplazará definitivamente a EE. UU. como primera potencia global? ¿Cómo analizan las relaciones de China con AMLC?*

### **Mónica**

Para responder a esas preguntas conviene echar un vistazo a la economía mundial. Si tenemos en cuenta el ranquin de las mayores economías del mundo de acuerdo al PIB en dólar ajustado a su poder de compra local [PPP], China ha pasado a ocupar el primer lugar desde el 2014, y las proyecciones que teníamos antes de la crisis COVID-19 indicaban que hacia el 2030 el PIB de EE. UU. representará apenas dos tercios del PIB de China, y hacia el 2050 la India pasaría a EE. UU., colocándose en segundo lugar en este ranquin de las mayores economías a nivel mundial, desplazando a EE. UU. a un tercer lugar. Todo indica que estas proyecciones elaboradas algunos años antes del COVID-19 tienden a acelerarse.

Los datos muestran que en el 2020 las inversiones chinas para el avance del BRI fueron superiores a la planificación anterior a la crisis COVID-19, permitiendo una reorganización de las cadenas de suministro asiáticas para atender las industrias chinas, además de los avances importantes en proyectos de infraestructura al servicio de las nuevas cadenas de valor subregionales y, por imposición de las cuarentenas, más próximas al territorio chino. Desde nuestro punto de vista, todas las condiciones que China está generando en relación a la creación de esta gran economía euroasiática, que ahora incluye prácticamente todo el continente africano, inclusive con proyectos de infraestructura extremadamente importantes de decenas de nuevos y antiguos puertos que se están repotenciando en el continente

africano y alrededor del Mar Rojo, conectados a una gran red multimodal de carreteras y trenes de alta velocidad que atraviesan el continente, siguen potenciando a la economía china.

Estos avances de China en África, Asia Central y con proyección hacia el medio oriente y el Mediterráneo, están obligando a Europa a establecer acuerdos importantes dentro del marco de la nueva ruta de la seda. Si no lo hicieran, simplemente quedarían fuera de muchos ciclos tecnológicos, industriales y de servicios, sin posibilidad de competir en la economía mundial.

Coincido con Miguel Barrios cuando afirma que estamos avanzando hacia el establecimiento de un nuevo orden económico mundial, no necesariamente bipolar ni unipolar, sino muy probablemente hacia un orden multipolar, donde Asia juega un papel central, pero también África en la medida que recupera su visión Panafricana, que es exactamente lo que está haciendo para poder sentarse a la mesa de negociaciones con China, que comienza a asumir un papel central en la definición y conducción de la economía mundial, pero con la participación de algunas economías emergentes de África y Asia que tienen participación cada vez más destacada en el ranking de las mayores economías del mundo. Estamos viendo la configuración de un mundo multipolar. El día de ayer un alto funcionario de EE. UU. se reunió con el primer ministro hindú, precisamente para discutir la creación de un acuerdo en el marco del cual se permita aproximar la India a EE. UU, dentro de esta política externa que hemos calificado como “defensiva”, en el contexto de una disputa geopolítica que se desplaza del Atlántico hacia el Indo-Pacífico.

Cabe preguntarnos ¿cómo EE. UU. conseguirá contener la política externa china, contener su creciente dinamismo económico? Creo que esta transición hegemónica no será una transición pacífica, pues estamos viendo crecientes tensiones y amenazas de intervención militar en algunos países de Asia e, inclusive, de América Latina. Este proceso fue muy evidente durante la gestión Trump, pero con Biden esta política se mantiene, tal vez con otros elementos más sofisticados. Nos referimos a este conjunto de estrategias sobre las

cuales ya existe una literatura importante, como las llamadas “guerras híbridas”, las “revoluciones coloridas” y, en general, los intentos de desarrollar una dominación de espectro total, que parece estar en la base de estas nuevas estrategias, digamos, más sofisticadas y que utilizan mecanismos altamente tecnologizados para impactar a la opinión pública y crear condiciones y mecanismos de intervención en la política interna y la soberanías de muchos países que se definen como “amenazas” e inclusive “enemigos” de la seguridad nacional de EE. UU. al no compartir su visión de defensa y política externa. Entonces, el mundo para EE. UU. se divide entre los amigos y aliados, y los países enemigos. Desde esa visión, no hay espacio para posiciones intermedias.

De otro lado, la política externa China sigue la tradición del pensamiento político de Sun Tzu, que se expresa en una estrategia de disuasión de cualquier conflicto armado, para lo cual ha iniciado, hace algunos años ya, una ampliación de su gasto militar y actualmente desarrolla una creciente cooperación con Rusia en esta área. Los datos del Instituto Internacional de Pesquisa para la Paz de Estocolmo [SIPRI] muestran que China ha pasado del 2 % del gasto militar mundial en el 2010 al 13 % en el 2020, mientras que EE. UU. ha disminuido su participación del 50 % al 39 % en el mismo periodo. No me parece que a China le interese promover una guerra más en el mundo, pero sí está creando mecanismos de disuasión frente a pretensiones militaristas de EE. UU. en algunas regiones que considera áreas de influencia estratégica, como lo es América Latina.

### ***Miguel Ángel***

Suscribo lo que se analiza. Pienso primero que la transición del ascenso y declinación no es tan rápida, es decir, EE. UU. como toda “República Imperial” en la definición de Raymond Aron, va a pelear, va a ejercer políticas agresivas en regiones del mundo, por lo tanto, la transición, como todo cambio de orden mundial, no va a ser pacífica. Nunca hubo un cambio de orden mundial sin guerra de por medio.

De hecho, estamos viendo ya guerras cibernéticas que son las nuevas guerras del futuro pero que ya están, y la guerra por los recursos naturales nos toca mucho a nosotros.

Con respecto a África, por ejemplo, EE. UU. como dijo Mónica, creó hace aproximadamente siete años la sexta flota o sexto comando. África es uno de los continentes más ricos del mundo en biodiversidad y minerales.

También en América Latina la situación va a ser tensa. Por ejemplo, en Argentina hay cierta tensión porque hay una base científica que se creó en la provincia de Neuquén durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, con el gobierno chino, y durante el gobierno de Macri hubo una gran presión de Donald Trump para que se cierre ese polo científico en Neuquén y allí instalar una base militar de los EE. UU.

Y por el otro lado está la política de disuasión. Evidentemente China lo hace con esa filosofía confuciana y de aproximación indirecta de Sun Tzu, que está en su esencia de nación, y se ve hoy más poderosa que EE. UU. Hay que estudiar bien la organización dentro del poder militar, cuando analizamos a la Organización de Cooperación de Shanghái, que ha reemplazado a la OTAN como la organización más poderosa del mundo, compuesta por China, Rusia, Irán, la India, Turquía, o sea países observadores y países miembro. Dentro de eso, evidentemente, hay una alianza militar muy específica entre China, Rusia e Irán. Eso se ve en medio oriente, en Siria, por ejemplo, dónde el objetivo final era Irán y no pudieron llegar porque la Organización de Cooperación de Shanghái venció a EE. UU. La cara visible de este triunfo fue Hezbolla y las fuerzas populares sirias, pero en realidad ya estaban apoyados por la Organización de Cooperación de Shanghái, quien actuó en esa guerra, más la diplomacia multilateral del Papa Francisco.

## **Tamara**

Estoy totalmente de acuerdo, y también estoy más inclinada a pensar que la crisis transitoria no va a dar lugar a una hegemonía mundial tal como se configuró en el mundo de post Segunda Guerra, sino que más bien policéntrico, hacia el centro de mayor dinamismo, pero policéntrico al fin.

Algunas cifras como para complementar lo que dijeron Mónica y Miguel Ángel. Por ejemplo, el rol protagónico de China en la cadena de suministros global. China lidera con poco más del 30 % del comercio mundial de artículos electrónicos y del 80 % de las tierras raras del mundo, representa alrededor del 77 % de la producción mundial de las baterías de litio y produce alrededor del 56 % del acero a nivel mundial, sin duda la situación de pandemia fue un catalizador de esa tendencia que ya venía de años anteriores. En relación con la magnitud del crecimiento chino, por ejemplo, se puede pensar en la elaboración y la distribución de las vacunas, lo que se conoce como la diplomacia de las vacunas. China lidera con muchísima ventaja mientras que Biden recién va empezando. Era algo que Trump no había empezado y que Biden comienza algunos meses tarde, con la donación de vacunas y con el mecanismo COVAX. Pero bueno, más allá del rol de la distribución de vacunas, por ejemplo, el 90 % de los antibióticos se hacen en China que, además provee cerca del 80 % de las materias primas para todos los medicamentos a nivel mundial.

En el plano de la salud quizás no se hable tanto de ese protagonismo. Enfocándome en la parte de las preguntas sobre la posible transición pacífica, son muy pocos los analistas que esperan enfrentamiento directo en territorios entre EE. UU. y China, pero la escalada de la guerra económica, tecnológica, política puede tener impactos muy concretos en los mercados, en la posibilidad de financiar deudas, en la presión para mantener una línea de acción diplomática con EE. UU. o con la UE frente a alianzas con China o con Rusia.

Siempre me acuerdo de un libro de Brzezinski donde decía que la peor pesadilla era una alianza chino-soviética, que es algo que está

muy vigente, y muchos *thinks tanks* occidentales van ubicando ese relato del retorno de la Guerra Fría. Pero algo que quisiera destacar para tener cuidado al movernos dentro de estas apreciaciones es que la Guerra Fría nunca fue fría en los territorios periféricos y en América Latina en particular. Quizás estemos presenciando algunos paralelismos en ese sentido, por ejemplo, la guerra híbrida contra Venezuela, que sigue siendo la zona de principal tensión regional, especialmente con la frontera con Colombia. Si bien ese es un escenario de conflicto interestatal, sigue siendo una opción reservada, aunque se planteó con fuerza bajo la administración de Trump. Hay que atender a qué repercusiones pueden tener todas las acciones y tensión que vive Colombia hoy, seguidas de un despliegue contrain-surgente y represivo contra Venezuela.

Quizás otro punto en ese sentido es que existen conflictos en otras zonas del mundo que pueden llegar a tener repercusión en nuestra región. Un ejemplo es la estrategia de expansión propuesta por la OTAN para enfrentar la tensión entre Ucrania y Rusia, por supuesto promoviendo la desestabilización de las fronteras que podría llegar a ser replicada en la región mediante un mayor acercamiento a Colombia que es socio global de la OTAN desde el 2018. También hace poco leí un informe del profesor Evan Ellis, del Instituto del Colegio de Guerra del Ejército de los EE. UU., asesor del Comando Sur de EE. UU., que fue publicado por el CSIS, uno de los *think tanks* más influyentes en el plano de seguridad y defensa dentro de EE. UU. Él planteaba la posibilidad de que China pudiera llegar a disuadir o a persuadir a algunos actores estatales en América Latina, para permitir que el ejército use sus puertos, sus campos aéreos u otras instalaciones, en el apoyo de instalaciones militares contra EE. UU. También hay que destacar que, en todos los discursos y documentos a nivel militar de seguridad, los argumentos son disuadir a China y a Rusia, pero también a Irán.

## **Posibles reacciones de EE. UU. hacia nuestra región frente a su creciente tensión con China**

*Desde la Doctrina Monroe en adelante, Estados Unidos ha visto a nuestra región como su “patio trasero” y se ha caracterizado históricamente por intervenir sobre aquellos gobiernos que ha considerado contrarios a sus intereses. ¿Cuáles creen Uds. que serán las políticas de EE. UU. hacia nuestra región bajo el Gobierno de Biden y lo que resta de esta tercera década del siglo XXI? ¿Cómo visualizan Uds. las estrategias de control y dominación política de la región por parte de EE. UU.?*

### **Mónica**

Creo que tenemos que establecer una diferencia entre el discurso de Estados Unidos en relación con América Latina, y lo que realmente puede hacer para reorganizar sus intereses estratégicos en la región frente a China, que ya se ha convertido, desde hace varios años, en el primer aliado comercial de prácticamente todos los países de la región, y, en este momento, es el país que representa la mayor inversión extranjera directa en prácticamente todos los países latinoamericanos, inclusive en aquellos que históricamente fueron aliados estratégicos de EE. UU. Es importante analizar este proceso desde la perspectiva que Tamara planteó, es decir, la dimensión ideológica.

El discurso oficial de Estados Unidos con Obama, el que tuvo Trump y ahora el que está redefiniendo Biden, siguen una misma línea ideológica y expresan la misma estrategia militar para América Latina. Sin embargo, la materialidad económica para llevar adelante esas pretensiones y esas estrategias se ha debilitado mucho. Infelizmente todavía continuamos siendo el lugar de los “cachivaches” de EE. UU. Todavía tenemos algunos gobiernos totalmente sometidos a la visión de mundo de una potencia en declinación y de un país cada vez con menores condiciones diplomáticas, económicas y políticas de concretizar su proyecto estratégico y reorganizar sus intereses

en la región. Y es justamente en ese contexto que se fortalece la estrategia de fuerza, la estrategia militar y otras estrategias más sofisticadas, como las que ya mencionamos, de interferir en la política interna de los países de la región a través de mecanismos altamente tecnologizadas de manipulación de la opinión pública, etc.

Me gustaría compartir una anécdota para mostrar que se trata de una tendencia de hace ya algunos años, más antigua inclusive que la administración Trump. En la última fase de la administración del presidente Obama, EE. UU. aprobó un decreto que declaraba a Venezuela una “amenaza inusual y extraordinaria” a su seguridad nacional. EE. UU., lleva este decreto para ser discutido y aprobado en una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países de la OEA. En viaje hacia la sede de esa reunión, el presidente Obama hace una parada en Jamaica, pequeña isla del Caribe que no recibía a un presidente de los Estados Unidos hace algunas décadas. Obama es recibido con gran destaque de la prensa nacional y como visita ilustrísima, además de recibir honores diplomáticos durante las casi 24 horas que duró su breve estadía. Al día siguiente, en la votación de la OEA para aprobar la declaración de Venezuela como amenaza inusual a la seguridad nacional de EE. UU., Jamaica vota en contra de la propuesta. Este hecho anecdótico es muy interesante. Vale destacar que Jamaica dependía del petróleo venezolano y tenía relaciones muy estrechas con Petrocaribe, la empresa de petróleos venezolana para el Caribe.

A esto me refiero cuando digo que hay una dimensión ideológica y hay una materialidad que está destruyendo las condiciones reales de llevar adelante esas estrategias. Es evidente que es un camino de crecientes tensiones que se expresaron en innumerables amenazas del presidente Trump, durante su gestión, de intervención de todo tipo, incluso militar, a Venezuela. ¿Cuál fue la respuesta de China y Rusia frente a estas amenazas? Enviaron algunas embarcaciones marinas de guerra a la zona del Caribe. Una típica acción de disuasión militar. Yo creo que el papel que están jugando China y Rusia en

este momento en América Latina es un papel de disuasión de pretensiones de intervención militar de Estados Unidos en la región.

Existen también otros elementos poderosos de disuasión económica, como el impacto que tiene China en la economía de Estados Unidos y en la economía mundial. Tal vez se ha dado poca visibilidad a los fracasos de la política económica de Estados Unidos a nivel global. El primero es en relación a la tecnología 5G, que como sabemos tiene enorme impacto en los nuevos ciclos industriales, ya que es la base tecnológica de la Revolución 4.0. O sea, impacto en las tecnologías de información y comunicación de cara a los nuevos ciclos tecnológicos en pleno desarrollo; la internet de las cosas, la telemedicina, etc.

Ciertamente la pandemia ha acelerado este proceso. Gran parte de la actividad económica mundial se hace ahora remotamente a partir de una diversidad de plataformas de comunicación y gestión a distancia que se han perfeccionado de una manera impresionante durante los últimos 18 meses y que eran muy poco usadas antes del 2020. Es evidente el gran fracaso que ha tenido EE. UU. en impedir la difusión de la tecnología de comunicación inalámbrica 5G, que no domina, y en relación con la cual China tiene, sin lugar a dudas, una supremacía tecnológica.

Estados Unidos impuso a sus aliados y socios en el mundo y a su principal empresa de telefonía móvil, Apple, no asumir la tecnología 5G. Algunos países inicialmente aceptaron, pero paulatinamente han tenido que aceptar esta nueva tecnología, por una simple razón: si quedan fuera de ella, pierden competitividad y, en buena cuenta, quedan fuera del nuevo patrón tecnológico dominante. La empresa Apple acaba de anunciar hace algunas semanas que en el 2021 comenzarán a producir teléfonos con tecnología 5G, con lo cual será una de las últimas grandes empresas productoras de telefonía móvil en migrar hacia ese patrón tecnológico. Podemos imaginar el precio económico y comercial que Apple tendrá que pagar por la demora en esta mudanza, quedando a la saga de sus principales competidoras en el mundo.

Otra gran derrota de EE. UU. es en el campo de las redes sociales. China viene invirtiendo hace algunos años en productos culturales en el marco de lo que denominó la “hegemonía cultural”. La plataforma china Tik Tok, que permite crear y compartir pequeños videos, se convirtió en la principal red social del mundo, con más de mil millones de usuarios. Estados Unidos prohibió esta red social en su territorio, prohibió que sus empresas de capitales estadounidenses trabajen con esta red social, pero la prohibición no duró más de 48 horas. Fue anulada por la propia Justicia de los Estados Unidos. Esta fue la segunda gran derrota con relación a China.

### ***Miguel Ángel***

Pienso que la característica principal del nuevo orden mundial es su multipolaridad. Para hacer una proyección de la geopolítica global, es que los actores serán estados continentales industriales. Estados continentales, o sea el estado-nación ha quedado ya desplazado. China es un estado continental industrial, una nación-estado continental. Rusia lo mismo, EE. UU. lo mismo, la India lo mismo. Entonces ahí vemos al desafío de América Latina. Brasil es más de la mitad de Sudamérica, pero no la historia de Brasil. Solo va a haber integración de América Latina a partir de la integración de América del Sur, porque México está fuera de la “isla latinoamericana”, más allá de todo el esfuerzo que hace AMLO (Andrés Manuel López Obrador). Claro que tiene fuerza cultural, que es la fuerza mexicana, que es como dijo Porfirio Díaz, “tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”. Ese es el problema de México.

Entonces, nosotros en este momento dependemos en lo inmediato de qué va a pasar en Brasil en dos años. Fundamental es la derrota de Bolsonaro y por supuesto que, al mismo tiempo, lo que yo siento es que hemos fracasado. Pero en términos constructivos lo digo, no en términos de autocondenarnos. Se ha señalado que la política de la cultura no es buena. Cómo puede ser que el MERCOSUR no haya podido implementar, salvo algunos procesos educativos, el sistema

inmediato de homogenización de títulos de todos los niveles. Es decir, se habla de eso, de política cultural, pero en los hechos no ocurre. En el tema de intercambio, donde más se logró fue en los colegios militares paradójicamente, y no en las universidades.

Nos seguimos pensando como islas, entonces, también entender desde Brasil ¿qué pasó con la guerra de la Triple Alianza? De lo contrario, un paraguayo, siempre en sus concepciones culturales del encierro, de la mediterraneidad, va a seguir desconfiando del brasileño. Música de desconfianza común. En el inicio de una política de la cultura, voy a rendir un homenaje sincero al comandante Chávez, porque creó TELESUR. Brasil, a pesar de la oposición venezolana, llevó al carnaval de Río la estatua de Simón Bolívar, y 200 millones de brasileños se enteraron quién era Simón Bolívar. Entonces, en ese sentido pienso que, sin una política de la cultura, que retome, por ejemplo, la concepción Sanmartiniana para la hermandad argentino-chilena o la hermandad Sudamericana, es imposible avanzar en la integración. Sin una política de la cultura, América Latina no va a lograr la integración Sudamericana y no vas a ver, por lo tanto, integración latinoamericana.

### ***Tamara***

Creo que lo primero que hay que hablar sobre ese tema es una continuidad de una política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. Esto va mucho más allá del gobierno de turno. Para pensar en un cambio de política hacia América Latina, hay que pensar en un cambio de sistema político estadounidense y eso está muy lejos de ocurrir, eso no se avizora en el escenario político de ese país en mi opinión.

Entonces, voy a ser sintética. Empecemos con Cuba. Biden empezó con silencio con relación a Cuba, pero la semana pasada quedó muy claro cuál va a ser la política. Ya se impuso una sanción del Departamento del Tesoro a un funcionario del gobierno cubano y a una brigada del Ministerio del Interior, si no me equivoco, por su

papel en facilitar la represión a las protestas en la isla. Esto marca de manera muy clara esos primeros pasos para presiones al régimen cubano.

Otro punto clave es que, al ser un gobierno demócrata, es esperable que tome la asistencia para el desarrollo como uno de los pilares fundamentales articulados a la diplomacia. La asistencia para el desarrollo es una reconocida arma de poder blanda y entre sus numerosos objetivos, están el cambio de régimen y la de desestabilización. Pero Biden en continuidad con Trump, viene impulsando la asistencia para el desarrollo como un condicionante a la lucha anticorrupción, esa es la clave. Por ejemplo, hace poco el director para el hemisferio occidental del Consejo de Seguridad Nacional estadounidense definió literalmente la lucha contra la corrupción como uno de los ejes principales de la política de Biden hacia la región. Eso sin duda es uno de los rubros prioritarios para los años que vienen y contribuye a las posibilidades del *Lawfare* contra la izquierda regional.

Articulado también con la asistencia para el desarrollo, hay que pensar en todo lo que es la política migratoria. Lo cierto es que Biden empezó con un discurso de cambiar la política de línea dura de Trump, pero frente a un primer desafío en la frontera sur que, aunque no se diga abiertamente, es una situación de crisis humanitaria, no se notan cambios. También está la dramática situación de Haití, que todo indica que ya se viene configurando en altas instancias del gobierno como potencial desestabilizador, que va profundizar aún más esa crisis migratoria y humanitaria.

Lo cierto es que, actualmente, lo que viene promoviendo la nación estadounidense es una continuidad con la política esencialmente punitiva, articulada a la asistencia para el desarrollo, más condicionada a medidas anticorrupción. O sea, se asigna x cantidad de plata con la condición de que se implementen medidas anticorrupción. Eso principalmente en el Triángulo Norte de Centroamérica. Y eso se vincula de manera muy clara con la seguridad nacional de Estados Unidos y, por supuesto, está vinculado con la asistencia para la seguridad.

En ese punto, también hay que destacar que van a seguir siendo prioritarios los esfuerzos antinarcóticos en el continente y el brazo militar va a seguir fortalecido. Se pensaba que se iba a suavizar con Biden, pero, por ejemplo, hace poco el almirante Craig Faller, quién pronto dejará de ser el jefe del Comando Sur, en una intervención ante el comité del Senado, solicitó activos de inteligencia adicionales, un incremento de fondos para cooperación en seguridad, más programas como IMET, más ejercicios conjuntos con el argumento de que son el principal método para bloquear los intereses militares chinos en el continente.

Otro tema clave es la ciberseguridad que tendrá un protagonismo importante. Por ejemplo, la presencia de la empresa Huawei en el hemisferio occidental se considera como una amenaza al ciberespacio, y a la inteligencia cibernética. El rubro de la infraestructura también es clave, ya que hay una serie de proyectos vinculados a eso, al financiamiento de infraestructura para tratar de contener lo que va avanzando china en ese rubro.

Y por último hay que destacar, y ya para cerrar, la cuestión de la diplomacia de la vacuna, con Biden tratando de llegar a alcanzar la influencia china en este rubro, y de Rusia en menor medida. Es interesante observar que todas las donaciones de vacunas que se hacen, por ejemplo, en Paraguay quedó muy claro, la dinámica es “te doy vacunas y te doy una serie de condicionantes financieras, de acercamiento en términos de seguridad”, bueno, todo el paquete. Esta mirada sería, muy esquemáticamente, la situación que creo que se viene.

## **Oportunidades y desafíos de América Latina y el Caribe en la geopolítica de la primera mitad del siglo XXI**

*¿Qué pasa con la situación interna de AMLC frente a esta situación?  
¿Cuáles son las oportunidades y desafíos que enfrenta y enfrentará América Latina y el Caribe, frente a esta tensión de poder global entre EE. UU. y China, principalmente? ¿Qué debemos hacer?*

## ***Mónica***

Yo diría que, a grandes dimensiones, desde el punto de vista académico-político, tenemos grandes desafíos teóricos. Evidentemente, para comprender la complejidad del momento es necesario un análisis más profundo y de larga duración de lo que estamos viviendo.

Pero yo quería referirme a algunos aspectos que tienen que ver con una disputa ideológica teórica en el campo del conocimiento y en el campo estrictamente académico, cómo influencia en la dimensión política de la articulación de este proceso. Existen algunos conceptos que fueron creándose y que toman de repente gran relevancia en las investigaciones, los estudios, la prensa, que tienen que ser profundamente cuestionados, porque son conceptos orgánicamente articulados a procesos de intervención, de injerencia de todo tipo en otros países. Tal vez uno de los ejemplos más claros de estos conceptos sea el de “estado fallido”, o sea que no es capaz de autogobernarse, que ha perdido la posibilidad de controlar el territorio y que por lo tanto tiene que tener una intervención desde fuera para poder hacer de ese estado un país gobernable. Es el caso de Haití, con este concepto muy elegante y sofisticado de estado fallido se justificó la intervención “humanitaria”, militar y de todo tipo.

De igual forma, hay otro nuevo concepto que empieza a ponerse muy de moda y comienza a tener una presencia muy grande en la prensa, en los informes de algunas agencias internacionales, es el de diplomacia coercitiva. La OTAN particularmente, está produciendo algunos informes utilizando el concepto de diplomacia coercitiva, también muy elegante, que no significa otra cosa que la justificación teórica y política de los bloqueos económicos, que hicieron históricamente a Cuba y qué están haciendo a Venezuela. Y que de repente aparecen como un instrumento legitimado internacionalmente a partir de un concepto elegante y sofisticado pero que reedita viejos mecanismos de intervención a las soberanías nacionales. Entonces, yo creo que desde el punto de vista teórico tenemos este gran desafío.

Desde el punto de vista político hay una palabra clave aquí que es el de soberanía; de los estados, de las naciones, de los pueblos. Soberanía como principio fundamental de la carta de Naciones Unidas, como principio fundamental de todo el movimiento de países no alineados, el tercer mundo que surge el año 1955 y que crea todo este debate y la acción política tan importante en los años sesenta y setenta. Yo creo que estamos frente a la necesidad de recuperar estos principios fundamentales de convivencia internacional y de relaciones interestatales. Y la soberanía en nuestra casa, en América Latina, tiene que ver con tomar el pulso a que se nos viene como proceso económico. Es decir, nuestra región tiene recursos naturales estratégicos fundamentales para los ciclos tecnológicos e industriales en desarrollo y los ciclos emergentes. Uno de los grandes debates que hemos tenido las últimas semanas es sobre la descarbonización de la economía mundial, la necesidad de adoptar una serie de medidas globales para frenar el cambio climático y conseguir lo que el acuerdo de París estableció: la neutralidad climática en el 2050.

China es uno de los pocos países que dice: “vamos a alcanzar esa meta de la neutralidad climática el 2060, con una emisión de carbono más alta hasta 2030 y luego vamos a empezar a bajar hasta una neutralidad el 2060”. O sea, diez años después que el resto del mundo, según las estrategias planteadas. Pues bien, cuando uno hace el análisis de qué van a significar estos proyectos de descarbonización de la economía mundial en Europa, China y Estados Unidos, o sea el desarrollo de tecnología de bajo carbono, con producción de vehículos eléctricos y producción de instrumentos de energía renovable, como las turbinas de energía eólica, las placas fotovoltaicas, vemos que va a ocurrir un consumo intensivo de minerales críticos o estratégicos, donde de una paleta de ocho a once de estos minerales críticos, América Latina cuenta con una de las mayores reservas mundiales.

Entonces, lo que tenemos adelante hacia el 2030, o por los próximos 30 años, o sea al 2050, cuando se consiga la neutralidad climática según las planificaciones actuales, es que vamos a tener un consumo que se va a multiplicar exponencialmente de estos

minerales o recursos estratégicos. Entonces, vamos a tener una pirámide de la economía mundial, que en su punta van a estar estas tecnologías limpias, pero en su base se verá un efecto devastador ampliado, destructivo y contaminador, ya que en la base de esta economía mundial estará la actividad extractiva en los territorios que tienen grandes cantidades de estos recursos, como es exactamente el caso de América Latina. Eso es lo que tenemos como panorama. ¿Cómo actuamos frente a esto?

¿Vamos a continuar siendo exportadores de materias primas con esta elevación de los costos ambientales, económicos y sociales, o es necesario crear los instrumentos para posicionarnos adecuadamente en el proceso y poder actuar, yo diría, a partir de esta visión de soberanía, también desarrollando un pensamiento estratégico de posibilidad de pensar nuestros proyectos de desarrollo a partir de los intereses nacionales, regionales, locales y de bienestar de nuestros pueblos, no de las transnacionales que operan en el sector o de los centros de la economía mundial?. Entonces, yo creo que aquí hay un todo, una reflexión política qué es necesario desarrollar junto a una visión estratégica. Pero la historia reciente nos ha demostrado que no es suficiente una visión estratégica que no tenga los instrumentos para concretizarse. Si no tiene estos instrumentos para concretizarse puede ser una literatura muy interesante, puede ser incluso hasta un esfuerzo poético, pero se inviabiliza desde su formulación.

Entonces, yo creo que cuando hablamos de los instrumentos para concretizar, hablamos, lo que dijo Miguel, de recuperar los espacios de integración nacional y regional. El mundo se está regionalizando. Y mientras en el mundo se están fortaleciendo los proyectos de integración y colaboración regional, América Latina es la única región del planeta que se está dividiendo, que está destruyendo los espacios de integración creadas a inicios del siglo XXI.

También estoy hablando de una banca del desarrollo, no estoy hablando de la banca privada, sino de la banca de desarrollo, una banca articulada a estos proyectos estratégicos nuestros, a centros de investigación para pensar la dinámica de la economía mundial y

de América Latina, 24 horas por día, siete días a la semana, como lo hacen los centros de pensamiento en los países del norte global. Entonces, yo creo que este es un desafío gigantesco, pero las potencialidades que tiene nuestra región son enormes. Nuestra región tiene recursos fundamentales para que toda esta maquinaria de la nueva economía mundial pueda continuar funcionando de la manera que se está proponiendo.

Y, por estos motivos, nuestra región tiene un papel importante que jugar en la recuperación de la soberanía, no solo sobre sus recursos naturales y estratégicos sino en todos los aspectos.

### ***Miguel Ángel***

Estamos reflexionando desde las perspectivas que nos espera a nuestra América, al decir de Martí. A mí me parece que el concepto de soberanía no es un concepto estático, es lo que acaba de decir Mónica, soberanía ampliada, quedamos en un concepto de comunidad internacional.

El concepto de soberanía ampliada implica espacios de integración. Yo creo que la mejor experiencia que tuvimos en los últimos años, más allá que el MERCOSUR tuvo aspectos negativos y positivos, ha sido el esquema de la Unasur, donde se llegó, inclusive, a crear, pero no se llegó a materializar, el Colegio de Defensa Sudamericana del Centro de Estudios Estratégicos con sede en Buenos Aires.

Nosotros no contamos con esas herramientas. Pasaron casos graves con la nueva táctica de la doctrina Monroe, que es una combinación de poder duro y de poder blando. Me refiero a la mal llamada “doctrina Guaidó”. O sea, que un legislador que se sube arriba de una tarima y dice que es el nuevo presidente de un país y a las dos horas es reconocido por la principal potencia mundial, es realmente sentar un mal precedente, porque el día de mañana puede aparecer un presidente de la mal llamada triple frontera o un presidente de la Patagonia, o sea, sirve para estimular un nuevo proceso de fragmentación

de América del Sur, teniendo en cuenta nuestras potencialidades auríferas, alimentarias, gasíferas, energéticas, etc.

Entonces, acá también tenemos el crimen organizado. Si no hay una política de inteligencia criminal sudamericana, el “crimen organizado” es un aliado pro *statu quo* de la República Imperial de los Estados Unidos, actores del blanqueo que se hace en el propio sistema financiero de los bancos anglosajones. El ejemplo más concreto es Ciudad del Este, a la cual luego en el discurso dicen que desde ahí se financió el atentado a las Torres Gemelas, cuando en realidad es el hito de las Tres Fronteras, no la triple frontera, que es un concepto creado por la CIA, así como el del estado fallido.

Y estamos lejos de eso, pero tenemos que ir al fondo, a veces sacarnos los prejuicios y desde la academia crear las carreras de Seguridad Ciudadana, de intercambio donde estén las policías, porque, si no, ocurre lo contrario, o sea, el sistema de inteligencia sirve de penetración de la DEA, del FBI, y generan una intervención interna firmando convenios de cooperación y ya está, van por nuestros recursos naturales.

En Argentina, la cuestión de antinarcóticos, que es la política de penetración que tiene Estados Unidos, ya está instalada en varias provincias. Es en esto en lo que nuevamente quiero insistir, y en lo que es fundamental el rol de la academia, desde donde podemos generar insumos propios. Lamentablemente, tengo que decir, que hay una anglosajonización de los temas de estudio en las Ciencias Sociales y no se habla de estos y otros temas que son vitales para nuestro destino.

### **Tamara**

Yo quería empezar hablando de lo que creo es uno de los principales problemas de la región, de cara a la pandemia, que es un nuevo ciclo de crisis de la deuda, de crisis económica. Según la Cepal la deuda de la región alcanzará el 79,3 % del PIB regional y, además, habrá una reducción del 7,7 % del PIB de la región. ¿Qué hacemos con eso? Las

deudas son uno de los mayores retos que pueden comprometer las cuestiones de soberanía de las naciones en términos individuales. ¿Qué hacemos? Buscar mecanismos regionales, más allá de préstamos con China y con instituciones de préstamos internacionales, debería ser una prioridad para evitar ese escenario que fue la década perdida de los ochenta del siglo pasado, ya que sabemos que en otras ocasiones el pago de la deuda implica enviar al exterior cantidades de recursos naturales para que se complemente el pago de la deuda como amortizaciones. Y eso, claro, profundiza la situación de dependencia de la región.

Ante este panorama, y sumado a todo lo que hablaban Mónica y Miguel Ángel, coincidido totalmente en que uno de los desafíos es reforzar los mecanismos de integración. Se debe tener presente que relacionarse con las grandes potencias, ya sea China o Estados Unidos, con la lógica bilateral, es un problema porque, generalmente, salimos perdiendo en ese juego. Es necesario unirse y, claramente, la Unasur es la experiencia más avanzada que tuvimos en este sentido. Esperar un escenario optimista de integración tras el triunfo de Castillo en Perú es fundamental, aunque sin la presencia de Ecuador, Colombia y Uruguay, por el momento. Pero bueno, el escenario más favorable para activar la Unasur, indudablemente, pasa por el retorno del progresismo en Brasil con Lula el año que viene. No podemos prescindir de Brasil para poder pensar en una Unasur reactivada. Quizás la CELAC más que la Unasur a corto plazo sea lo que tenemos más a mano. Con AMLO, México ha refundando la CELAC. En esta semana fue la reunión de la CELAC. AMLO dio un discurso bastante imponente. Quisiera compartir como modo de cierre y para abrir la discusión, algunas interrogantes más que afirmaciones, y las interrogantes las comparto sobre la base de un trabajo que estamos haciendo en la unidad de análisis geopolítica de CELAC sobre integración.

Una pregunta es: si históricamente no se ha logrado romper la inversión subordinada de la región y los modelos de integración abierta profundizan la dependencia regional, ¿cómo podemos plantear una integración regional que logre rescatar las mejores de las

experiencias de integración sin reproducir el subdesarrollo y alentar no solo el comercio interregional, como por ejemplo de Alianza del Pacífico, sino crear valor agregado con bienestar social?

Ante esa interrogante: ¿Es el estado y la inversión pública la vía para empezar ese horizonte? ¿Se deben conciliar intereses con el capital nacional sin repetir los errores en la industrialización ocurrida en el siglo XX?

Otra pregunta es: si Estados Unidos y China se están disputando regiones por materias primas, incluyendo las energéticas como petróleo, gas, litio, etcétera, ¿cómo mantener la región al margen de ese conflicto? ¿Es probable o deseable plantear la integración energética regional prescindiendo del capital extranjero y de la tecnología sin que esto implique conflicto con el capital internacional? Esta es una interrogante que hay que considerar.

El ejemplo de Petrocaribe plantea otras formas de comercio energético. ¿Cómo potenciar este tipo de acuerdos regionales en una región con potencial petrolero, con infraestructura para transformarlo y en una actividad (como la petroquímica) que agrega valor, pero es disputada por las principales potencias, considerando el colapso climático en curso?

Creo que son varias interrogantes para pensar esta problemática, pero sin duda rescatando lo que decían Mónica y Miguel Ángel, la soberanía de América Latina para fortalecer los esquemas de integración regional, yo creo que es el mayor desafío y el gran potencial que tenemos en este siglo.

## **Respuestas a preguntas del público**

*¿Cómo interpretar la activación de la presencia y giras de altos mandos militares estadounidenses del Comando Sur por países de América Latina, como Argentina y Brasil, entre otros, así como de importantes representantes del Departamento de Estado del gobierno de Biden?*

*¿Qué se puede esperar de las políticas de Biden para América Latina, con relación a su oposición a la creciente presencia económica de China en la región?*

*¿Vamos a ver nuevas intervenciones de EE. UU. en la región en contra de gobiernos de izquierda o críticos a los Estados Unidos, bajo el pretexto de promover y defender la “democracia” en la región?*

## **Mónica**

Con relación a la pregunta de Cristian, que me parece muy central y que se refiere a ese reposicionamiento militar de los Estados Unidos en América Latina, en el cono sur del continente, pero también en el Caribe, yo creo que se han visibilizado por los elementos de intervención y de injerencia. Creo que el elemento militar ha continuado desarrollando sus mecanismos de ocupación territorial.

En el caso peruano estás muy claro. Aquí la presencia de efectivos militares extranjeros estadounidenses ha sido muy intensa en los últimos años. En un principio los ejercicios militares eran en las costas con penetración al territorio peruano; después, a partir del 2015 en adelante, se ve una disminución de efectivos militares con relación al periodo del 2004 / 2011 que debió bordear cerca de 120 mil ingresos de militares estadounidense al territorio peruano, pero, como decía, desde el 2015 el número de ingresos disminuye, pero el tipo de actividades se especializa en ejercicios de contrainsurgencia y ahí, yo creo que estos ejercicios de contrainsurgencia están ligados a una política ideológica. Tamara lo dijo, pero, además, hay una política que tiene que ver con lo que Miguel Ángel planteó, o sea, un conjunto de otros instrumentos más sofisticados para intervenir en la región, y que también se refleja en la forma de reproducir algunos conceptos en la academia.

Entonces, son cosas muy complejas pero que se inscriben dentro de una visión más general de esta dominación de espectro total de

toda la visión y en la forma en que se destinan las estrategias en el lenguaje estadounidense. Inclusive, esto significa utilizar todos los instrumentos simultáneamente para conseguir interferir en la política de un determinado país que se ha definido como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. Entonces, en esta simultaneidad de uso de instrumentos, no solamente están los más visibles, sino también incluyen otros aspectos, que se han mencionado.

Y yo diría que esta diplomacia coercitiva de alguna manera significa la legitimación de la intervención en la política interna de un país, a partir de instrumentos concretos, y a partir de lo que significaría una política de “defensa de la democracia”, de “la libertad”, que vemos forma parte de un discurso que se repite en cada uno de los casos donde EE. UU. interviene. Entonces, creo que estamos en una situación de gran complejidad, como lo dijeron los colegas que plantearon la pregunta.

Creo que vienen años muy tensos. De un lado, tenemos esta nueva reorganización de estrategias y de políticas concretas en un escenario de disputas hegemónicas en el sistema mundial, y de otro lado, un intento en América Latina de colocar en práctica todo un proyecto económico y político que ha fracasado flagrantemente, como lo demostró una vez más la pandemia, que son los proyectos neoliberales, o sea un estado mínimo en una serie de servicios públicos y de servicios en general. Proyecto neoliberal que de alguna manera se coloca en el horizonte como un potencial de reorganizarse nuevamente como un discurso de futuro. Yo creo que en esto sí las fuerzas más conservadoras han demostrado su capacidad de reorganizarse, de reelaborar conceptualmente, de elaboración simbólica de aquello que ha sido un flagrante fracaso económico y social una vez más. Entonces, este intento de revivir un proyecto neoliberal en la región está trayendo consecuencias absolutamente nefastas en términos de aumentos de la miseria, de la pobreza, de la desigualdad social a niveles que nos hacen retroceder 15 o 20 años, dependiendo del indicador que uno quiere analizar. Esto va a provocar una protesta social creciente. Lo que hemos visto en Colombia, inclusive con una

arremetida de criminalización de la protesta social muy fuerte, yo creo que lo vamos a ver con mucho más impacto en el resto de América Latina. El crecimiento de la protesta popular frente a este tipo de proyectos y, al mismo tiempo, una reorganización a partir de nuevas fuerzas. Tal vez veremos a las policías de América Latina criminalizando la protesta y arremetiendo contra este tipo de movilizaciones populares que volverán a tomarse las calles y las plazas nuevamente.

Por lo tanto, frente a la coyuntura que estamos viviendo, no podemos dejar de reconocer que enfrentaremos momentos de gran tensión. Pero, al mismo tiempo, estás tensiones dan la posibilidad de ser conducidas por las fuerzas políticas progresistas, de diferentes sectores políticos que sean capaces, no solamente de sumarse a este proceso, sino que de crear una visión continental. O sea, podemos estar en presencia de un nuevo ciclo de acumulación de fuerza política. Entonces, al mismo tiempo, vivimos un momento de gran tensión, pero dentro de un nuevo ciclo de acumulación de fuerza política, con todas las dimensiones que tiene un proceso de este tipo en términos del debate, de la discusión y de nuevas propuestas que puedan surgir en los próximos años.

## **Miguel Ángel**

Pienso que la palabra crisis significa decadencia. Estamos en una gran crisis de oportunidades que genera la pandemia si la aprovechamos, pero puede ser una crisis de decadencia si no aprovechamos el momento. Evidentemente vamos a ver gran rebeldía social por la inequidad en la distribución de la riqueza. No nos olvidemos que América Latina es el continente con mayor cantidad de homicidios. El más violento del mundo en términos de Seguridad Ciudadana y, por lo tanto, yo voy a dar dos o tres ejemplos de esa presión diplomática militar e integral combinando poder blando y poder duro de Estados Unidos.

Por ejemplo, el BID, a contrapelo de lo que se cree, que era un apéndice del FMI, ha sido una inspiración, una oportunidad que en su momento tuvo América Latina de crear un banco de financiamiento y de desarrollo. Un chileno, el gran Felipe Herrera, ministro de Economía de Ibáñez, fue el primer presidente del BID. El BID siempre debía tener un presidente latinoamericano y el año pasado Estados Unidos puso un “gánster” estadounidense devenido en diplomático, Clavel Carone, quién era el que amenazaba a Venezuela

Después de una combinación de golpes de estado inéditos, como fueron el golpe parlamentario a través del juez Moro en Brasil –y como todos sabían, lo denunció Moni Bandejas, se había formado en Harvard y en la estructura de seguridad de Estados Unidos– y las acusaciones contra Lula, que fue un hecho inédito y que ahora se descubrió su trama. También tenemos el golpe parlamentario a Lugo en Paraguay. Y, cuando parecía que ya no iba a haber golpes convencionales clásicos, vemos el golpe de estado en Bolivia, que fue un golpe de estado duro, con los Estados Unidos ejerciendo mucha presión a las policías y a las fuerzas armadas. Este es un tema que hay que estudiar muy bien, y cómo contó con la ayuda de los laboratorios neoliberales que surgieron en América Latina con Bolsonaro en Brasil y el gobierno de Macri en Argentina, que apoyó con armamento el golpe (me refiero al golpe contra Evo Morales) y que ha salido al debate en estos días en Argentina. Y también, hay un nuevo tipo de penetración, y esto quiero decirlo con mucha prudencia, pero me baso en las evidencias objetivas, se trata de las iglesias evangélicas electrónicas norteamericanas que ejercen un gran papel en el golpe parlamentario a Lula, inclusive hay legisladores en Brasil y de Bolsonaro que pertenecen a estos grupos, así como también se usan para blanquear dinero.

Todos estos elementos no se pueden escapar del análisis para no cometer el error de dejar escapar la última oportunidad. Jaguaribe decía: tenemos 30 años (para avanzar en nuestra unidad), o si no seremos parte del cementerio de la historia, eso es lo que yo digo.

## **Tamara**

Yo me quedo con la última pregunta que hablaba de la promoción de la democracia, y eso es algo que hay que tener en cuenta, por lo menos desde la Guerra Fría, y es de continuidad muy marcada en la política exterior de EE. UU. hacia la región. Por ejemplo, muchos documentos desclasificados de Seguridad Nacional de esa época, como la Alianza para el Progreso de Kennedy, buscó entregar asistencia para la democracia en sentido de generar estabilidad para la inversión, para el acceso a los materiales estratégicos. Entonces, eso ha sido como una constante de su política exterior, o sea, hablar de unidad con la región o promover la democracia con el fin de asegurar la estabilidad necesaria para acceder a sus riquezas, *grosso modo*, la verdad es como lo más continuo de la política exterior estadounidense. Y por supuesto, cómo hablaba Miguel Ángel, con este signo de poder blando o poder duro. Entonces, ahora con Biden, una característica de las administraciones demócratas es el fortalecimiento de la diplomacia, pero lo que vamos viendo es que siempre va de la mano lo otro, la parte de la mano dura, la parte militar propiamente dicha. Por ejemplo, yo estoy de acuerdo con todos de que la reciente elección de Castillo genera mucha emoción, pero también mucha preocupación, por lo que decía Mónica. Perú es uno de los países con más presencia militar estadounidense en su territorio.

Cómo podemos ver a Perú en esa situación. ¿Va a poder doblegar esa situación o no? Es una interrogante que preocupa mucho, que deriva del particular entendimiento de la cuestión de la promoción de la democracia por parte de Estados Unidos. Para las elecciones en Bolivia 2020, se metió nuevamente la oficina de transiciones de la USAID, qué fue de las agencias estadounidenses que más activas estuvo y que el gobierno boliviano expulsó en el 2013. Tras el golpe contra Evo, retornó a Bolivia, sin embargo, no lograron el objetivo que seguramente era evitar la victoria de Arce. Ahí está esa doble moneda en constante, y no hay horizontes de cambio de Estados Unidos hacia la región.

Urge una política de integración regional. Rescatando lo que dijo Miguel Ángel y también sobre una pregunta del submarino nuclear en el Atlántico Sur, cerca de las Malvinas. Urge entonces una política regional sobre el Atlántico Sur, que será cada vez más relevante en cuanto a la existencia de recursos, pero también la importancia que tienen en las rutas comerciales globales actuales.

## **Comentarios finales de los panelistas**

### ***Mónica***

Lo primero que me gustaría señalar es que es probable que regrese un movimiento integracionista en la región con más fuerza, con más contenido de visión estratégica y con más capilaridad en términos institucionales que la que hemos vivido. Los últimos 15 años del siglo XXI muestran que estos ciclos de retorno son más profundos cada vez. Entonces, si hacemos un análisis de la larga duración sobre las crisis de todo el siglo XX y parte del siglo XXI, este nos dice que, si este proceso regresa, posiblemente regresará con el legado del momento anterior y con la posibilidad de profundizarse.

En segundo lugar, yo diría que la regionalización en el mundo es una tendencia de la que América Latina no puede quedar fuera por mucho tiempo, pues se estaría aislando. Si analizamos la crisis que tuvo la Unión Europea [UE] con la salida de Gran Bretaña, vemos que la UE no desapareció y que continúa siendo un gran espacio de articulación del continente europeo occidental. Asia nos muestra su gran dinamismo en la integración y la articulación de sus intereses regionales, inclusive África. Entonces, América Latina está quedando fuera de este proceso, pero no puede seguir así por mucho tiempo, porque la propia dinámica del sistema mundial va a llevar a la necesidad de recuperar espacios de articulación para poder organizar los intereses a nivel global. Claro que es necesario que las fuerzas progresistas retornen al gobierno de la región, sobre todo en algunos países

estratégicos, como ya se mencionó, lo que permitiría que este proceso integracionista avance de manera más rápida y contundente. Entonces, yo diría que estos dos aspectos habría que tenerlos en cuenta en el análisis de una introspección regional de América Latina.

## **Miguel Ángel**

Pienso lo mismo que dijo Mónica. Me parece que Vasconcelos escribió un libro que habla de este discurso de “bolivarismo versus monroísmo”, entonces creo que sigue siendo el dilema: patria chica o patria grande. Pienso que es fundamental Brasil, que es la mitad de Sudamérica.

Y pienso que es necesaria, que es fundamental, una “revolución cultural”, porque yo creo que el gran drama es que somos un gran todo que no sabemos totalizar, porque somos una nación inconclusa que fragmentaron desde afuera, desde la diplomacia británica en el siglo XIX, y eso es necesario retomar como insumo estratégico político para generar estos procesos que se dieron en la década del 50 con los movimientos nacionales populares de Ibáñez, Perón y Vargas, y se profundizaron con los movimientos nacionales –que yo digo que fue en respuesta al consenso de Washington– que dio origen a procesos como la creación de Unasur. Pero pienso que es fundamental la revolución de la cultura para conocernos más. No se puede amar lo que no se conoce.

## **Tamara**

Yo pienso en la situación de crisis sanitaria regional y mundial, pero en este caso regional, y me pregunto, ¿cómo hubiera sido la pandemia en América Latina si tuviéramos un mecanismo como la Unasur efectiva? La Unasur tenía una serie de mecanismos y comisiones funcionando como los consejos de ministros de salud, entre otros.

Cómo hubiera sido el acceso a la vacuna a nivel regional con un mecanismo regional eficiente funcionando. En mi opinión hubiera sido mucho más fácil que la lógica de la negociación bilateral. Por la tanto, la crisis de la pandemia nos pone sí o sí en la necesidad de avanzar en la integración.

Estamos frente a una integración neoliberal como la Alianza del Pacífico, o una integración para los pueblos, que es nuestra opción. Pero una integración para los pueblos, pasa por la victoria de Lula el año que viene, tenemos que ir por eso. Sin Brasil no podemos. Pienso en el ALBA, que junto a la crisis que tiene Venezuela y Cuba producto de las sanciones, fue uno de los únicos esquemas de integración que logró acuerdos para acceder a la vacuna, y crear un banco de vacunas.

## Capítulo 5

# América latina frente a la tensión chino-estadounidense

## ¿Hacia un mundo iliberal?<sup>1</sup>

*Cristian Garay Vera*

Me voy a atrever a iniciar mi exposición con una seria provocación intelectual: ¿Donald Trump, geopolíticamente, fue un interludio o es en realidad un nuevo relato que se adapta a un profundo cambio en el sistema internacional? ¿Más allá de su imagen controversial, habrá algo más que exageración, radicalismo, extremismo o, incluso, narcisismo? Crecientemente, Trump parece ser el adelantado de un nuevo tipo de orden internacional, alguien que más bien ha logrado captar que el mundo y el sistema están pasando, como ya he dicho en otras intervenciones, del tránsito desde un mundo internacional liberal a un mundo iliberal, en el cual el interés nacional vuelve a superponerse a los ideales de un mundo global y común.

Por cierto, que el cambio del orden internacional al iliberalismo significa la operación de otra forma de articulación de cuáles son las unidades que rigen el equilibrio de poder y bajo qué criterios. El fin

<sup>1</sup> El presente capítulo es la ponencia en la Mesa Redonda “Proyecciones en el Orden Mundial frente a la tensión chino-estadounidense”, realizada el 30 de septiembre del 2021 y organizada por el proyecto Fondecyt N.º 1 190 481, América Latina en la Geopolítica Ambiental pos Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017).

del liberalismo significa el arrinconamiento de las ideas liberales a un grupo de democracias ricas, pero también el cambio de formato de cómo se organiza el equilibrio de poder en el sistema internacional. Hoy, en el resto del mundo hay otras visiones del mundo y de la organización política introduciendo un pluralismo de facto. El eje del sistema no es un consenso ideológico, sino potencias que se rigen por otros conceptos, que ya no son los construidos por Occidente.

La democracia se debilita y su construcción se hace menos prestigiosa tras la salida de Estados Unidos de Afganistán en el 2021, consolidando el fracaso soviético de tratar de crear Estado en el mismo lugar en 1979.

Trump representa la respuesta de la nación Estado que se afirma ante el globalismo. Sus adhesiones son a la sangre y la tierra como dijo en un discurso en Polonia. Quiere a Estados Unidos primero, y abandonar el rol de garante del bienestar del mundo. Recuperar la economía, proteger su producción, mano de obra y tecnología para impedir la hegemonía china, y aplicar restricciones de todo tipo es el mecanismo para impedir que los aliados se desbanden. También es un retorno a los ideales anglosajones que inspiraron a Estados Unidos. Leo un texto de uno de estos iliberales, Russell Ronald Reno, al comentar que

[...] nuestras sociedades se están disolviendo. La globalización económica hace trizas el contrato social. La política identitaria desintegra los vínculos cívicos. Un multiculturalismo antioccidental oriundo de Occidente priva a la gente de su herencia cultural. La inmigración masiva reconfigura el paisaje social. (Reno, 2020, p. 19)

Los “dioses fuertes” son la respuesta a la deconstrucción, al multiculturalismo y al socavamiento de la identidad estadounidense y su reemplazo por identidades subyacentes como la afroamericana, la de los movimientos sexuales o el reclamo feminista. También la insistencia por la autoridad fuerte y los liderazgos. El diagnóstico y el remedio son estos:

Occidente necesita restaurar el sentido del propósito trascendente de la vida pública (y privada). Nuestro tiempo –este siglo– implora una política de lealtad y solidaridad, no de apertura y debilitamiento. No necesitamos más diversidad e innovación. Necesitamos un hogar. Y para obtenerlo nos hará falta el retorno de los dioses fuertes (Reno, 2020, pp. 27-28).

Así, para Reno, Trump vuelve a invocar la necesidad de religión y patria como valores frente al relativismo liberal, del mismo modo que el populismo de izquierda invoca el feminismo, el nativismo, los afrodescendientes y las minorías sexuales para desarmar el sistema de representación y de pertenencia ciudadana.

Por contraste, el orden internacional se funda de manera sistémica desde 1648 con la estructuración de un mundo dividido en naciones-estados, que se consolida en el siglo XIX y XX bajo un ambiente ideológico de cierta densidad homogénea liberal, basado en mecanismos democráticos e institucionales formales como división de poderes, y la adhesión a una economía de mercado crecientemente abierta, primero por mar por las potencias (normalmente por la fuerza), y luego por acuerdos aduaneros por tierra. Se puede adherir a la idea de Carl Schmitt (2003) acerca que el parcelamiento del nomo de la Tierra aperturando el orbe para provecho de Occidente y a la vez dándole al resto un Derecho de Gentes en común, evitando en ese momento la aparición de otros Derechos de Gente (p. 240). Todo en nombre de ideales liberales, aunque como se sabe, había otras razones como el imperialismo, la expansión de la raza blanca y, por cierto, el interés económico.

## **El mundo liberal**

Mi postulación es que, a principios del siglo XXI, ya transcurriendo los primeros veinte años, la política internacional se está volviendo civilizatoria, se está volviendo más restrictiva. Un mundo en el cual

las identidades y las dialécticas se apoderan de las adhesiones públicas. Pero todo ello ocurre en un contexto de cambio del sistema internacional. Primero que nada, deja de ser el coto privado de Occidente, donde se multipolariza el conjunto de potencias, y en el cual China y Asia empiezan a sustituir a Europa Occidental como eje político y repartición del poder global frente a Estados Unidos y Rusia.

Pero esta reacción proviene de su antípoda, el triunfo del mundo liberal en los noventa, tras el derrumbe soviético. Ahí se abrió una época de gran ilusión cosmopolita y de afirmaciones tales como el fin del Estado, la sociedad global construyendo sus propias gobernanzas y la marcha hacia un orden planetario encarnado, para algunos, en la propuesta Neocon<sup>2</sup> estadounidense que se abría paso: la globalización como Americanización.

La aparición de una globalización, que emergió primero como una cuestión tecnológica, luego económica y, finalmente, política, ha empezado a ser cuestionada desde que surgieron señales potentes que amplios sectores del planeta no estaban conformes por sus efectos económicos, por la uniformidad cultural y por la imposición de un mismo rasero en cuanto a ideas y prácticas democráticas y de libre mercado. Por cierto, el primer gran sector que desafió este orden global “americano” fue el islamismo radical, y tuvo su estreno global (antes solo iraní o afgano) en los atentados del 11-S en el 2001. Pero al cabo del tiempo otros actores se han sumado: el bloque bolivariano en América Latina y Centroamérica; la reemergencia rusa y, finalmente, el ascenso chino, que ya dejó de tener un carácter hipotético, pues desde 2015 ya es capaz de rebalancear el equilibrio de poder. Para entonces, era evidente que los geopolíticos estadounidenses habían pasado sin mirar el fenómeno chino entre 1990 y 2010, pese a algunas señales como el apoyo chino al bando yugoslavo en la Guerra de los Balcanes (1991-1995 y 1999), que ocasionó el bombardeo “accidental” de aviones estadounidenses sobre su embajada en Belgrado en mayo de 1999. Ya antes, Manuel Castells, profesor español que

<sup>2</sup> Neoconservadores estadounidenses.

reside actualmente en Estados Unidos y que ha sido uno de los más lúcidos, hablaba de una Era Informativa, con lazos globales, pero también contrarrelatos de resistencia e identidad.

El Americanismo como globalización fue parte del entusiasmo por un proyecto atlantista que se fraguó para mantener el dominio anglosajón con sus aliados de ultramar. La tesis que el nuevo siglo sería americano inspiró una de sus más famosos centros de pensamiento, que acompañaron a otros de antigua data como la Corporación Rand. Esta idea, que se discutía domésticamente, excluyendo los razonamientos europeos, sostenía que Estados Unidos era capaz de exportar su democracia y su economía a nivel global. Podía instalar democracias en Irak, construir estado en Afganistán, y contemplar el islamismo como una cuestión que carecía de posibilidades para expandirse. Medio Oriente siguió siendo una caja negra, de la cual surgieron evaluaciones equivocadas sobre la mal llamada Primavera Árabe y el derrumbe de regímenes como el egipcio, libio o tunecino. Las intervenciones “humanitarias” incentivaron una larga guerra civil en Siria, y dieron alas para que grupos islamistas que luego serían ISIS, constituyeran una amenaza para Siria e Irak. Eso sin contar con la insurgencia en Afganistán.

La geopolítica estadounidense es un universo cerrado. Siempre se han visto en relación a sí mismos. Los conceptos que constrúan su universo intelectual, aunque son traídos desde la intelectualidad europea, se van a procesar en una perspectiva propia. Hay un elenco de pensadores que discuten desde la academia, los centros de pensamiento, y los organismos de Estado o en el Congreso, que marcan el debate y reaccionan a los cambios de contexto. Basta un listado para pensar en ellos: Mahan, Spykman, Kahn, Toffler, Brzezinski, Kissinger, Luttwak, Fukuyama, Huntington, Friedman, Kaplan, Kagan y Stravindis. Muchos de ellos de origen europeo; Kissinger judío-alemán, Brzezinski polaco, Kagan lituano y Luttwak rumano. Y, como dicen dos autores españoles, esos

[...] pensadores y sus reflexiones sobre el sistema internacional han llegado a ocupar cargos, principales o subordinados, en las instituciones responsables de la planificación y puesta en marcha de las políticas globales de la potencia hegemónica presente, los Estados Unidos de América. (Molina e Iglesias, 2005, pp. 1-2.)

El carácter circular de su entrada y salida de centros de pensamientos, puestos en el Departamento de Estado o de Defensa, asesorías en el Congreso, determina un perfil de intelectual funcional a la aplicación de sus postulados.

Para explicar la posición central de Estados Unidos en el sistema internacional, Robert Kagan, uno de los más visibles Neocon, sostiene la tesis de una Europa que es solidaria en determinadas visiones del mundo, pero carente de voluntad política. Una Europa débil frente a un Estados Unidos fuerte. En suma, Estados Unidos está solo frente al poder.

Llegando al 2010 se puede visualizar que las tornas habían cambiado. Yo creo que la mayor conmoción intelectual fue descubrir lo vacío del entusiasmo del enfoque unilateralista entre 1990 y hoy, pues la ilusión unilateralista apenas duró diez años. En este contexto aparece Fukuyama en este entusiasmo globalista. Como expresa Brzezinski,

[...] el colapso de su rival dejó a los Estados Unidos en una posición única: se convirtieron, simultáneamente, en la primera y única potencia realmente global. Y, sin embargo, la supremacía global de los Estados Unidos recuerda, en cierto modo, a la de los viejos imperios, a pesar de que el campo de acción regional de estos era más restringido. (1998, p. 19)

Por tanto, la condición de Estados Unidos como “primera potencia global” renueva la tipología de Knorr sobre las relaciones de poder entre la potencia central y los Estados subordinados (Garay y Pérez Gil, p. 78).

Aunque se dice que todavía hoy estamos en la globalización, que estamos ante un “ascenso” o que hay “unilateralismo”, lo cierto es

que todas estas eran palabras desfasadas de ese entusiasmo. El mundo desde el 2000 ya era multipolar, que es la forma histórica y permanente del equilibrio. Es que, visto desde la historia, el unilateralismo es una anomalía imposible de sostener, salvo que se acceda al imperio universal, lo que es altamente improbable.

Por cierto, los geopolíticos estadounidenses se embriagaron con esta tesis unilateralista. Ellos mismos jugaron con conceptos como la “única superpotencia extensa”, el centro de la política mundial, la única que podía desplegar medios militares en todo escenario. Pero si tomamos a Edward Luttwak, el analista de *La gran estrategia del Imperio Romano*, queda claro que se sobredimensionaron los mecanismos militares para cohesionar el orden americano. Si el orden romano cayó fue, según una de sus hipótesis, porque su músculo militar se debilitó a la vez que quedaba como única herramienta. Para Estados Unidos, la economía y la tecnología empezaron a ser parte de los activos de China, India y otros países de Asia. La dificultad de ver que la naturaleza de un imperio depende de su reciedumbre económica ya fue advertida por Paul Kennedy en *Auge y Ascenso de las grandes potencias*. Estados Unidos, como el Imperio Romano o la monarquía española, empieza a depender más de sus recursos militares que de su plenitud económica y tecnológica. La conclusión lógica de Luttwak es que la economía libre del globalismo se vuelve una herramienta erosionadora de la hegemonía estadounidense, y hay que frenar los capitales y la penetración económica china. Más aun, Luttwack conceptualiza la economía neoliberal como un elemento destructivo, que da forma a prácticas negativas en la forma de turbocapitalismo: crecimiento acelerado por sobre el bienestar que está precipitando –lo dice él– al tercer mundo a la otrora primera potencia mundial. El mundo del futuro, dice, tenderá al fascismo (Luttwak, 1992; Romero, 1998).

Desde luego, hay varias posiciones ante el fenómeno. Kissinger apuesta por una convergencia para un solo mundo, y reconocer que China no es una potencia nueva sino antigua, que siempre se ha sentido el centro del mundo. De la capacidad para interactuar en su

espacio más cercano, que también choca con otros estados de la región, depende mantener el libre tráfico marítimo al mismo tiempo que apaciguar su fuerza.

Pero aquí hay que decir que China representa, con Rusia, el movimiento islamista, la nueva postura anglosajona pos-Trump, expresada en AUKUS, un orden civilizatorio distinto que reemplaza las convicciones liberales, cambia el eje de solo competencia entre naciones-estados versus otro de convicciones civilizacionales. Hay un eje eslavo, un eje de cultura china, otro anglosajón, dos musulmanes (uno chii y otro sunita). América Latina está dividida y África subsahariana tironeada entre la resistencia cristiana y el avance islamista desde el norte como se da trágicamente en Nigeria.

La sintonía con Europa en la Guerra Fría se ha ido disolviendo en la medida que los años 90 consagraron la hegemonía estadounidense. De ese modo las relaciones con la Rusia postsoviética, el papel autónomo de Alemania y Francia, la consolidación de la Comunidad y luego la crisis de la Unión Europea con la salida británica y las complicaciones de la política estadounidense con relación al mundo islámico y europeo no fueron consideradas por estar fuera de las preocupaciones estadounidenses acerca del poder mundial. Es que, vuelvo a decirlo, para sus geopolíticos, Europa no tiene los medios ni la voluntad para ser un actor decisivo del equilibrio mundial.

Hay que decir que la percepción geopolítica estadounidense saltó a nuevas capacidades acorde las oportunidades de la expansión y el fortalecimiento de sus atributos fueron expandiéndose. Aquí no hubo planes y luego medios, sino medios y luego fines para esa capacidad. Y cuando se pusieron planes, fueron siempre tecnocráticos. La geopolítica estadounidense surgió del aumento de sus capacidades y de responder qué hacer respecto de ello. Por ello el almirante Alfred Mahan sintetiza esta reflexión acerca de sí mismos, que hasta el día de hoy es la columna vertebral del pensamiento estratégico estadounidense, acerca de su insularidad continental. Cuando se construyó una segunda flota para el Pacífico, él dijo en un discurso “Caballeros, todo el mundo sabe que estamos creando una nueva Marina... Bien

¿Y, cuándo la tengamos, qué vamos a hacer con ella?” (como se citó en González y Aznar, 2013, p. 348). Esta reflexión es funcional al desarrollo económico estadounidense pos Guerra de Secesión, que pavimentó el ascenso paulatino de Estados Unidos cuando agredió a España en Cuba en 1898; después en 1917, cuando debe intervenir en Europa y vencer al Imperio Alemán; luego en 1941, cuando impulsan la victoria de los aliados y deben asumir la reconstrucción de Europa. Esta última impulsó su estrellato mundial y la necesidad de configurar un orden porque la disputaba con la Unión Soviética. Así se consolidaba el lento avance estadounidense al orden de las grandes potencias, que se había levantado pos Guerra de Secesión. En suma, sin un complejo militar-industrial no habría habido geopolítica como esta, pues los estadounidenses reflexionaban a partir de la abundancia de recursos y su mirada hacia el exterior.

Como han dicho diversos historiadores, Estados Unidos comenzó a fijarse un conjunto de metas en la medida que los medios materiales imponían a hacer un uso de ellos. Fue el crecimiento de los atributos económicos, del poder, de difusor del conocimiento, los que hicieron la fortaleza estadounidense.

## **La competencia con China Popular**

Francis Fukuyama dedica algunas líneas sorprendentes respecto de China Popular en *El Fin de la Historia y el último hombre*. Ahí dice que China representa la posibilidad de un importante aliado en la globalización, manifiesta que, pese al partido comunista local, representa mejor la adaptación a los códigos económicos. Para él, China tiene un positivo futuro, porque refrenda la victoria económica de Taiwán como un modelo exitoso para Beijing, y tiene la posibilidad de avanzar a la democracia. Por contraste, Japón era visto por Fukuyama como reticente a los valores liberales y no convencida de verdad de la democracia (1990, pp. 18-19, 20). China, sin ser una democracia, caminaba por el sendero correcto, debido a su valoración que

el liberalismo político caminaba detrás del liberalismo económico. Es indudable que la descripción de Fukuyama lleva por la imagen optimista del futuro. En ese futuro que vendrá pese a los escarceos de la “historia”, que está llamada a ser una anécdota, pero no el relato. Desde luego, este razonamiento es el que los hechos posteriores refutaron. Como la historia es una sucesión de hechos libres y no condicionados, algunos no previstos y otros de mediana y larga reaparición, las líneas se volvieron a escribir tras un periodo de latencia.

La ceguera liberal de Fukuyama se extiende a Rusia dentro de su animadversión a la escuela neorrealista. Así lo escribe, por lo demás, para que la teoría “neorrealista” pueda considerarse seriamente, dice Fukuyama, tendríamos que creer que entre los países miembros de la OCDE se restablecería la “natural” conducta competitiva (1990, p. 28). Y, en la cima de la fantasía, escribió:

La suposición automática de que una Rusia despojada de su ideología comunista expansionista retomaría el camino en el que los zares la dejaron justo antes de la Revolución Bolchevique, resulta, por tanto, muy curiosa. Da por supuesto que la evolución de la conciencia humana ha quedado detenida en el intertanto, y que los soviéticos, aunque adopten ideas de moda en el campo de la economía, no retornarán en materia de política exterior a concepciones que hace un siglo quedaron obsoletas en el resto de Europa. (1990, p. 29)

Durante los noventa, China fue considerada solamente un actor económico, desinteresado en tener un relato propio y más centrado en la no injerencia y la no intervención. Pocos vieron en los hechos de los Balcanes la aparición de una alianza chino-rusa, en la cual Beijing era un apoyo económico y Rusia el instrumento militar. La perspectiva antagónica se centró sobre Rusia, y el nuevo Zar, Putin, focalizó las preocupaciones estratégicas. Salvo Evan Ellis, pocos vieron que la presencia económica china proveía de una nueva estrategia de política exterior, con compromisos por un orden multipolar y la exigencia del reconocimiento del lugar debido a China como civilización ancestral. Pocos se preocuparon del avance de su presencia

y su integración al circuito logístico y productivo del propio Estados Unidos. Tampoco tuvieron reservas sobre la presencia de estudiantes y científicos chinos que adquirirían nuevos conocimientos, o de los indicios de replicación tecnológica de las empresas estadounidenses que habían migrado a China buscando mano de obra barata. Muchos supusieron que el salto productivo y científico no se iba a dar en forma significativa, y que las tecnologías chinas iban a ser siempre peores que las propias.

Pero la economía no venía sola. La política la acompañaba de un modo menos ostensible pero real. Desde los 2010 China empezó a hacerse notar como aliada de los regímenes bolivarianos en América Latina. Su penetración no se limitó a eso, se convirtió en socio fundamental de muchos otros países de la región como lo había hecho en el África subsahariana con anterioridad. Salvo México y Brasil en parte, el continente latinoamericano cayó rendido ante la firme demanda de *commodities* desde China y el ingreso de divisas para los gobiernos. Estados Unidos se retiró de muchos escenarios mundiales en lo económico, y la presencia económica se expandió a la política. Venezuela fue un ejemplo. Entonces los geopolíticos estadounidenses empezaron a advertir la presencia china en el globo como un reto.

Mientras Kissinger ensayaba una propuesta de diálogo con China y de establecer una especie de consenso mínimo, otros llamaban a tener programas militares que permitieran batirla. Fue el caso del programa militar de los Neocon bajo la presidencia de George W. Bush, cuando propusieron que Estados Unidos debía ser capaz de batir dos frentes simultáneamente, enfrentar a China y Rusia con quince años de distancia tecnológica, y aislar Estados bandidos. Todo eso se reformuló con el atentado del 11-S y la Guerra contra el Terrorismo.

Con la preocupación centrada en Irak y Afganistán, China prosiguió su desarrollo tecnológico y penetración. Entonces el perfil de China empezó a perfilarse más asociado a Rusia que a sí misma hasta cuando Beijing avanzó en tecnologías sobre la información, desarrollo misilístico, comunicaciones y ampliación de capacidades militares en el ámbito naval, espacial, informático y estratégico.

La inquietud cundió y se constituyeron dos grandes respuestas antagónicas a la de Kissinger. Fueron el foco de las propuestas de Robert Kagan, Robert Kaplan, Edward Luttwack, y James Stravidis, que volvieron sobre la idea de la isla-fortaleza que buscaba resguardar que no hubiera una hegemonía rusa en Eurasia. Mientras algunos insistían en recortar las intervenciones militares, ser más selectivos en su uso, y utilizar recursos políticos para salirse del dilema de los efectos de la economía global.

En ese contexto, Luttwack advierte acerca de que la Gran Estrategia estadounidense debe privilegiar las alianzas políticas, la diplomacia y restringir los alcances de la economía libre. Neocon decidido, se vuelca sobre la tesis que hay que restringir el comercio y apoya la guerra comercial de Trump. Abatidas las ilusiones de los noventa, el autor se inclina por el realismo y la economía proteccionista para recomponer los lazos que hicieron de Estados Unidos el líder. Por cierto, no es la única idea. Stravidis ha estado ensayando un enfoque navalista, que no podría reemplazar la Gran Estrategia, pero que se ofrece como contención a la presión china sobre el espacio marítimo cercano. Es la tesis que descentra el concepto de Asia Pacífico, instalada por Obama, centrada en China, para dar protagonismo a sus adversarios en cada esquina: India-Australia-Japón. Entonces, el eje Indo-Pacífico amplía la apuesta y se concreta con Trump, permaneciendo con Joe Biden.

Kaplan sostiene que la denegación del mar tiene por objetivo impedir dar ayuda a Taiwán y facilitar su conquista, señalando que “China aspira a dominar el mar de la China Meridional. De hecho, este mar, a través del estrecho de Malaca, facilita la salida de China al Océano Índico”. Y, usando la metáfora de Spykman dice que, “si la Cuenca del Caribe es el Mediterráneo americano, el Mar de China Meridional es el Mediterráneo asiático, nervio de las comunicaciones y el poder” (Kaplan, 2015, p. 280). Aquí adquiere importancia la Oceanía como plataforma segura y distante de una acción china. Los nuevos “portaviones” son parte de esta contención de la influencia china: Australia-Guam-Hawái. El resultado debería ser, dice Kaplan, que “Estados Unidos, como potencia hegemónica del hemisferio

occidental, intentará impedir que China se convierta en la potencia hegemónica de gran parte del hemisferio oriental” (como se citó en González y Aznar, 2013, p. 348).

El tema chino, de todas maneras, se irá insertando en la agenda regional y Estados Unidos debería abandonar su distancia para acelerar programas económicos, de cooperación y de convergencia estratégica. Sobre todo, cuando la expansión de tecnologías de la información e informática tienden a asegurar hegemonías, y Estados Unidos parece estar retrasado en este aspecto. La supremacía militar ya no es tan evidente, aunque los compromisos draconianos de China Popular con diversos países latinoamericanos como Argentina, parecen ser un costo desorbitado para simples relaciones comerciales y un larvado imperialismo que reproduce la historia de las relaciones asimétricas entre los desarrollados (poderosos) y la periferia latinoamericana (Barreto, 2021, pp. 2-3).

Esto va detrás de la Iniciativa AUKUS (2021) que prevé, por medio de submarinos nucleares, la posible inclusión de Australia en una zona de influencia china junto con asociarse a India para impedir hacer del Índico un lago chino, y de dar a Japón respaldo en su juego de poder ante China. La idea que puede haber un enfrentamiento limitado en el Mar (del Sur) de China para asegurar el libre tránsito, solo puede tener como contraparte directa a Estados Unidos y la Mancomunidad Británica de Naciones. La estrategia naval retoma los hilos de las primeras reflexiones de Mahan llevándolas al siglo XXI de mano del almirante Stravidis. Es una idea que explica por qué en los últimos tiempos el debate sobre la estrategia marítima vuelve a encontrarse en el centro de la divagación acerca de China. Pero como dice Luttwack, es navalismo puro, sin más contenido estratégico.

## **El lugar de América Latina**

También debemos decir que, sobre el lugar que ocupa América Latina en las reflexiones geopolíticas norteamericanas, como

diría el maestro Eduardo Devés, es “modesto”, por no decir invisible. Nosotros recordamos cuando a Henry Kissinger, en el pináculo de su actuación, un periodista norteamericano estadounidense le dijo, “doctor Kissinger, ¿qué es lo que pasaría si América Latina se hunde mañana?”, Kissinger piensa y dice “nada” y sigue andando. Entonces el periodista lo sigue y le dice, “pero, doctor Kissinger, ¿qué pasaría?”, y Kissinger le dice “nada, yo ya le dije que no pasaría nada en términos de poder”. No pasa nada efectivamente salvo por un indicativo que yo voy a dar, la situación de Brasil como grave para la visibilidad de América Latina, más adelante lo diré con más detalle.

Basta observar algunos geopolíticos estadounidenses para darse cuenta de que América Latina es más escenario que actor. Para Stravidis (2010), en *Partnership for the Americas: Western Hemisphere Strategy and U. S. Southern Command*, América Latina aparece en su dimensión marítima, en el narcotráfico, la pesca ilegal y la contaminación. En las partes dedicadas al Océano Pacífico y el Caribe, considera que el Caribe está anclado en pasado y que Centroamérica está dominada por el narcotráfico, evolucionando muy poco desde los piratas del pasado. Por su parte, Kaplan (2012), en *La Venganza de la Geografía* se plantea respecto de América Latina, siguiendo las aguas de Mackinder, “Estados Unidos debe propender por un proyecto unificador de Norteamérica, involucrando a México y Centroamérica”, al tiempo “que actúe como contrapeso en Eurasia”, manteniendo simultáneamente una Europa Central cosmopolita, a modo de “Estados barrera dinámicos e independientes entre la Europa marítima y el corazón continental”. En lo que llama “mundo futuro”, avizora una “Eurasia orgánica y unida”, lo cual obligaría, desde ya, como contrapeso, a construir una “Norteamérica orgánica y unida”, para conservar “un mundo equilibrado”, tal y como lo pensó Mackinder (p. 425).

La ausencia de América Latina en la agenda Trump no es ni mayor ni menor que respecto de Obama y Biden. La observación general es la ausencia de una política hacia Sudamérica y recursos específicos asociados a alguna acción que no sean la migración, el narcotráfico

y el deterioro de la democracia. Pero fue igual antes, con Bush hijo y Obama, que Washington delegó los aspectos más controversiales de su relación en la región con Brasil. Su gran agenda es la migración y el narcotráfico. Resulta indicativo que Kaplan sostenga que la única amenaza la constituye “el fantasma de la demografía mexicana en su frontera sur” (2012, p. 243). Para Kaplan, Estados Unidos estaría difuminándose por la migración mexicana. Mientras Huntington antepone el patriotismo como contención, Kaplan recurre a una perspectiva cultural y multiétnica. En *La venganza de la geografía*, específicamente en el Capítulo “El destino de Estados Unidos” y subtítulo “1. Braudel, México y la Gran Estrategia”, señala que, en el siglo XXI, Estados Unidos se irá transformando en “una cultura multiétnica mestiza orientada de norte a sur de Canadá a México” (2012, p. 416). Visión que depende de la estabilidad de México, pues un estado fallido la imposibilitaría (2012, p. 417).

Algunas iniciativas, como enviar a Kamala Harris a ver cómo, con acciones en el Istmo Centroamericano, se puede mejorar la migración hacia Estados Unidos, revelan una completa desconexión con la región centroamericana, considerada perdida de antemano por muchos autores como Kaplan cuando se refiere a Haití (2012). Para algunos aspectos, la agenda latinoamericana de Washington se cortó en 1990 con las redemocratizaciones y el fin de las dictaduras. Paradójicamente, es el eclipse de Brasil el que explica la invisibilidad de la región porque en la nueva estructura internacional el único estado con poder estructural es este, y dado que son sus capacidades las que lo hacen incontrarrestable e incomparable con el resto (Argentina sumida en el desconcierto y México en la crisis institucional, el resto es muy poco relevante en términos de poder), su ausencia en la política regional arrastra a la invisibilización de los demás Estados. Eso es fruto del espejo aislacionista de Bolsonaro, quien ni lidera ni se interesa por la región, y que en la primera parte de su política exterior tomó un rumbo occidentalista que tampoco era del agrado de Europa Occidental.

De todas maneras, la “amenaza” china ya se instaló como telón de fondo en la apreciación sobre Latinoamérica. Hasta el momento, la percepción ha sido alejarse, desde los años 90, de este cinturón más bien periférico y encargar sus conflictos a Brasil. Eso resultó mientras aquel país tuvo liderazgo y deseos de convocar a sus pares.

En tanto la inversión estadounidense se retira del continente, la china ocupa su lugar en infraestructura, comunicaciones, productos manufacturados, provisión de materias primas y tímidos acuerdos estratégicos en materias de venta de equipos y luego de armas. En el momento en que la expansión de tecnologías de la información e informática tienden a asegurar hegemonías, Estados Unidos parece estar retrasado en este aspecto. La interdicción sobre la compra de equipos chinos es parte de la guerra comercial y multidimensional de las megapotencias en la región. Aunque Estados Unidos podría dar un paso hacia América Latina transfiriendo tecnologías de segundo orden, aumentando la inversión y la cooperación, y acentuando los compromisos de seguridad y defensa es evidente que no lo hace y que la supremacía militar y los vínculos de seguridad no son suficientes para mantener lealtades. De todas maneras, una conclusión evidente es que América Latina es campo de batalla entre las dos mega potencias y, hasta el momento, con o sin integración regional, la zona no tiene acceso al proceso de tomas de decisión global.

## **El dilema hegemónico**

Hay una clara circularidad entre quiénes han ido pensando el devenir de Estados Unidos y la estrategia del futuro: prácticamente ninguno de aquellos que han hecho las teorizaciones que, podríamos llamar geopolíticas o geoestratégicas, han dejado de hacer un guiño al futuro. Lo mismo vale para Brzezinski, Huntington, Kissinger, Luttwack, Kagan, Kaplan o Stravdis.

Adelantemos que, desde mi punto de vista, los años 90 inauguran dos grandes grupos: los optimistas y los pesimistas. Lo otro es

que este mundo circular ha conseguido siempre una unidad que a mi parecer es la idea de Estados Unidos continente-isla, o “insular”, que piensa al mundo con relación a los componentes estructurales de su misma capacidad internacional. O sea, toda una racionalización de lo que significa que un país acceda de forma privilegiada a los océanos Pacífico y Atlántico y sin amenazas de parte de Asia o Europa porque, precisamente, tiene a estos grandes océanos de por medio y, además, logra controlar para sí mismo el acceso al Ártico con la adquisición de Alaska en 1845.

De modo que, como lo dicen muchos, y yo voy a tomar el libro de uno de ellos, el de Robert Kagan, *El retorno de la historia y el fin de los sueños* (2008), Estados Unidos es un mundo que se ha protegido de la debilidad del comportamiento de Europa, por cuanto su nación representaba los valores no contaminados de la democracia y el mercado, versus la declinación de los valores europeos vistos como expresión de un mundo viejo y sin posibilidades de gestar un nuevo orden internacional.

Estados Unidos ha pensado desde su identidad el mundo, y entre los años 46 y 47 del siglo pasado, cuajan los preceptos de Nicolás Spykman, con base en los conceptos de Alfred Mahan, acerca del control del mundo. Este autor, maestro de muchos otros geopolíticos estadounidenses (y que muere antes del fin de la guerra), reinterpreta la tesis de Mackinder y propone que la condición de Estados Unidos de país-isla le permite controlar desde la “periferia” la masa de Eurasia sin tener que estar dentro de esa masa. Estados Unidos puede, por sus recursos logísticos, su capacidad de movilización, de presencia económica, cultural y política, estar en la periferia y tener un papel global. Pero Kagan es lo suficientemente perspicaz para darse cuenta del “peso de la púrpura”. Esto implica costos humanos, económicos y políticos. La lucha por la supremacía consume recursos y el papel de policía del mundo es un tonel sin fondo, aunque ello halague al ánimo unipolar y liberal de los noventa, que creó y cultivó conceptos injerencistas. Pero los recursos se acaban y a veces, dice Robert Kaplan (quien ha acompañado a las tropas estadounidenses

en diversos escenarios de guerra), es preferible dejar pasar el liderazgo mundial, pero persistir otros mil años como Bizancio frente a Roma.

La propuesta del aislamiento tiene bases anteriores a la actual situación. Se fue esbozando en diferentes asesores estadounidenses que sostuvieron que el mundo del futuro, el del siglo XXI, sería un mundo dividido en un centro opulento y un cordón de pobreza, contaminación, inestabilidad, explosión demográfica y choques internos. Ante ese mundo no habría fuerza cohesiva, porque además los países ricos se harían más ricos y los pobres más pobres, debido a que la tecnología y la ciencia darían las bases del bienestar generadas desde la economía basada en el conocimiento.

¿Para qué entonces insistir en la tesis de George Bush padre, de Clinton y Obama, de vigilar la democracia y el libre mercado en el mundo? ¿No será más útil para Estados Unidos aislarse de ese mundo turbulento y regirlo desde las orillas del pretendido centro del poder mundial, Eurasia? Ahora, en el pesimismo, Estados Unidos debe protegerse en el aislamiento que preserve sus capacidades, intervenga poco en el convulsionado mundo que ya anticiparon los estudios de futuro y geopolíticos, y pueda mantenerse en su concepto de pureza original ante la corrupta Europa.

El mundo es un caos. En contraste con los optimistas de la globalización, la percepción de los desequilibrios de desarrollo económicos y sociales ya habían sido anticipados por muchos estudios de futuro como los de Alvin Toffler. Robert Kaplan, autor de *La anarquía que viene* (1994), era un periodista que empezó por los viajes y concluyó en la política merced a la exposición por Bill Clinton de su libro sobre los Balcanes, en pleno contexto de esa guerra. En las décadas posteriores escribió en *The Atlantic*, *The Washington Post*, *The New York Times*, *The New Republic* y *The Wall Street Journal*, entre otros periódicos y publicaciones. El origen del libro antes mencionado proviene del artículo que publicó en 1994 en *The Atlantic Monthly* con el título de “La anarquía que viene”, que dio su nombre al futuro volumen del autor. A diferencia de Huntington, que planea el choque de

civilizaciones para explicar los sucesos de Yugoslavia y otros centros de conflictos, Kaplan contrapone la civilización versus la barbarie o primitivismo. A su juicio, rotundamente, nunca la Antigüedad se fue, más aún, en el nuevo contexto regresó con toda la fuerza. Para Kaplan (1994), no hay un mundo moderno ni posmoderno, sino una prolongación larga y costosa de un mundo antiguo redivivo que los filósofos chinos, griegos y romanos habrían comprendido mejor. Kaplan sostuvo que el capitalismo global contribuirá a este peligroso olvido: aplastará tradiciones y engendrará nuevas, porque la propagación de la información no necesariamente favorece la estabilidad, del mismo modo que la imprenta de Gutenberg promovió las ideas de la reforma protestante y las guerras religiosas posteriormente. Países como Haití, dice, no pueden remediarse con una intervención militar, y hay que recurrir a parámetros antiguos, más comprensivos acerca de la acción humana y de la responsabilidad de los políticos y militares. “La historia antigua, como demostraré, es la guía más fiable de lo probablemente afrontaremos en las primeras décadas del siglo XXI” (p. 43), y esa guía la proporcionan Kautilya, Tucídides, Sun Tzu, Tito Livio y Maquiavelo. El único moderno citado a la misma altura es Winston Churchill y su obra *The River War* (1899), una reflexión derivada de su experiencia como corresponsal de guerra y exmilitar y dedicada a la intervención británica en el sur de Egipto. Y entre los modernos cita a Edward Carr, Raymond Aron y José Ortega y Gasset. El uso de Tucídides, Sun Tzu, Raymond Aron u Ortega y Gasset no es casual. Como dice Fojón, fundamentan su visión de la guerra como un fenómeno social,

[...] no como una “aberración”, consecuencia de la división de la humanidad en entidades políticas. Este argumento le sirve para criticar al idealismo y, parafraseando a Aron, afirmar que esta crítica no solo es pragmática, sino también moral, “porque la diplomacia idealista incurre demasiado a menudo en el fanatismo”. En este punto Kaplan toma partido contra las doctrinas universalistas en política exterior, al contemplarlas como una opción válida para incurrir en trágicos errores. (Fojón, 2003, p. 191)

Una parte de Estados Unidos no estaba conforme con la misión imperial ni su coste, y eso lo representó Donald Trump que simboliza el país visto desde la periferia de los blancos, que quieren conservar los resortes de poder (cuanto clamó contra las aventuras belicistas de los demócratas), con menos costo.

Por cierto, en el ambiente del 2019 con la pandemia, ya Estados Unidos se contemplaba como un país continente que recurre nuevamente a la estrategia naval, y eso lo vemos con el almirante Stravidis, proponiendo que una estrategia flexible puede usar su control de las rutas y libertad marítimas. Y esa idea no se va nunca, sino que esa es una idea que explica por qué en los últimos tiempos el debate sobre la estrategia marítima vuelve a encontrarse en el centro de la divagación acerca de China.

Desde luego, el año 1990 se inicia con la mejor noticia para EE. UU., el derrumbe de la Unión Soviética, el levantamiento del muro en Alemania, y también de la libertad de Polonia, de Checoslovaquia, de Hungría en especial, que habían sido los tres países que habían luchado más por la idea de una Europa central, ya que, el invento de Europa del Este es un invento soviético. Pero ese 1989 causó un impacto enorme y que se refleja en Francis Fukuyama en ese libro vilipendiado, pero muy vendido: *El fin de la historia*. Aquel dice respecto de la caída de la URSS: se acabó la historia como una contestación a la democracia liberal y al libre mercado. Ciertamente, los argumentos de Fukuyama eran un poco más sofisticados y bebían de una lectura confusa de Hegel, pensando que la idea (el desarrollo cosmopolita) debía implementarse. Así llega a identificar el triunfo absoluto de la democracia y libre mercado con la base de un consenso entusiasta y cosmopolita, pero se equivocaba. Y empujaba a la política estadounidense (entonces él era un funcionario del Departamento de Estado) a una sobrestimación de su rol y poder en el globo.

Este diagnóstico neoliberal es plano en varios sentidos. No solo es neoliberal en sentido de conceptos económicos, como de la refutación de la economía socialista, sino como lo que entendemos por la interpretación liberal de las relaciones internacionales,

comprendida como el triunfo de una comunidad internacional liberal con la exclusión de las autocracias. Era un momento en el cual la URSS se hundía, surgía la comunidad de Estados independientes, luego la creación de la Federación Rusa y Beijing no pesaba gran cosa. En ese momento un conjunto de políticos estadounidenses, algunos demócratas y algunos republicanos, se rindieron a la idea de un unipolarismo. El unipolarismo surge con diversas ideas. Una es la idea de que el siglo XXI sería un nuevo siglo americano y realmente creyeron que había un resurgir universal cosmopolita de la Democracia, de los Derechos Humanos, en el sentido liberal. Además, tenían esta idea sobre la excepcionalidad estadounidense como algo único y pensando algo así como que también se impondrían en maneras, costumbres.

Entonces surgió esta idea optimista, que a mi parecer era injustificada, diciendo que había surgido un nuevo Estados Unidos. Estados Unidos sería la única superpotencia militar existente, una potencia unilateral y el centro del sistema democrático mundial de poder. Sin embargo, también hubo en ese momento la aparición de la postura pesimista, o sea una idea bien dramática en la política estadounidense sostenida por aquellos que profetizaron un mundo muy diferente a como lo planteaban los unilateralistas. Como ya lo señalé, el primero fue Henry Kissinger, que en estos años noventa dice en un momento que Estados Unidos puede ser muchas cosas, pero no es todopoderoso. Pero también esta Robert Kagan con su libro ya mencionado. Entonces, empieza a quedar la idea de que hay una generación de profetas del pesimismo que son, principalmente, Robert Kagan, Robert Kaplan y Donald Kagan, este último padre de Robert y experto en el mundo griego (estudioso que empieza hacer un símil, que va a ser una constante en los años dos mil, donde Atenas es Estados Unidos y Esparta es China junto a Rusia y las autocracias). Todo esto viene dentro de una idea que se optimizó de los años noventa y dice, ¿no será que en los años noventa lo único bien visto era que Estados Unidos fuera la policía del mundo para defender los intereses liberales, crear democracias, construir un mercado libre y excluir a

las autocracias?, y quizás, dice, ¿no será que la confianza excesiva en el instrumento militar sea una confianza que no se corresponde con los hechos?

Para ir cerrando, la idea está ahí. Hay un conjunto de elementos bien significativos. Primero, respecto de América Latina, Estados Unidos está condicionado a una agenda bastante miserable, que es la migración, el narcotráfico y el convencimiento que no hay que hablar con la región, que solo hay que hablar con Brasil. Y esto es transversal con los demócratas y los republicanos, ya que en el fondo la idea es no seguir distraendo recursos hacia América Latina. La única idea que está en Fukuyama y en Kagan también es que seguramente la migración mexicana puede cambiar la naturaleza identitaria de Estados Unidos.

Segundo, China hasta el 2015 se observaba en su ascenso, pero desde 2015 es vista como un serio competidor con un relato imperial bajo Xi y sus lobos guerreros en la diplomacia. A pesar que valora al Océano Pacífico como el más relevante, Stravdis se centra en el Océano Índico donde destaca que por ese lugar pasan el 50 % de los contenedores y el 70 % del petróleo mundial, siendo más sensible que incluso la parte central del Asia Pacífico. Pero es una zona nueva para la consideración de la política mundial y que, además, está sometida a las tensiones paquistaníes e indias, y a una difícil y emergente gobernanza. El Océano Ártico no ha sido centro de disputas militares, pero eso podría cambiar si las tensiones entre Rusia, Canadá, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos pasan a niveles más altos por las oportunidades de explotar hidrocarburos, donde ya Rusia depositó en el lecho una bandera de la Madre Patria.

Ya China aparece amenazante para Kaplan (2015), bajo el mismo marco de la reflexión de principios de siglo XX de Harold Mackinder, cuando se refería al “peligro amarillo” (como se ve, idea nada reciente). Kaplan (2015) advierte que el acercamiento chino hacia la zona rusa terminará por darle dominio sobre la otra ribera. Mackinder vaticinó la posibilidad que China fuera otro líder para un cuarto de la población mundial y equivalente a Estados Unidos y Reino

Unido en su proyección (p. 243). Si por otro lado China avanzara para reconstruir la Gran China y se “adentra en el corazón continental centroasiático de Mackinder”, logrará “influencia en el anillo continental de Spykman” (p. 169).

Hoy China es la preocupación central de EE. UU. y el efecto más fuerte de esto es que se pasa del relato de la Cuenca del Pacífico centrado en el crecimiento de la economía china al relato del indo-pacífico para interpretar la suerte de triángulo japonés, australiano y de la India, para defender los intereses del mundo anglosajón frente a China. Y en este sentido es bastante significativo que el geopolítico de moda sea James Stravidis, autor de un conjunto de libros, entre ellos una novela inquietante, *2034: A Novel Of The Next World War*, que imagina el inicio de una guerra limitada entre Estados Unidos y la República Popular China. Es el mismo tema de un artículo de Robert Kaplan en el 2005 que sugería la guerra sino-estadounidense bajo el título *How We Would Fight China*. Ahora nuevamente vuelve a saltar este tema.

En el 2009, Rand Corporation estudió la proyección del conflicto taiwanés advirtiendo que en el 2020 Estados Unidos no podría garantizar la autonomía de la isla debido a la acumulación de las fuerzas armadas chinas cada vez más modernas (Kaplan, 2015, p. 277). Una guerra de tecnologías nuevas, corta y sin uso de armas nucleares o bajo la tentación de escudos antimisilísticos. Ahora el mismo ejercicio vuelve en forma de novela anticipatoria, escrita por Stravidis, acerca de un ataque contra unidades navales estadounidenses navegando en aguas cercanas a China Popular, propiciando un apagón cibernético y satelital, que anticipa el dilema de la respuesta limitada versus la amenaza de la mutua destrucción nuclear.

Frente a ello está la opción del realismo escéptico de Kaplan. La tesis de *La venganza de la geografía*, o sea afirmar que lo que está pasando con Estados Unidos es que está determinado en su ascenso por sus recursos económicos y tecnológicos que están, precisamente en este nuevo momento, cediendo y siendo sustituidos por el poder militar como una adicción peligrosa para entender el cambio del mundo

actual y el ascenso de Asia y China en particular. Para Kaplan, esto significa que hay que resignar el liderazgo y volver a reactivarse en el aislamiento, en el país-continente, en medio de un mundo tensionado entre naciones ricas y pobres, y donde la tecnología y la economía están cambiando el equilibrio de poder global. La era de la épica de los marines, los portaviones, y las armas nucleares está pasando a la historia ante el desafío chino. Los misiles hipersónicos, la bomba mata-portaaviones, el 6G, la presencia espacial con su presumible apagón del sistema de defensa estadounidense, son indicios de un desafío donde el dinero es central para entender su magnitud.

¿Y qué representa Trump? Representa la perspectiva de la república inicial dedicada a sí misma y a labrar su futuro. Abandona el liberalismo como el atlantismo, pues ya no confía en un eje atlántico para controlar el mundo. Enfrenta a China con armas contrarias a la globalización: regulación de los mercados, proteccionismo y no transferencia de tecnología.

En resumen, en el tejido del país continente, de continente-isla, el aislamiento parece querer cambiar hegemonía por longevidad. Es la idea de Robert Kaplan, cuando en páginas finales de *La venganza de la geografía*, recurriendo al ejemplo ateniense y romano, explica que lo más beneficioso sería que Estados Unidos cambiara hegemonía por longevidad y planificara una retirada hábil del protagonismo mundial (2015, p. 408).

## **Bibliografía**

Ackerman, E. y Stavridis, J. (2021). *2034: A Novel of the Next World War*. Penguin Press.

Barreto, M. (2021). Comentarios sobre el “punto axial del Comahue” a la luz de las relaciones de defensa recientes entre Argentina y

Estados Unidos (2019-2021), *Anuario en Relaciones Internacionales 2021*. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/126701/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/126701/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial*. Ediciones Paidós Ibérica.

Espinosa, R. (2014). Robert D. Kaplan (2013) La venganza de la geografía. Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones. *Entorno Geográfico*, (10), 196-201.

Fojón, J. (2003). La influencia de los analistas en la concepción y desarrollo de la defensa de los Estados Unidos. *Cuadernos de Estrategia*, (119), 169-196.

Fukuyama, F. (1990). ¿El fin de la historia?, *Estudios Públicos*, (37), 6-31. [Trabajo original publicado en 1988]. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183556/rev37\\_fukuyama.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183556/rev37_fukuyama.pdf)

Gonzales, A. y Aznar F. (2013). Mahan y la geopolítica. *Geopolítica (s)*, 4 (2), 335-351. [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2013.v4.n2.46355](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2013.v4.n2.46355)

Kagan, R. (2008). *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. 1º ed. Taurus.

Kaplan, R. (2005). How We Would Fight China. *The Atlantic*, june. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2005/06/how-we-would-fight-china/303959/>

Kaplan, R. (2015). *La Venganza de la geografía*. RBA.

Luttwak, E. (1992). *Estrategia, la lógica de guerra y paz*. Instituto de Publicaciones Navales.

Molina, D.; Iglesias, M. (2005). Poder e Ideas: el papel de los *think tanks* en el diseño y ejecución de la política exterior

estadounidense. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (10), 1-28. file:///home/jp/Descargas/Dialnet-PoderEIdeas-1302921.pdf

Reno, R. (2020). *El retorno de los dioses fuertes: Nacionalismo, populismo y el futuro de Occidente* [Edición en español]. HomoLegens. Edición de Kindle.

Romero, J. (s. f.). Edward N. Luttwak. Estrategia, la lógica de guerra y paz la paradoja y la armonía de la Estrategia, 147-154. [https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVM-Defensa/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=209263](https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVM-Defensa/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=209263)

Romero, J. (1998). Luttwak: vencedores y perdedores en la era global. *Cuaderno de Estrategia del IEEE*, (99), 184-203. file:///home/jp/Descargas/Dialnet-Luttwak-1291657.pdf

Schmitt, C. (2003) *El nomos de la Tierra. En el Derecho de Gentes del "Jus publicum europaeum"*. Editorial Struhart.

Stravdis, J. (2017). *Sea Power. The History and Geopolitics of the World's Oceans*. Penguin.

Stradivis, J. (2010). *Western Hemisphere Strategy and U. S. Southern Command*. National Defense University Press.

## Capítulo 6

# El lugar y los desafíos de América Latina frente al crecimiento de China como potencia global<sup>1</sup>

*Raúl Bernal-Meza*

Voy a centrarme, en primer lugar, en lo que China representa en la economía política mundial, señalando cinco aspectos:

- 1) China como un caso sin precedente en la historia del capitalismo. Aplicando la modelización de Prebisch (centro-periferia), complementada con la teoría de sistema-mundo de Wallerstein y el aporte de Arrigui (centro-semiperiferia-periferia), China es el único país en la historia del capitalismo que en cuarenta años pasó de la periferia al centro, con un modelo de capitalismo bajo un gobierno autoritario. Después de los modelos anglosajón, renano y japonés, el modelo chino es el cuarto modelo más exitoso de capitalismo.
- 2) La estrategia de desarrollo seguida por China para la modernización e industrialización. Después de las cuatro

<sup>1</sup> El presente capítulo es la ponencia en la Mesa Redonda “Proyecciones en el Orden Mundial frente a la tensión chino-estadounidense”, realizada el 30 de septiembre del 2021, a la que fui invitado a participar por el proyecto Fondecyt N.º 1 190 481, “América Latina en la Geopolítica Ambiental pos Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017)”.

modernizaciones que fueron establecidas en 1963, pero que recién fueron promulgadas por Deng Xiaoping en 1977 y se adoptaron al año siguiente, en 1978. Allí se formula la estrategia de inserción económica internacional –el modelo capitalista de acumulación– que sería el fundamento de la industrialización para la exportación.

- 3) A partir de esa experiencia exitosa y confrontada con las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos –industrialización sustitutiva de importaciones y posteriormente economía política neoliberal de apertura unilateral y desregulación– se advierte que el modelo chino fue un éxito rotundo, mientras que en el caso latinoamericano ambas estrategias fracasaron, siendo la comprobación que, en la relación económica con China, los países latinoamericanos ocupan el lugar de la periferia especializada en producción primaria, mientras que China ocupa el lugar del “centro”, proveyendo manufacturas industriales, servicios y recursos financieros.
- 4) Se trata de una relación armoniosa y complementaria donde cada parte se ha especializado en sus respectivas capacidades. Existe entre ambos sectores un intercambio inter-industrial.
- 5) El éxito económico rotundo en su desarrollo que presenta China tiene como contracara el fracaso rotundo de América Latina. Cada uno ha acumulado capacidades y recursos que han determinado su lugar de especialización en la estructura mundial del trabajo.

Estas características comparativas entre China y América Latina ponen en debate un tema muy preocupante desde el punto de vista de las argumentaciones en favor del sistema democrático, porque confrontados los dos modelos políticos, es una ecuación difícil: el autoritarismo y la dictadura del partido único consiguen llevar a China al desarrollo, mientras que, en América Latina, los sistemas políticos dictatoriales y los democráticos fracasaron por igual. En

este contexto, teniendo como telón de fondo el marco sistémico y observando las relaciones entre China y Estados Unidos y su impacto y proyección global, podemos afirmar que estamos transitando hacia el orden de la Posguerra Fría, superada la etapa del unipolarismo hegemónico de los primeros años posteriores a la desintegración de la Unión Soviética. Podríamos argumentar que una aproximación histórica y teórica sobre el ascenso y declive de las grandes potencias y las dinámicas que generan el cambio internacional son suficiente para comprender el cambio global e interpretar la situación de rivalidad que enfrentan Estados Unidos y China, con el retorno de la importancia del poder militar.

Coincido con Cristian Garay, que la perspectiva que ofrece Kagan podría dar un marco analítico para comprender la lucha por el poder global. Sin embargo, la cuestión que debemos considerar es el contexto sistémico en el que se produce la disputa chino-estadounidense. En consecuencia, yo diría que la primera hipótesis sostiene que hay un conflicto, pero que este es el resultado de una rivalidad entre modelos capitalistas. Es producto de la acumulación de poder y del éxito económico de China, frente a lo cual Estados Unidos se siente amenazado. La percepción de amenaza china es una conclusión que comparten demócratas y republicanos en Estados Unidos. Esta coincidencia hace correr el riesgo de llevar a la toma de decisiones erradas en Washington y caer en la trampa de Tucídides. Es decir, recordando el pensamiento de este historiador: cómo Esparta va a la guerra contra Atenas por el temor que ocasiona en su clase dirigente el crecimiento del poderío económico, naval y militar de Atenas.

Por tanto, diría que, desde el punto de vista teórico, tenemos una explicación que se sostiene en el enfoque histórico sobre el ascenso y la declinación de potencias como las dinámicas que generan el cambio mundial. Podemos ir desde Kennedy a Julking y el debate pragmatismo-realismo en la política exterior China para comprender el conflicto y la vigencia sobre las esferas de influencia como factor de división del mundo semiperiférico y periférico.

En segundo lugar, el conflicto puede ser interpretado desde la economía política: el neoimperialismo en un conflicto intracapitalista. Esta es mi posición. Considero, con esta interpretación, que el conflicto chino-estadounidense es el resultado de las rivalidades intracapitalistas, como consecuencia de la acumulación de poder y el éxito económico de China. Es el conflicto de dos grandes economías que compiten globalmente por los mismos sectores productivos y las mismas divisiones internacionales del trabajo.

Ahora bien, para entender la importancia de China en la economía mundial según datos del Banco Mundial (hay un video que se puede ver en YouTube), en 1980 el producto interno bruto de Brasil, en miles de millones de dólares americanos, era de 544; el de Argentina era de 168, que ocupaba el lugar 16 del ranquin, y el producto interno bruto de China era de 292. Es decir que, en 1980, China tenía un producto interno bruto poco más del doble de Argentina y poco menos de la mitad de Brasil.

Para el 2019, antes de la pandemia, el producto interno bruto de Brasil era de 3 048 miles de millones de dólares americanos y el de China era de 23 171 miles de millones de dólares. Es decir, China había crecido ocho veces lo que creció Brasil. Argentina para este año ya no figuraba entre las 20 principales economías según los datos tomados de las estadísticas del Banco Mundial y que también se encuentran en internet.

En 1981, donde aparece el primer gráfico de economía con los datos de China, es sorprendente comparar el PIB de China, que era de solo 228 000 millones de dólares americanos y el de Argentina, de 72 000 millones y con el de Brasil, que era de 255 000 millones. Sin embargo, para el año 2019, justo antes de la pandemia del COVID-19, China era la segunda economía del mundo; Brasil la novena y Argentina era la vigesimosegunda. Al analizar, como una síntesis de la evolución del PIB de las 20 principales economías del mundo, entre 1980 y solamente hasta el 2000, se observa cómo China –también India y Corea del Sur– se elevan en el ranquin mundial, mientras que Brasil, México y Argentina retroceden. Estos datos son muy interesantes

para explicar por qué se ha dado una relación tan compleja y difícil para América Latina en sus vínculos con China.

La economía de Brasil siempre había sido más grande que la China hasta 1990 cuando China superó a Brasil. Lo peor es que, para 1980, la industria brasileña era mayor que la industria china. Más grave aún, es que la industria argentina estaba solo unos pocos lugares por atrás de China. Entonces, peor es la comparación. Hace treinta años Brasil tenía una presencia económica mayor que China en la economía mundial y sus exportaciones industriales superaban con creces las exportaciones industriales chinas. Hoy Brasil y Argentina son economías periféricas de la economía China: le exportan productos primarios –hierro, soja, petróleo, carne, trozos de pollo– y traen de China: automóviles, computadores, celulares, trenes y vacunas, entre otros tantos productos industriales.

La primera conclusión, que he señalado en recientes trabajos, es que China es un espejo en el cual deberían mirarse las clases dirigentes de casi todos los países de América Latina, porque China no es solo la demostración de un éxito de desarrollo económico versus el fracaso de otros modelos de desarrollo aplicados por la periferia y la semiperiferia. Actualmente podemos sacar la cuenta de los resultados de una y otros. En los últimos veinte años China sacó de la pobreza a 400 millones de habitantes y los incorporó a las clases medias. En el mismo periodo 2001-2021, Argentina, por ejemplo, aumentó al doble el número de pobres y los llevó de 10 millones a 20 millones. Teniendo estos resultados presentes, diría que hay argumentos que permiten sostener un diagnóstico complejo acerca del carácter de la relación bilateral entre China y América Latina.

No hay ninguna razón para decir que políticamente China representa para América Latina una alternativa de economía política y económica respecto a Estados Unidos, más allá que China haya incorporado a Brasil en su agenda de cooperación Sur-Sur, pero en el marco de los BRICS. Ni Brasil ni otro país de la región ha sido asociados por China a sus estrategias globales, a sus estrategias internacionales en relación a los temas prioritarios de la política mundial,

como la seguridad estratégica, los conflictos regionales en África y Medio Oriente o la reforma y la ampliación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, etcétera.

En conclusión, paradójicamente, la búsqueda de China de la supremacía económica mundial ha hecho que América Latina desempeñe un papel importante en su estrategia internacional, tal como señalamos en libro reciente con Li Xing (2020). Los objetivos chinos en la región, convergen con sus aspiraciones globales como un poder creciente y su voluntad de proyectar ese poder hacia la periferia estadounidense (América Latina) y acceder a recursos naturales que son esenciales para sostener su crecimiento económico.

Un segundo punto a tener en consideración, es que de las relaciones políticas de China con América Latina surge un patrón de pragmatismo que juega según los intereses económicos chinos.

Tercero, tanto el comercio como las inversiones chinas hacia América Latina están relacionadas estrechamente con intereses nacionales chinos, en el sentido que le proporciona seguridad alimentaria, mientras que las inversiones juegan un papel básico en la comunicación estratégica y el acceso al transporte. Es decir que América Latina desempeña un papel importante en la estrategia capitalista global de China a través de la especialización productiva, el comercio industrial y la recepción de inversiones.

China ha jugado un papel negativo sobre el proceso de integración de América Latina, en particular del MERCOSUR, porque ha sustituido los flujos comerciales de exportadores regionales a importadores regionales; ha estimulado la especialización productiva primaria en los países, y estos fenómenos desagregan las relaciones económicas internacionales de los países sudamericanos. Los aleja entre sí debido a la falta de complementariedad productiva y alienta el aumento de la competencia productiva entre ellos, ya que nuestros países compiten y rivalizan, con similares productos, por el mercado importador chino: en el sector agrícola, el minero y el energético.

El punto siguiente es que la complementariedad comercial, en el actual intercambio entre América Latina y China, no contribuye

al desarrollo productivo industrial de los países latinoamericanos porque ambas estrategias –desarrollo productivo e industrial– que se deben producir en relación con las propias estrategias internas, se producen en relación con un actor externo (China), que es el que favorece la especialización a través del comercio, las inversiones y los préstamos. Existe el riesgo que algunos gobiernos de los países latinoamericanos sufran presiones del Estado chino, como se ha observado con las economías más industrializadas de América del Sur, donde las inversiones chinas en los sectores estratégicos generan en esos países una especialización productiva de alta preocupación, y la fortaleza acumulada por China en la economía mundial en los últimos cuarenta años se ha transformado en una consecuencia no deseada por China, tanto en países del Norte como del sur global. Me refiero a que sería muy difícil probar que China buscó deliberadamente hacer de América Latina una periferia. Tal como hemos señalado con Li Xing, esta situación fue el resultado de la especialización, y la consecuencia de la extraordinaria alta productividad de China y la muy baja productividad de América Latina.

Por último, quisiera señalar que cuando sostengo que la estrategia o el pensamiento de los republicanos y los demócratas estadounidenses coinciden es que Biden, antes de ser electo presidente de Estados Unidos, más o menos unos nueve meses antes, escribió un artículo en *Foreign Affairs* en el cual señalaba que su objetivo estratégico para enfrentar el desafío chino era construir una alianza internacional de democracias cuyo objetivo central serían la democracia y el respeto a los Derechos Humanos. Ahora, estos objetivos son extraordinariamente peligrosos para América Latina, porque en nuestra región ni las democracias ni el respeto a los Derechos Humanos son cuestiones que dominan ampliamente el escenario regional.

Con esto terminaría. Podríamos incorporar otros elementos que ayudarían a entender el desafío al que se enfrenta América Latina, ya no solo respecto de China sino como consecuencia del enfrentamiento entre Estados Unidos y China, porque el hecho que el cambio de la estrategia norteamericana seguida desde el fin de la Segunda

Guerra Mundial, o sea que Estados Unidos no aceptaría en el futuro las llamadas “esferas de influencia”, retornó con fuerza después de la desintegración y la desaparición de la Unión Soviética. El problema es que justamente lo que China ha generado con su expansión económica y su poder industrial y financiero son esferas de influencia desde el punto de vista estratégico, en la región indo-pacífico, y desde el punto de vista económico, con las cadenas globales de suministros en la periferia capitalista, particularmente en Medio Oriente y fundamentalmente en África y América Latina.

## **Bibliografía**

Arrigui, G. (1985). *Semiperipheral Development, The Politics of Southern Europe in the Twentieth Century*. Sage Publication.

Arrigui, G. (1998). *A Ilusão do desenvolvimento*. Vozes.

Bernal-Meza, Raúl and Li Xing (Eds.). (2020). *China-Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Palgrave Macmillan.

Kagan, R. (2008). *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. Taurus.

Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Random House.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Cepal.

Prebisch, R. (1951). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Cepal.

Wallerstein, I. (1975). Semiperipheral Countries in the Contemporary World Crisis. En I. Wallerstein, *The Capitalist World Economy*. (pp. 95-118) Cambridge University press.

Wallerstein, I. (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge University Press.



**Tercera parte**

**Los recursos naturales de América Latina  
y los ecosistemas estratégicos en la  
geopolítica del norte global**



## Capítulo 7

# El carácter estratégico del litio latinoamericano para las megapotencias globales

El caso chileno desde el temprano interés estadounidense hasta la irrupción china

*Alejandro Carrasco Luna*

En el año 1800, frente a las costas de Estocolmo, en la isla de Uto, el científico brasilero José Bonifacio de Andrada descubrió dos minerales: la espodumena y la petalita. Tuvieron que pasar casi dos décadas para que, en 1817, el químico sueco Johan Arfwedson descubriera dentro de estos minerales una sustancia alcalina a la que llamó “lithion”, que proviene del griego “piedra” (Johnson, 1984, pp. 1-2). Un año más tarde, los químicos Humphry Davy y William Thomas Brande consiguieron aislar el elemento litio mediante un proceso llamado electrólisis, que consiste en descomponer los elementos que forman un compuesto mediante la aplicación de una corriente eléctrica. En 1855, Robert Bunsen y Augustus Matthiessen lograron obtener litio en grandes cantidades. La primera producción comercial de la que se tiene conocimiento es en 1898 por parte de Estados Unidos quien produjo treinta toneladas de espodumena en la mina ETTA de Dakota del Sur, seguido por Alemania que, en 1923, se sumó a la producción comercial de litio para la fabricación de lubricantes

(Valencia, 2016, pp. 2-3). Durante el 2019 la producción de litio alcanzó las 380 kilo toneladas (kt) (Comisión Chilena del Cobre [Cochilco], 2020, p. 15).

A más de un siglo de la primera producción que se tiene registro, el litio se ha convertido en uno de los minerales más demandados y con mayor proyección en el mercado mundial, constituyéndose como un mineral estratégico y denominado por la opinión pública como el oro blanco o el petróleo del siglo XXI. Pero ¿qué significa que sea estratégico? ¿Cuáles son los criterios que fundamentan su carácter estratégico? El presente capítulo, en primera instancia, busca presentar una serie de criterios que nos permitan comprender el carácter estratégico del litio. Una segunda parte, utilizando el ejemplo de la industria del litio en Chile, abordará las disputas por su gestión, desde los tempranos intereses desplegados por EE. UU. hasta la irrupción de los capitales chinos.

## **El carácter estratégico del litio**

Para comprender lo que consideramos como “carácter estratégico”, planteo el siguiente camino argumentativo: primero señalaré dos características generales sobre la forma en la que concebimos el recurso litio. Segundo, argumentaré por qué no lo consideramos como un simple *commodity*, sino más bien como un recurso “estratégico”. Finalmente, expondremos lo que entendemos por carácter estratégico y sus criterios específicos.

Federico Nacif considera el litio en función de un doble carácter. Primero como objeto físico, presentado tanto en forma de mineral como de producto químico, y segundo, en su forma social, que emerge y se presenta históricamente como objeto de investigación, insumo productivo, recurso estratégico o *commodity* exportable. En otras palabras, mientras sus cualidades físico-químicas posibilitan diversos usos productivos, su forma social expresa los rasgos del modo de acumulación dominante, determinando su forma de propiedad,

explotación, la renta generada y su distribución (Nacif, 2015, p. 220). Un recurso no es nada si no se considera la forma en la cual se explota, su papel en el proceso social general del sistema económico, su rol en el ambiente natural. Por tanto, no hablaremos simplemente del litio como un *commodity*, ya que significaría precisamente aislarlo en tanto mera mercancía, y no considerarlo como un elemento dentro de un sistema social, político y económico de producción. Proponemos entonces, hablar del litio como recurso estratégico.

Una caracterización clásica de un recurso como “estratégico” tiene su origen en una tradición político-militar emergida tras la Primera Guerra Mundial, la cual le concede un valor excepcional a un determinado recurso, por representar un problema propio de “seguridad nacional” (Fornillo, 2017, p.68). Los más reconocidos históricamente han sido el petróleo, gas, carbón, alimentos, entre otros. En este sentido, esta denominación clásica considera aquellos bienes que eran absolutamente básicos para un desarrollo independiente y nacional. Sin estar en desacuerdo con esta acepción clásica, siguiendo a Fornillo, Bruckmann y Nacif planteamos una noción más amplia en cuanto al “carácter estratégico” que logre reflejar las nuevas dinámicas del capitalismo mundial y que no reserve exclusivamente lo estratégico desde el Estado.

Concretamente, cuando señalamos que el litio es un mineral de carácter estratégico, lo hacemos apoyándonos en los criterios presentados por Bruno Fornillo (2017), quien plantea que para que un recurso natural sea estratégico debe responder a las siguientes

[...] condiciones relativas a su valor de uso, por sí mismas suficientes:  
a) ser clave en el funcionamiento del modo de producción capitalista  
b) y/o ser clave para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial  
c) y/o ser clave para el despliegue de una economía verde o de posdesarrollo; y las siguientes relativas a su disponibilidad, de por sí necesarias: a) escaso o relativamente escaso b) insustituible o difícilmente sustituible c) desigualmente distribuido. (p. 70)

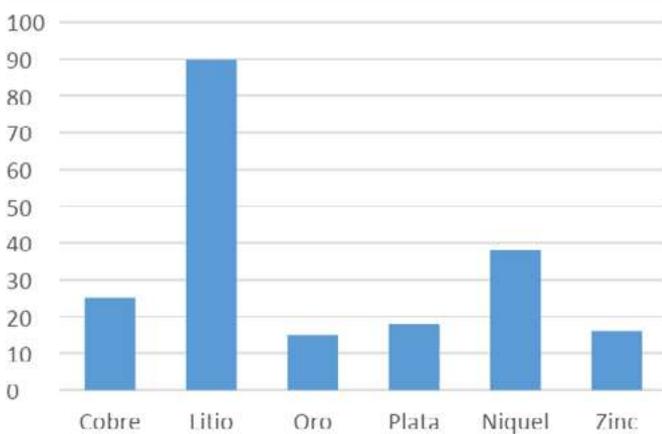
A estos criterios que definen el carácter estratégico de un recurso, consideramos la incorporación de dos más. Primero, lo planteado por Nacif (2015), quien considera que el litio es clave para la emergencia de un nuevo paradigma de soberanía energética, basada en la combinación de sistemas integrados de generación y almacenamiento eficiente a partir de fuentes alternativas (p. 283). Segundo, el componente geopolítico que presenta Bruckmann (2015) al señalar que, debido al crecimiento abrupto de su demanda y producción, su carácter estratégico también radica en la emergencia de disputas globales por su gestión (pp. 35-42).

En síntesis, cuando hablamos del *carácter estratégico del litio*, hacemos referencia a su forma física (cualidades físico-químicas) y a su forma social (expresión de un patrón de acumulación y de formas de propiedad, explotación y distribución). Además, como un recurso que es difícilmente sustituible, desigualmente distribuido, relativamente escaso, y debido a su demanda para la emergencia de un nuevo paradigma energético, es clave para el funcionamiento del capitalismo, motorizando así, disputas globales.

## **Criterios relativos a su disponibilidad**

Respecto a si el litio es un mineral escaso o relativamente escaso, tal como señala la Figura N.º 1, la capacidad de las reservas en relación con la demanda es muy superior a otros minerales como el cobre. De acuerdo a los niveles de reservas del 2017, se podrían satisfacer la demanda de aproximadamente ochenta y cinco años, lo que indicaría que el litio no es un mineral escaso y, por tanto, ahí no radicaría su carácter estratégico.

Figura N.º 1. Razón años de demanda / reservas por mineral



Fuente: Elaborada sobre la base de datos de Informe Cochilco, “Mercado internacional del litio y su potencial en Chile”, 2018.

No obstante, las cosas cambian si consideramos su distribución. El litio es el metal más liviano y con menos densidad de los elementos sólidos que componen la tabla periódica. Además de su alta conductividad eléctrica y térmica, posee baja viscosidad y coeficiente de expansión térmico. Al ser un mineral reactivo, no se encuentra en forma pura, sino más bien dentro de minerales y salares, donde debe ser extraído y convertido en algún compuesto o derivado. Según el Servicio Geológico de Estados Unidos [USGS], las principales fuentes de litio son los salares de cuenca cerrada (58 %), las rocas pegmatitas y granitos (26 %), las arcillas (7 %), las salmueras de yacimientos petroleros (3 %), las salmueras geotermales (3 %) y zeolitas enriquecidas en litio (3 %) (Cochilco, 2018).

Además de la distribución geológica, la disponibilidad del litio también se expresa geográficamente. Para comprender la forma en la que se concibe la disponibilidad de un recurso, debemos aclarar la diferencia entre recursos y reservas. Los *recursos* son la totalidad de

un determinado recurso (litio, cobre, oro, etc.), mientras que las *reservas* son los recursos que son económica y tecnológicamente factibles de extraer. En este sentido, tal como señalan la Figura N.º 2, para el 2017 los recursos conocidos de litio alcanzan los 53,35 millones de toneladas, mientras que las reservas de litio solo llegan a 15,6 millones de toneladas.

En lo que concierne a los recursos, Argentina (18 %), Bolivia (17 %) y Chile (16 %) juntos poseen el 51 % de los recursos mundiales de litio, lo que ha llevado a denominar dicha área como el “triángulo del litio”. En lo que respecta a las reservas de litio, Chile es quien más posee, con un 48 % y, si nos fijamos en Bolivia, que si bien posee grandes recursos almacenados principalmente en el Salar de Uyuni –el más grande del mundo–, sus reservas no alcanzan a ser importantes respecto a los demás países.

Figura N.º 2. Reservas y recursos mundiales de litio en toneladas



Fuente: Elaborada sobre la base de datos de Informe Cochilco, “Mercado internacional del litio y su potencial en Chile”, 2018.

Al ser pocos los países que poseen importantes cantidades de litio, se hace notoria la desigualdad distributiva. Pero mucho más importante aún es que, además de dicha concentración de las reservas y recursos, existen diferencias en cuanto a las ventajas comparativas de cada país. Un claro ejemplo es el Salar de Atacama, que además

de ser el principal reservorio de litio en Chile, guarda condiciones ideales que refuerzan la posición de competitividad para quienes poseen su control.

En Chile, el litio está presente en varios depósitos salinos del norte, entre las Regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama. Ubicado en la II Región de Antofagasta, a 55 kilómetros al norte de San Pedro de Atacama y a 2 300 metros sobre el nivel del mar, el Salar de Atacama es el depósito salino más grande del país, conformado por un núcleo central de 1 400 km<sup>2</sup> y con una superficie total de 3 000 km<sup>2</sup>. El Salar de Atacama representa el reservorio de salmueras de mejor calidad mundial.

Si bien es importante la cantidad de reservas de litio que alberga cada país, aún más importante es la composición de las salmueras desde las cuales el litio es extraído. La composición de cada salmuera varía no solo en cuanto a los contenidos de litio que almacena sino también en la presencia de otros elementos como el potasio, sodio, calcio, hierro, boro, magnesio, cloruros, sulfatos y carbonatos, lo que le da a cada salmuera una forma distintiva. Tal como señala la Figura N.º 3, los porcentajes de litio almacenados en el Salar de Atacama son significativamente superiores a otros salares del mundo, entre los cuales se encuentran los más importante de Sudamérica como son el Salar de Uyuni (Bolivia) y el de Hombre Muerto (Argentina). Por su alta concentración de litio y de otras sales de interés económico (potásicas y boratos), la composición salina del Salar de Atacama es profundamente ventajosa respecto a las demás.

*Figura N.º 3. Porcentaje por peso de litio contenido en salmueras del mundo*

<b>Salar</b>	<b>Cantidad de litio</b>
Claynton Valley, USA	0.0163 %
Searles Lake, USA	0.0054 %
Salar de Atacama, Chile	0.157 %
Salar de Uyuni, Bolivia	0.0321 %
Salar Hombre Muerto, Argentina	0.068-0.121 %
Sua Pan, India	0.002 %
Sabuye, China	0.0489 %
Dead Sea, Israel	0.0012 %

Fuente: Conformado sobre la base de datos extraídos de Grágeda, M., Vargas, P. y Svetlana Ushak, S. (Grágeda, Vargas y Svetlana, 2015, pp. 353-380).

El Salar de Atacama, además de altas concentraciones de litio, posee condiciones climáticas óptimas para la evaporación solar, energía necesaria para concentrar las salmueras. Entre las características climáticas más importantes, debemos destacar que la humedad relativa del aire es baja, registrándose valores inferiores al 5 %; la media anual de las precipitaciones varía entre 30 a 50mm; los vientos son discontinuos y la radiación solar es fuerte; finalmente, la temperatura del aire puede alcanzar en verano valores por sobre los 35° C. Las características climáticas descritas permiten que la tasa de evaporación dentro del Salar de Atacama sea mucho más eficientes y por tanto competitivas respecto a otros salares (Grágeda et al., 2015, p. 355). Todo lo anterior tiene como consecuencia que el litio del Salar de Atacama es más barato de extraer y por tanto más competitivo para quien posea su propiedad o concesión.

## **Criterios relativos a su valor de uso**

En medio de una tendencia hacia la disminución de las energías fósiles y el aumento de las energías renovables en el marco del acelerado cambio climático, el litio se constituye –sobre todo para los países industriales– como un factor clave para la emergencia y el despliegue de un nuevo paradigma tecnológico y económico, basado en la generación, el almacenamiento, la distribución y el consumo eficiente y sustentable de las energías renovables (Nacif y Lacabana, 2015, p. 7). No obstante, nos parece relevante señalar que este nuevo paradigma no significa por sí mismo una salida a la profunda crisis climática actualmente agudizada, ya que, al no existir un cuestionamiento y transformación radical de las lógicas de producción y consumo, los esfuerzos pueden terminar siendo una herramienta de consolidación para lo que se ha denominado el capitalismo verde.

Históricamente los combustibles fósiles, primero el carbón y luego el petróleo y el gas, han sido piedra angular para el desarrollo de la sociedad industrial. No obstante, su aporte como aceleradores del cambio climático y su finitud ha tenido como consecuencia un consenso sobre la necesidad de transitar hacia otro paradigma energético basado en la incorporación masiva de energías renovables, como la solar y eólica, principalmente, lo que a su vez ha implicado una configuración de un sistema eficiente de almacenamiento energético (Kazimierski, p. 26). Esto porque el combustible fósil (petróleo, gas, carbón, etc.) es energía almacenada, tal como lo dice su nombre, de manera fosilizada, es decir, no se pierde. Mientras que las energías renovables, que captan energía del ambiente en sus diferentes formas (térmica y cinética, etc.) producen energía que debe ser consumida en el momento mismo en que es producida, ya que, en caso contrario, se pierde. Por consiguiente, y considerando además la volatilidad de las energías renovables, su integración dentro del sistema energético mundial convierte al almacenamiento como una necesidad de primer orden.

Un ejemplo claro se aprecia en la masificación de las baterías y en la electro-movilidad. El litio, al ser un metal liviano, con poca densidad y con alta conductividad eléctrica y térmica, permite constituirse como el mejor y más eficiente acumulador de energía, de ahí su uso en lo que se conoce como las baterías de ion-litio. Las baterías de ion-litio son baterías que poseen alta densidad de energía, es decir, una mayor capacidad de almacenamiento por cantidad de kilos. Además, poseen mayor voltaje, mayor vida útil, menor tiempo de carga y menor efecto de descarga que las baterías tradicionales de níquel-cadmio (Cochilco, 2018, p. 20). La utilización de litio para la conformación de baterías ha ido aumentando de manera importante, pasando del 23 % del total de baterías en el 2010, a utilizar el 46 % en el 2017 (p. 17). La masificación de las baterías de ion-litio ha sido reforzada por la radical tendencia a la baja en los precios de producción (p. 21).

Su producción se masificó con la irrupción de los dispositivos electrónicos móviles (celulares, *notebooks*, *tablets*, etc.). La ventaja radica en su alta densidad de energía, esto es, la capacidad de almacenar energía por unidad de peso, lo que reduce drásticamente el peso total de las baterías y, por tanto, de los dispositivos que las utilizan. Su densidad de energía pasó de apenas 10 % en el 1992 a un 80 % en el 2005 (Bruckmann, 2015, p. 40). Según el USGS, el contenido de litio en la confección de baterías usadas anualmente en productos estadounidenses se multiplicó noventa y cuatro veces entre 1996 y 2005. En las baterías de celular, pasó de 1,8 t. en 1996 a 170 t. para el año 2005. Y en lo que respecta a baterías para la fabricación de computadores portátiles, este pasó de utilizar 3,3 t. en 1996 a 99 t. en el 2005, representando un aumento del 3 000 % (Bruckmann, 2015, p. 36). Esta tendencia se comprueba también a nivel mundial, donde las baterías confeccionadas a base de litio aumentaron de forma importante, representando el 5 % del total de baterías en 1995, y alcanzando el 58 % para el 2008 (p.39).

Por otra parte, su proyección –aunque ya es una realidad– radica en el uso de las baterías de ion-litio para la electromovilidad.

Históricamente dependiente de las energías fósiles y responsables de altos niveles de emisiones de CO<sub>2</sub>, la industria del transporte ha transitado durante la última década hacia una apuesta por el desarrollo de la electromovilidad. Es así como diversos organismos gubernamentales, compañías automotrices y empresas electrónicas han motorizado distintas alianzas para desplegar políticas públicas y avanzar hacia la promoción y renovación del parque automotriz, con los vehículos eléctricos como gran protagonista. La Unión Europea ha llevado a cabo importantes políticas de promoción de los autos eléctricos, y específicamente países como Alemania, Noruega y Holanda se han propuesto el objetivo de eliminar los automóviles a diésel y gasolina para el año 2025. China no se ha quedado atrás y fija el 2035 como el fin de la hegemonía de los automóviles alimentados por energías fósiles (Santirso, 2021). Según la *Bloomberg New Energy Finance* [BNEF], la producción y comercialización de autos eléctricos en el mundo durante el 2016 llegó a los 1,3 millones de unidades, doblando al año 2014, y proyectan 30 millones de unidades para el año 2025, alcanzando 150 millones para el 2040 (Kazimierski, 2019, p. 33).

Finalmente, la transición desde la era de las energías fósiles hacia el nuevo paradigma de las renovables está reconfigurando el orden actual y otorgando ventajas importantes a quienes asuman dicha transición en sus distintos niveles organizativos, desde las distintas instituciones privadas que se hagan cargo del desarrollo de las energías renovables y de la reconfiguración de la arquitectura energética. Es por ello que, tal como señala Mónica Bruckmann (2015), el aumento de su demanda y producción, sumado a su distribución desigual, despertará –y ya lo está haciendo– disputas globales por su gestión (p. 42).

En suma, en lo que respecta a sus condiciones relativas a su disponibilidad y valor de uso, el litio está desigualmente distribuido y, por ser clave para la transición hacia un nuevo paradigma energético, se constituye también como un mineral insustituible o difícilmente sustituible, configurando, en última instancia, disputas globales por su gestión. Como lo veremos a continuación, ejemplificado en el caso chileno, el conocimiento sobre las ventajas del litio y la consiguiente

búsqueda de su apropiación no es un fenómeno para nada nuevo y, por el contrario, se remonta a varias décadas atrás. Así, la industria del litio en Chile se vio permeada por las disputas globales sobre su control, desde el temprano interés norteamericano por conocer y apropiarse de los salares andinos hasta la irrupción de los capitales chinos en el marco de su ascenso como potencia de la geopolítica mundial.

### **Los intereses estadounidenses**

En Chile, el litio fue descubierto recién en 1962 cuando, por casualidad, la empresa minera Anaconda, que poseía yacimientos mineros en Chuquicamata, se encontraba realizando exploraciones en el Salar de Atacama en busca de agua. No obstante, junto a otros minerales como el uranio y el torio, el litio ya había alcanzado reconocimiento mundial en 1945. Los lamentables ejemplos de Hiroshima y Nagasaki, en el marco de la Segunda Guerra Mundial, presentaron por primera vez a la energía como un medio de destrucción masiva. Dicho hito histórico permitiría, por un lado, la consolidación de una opinión desfavorable sobre la energía nuclear, pero al mismo tiempo, el interés –sobre todo para fines militares– por conocer, regular y controlar estratégicamente los recursos por parte de los Estados. Por consiguiente, el tratamiento legal del litio se entronca con la historia de los llamados “materiales atómicos”, como el uranio y el torio.

El gobierno chileno de la época no se vio indiferente a la irrupción de la energía nuclear y al tratamiento de los recursos que permitían su desarrollo. En este sentido, vislumbrando dicha importancia, se dictaron dos decretos supremos en el año 1952, cuya finalidad fue otorgarles una relativa protección legal a los materiales atómicos. El primero, es el Decreto Supremo N.º 379 del Ministerio de Economía y Comercio de fecha 22 de febrero de 1952, declarando “esenciales para el abastecimiento del país todos los minerales radioactivos ubicados en terrenos de cualquier dominio y señala el procedimiento para

establecer las normas de control a que debía sujetarse su distribución” (Frangini y Ugalde, 1987, p. 73). En marzo de ese mismo año, el mismo Ministerio firmaría el Decreto Supremo N.º 430, que creó un comité coordinador de estudios sobre minerales radioactivos, también, estableció por primera vez el carácter reservado que debe darse a la información que se tenga sobre estos minerales, estableciendo, además, la regulación de su importación, venta y distribución para todo el territorio nacional (p.74).

Ambos decretos expresan el interés estratégico por parte del Estado que tuvo, a través del tratamiento legal de los minerales radiactivos, entre ellos el litio, de impulsar su estudio y una institucionalidad capaz de administrarlos. De ahí la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica, mediante el Decreto Supremo N.º 432 de fecha 16 de abril de 1964, organismo antecesor de la actual Comisión Chilena de Energía Nuclear, creada como continuadora, por Ley N.º 16 319, de fecha 14 de septiembre de 1965 (p. 74). Al mismo tiempo que se comenzaba a configurar un cuerpo legal para regular la futura industria del litio, otra de las consecuencias del hallazgo fue el despliegue de una serie de estudios que precisarían las cantidades de litio almacenadas en el norte del territorio nacional, sus condiciones de depósito y su potencialidad de extracción. En ese marco, Estados Unidos, a través de distintas instituciones gubernamentales, tuvo un rol activo en el despliegue del conocimiento científico sobre la industria del litio en pos de su control. Dicho interés tiene una explicación geopolítica, ya que tal como señala Estenssoro (2019), para Estados Unidos:

[...] el acceso a los recursos naturales estratégicos, claves para el mantenimiento de su supremacía industrial y tecnológica, así como para el sostén de su estilo de vida, e incluso para su propia supervivencia, es parte central de su política ambiental global. (p. 107)

Desde fines de la década del sesenta, el Departamento de Interior de Estados Unidos desplegó una serie de investigaciones para conocer los salares andinos latinoamericanos, ubicados en Chile, Argentina

y Bolivia. En 1967, junto al Gobierno de Chile, realizaron uno de los primeros esfuerzos por levantar un estudio del Salar de Atacama y sus características espaciales, geomorfológicas, hidrológicas, mineralógicas, etc. (Dingman, 1967). En 1974, otra investigación realizada conjuntamente entre el Departamento de Interior de Estados Unidos y el Instituto de Investigaciones Geológicas de Chile señalaba que dentro de una extensa área de más de 38 000 millas cuadradas:

Hay aproximadamente 100 salares que en conjunto ocupan alrededor de 2 800 millas cuadradas. Las costras duras de evaporita por sí solas cubren más de 1 500 millas cuadradas, mientras que tales costras son comparativamente poco comunes en los Estados Unidos. (Stoertz y Ericksen, 1974)

En el marco de este trabajo cooperativo entre instituciones chilenas y norteamericanas, el Ministerio de Minería le encargó al Instituto de Investigaciones Geológicas en 1969 desarrollar diversos estudios sobre el salar de Atacama. Dichos estudios, realizados por A. Moraga, G. Chong, M.A. Fortt y H. Henríquez y publicados en 1974 en el Boletín del Instituto de Investigaciones Geológicas, confirmaron la presencia de salmueras con niveles muy importantes de litio, ácido bórico, magnesio y potasio en el Salar (Moraga et al., 1974, p. 56). A partir de 1970, la CORFO realizó varios estudios de geología, hidrología, climatología y mineralogía del salar, confirmando las inmejorables condiciones que poseía el Salar de Atacama, cuya producción de litio tendría costos muy por debajo de la de otros países como el propio Estados Unidos (Lagos, 2017, p. 7).

Los estudios desarrollados por el Departamento de Interior de Estados Unidos continuaron y fueron profundizando el conocimiento sobre los salares y la disponibilidad de litio. Con la participación de Foote Mineral, empresa norteamericana y uno de los principales productores de litio en esa época, no solo confirmaron la riqueza de los yacimientos en los salares andinos y especialmente en el Salar de Atacama, sino que proyectaron la importancia estratégica que tendría el litio. En 1974, Foote Mineral se contactó con la CORFO y

visitó el Salar de Atacama para obtener muestras de las salmueras que, al analizarlas, corroboraron el alto contenido de litio contenido en el Salar; 1 500 partes por millón (ppm) en promedio, medida que muestra el nivel de concentración de un determinado mineral y que serían equivalentes al 0,15 % en peso (Ministerio de Minería [MinMinería], 2014, p. 44).

En 1976, el Departamento de Interior de Estados Unidos publicó uno de los informes más interesantes sobre las proyecciones de la industria del litio, titulado: “Recursos y requisitos de litio para el año 2000” (Vine, 1976). El título es muy acorde con los objetivos que justificaron dicho informe, ya que como señalan las primeras páginas,

[...] cuando una reevaluación reciente de los recursos de litio de los Estados Unidos y una comparación con la demanda potencial sugirieron un posible agotamiento de los recursos conocidos, [...] se tomó la decisión de patrocinar un simposio que sacaría a la luz estos hechos. (p. 1)

El informe se compone de una serie de artículos que profundizan distintas dimensiones sobre la industria del litio, desde las diversas formas de extracción de litio alrededor del mundo y sus respectivas ventajas y desventajas, hasta los diversos beneficios y usos que entregaría dicho mineral en el futuro. En cuanto a la disponibilidad de recursos, uno de los artículos de este informe se constituye como uno de los primeros estudios que da cuenta de las altas concentraciones de litio compartidas por los salares de Argentina, Bolivia y Chile señalando lo siguiente:

Exploraciones recientes han demostrado que algunos de los salares contienen concentraciones relativamente altas de litio, y parece probable que esta región tenga recursos de litio potencialmente grandes. Los recursos salinos asociados incluyen cloruro de sodio, sulfato de sodio, potasio, boro y magnesio. Algunas salmueras ricas en litio contienen cantidades pequeñas, pero potencialmente recuperables de cesio y rubidio. Los salares se encuentran en una región de drenaje interno en el norte de Chile, occidente de Bolivia y noroeste de

Argentina, un área de más de 1 millón de km<sup>2</sup> (fig. 27). La región tiene más de 100 cuencas cerradas en las que se encuentran al menos 75 salares que varían en tamaño desde aproximadamente 1 km<sup>2</sup> hasta varios miles de kilómetros cuadrados. El Salar Uyuni en Bolivia, el más grande de los salares, tiene una superficie de unos 9.000 km<sup>2</sup>. (Vine, 1976, p. 66)

Además, varios de los estudios presentados en dicho informe de 1976 se dedican exclusivamente a explicar los beneficios del litio para el almacenamiento de energía en baterías, señalando que:

Una parte importante del Programa de Almacenamiento de Energía de la Administración de Investigación y Desarrollo de Energía de EE. UU. es el desarrollo de baterías de almacenamiento para nivelar la carga en los servicios eléctricos y la propulsión automotriz, y para su aplicación en nuevos sistemas de generación de energía. (Vine, 1976, p. 2)

Además, plantean muy tempranamente una cuestión clave sobre el carácter estratégico del litio: “el desarrollo exitoso de baterías para estos fines proporcionará ahorros significativos de recursos petroleros y también tendrá efectos ambientales beneficiosos” (p. 4). En suma, tal como se concluye, “es posible que se requiera un volumen de fabricación muy alto para estas baterías, y la disponibilidad de las materias primas necesarias es una consideración importante” (p.5).

## **De la investigación al control del recurso**

Ciertamente, el interés del Departamento de Interior de Estados Unidos en desarrollar investigaciones sobre los salares andinos y la cantidad de litio que en ellos se almacenaba tenían su razón de ser. Ya se ha señalado que el control de recursos estratégicos es un elemento clave para comprender la política de seguridad nacional norteamericana. De ahí que la búsqueda de generar conocimiento

tenía como correlato la necesidad de incidir en el control de dichos recursos, y así sucedería.

Sustentado en los conocimientos acumulados durante esos años, el acercamiento entre Foote Mineral y CORFO se transformó, en 1975, en un convenio para evaluar la disponibilidad de litio y la posibilidad de desarrollar un proyecto de explotación. La empresa norteamericana entregaría el conocimiento y la tecnología, mientras que la CORFO se comprometía a obtener las pertenencias mineras del Salar de Atacama (Ministerio de Minería, 2014, p. 45). El 13 de junio de 1977, dicho convenio se materializó con la creación por parte de la CORFO, del Comité de Sales Mixtas, cuyo objetivo era dirigir investigaciones y reconocimientos en las zonas que existan recursos de sales fertilizantes para evaluar posteriormente la posibilidad de explotación de los mismos. Si bien el Comité de Sales Mixtas fue disuelto antes del término de la dictadura pinochetista (16 de octubre de 1986) con el argumento de que ya había cumplido su objetivo principal, dicho acercamiento entre Foote Mineral y CORFO –como veremos más adelante– se institucionalizó mediante la creación de la Sociedad Chilena del Litio [SCL].

El Estado de Chile, en conocimiento de las dimensiones de las pertenencias mineras, de los recursos que ahí se encontraban, de sus cualidades y de sus posibles usos, se vio en la necesidad de reconfigurar el cuerpo legal que hasta ese entonces concebía al litio como parte de un conjunto de minerales, junto al uranio y el torio. La reformulación de los dispositivos legales que involucran al litio era necesaria para permitir su explotación de forma más extensa. Así fue como, recién a mediados de la década de 1970, se lo aisló en términos de su definición legal de los demás minerales de interés nuclear. El primer paso fue la promulgación en 1975 del “Reglamento de Términos Nucleares”, en el cual, por primera vez, se señaló al litio por sí solo como un material de interés nuclear. En la misma lógica, el 22 de octubre de 1979 el Ministerio de Minería promulgó el Decreto Ley N.º 2 886 que tal como señala su título, dejó “sujeta a las normas generales del código de minería la constitución de pertenencia minera

sobre carbonato de calcio, fosfato y sales potásicas, reserva el litio en favor del Estado” (Decreto de Ley N.º 2 886). Hasta ese entonces, el artículo tres del antiguo Código de Minería comprendía al litio entre aquellos materiales de libre denunciabilidad. En el Decreto Ley N.º 2 886 se definió también que la Comisión Chilena de Energía Nuclear [CCHEN], creada en 1965 con el fin de resguardar los intereses nucleares, sería ahora la encargada de otorgar los permisos de explotación del litio:

Por exigirlo el interés nacional, los materiales atómicos naturales y el litio extraídos y los concentrados, derivados y compuestos de aquellos y este, no podrán ser objeto de ninguna clase de actos jurídicos sino cuando ellos se ejecuten o celebren por la Comisión Chilena de Energía Nuclear, con esta o con su autorización previa. Si la Comisión estimare conveniente otorgar la autorización, determinará a la vez las condiciones en que ella se concede. Salvo por causa prevista en el acto de otorgamiento, dicha autorización no podrá ser modificada o extinguida por la Comisión ni renunciada por el interesado. (Decreto de Ley N.º 2 886)

De esta forma, la dictadura cívico-militar articulaba la disposición legal del litio a la razón de Estado, bajo el rótulo de un interés estatal de carácter belicista y geopolítico. El Decreto N.º 2 886 de 1979 se constituye como un primer hito en el marco regulatorio sobre el litio y se complementó con los dispositivos legales configurados durante la década de 1980.

Las tensiones existentes entre los economistas liberales, más conocidos como los Chicago Boys, y algunos grupos militares, permitieron que la constitución de 1980 mantuviera casi textualmente las disposiciones que reglamentaban la industria minera desde 1971, señalando que:

En el lapso que medie entre el momento en que se ponga en vigencia esta Constitución y aquel en que entre en vigor el nuevo Código de Minería, la constitución de derechos mineros con el carácter de concesión señalado en los incisos séptimo al décimo del número 24 del

artículo 19 de esta Constitución, continuará regida por la legislación actual, al igual que las concesiones mismas que se otorguen. (Constitución Política de la República de Chile, 1980, p. 82)

Fue la Ley N.º 18 097, Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras [LOCCM], la legislación de rango constitucional que se encargó de regular las materias constitucionales que tuviesen relación con el régimen de propiedad minera contenido en el artículo 19 N.º 24 de la Constitución de 1980. En este sentido, el inciso 2 del artículo 3 señala que todas las sustancias minerales metálicas y no metálicas y, en general, toda sustancia fósil, en cualquier forma en que se presenten naturalmente: “son concesibles, y respecto de ellas cualquier interesado podrá constituir concesión minera” (Ley N.º 18 097, 1982). No obstante, el inciso 4 del mismo artículo indica que:

No son susceptibles de concesión minera los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el litio, los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional ni los yacimientos de cualquier especie situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional con efectos mineros, sin perjuicio de las concesiones mineras válidamente constituidas con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad o de importancia para la seguridad nacional. (Ley N.º 18 097, 1982)

Sin embargo, estas reservas que establecía la ley sobre aquellos recursos considerados estratégicos para la seguridad nacional no iban a significar el impedimento para que su explotación se entregara a capitales privados tanto nacionales como internacionales, sobre todo considerando que si hay algo que caracterizó al modelo económico que instaló la dictadura militar de Pinochet fue su extremo neoliberalismo. La LOCCM se aprobó el 1 de diciembre de 1981 y entró en funcionamiento el 26 de septiembre de 1983 con la promulgación del Código de Minería. Dicho código, si bien mantuvo el inciso 3 y 4 de la LOCCM, agregó en su artículo N.º 8 lo siguiente:

La exploración o la explotación de las sustancias que, conforme al artículo anterior, no son susceptibles de concesión minera, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. (Ley N.º 18 248, 1983)

De este modo, bajo el resquicio de concesión y condiciones fijadas por el presidente, se abrió la puerta a la inversión privada, en donde si bien los yacimientos son del Estado, el capital privado, nacional e internacional, se hace cargo completamente de su explotación, comercialización y utilidades. De este modo, el Código de Minería de 1983 se constituyó como el dispositivo legal que consolidó el rol subsidiario del Estado y, por consiguiente, su estrecha relación con la inversión privada, estableciendo la propiedad del Estado sobre los distintos yacimientos, pero brindando los mecanismos y las condiciones para la concesión y explotación por parte de privados.

Así, el conocimiento impulsado por distintas instituciones tanto del gobierno norteamericano como del chileno acerca de las condiciones óptimas para la extracción de litio en los salares nortinos, sumado a las claridades jurídicas que fueron propiciando los distintos dispositivos legales que regularon la industria minera, motivó que distintas compañías extranjeras manifestaran su interés y comenzaran a pujar por su control. Se inició así, una carrera por su apropiación y explotación que tuvo dos sociedades público-privadas como impulsoras; la Sociedad Chilena del Litio [SCL] y la Sociedad Minera Salar de Atacama Limitada [Minsal].

El Estado, a través de la CORFO, constituyó en 1977 derechos sobre 59 820 pertenencias en el Salar de Atacama, en un territorio cuya extensión era de 299 000 hectáreas. En 1980 le otorgó los primeros derechos de explotación a la Sociedad Chilena del Litio [SCL], alianza formada ese mismo año entre la empresa privada Foote Minerals Trading, con un 55 % de la propiedad, y la propia CORFO, que poseía

el 45 % restante. Específicamente, fueron 3 344 las pertenencias mineras concedidas a la SCL que, cuatro años después, comenzó la explotación y producción de litio (Slipak y Reveco, 2019, p. 95).

La Sociedad Chilena del Litio y las pertenencias que poseía fueron cambiando de propietarios varias veces, aunque se mantuvieron siempre bajo control de empresas norteamericanas. En 1989, en plena segunda ola de privatizaciones del Estado, la CORFO vendió a Foote Minerals, el 45 % de su participación en 15,2 millones de dólares. En 1998 Foote Minerals fue adquirida por la empresa Chemetall, la que posteriormente fue comprada por Rockwood Holdings. Desde el año 2015 en adelante, el control de la propiedad y del contrato firmado en 1980 es de la empresa norteamericana Albermale Corporation, que a su vez es el competidor local de la Sociedad Química y Minera de Chile [SQM].

La Sociedad Chilena del Litio no fue la única asociación en la cual las empresas norteamericanas tuvieron un rol protagónico. En 1983, la CORFO licitó 27 estudios que contenían información imprescindible para quienes quisieran embarcarse en el negocio del potasio y el litio. La licitación de CORFO, avaluada en 1,5 millones de dólares, respondía a su necesidad financiera para llevar a cabo las exploraciones y posterior explotación, producción y comercialización de los minerales no metálicos. En enero de 1986, con un aporte de 4,5 millones de dólares, se completó la licitación, que se concretó con una asociación entre la CORFO, la empresa estadounidense Amax y la empresa chilena Molibdenos y Metales [Molytmet], dando origen a la Sociedad Minera Salar de Atacama Limitada [Minsal]. La CORFO ingresó a la sociedad aportando los estudios y 16 384 de sus pertenencias mineras en el salar. La composición de dicha sociedad quedó de la siguiente forma: Amax con un 63,75 % de la propiedad, Molytmet con un 11,25 % y la CORFO con el restante 25 %. Los recursos no se explotarían hasta la llegada de SQM, pero la conformación de Minsal vendría aparejada con la firma de dos contratos que constituirían la base de la política del litio, y que terminarían por beneficiar a la Sociedad Química y Minera de Chile [SQM], para ese entonces en manos de capitales

nacionales. El primero firmado en 1993 y el segundo en 1995, dieron regalías a SQM para explotar el Salar de Atacama bajo condiciones inmejorables, entre ellas una concesión hasta el 2030, una renta que definiría la propia empresa, además de una actividad extractiva desarrollada bajo nulas medidas de fiscalización por parte de la CORFO. Quedaba, así, un mapa de la industria del litio caracterizado por la entrega bajo concesión por parte del Estado, de casi la totalidad de los derechos de explotación, a empresas norteamericanas, por un lado, y a SQM por el otro.

## **Tianqi y la arremetida de los capitales chinos**

Durante el año 2018, Chile fue epicentro de la disputa mundial por el control del litio. A los consorcios privados SQM y Albemarle, se sumaría un nuevo actor; el conglomerado chino, Tianqi, quien comenzó a pujar por un espacio dentro de SQM (compra de parte de sus acciones). Lo que estaba en juego era el control del Salar de Atacama, que como profundizamos anteriormente, posee grandes cantidades de litio, además de condiciones muy ventajosas respecto a las demás fuentes de extracción.

En ese marco, el embajador de China en Chile, Xu Bu, desplegó un rol sorpresivamente activo. Refiriéndose a una reunión que sostuvo con José Ramón Valente, ministro de Economía del segundo gobierno de Sebastián Piñera (derecha neoliberal) que, en el 2018, indicó

[...] el tema principal fue cómo podemos promover y fomentar las relaciones económicas y comerciales entre China y Chile. Le dije al ministro que el mercado de Chile es muy maduro, transparente, con leyes bien desarrolladas y, por lo tanto, es muy importante para las empresas chinas no solamente para fomentar las relaciones con Chile sino también aprovechar al país como un puente que conecte a China con América Latina. (Como se citó en Embajador de China, 2018)

Sobre el, por entonces, posible ingreso de la empresa china a SQM, le dijo a Valente que esperaba “que Chile pueda dar apoyo, bajo el marco legal, al desarrollo de las empresas chinas y destacó que el desarrollo de las empresas chinas en Chile debería ser con mucho respeto a las leyes locales”, agregando que “la compra de acciones por parte de Tianqi es totalmente una acción comercial y se debe resolver a través de vías comerciales y leyes concernientes” (como se citó en Embajador de China, 2018).

El embajador chino también tuvo duras palabras para Eduardo Bitran, ex vicepresidente de la CORFO durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (centroizquierda), quien se transformó en un serio crítico de las intenciones chinas al catalogar el ingreso de Tianqi en SQM como una operación que significaba otorgarle una posición monopólica y anticompetitiva en el mercado global del litio. Frente a dichas declaraciones, Xu Bu lo atacó públicamente por los medios de prensa, señalando que sus expresiones “han convertido esta acción totalmente comercial en un asunto político y puede dejar influencias negativas en el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre ambos países” (como se citó en Embajador de China, 2018). Finalmente, y a pesar de que SQM intentó a través de un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad bloquear el ingreso de Tianqi (En sorpresa jugada, 2018), en abril del 2019, Julio Ponce Lerou llegó a un acuerdo con el conglomerado chino, permitiéndole adjudicarse el 24 % de SQM (Brion, 2019).

La Fiscalía Nacional Económica [FNE], bajo el gobierno de Piñera, respaldó al conglomerado chino, señalando que la compra de acciones de SQM por parte de Tianqi no implicaba riesgos a la libre competencia. Tampoco se refirió al riesgo que le implicaba al Estado hipotecar, en forma de concesión, un mineral clave para el desarrollo de las tecnologías que están a la vanguardia. Las escasas facultades de las instituciones estatales, quedaban demostradas en el hecho de que la FNE se limitó solo a exigir medidas de mitigación, como limitar el acceso de Tianqi a información de SQM, notificar y esperar

su aval para la compra de más acciones e informar de los acuerdos a los que podría llegar con Albermarle y SQM (Vega y Arellano, 2018).

El rol activo desplegado por el embajador chino representó la importancia que se le concedía al ingreso de capitales chinos en la industria del litio, y en última instancia, dio cuenta de una diplomacia China cada vez más agresiva. Así, a través del embajador Xu Bu, la batalla de Tianqi por ingresar a SQM contó con el respaldo del gobierno chino.

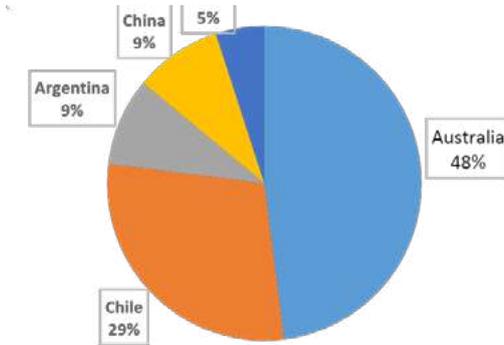
No obstante, su ingreso a SQM fue solo una parte de la estrategia de Tianqi por controlar las principales fuentes de litio. Su segundo movimiento guarda relación con el proyecto denominado Siete Salares, un yacimiento estratégico ubicado 235 kilómetros al noroeste de Copiapó, que posee 142 concesiones aún sin ser explotadas, repartidas en un área de casi 40 000 hectáreas y que, según proyecciones, ubican a su yacimiento, el Salar de la Isla, como la segunda mayor reserva de litio después del Salar de Atacama (Vega y Arellano, 2018). Para fines del 2018, Tianqi ya poseía, junto a Albermarle, la mitad de la propiedad de Siete Salares.

Poco antes, en agosto del 2018, un informe enviado por Tianqi a los inversionistas de Hong Kong, expresaba claramente sus intenciones estratégicas respecto del litio chileno al señalar: “Continuaremos expandiendo nuestra presencia comercial global, a través de adquisiciones estratégicas e inversiones directas, para potenciar nuestra presencia en la industria internacional del litio” (Vega y Arellano, 2018).

Pero ¿qué expresa dicha estrategia? ¿Qué explica la ofensiva de los capitales chinos sobre la industria del litio en Chile? Para comprender la urgencia de la ofensiva de Tianqi, es necesario dar cuenta de algunas características del mercado mundial del litio.

Anteriormente, al presentar la distribución de las reservas y recursos de litio por país, señalamos la superioridad del denominado “triángulo del litio”, compuesto por Chile, Argentina y Bolivia. No obstante, tal como señala la Figura N.º 4, si hablamos de producción de litio, el país que lleva la delantera es Australia, con un 48 %, seguido de Chile y Argentina, con un 29 % y 9 % respectivamente.

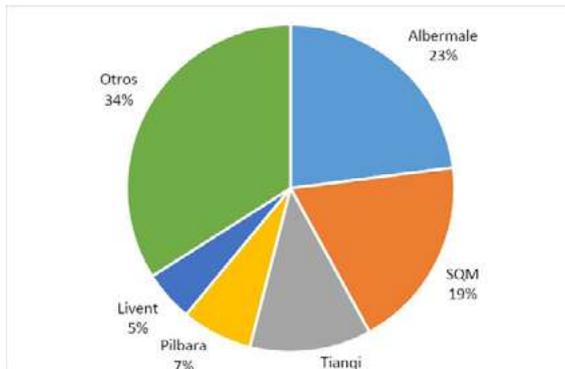
Figura N.º 4: porcentaje de producción de litio por país en el 2019



Fuente: Elaborado con base en informe Cochilco 2020.

Ahora bien, si a la figura anterior le sumamos la distribución de la producción de litio por empresas, tendremos una estimación mucho más clara de la participación por países, ya que por ejemplo la empresa que más produce litio en Australia es Greenbushes, y por tanto una de las que más produce en el mundo, pero es controlada por la filial Talison la que, a su vez, es controlada por Tianqi (China) con un 51 % y Albermarle (Estados Unidos) con un 49 %.

Figura N.º 5: Producción de litio por empresa controladora en el 2019



Fuente: Elaborado con base en informe Cochilco 2020.

Así, la Figura N.º 5 representa de mejor manera el origen de los capitales que participan en el control accionario de las empresas ligadas a la industria del litio. Estados Unidos que, como país, no posee grandes cantidades de recursos, sí tiene una posición ventajosa desde el punto de vista de los capitales que controlan la producción de litio a nivel mundial. China aumenta su participación, aunque sigue representando solo la mitad de la participación norteamericana. Otra cosa que queda de manifiesto es que tanto Chile como Australia, los dos mayores productores de litio en el mundo, se constituyen como escenario de las disputas globales entre capitales chinos y norteamericanos por el control del preciado mineral. Y es precisamente este último punto, el factor clave.

El informe anteriormente citado, elaborado por Tianqi para la bolsa de inversionistas de Hong Kong, señala entre otras cosas, que su mayor inversión, Greenbushes, la mayor productora de litio en el mundo, tiene una vida útil de no más de 20 años (Vega y Arellano, 2018). El informe agrega que la inversión en el proyecto Siete Salares buscaba: “proporcionar al grupo el potencial de complementar sus operaciones de litio de roca dura existentes en Greenbushes (Australia) con la recuperación de litio de depósitos de salmuera” (Vega y Arellano, 2018). De esta forma, la participación dentro de SQM y del proyecto Siete Salares significa para Tianqi el acceso a dos de los yacimientos de litio más grandes y con mayor proyección del mundo y, por consiguiente, la consolidación de su agresiva estrategia de expansión que le asegure dominar el suministro global del litio. Los Salares chilenos se constituyeron entonces como una necesidad urgente para los intereses chinos, cuestión que Estados Unidos ve con enorme preocupación.

## **Conclusión**

El litio se ha convertido durante las últimas décadas en uno de los minerales más demandados en el mercado mundial, y sus atributos

lo han constituido en uno de los minerales con mayor proyección, llegando a ser catalogado por opinión pública como el oro blanco o el petróleo del siglo XXI. Tal como revisamos en la primera parte del presente capítulo, su carácter estratégico radica en que es un recurso difícilmente sustituible, desigualmente distribuido, relativamente escaso y, debido a su demanda para la emergencia de un nuevo paradigma energético, es clave para el funcionamiento del llamado capitalismo verde, motorizando así, disputas globales.

El ejemplo chileno grafica claramente la forma en la cual el litio se fue constituyendo como un mineral estratégico para las superpotencias. En un primer momento, Estados Unidos marcó un predominio mediante el despliegue de investigaciones patrocinadas por instituciones gubernamentales y empresas norteamericanas, las que cimentaron el conocimiento que posteriormente les permitió controlar grandes reservas de litio. Todo lo anterior, con las garantías propias de un estado chileno que, bajo una brutal dictadura militar, estaba en pleno proceso de reestructuración capitalista, sentando las bases del neoliberalismo, el cual le entregaba al capital extranjero un rol clave dentro del andamiaje económico. Así, si bien legalmente el litio pertenecía al Estado de Chile, la producción, extracción y ganancias quedaban en manos de empresas norteamericanas.

Ya finalizando la segunda década del siglo XXI –en donde China se ha convertido en una megapotencia que ha entrado a amenazar el poder hegemónico global que ha gozado Estados Unidos desde el término de la Segunda Guerra Mundial–, el conglomerado chino Tianqi, jugando brillantemente las cartas neoliberales definidas por el propio gobierno de Chile, arremetió sobre la industria del litio, primero con la adquisición del proyecto Siete Salares, y posteriormente con la entrada a SQM. Ambos movimientos, parte de una estrategia general que apunta al control de los principales yacimientos de litio en el mundo, asegurando así un abastecimiento de largo plazo.

De esta forma, el caso del litio chileno permite ejemplificar dos situaciones en extremo importantes para el futuro inmediato de América Latina. Por una parte, China está disputando palmo a palmo la

histórica primacía estadounidense en el acceso y control de recursos estratégicos y, por otra parte, Latinoamérica se está transformado aceleradamente en teatro de operaciones de esta disputa.

## **Bibliografía**

Alemania probará en cinco ciudades el transporte público gratuito para reducir la contaminación. (14 de febrero del 2018). *El Economista*. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8937995/02/18/Alemania-quiere-instaurar-el-ransporte-publico-gratuito-para-reducir-la-contaminacion.html>

Bruckmann, M. (2015). El litio y la geopolítica de la integración sudamericana. En F. Nacif, y M. Lacabana, (Ed.), *ABC del litio Sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria* (pp. 17-45). Universidad Nacional de Quilmes.

Brion, F. (11 de abril del 2019). Julio Ponce y Tianqi llegan a acuerdo para convivir en SQM. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/noticias/empresas/mineria/julio-ponce-y-tianqi-llegan-a-acuerdo-para-convivir-en-sqm/2019-04-11/093723.html>

¿Cuáles son los países donde los autos eléctricos tienen más éxito? (5 de junio del 2017). *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40136231>

Código de Minería, art.8. Ley N.º 18 248 de 1983. 26 de septiembre de 1983 (Chile). Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) (2018). *Mercado internacional del litio y su potencial en Chile*. <https://www.cochilco.cl/Mercado%20de%20Metales/Informe%20Litio%209%2001%202019.pdf>

Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) (2020). *Producción y consumo de litio hacia el 2030*. <https://www.cochilco.cl/Mercado%20de%20Metales/Produccion%20y%20consumo%20de%20litio%20hacia%20el%202030.pdf>

Constitución política de la República de Chile [Const]. Disposiciones transitorias. 1980. Decreto de Ley N.º 2886 de 1979. Deja sujeta a las normas generales del Código de Minería la Constitución de pertenencia minera sobre carbonato de calcio, fosfato y sales potásicas, reserva el litio en favor del estado e interpreta y modifica las leyes que se señalan. 14 de noviembre de 1979

Dingman, R. (1967). *Geology and Ground-Water Resources of the Northern Part of the Salar de Atacama Antofagasta Province, Chile*. Geological Survey Bulletin 1219. U. S. Department of the Interior, United States Agency for International Development and Government of Chile. <https://pubs.usgs.gov/bul/1219/report.pdf>

Embajador de China en Chile se mete en polémica por posible ingreso de Tianqi a SQM y pide no politizar el tema. (23 de abril del 2018). *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/04/23/embajador-de-china-en-chile-se-mete-en-polemica-por-posible-ingreso-de-tianqi-a-sqm-y-pide-no-politizar-el-tema/>

En sorpresiva jugada Julio Ponce acude al TC para impedir ingreso de Tianqi a la compañía. (10 de octubre del 2018). *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/10/10/no-me-toquen-sqm-julio-ponce-acude-al-tc-para-impedir-ingreso-de-tianqi/>

Estenssoro, F. (2019). *La geopolítica ambiental global del siglo XXI. Los desafíos para América Latina*. RIL editores.

Fornillo, B. (2017). *Sudamérica Futuro. China global, transición energética y posdesarrollo*. Editorial El Colectivo.

Frangini, L. y Ugalde, M. (1987). Evolución del tratamiento jurídico de los materiales atómicos y del litio. *Revista Política y Estrategia*, (43), 73-81. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/9/63>

Grágeda, M., Vargas, P. y Svetlana Ushak, S. (2015). Modelo productivo del litio en Chile: antecedentes, procesos productivos, marco legal, avances y proyecciones y evaluación crítica. En F. Nacif, y M. Lacabana, (Ed.), *ABC del litio Sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria* (pp. 353-380). Universidad Nacional de Quilmes.

Johnson, N. (1984). *The History of Lithium Therapy*. Palgrave Macmillan.

Kazimierski, M. (2019). Transición energética, principios y retos: la necesidad de almacenar energía y el potencial de la batería ion-litio. En B. Fornillo (Coordinador), *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios* (pp. 25-49). Editorial El Colectivo.

Lagos, G. (2017). *El Desarrollo del Litio en Chile:1984-2017*. Editorial EDITEC.

Ley N.º 18 097 de 1982. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, Artículo N.º 3. 7 de enero de 1982.

Ministerio de Minería (2014). *Informe Final Comisión Nacional del Litio: Litio: una fuente de energía. Una nueva oportunidad para Chile*. [https://ciperchile.cl/pdfs/2015/06/sqm/INFORME\\_COMISION\\_LITIO\\_FINAL.pdf](https://ciperchile.cl/pdfs/2015/06/sqm/INFORME_COMISION_LITIO_FINAL.pdf)

Moraga, B., Chong D., Guillermo, Fortt Z., M. A., and Henríquez A., H., (1974). *Estudio geológico del Salar de Atacama, Provincia de Antofagasta*. Instituto de Investigaciones Geológicas Chile.

Nacif, F. (2015). El litio en Argentina: de insumo crítico a *commodity* minero. En Nacif,

F. y Lacabana, M. (Ed.), *ABC del litio Sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. (pp. 219-291). Universidad nacional de Quilmes.

Nacif, F., Lacabana, M. (Coord.) (2015). *ABC del litio Sudamericano. Soberanía, ambiente, tecnología e industria*. Universidad Nacional de Quilmes.

Noruega supera 50 por ciento de coches eléctricos vendidos. (5 de enero del 2021). *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/noruega-supera-50-por-ciento-de-coch-es-el%C3%A9ctricos-vendidos/a-56138065>

Santirso, J. (4 de marzo del 2021). Por qué China lidera la carrera del coche eléctrico. *El País*. <https://elpais.com/economia/2021-03-04/por-que-china-lidera-la-carrera-del-coche-electrico.html#:~:text=China%20es%20el%20primer%20mercado,pol%C3%ADtica%20impulsada%20por%20el%20partido>.

Slipak, A., Reveco, S. (2019). Historias de la extracción, dinámicas jurídico-tributarias y el litio en los modelos de desarrollo de Argentina, Bolivia y Chile. En Fornillo, B. (Coordinador), *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*, (pp. 83-131). Editorial El Colectivo.

Stoertz, G., Ericksen, G. (1974). *Geology Northern of Salars Chile*, en *Geological Survey Professional Paper 811*. U. S. Department of the Interior and Instituto de Investigaciones Geológicas de Chile. <https://pubs.usgs.gov/pp/0811/report.pdf>

Valencia, A. (2016). La era del Litio. *Revista Colombiana de Materiales*, (9), 1-14. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/materiales/article/view/326488>

Vega, F. y Arellano, A. (31 de octubre del 2018). Las desconocidas jugadas de Tianqi para tomar el control mundial del litio desde Chile. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2018/10/31/las-desconocidas-jugadas-de-tianqi-para-tomar-el-control-mundial-del-litio-desde-chile/>

Vine, J. (ed.) (1976). *Lithium Resources and Requirements by the Year 2000, Geological Survey Professional Paper 1005*. U. S. Department of the Interior. <https://pubs.usgs.gov/pp/1005/report.pdf>

## Capítulo 8

# La geopolítica del agua de Estados Unidos y su respuesta desde América Latina

*Luos Claveria, Juliane Texeira y Mirka Seitz*

En el marco del debate sobre la geopolítica ambiental y el cambio climático, el tema del acceso al agua dulce frente a su creciente escasez es cada vez más relevante en tanto es un recurso en extremo vital y, por tanto, estratégico. En este capítulo se analiza cómo la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, desde 1987 en adelante, ha incorporado el tema del acceso y gestión del agua a nivel global, e igualmente cómo, en este mismo periodo, su *establishment* político, económico, ambientalista y de seguridad nacional viene debatiendo este tema, por medio del análisis que transcurre en tres influyentes *think tanks* dedicados a temas de política internacional, ambiental y de seguridad.

Igualmente, se destaca que, frente a esta geopolítica del agua estadounidense, diversos especialistas latinoamericanos han planteado la hipótesis de que la región en este siglo XXI está adquiriendo una dimensión estratégica global aún más relevante que la que tuvo durante la Guerra Fría, precisamente por sus grandes reservas de recursos naturales en general y de agua dulce en particular. Ellos plantean que esta situación, si no se analiza en profundidad y no se toman las medidas adecuadas y conjuntas como región, puede transformarse en una seria amenaza dado que, Latinoamérica, vive día a

día el aumento las políticas tendientes a su “recolonización”, particularmente lideradas por las grandes multinacionales del norte global, cada vez más ansiosas de acceder y controlar sus recursos.

## **Estados Unidos y la Securitización del Agua**

La emergencia del tema ambiental como un elemento crítico para la seguridad nacional de Estados Unidos ocurre durante la segunda mitad del siglo XX. Sin bien Estenssoro y otros desde la academia latinoamericana han demostrado ampliamente que los análisis y estudios de securitización ambiental comenzaron en EE. UU., a lo menos desde fines de los años 50 e inicios de los 60 del siglo XX (ver Capítulo 1), según el *mainstream* de los estudios sobre securitización ambiental que provienen de Estados Unidos, los primeros análisis llamando a incorporar la crisis ambiental como tema de seguridad nacional son los realizados por Lester Brown en 1977 y Richard H. Ullman en 1983.<sup>1</sup> Bajo esta idea dominante (pero errónea), Stéphanie Lavaux y Giselle Gómez plantean que los primeros estudios sobre seguridad ambiental en EE. UU. comienzan en la primera mitad de los años ochenta. Esta primera ola, según las autoras, habría abierto los temas de seguridad hacia nuevas amenazas que se alejaban de la clásica concepción de la Guerra Fría, y, aunque fue criticada por su falta de respaldo empírico, lograron introducir las variables ambientales dentro de las definiciones de seguridad e interés nacional. Las autoras indican que una segunda ola de estudios se enfocó en el estrés ambiental como elemento de conflicto inter e intraestatal y una tercera en función de la amenaza al bienestar humano (Lavaux y Gómez, 2007).

Por cierto, lo que ocurre en la década de los ochenta y en la misma medida que la Guerra Fría llegaba a su fin es el aumento de los

<sup>1</sup> La obra referida de Lester Brown, (de 1977) se titula *Redefining National Security*; y la de Richard Ullman, de 1983 es, *Redefining Security, International* (ver capítulo 1).

estudios de securitización ambiental tanto en centros académicos y *thinks tanks* especializados en temas estratégicos y política internacional, como también en los documentos oficiales de su *National Security Strategy* (ver Capítulo 1).

### ***El agua en los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional (1987-2021)***

El tema del acceso al agua como un problema de seguridad nacional lo encontramos por primera vez explicitado en el documento de la “National Security Strategy” [NSS] de 1987.<sup>2</sup> Entre 1987 y 2021, la aproximación a este recurso como aspecto clave para su seguridad nacional no fue estática en su definición ni en su relevancia, pero sí fue claramente establecido que su escasez representaría tanto una amenaza directa como indirecta (por la generación de conflictos respecto a su acceso) para la seguridad estratégica, por lo cual debía ser abordada sin descartar el uso de la fuerza militar.

En estos documentos de seguridad nacional el recurso agua ha sido entendido como: un asunto importante de la agenda económica; un aspecto importante de la seguridad de la infraestructura crítica de Estados Unidos y sus aliados; un asunto relacionado a la promoción del desarrollo sustentable; y también como un asunto humanitario y dentro de la política de ayuda para el desarrollo. Adicionalmente, como presenta la Tabla 1 el agua ha sido discutida respecto a África y Oriente Medio, pero no respecto a América Latina en estos reportes.

<sup>2</sup> Es un reporte que el presidente de Estados Unidos debe enviar al Congreso para comunicar la visión del poder ejecutivo respecto a la seguridad nacional y “está obligado a incluir un análisis de los intereses, compromisos, objetivos y políticas internacionales de Estados Unidos, junto con las capacidades de defensa necesarias para disuadir las amenazas e implementar los planes de seguridad de Estados Unidos” (Historical Office, s. f.). Según se informa en la página de U. S. Department of Defense, alguno de estos reportes, sobre todo en años recientes, no han sido entregados o se han realizado tarde. En cualquier caso, en el periodo de los 35 años que van desde sus primeras publicaciones hasta la actualidad, es posible acceder a 18 de estas publicaciones. Este documento indistintamente es referido como NSS o Estrategia de Seguridad Nacional.

Tabla 1. Presencia del tema Agua en los NSS (1987–2021)

Año	Administración	Mención Agua	Detalle de la mención	Zonas geográficas específicas
1987	Ronald Reagan	Sí	Una mención respecto a otros problemas y amenazas distintos de la Amenaza soviética. Relacionado al aumento de la población.	No
1988	Ronald Reagan	Sí	Una mención respecto a otros problemas y amenazas distintos de la Amenaza soviética. Relacionado al aumento de la población.	No
1990	George H. W. Bush	No	-	No
1991	George H. W. Bush	Sí	Los asuntos ambientales –incluido el suministro de agua– pueden generar conflictos políticos.	No
1993	George H. W. Bush	Sí	Asuntos ambientales, como la contaminación del agua, son una amenaza de carácter transnacional y debe ser abordada a través de la cooperación internacional.	No
1994	Bill Clinton [I]	Sí	El agua aparece mencionada dentro del apartado obre medio ambiente del fortalecimiento de la seguridad. También aparece relacionado con la política de Tratados de Libre Comercio.	No
1995	Bill Clinton [I]	Sí	Relacionado con el Desarrollo Sustentable y a los Tratados de Libre Comercio.	Medio Oriente, Asia del Sur y África.
1996	Bill Clinton [I]	Sí	Relacionado con la seguridad interna y al desarrollo sustentable.	Medio Oriente, Asia del Sur y África.
1997	Bill Clinton [II]	No	-	No
1998	Bill Clinton [II]	Sí	Protección de la infraestructura crítica, incluyendo los sistemas de agua internos.	No
2000	Bill Clinton [II]	Sí	Mencionado entre la protección de la infraestructura crítica entendida como un interés vital. Y en relación con zona geográfica.	Medio Oriente
2001	Bill Clinton [II]	Sí	Mencionado entre la protección de la infraestructura crítica entendida como un interés vital. Y en relación con zona geográfica.	Medio Oriente

Año	Administración	Mención Agua	Detalle de la mención	Zonas geográficas específicas
2002	George W. Bush [I]	Sí	Como elemento dentro de la ayuda internacional. (asunto moral)	No
2006	George W. Bush [II]	Sí	Como elemento dentro de la ayuda internacional. (asunto moral)	No
2010	Barack Obama [I]	Sí	Como elemento dentro de la ayuda internacional. (dignidad)	No
2015	Barack Obama [II]	Sí	Relacionado con el cambio climático	No
2017	Donald Trump	Sí	Infraestructura interna	No
2021	Joseph R. Biden	Sí	Como elemento dentro de la ayuda internacional. (dignidad)	No

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de NSS estudiados.

Durante la administración de Ronald Reagan existen dos NSS disponibles y en ambos se menciona el tema del agua en relación con otras amenazas al interés de Estados Unidos que son distintas a las más tradicionales de la Guerra Fría. El primero de ellos, de 1987, reconocía que, aun cuando la principal amenaza para Estados Unidos era la Unión Soviética, existían otras amenazas y problemas internacionales que podían afectar su interés. Entre ellos se mencionaban países con gobiernos ideológicamente opuestos a Estados Unidos, la deuda internacional, desequilibrios e interdependencias comerciales y “la explosión demográfica mundial y los problemas relacionados con la alimentación, el agua y la pobreza” (Reagan, 1987, p. 7). De igual forma, la NSS de 1988, analizando nuevas amenazas a su seguridad, señalaba que, “el peligroso agotamiento o contaminación de los recursos naturales de algunas naciones –suelo, bosques, agua, aire– se sumará a sus problemas medioambientales y de salud, y cada vez más a los de la comunidad mundial” (Reagan, 1988, p. 6).

Posteriormente, durante la administración de George H. W. Bush (Bush padre), el tema del agua comenzó a conceptualizarse como una potencial amenaza de carácter transnacional y que debía abordarse bajo la agenda de política económica internacional. Aunque

el primer documento disponible (Bush, 1990) no menciona explícitamente el tema del agua, sí incluye el asunto del medio ambiente en la agenda económica y de asistencia internacional. Por su parte, la NSS de 1991 entendía las preocupaciones medioambientales como asuntos interrelacionados y que no respetaban la frontera nacional. Estos asuntos, incluían la degradación del ozono, el cambio climático, la seguridad alimentaria, el suministro de agua, la deforestación, la biodiversidad y el tratamiento de basuras. En ese marco, es relevante notar que aparece explícitamente la hipótesis de medio ambiente y conflicto cuando afirma que “la tensión de estos retos medioambientales ya está contribuyendo a los conflictos políticos” (Bush, 1991, p. 22). Frente a ello, la NSS afirmaba la necesidad de reforzar la cooperación internacional para hacer frente a este tipo de desafíos transnacionales. Finalmente, la NSS de 1993, la cual corresponde al primer documento disponible posterior a la caída de la Unión Soviética, planteaba que Estados Unidos se enfrentaba a nuevos desafíos y debía elegir si liderar el mundo frente a estos o abandonar dicho rol. Con ello, el documento afirmaba que tomar una posición de liderazgo internacional implicaba entender que ya no existía una sola principal amenaza, sino múltiples amenazas a su seguridad. En ese marco, el tema ambiental se entendía como una amenaza a los intereses de Estados Unidos y debía ser abordado a través de la cooperación económica internacional dado que “la contaminación del aire y del agua en un país puede afectar tanto a países lejanos como a los cercanos” (Bush, 1993, p. 12).

Durante la primera administración de Bill Clinton, las NSS dejaron de plantear secciones separadas para la agenda política, económica y de seguridad. Por el contrario, abordaban diversos temas relacionados al interés de Estados Unidos. Entre ellos, se incluyó un apartado sobre medio ambiente en 1994 y 1995 y uno sobre medio ambiente y desarrollo sustentable en 1996. Es interesante mencionar que el contenido en los tres años es similar, siendo incluso en algunos casos los mismos párrafos. En concreto, las NSS durante la administración de Bill Clinton planteaban lo mismo respecto al

tema del agua: relación entre competencia por los recursos naturales e inestabilidad a nivel mundial; los aportes de las políticas de libre comercio a la protección del medio ambiente; y relación entre el aumento de la población y la demanda por recursos. En primer lugar, estas dos NSS afirmaban que la competencia por el uso de recursos naturales, entre ellos el agua, son “ya un riesgo muy real para la estabilidad regional alrededor de todo el mundo” (Clinton, 1994, p. 15; 1995, p. 18; 1996, p. 26). Frente a ello, proponía que las estrategias para enfrentar los asuntos ambientales debían incluir la colaboración entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales, así como cooperación entre las naciones y las regiones. En segundo lugar, el documento mencionaba el tema del agua también respecto a la política de Tratados de Libre Comercio. De esta manera, a propósito de la firma del NAFTA<sup>3</sup> y sus acuerdos ambientales, las NSS desde 1994 afirmaban que: “trabajamos activamente para proteger los derechos de los trabajadores y reducir la contaminación del aire y del agua que traspasa las fronteras nacionales” (Clinton, 1994, p. 2; 1995, p. 4; 1996, p. 7). En tercer lugar, el tema del agua aparecía en el marco de la discusión sobre aumento de la población. En ese sentido, el reporte afirmaba que Estados Unidos iba a presionar a la comunidad global en los foros internacionales “para hacer frente al continuo aumento de la población mundial” (Clinton, 1994, p. 15; 1995, p. 19, 1996; p. 26), toda vez que consideraba que el aumento de la población en el mundo en desarrollo y los patrones de consumo en el mundo industrializado eran las raíces de los problemas ambientales. Al respecto, los documentos de 1995 y 1996 incluían la siguiente reflexión:

Incluso teniendo en cuenta los avances de la ciencia y la tecnología, no se puede evitar concluir que el crecimiento de la población y las presiones medioambientales provocarán un inmenso malestar social y harán que el mundo sea mucho más vulnerable a las fricciones internacionales. (Clinton, 1995, p. 19; 1996, p. 26)

<sup>3</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Durante la segunda administración de Bill Clinton las NSS continuaron incluyendo el tema ambiental dentro de las amenazas y enfatizando el aporte de los Tratados de Libre Comercio a la protección ambiental. En algunos casos, dentro de estas problemáticas, se mencionaba el tema del agua. Lo más interesante es que, en la clasificación de sus intereses nacionales, desde 1998 las NSS de la segunda administración Clinton incluyeron la infraestructura crítica relacionada con el agua como un elemento de su interés vital. En primer lugar, respecto a la inclusión del tema ambiental como una amenaza, aunque el reporte de 1997 no menciona explícitamente el agua en sus dos párrafos, afirmaba que “la escasez de recursos naturales suele desencadenar y exacerbar los conflictos” (Clinton, 1997, p. 14). Posteriormente, la NSS 1999 indicaba de manera más explícita que “otros problemas medioambientales, como la competencia por los escasos recursos de agua dulce, son una amenaza potencial para la estabilidad en varias regiones” (Clinton, 1999, p. 3).

En segundo lugar, la política de Tratados de Libre Comercio se relacionaba a los temas de protección ambiental, y en ese marco, se mencionaba el agua. De esta forma, la NSS de 1997 afirmaba que en el marco de las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas [ALCA], se habían acordado medidas que incluían la cooperación en temas ambientales (Clinton, 1997), y la NSS 1999 declaraba que se aseguraría que “el acuerdo también apoya los derechos de los trabajadores, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible” (Clinton, 1999, p. 40). De manera más explícita, la NSS del año 2000 afirmaba la importancia que tenía el medio ambiente en su relación comercial con el hemisferio occidental al afirmar que “desde nuestros mares y recursos de agua dulce compartidos hasta las especies de aves migratorias y la contaminación atmosférica transfronteriza, las políticas medioambientales de nuestros vecinos pueden tener un impacto directo en nuestra calidad de vida” (Clinton, 1999, p. 71). Por último, es interesante destacar que en 1999 se incluye explícitamente la infraestructura crítica de los sistemas de agua como un interés vital para la seguridad de Estados Unidos y que desde 1996

Clinton había señalado que cuando se amenazaba a sus intereses vitales era necesario recurrir a la fuerza militar para terminar con esas amenazas: “haremos lo que sea necesario para defender estos intereses, incluyendo, cuando sea necesario, el uso unilateral y decisivo de la fuerza militar” (Clinton, 1996, p. 18). Mientras que la mención a la infraestructura crítica entre los intereses vitales aparece en reportes previos, es en las NSS de 1999 y 2000 donde se incluye explícitamente la protección de los sistemas de agua:

Dado que siempre hay muchas demandas para la acción de Estados Unidos, nuestros intereses nacionales deben estar claros. Estos intereses se dividen en tres categorías. La primera incluye los intereses de importancia vital amplia y primordial para la supervivencia, la seguridad y la vitalidad de nuestra nación. Entre ellos están la seguridad física de nuestro territorio y la de nuestros aliados, la seguridad de nuestros ciudadanos, el bienestar económico de nuestra sociedad y la protección de nuestras infraestructuras críticas –incluyendo la energía, la banca y las finanzas, las telecomunicaciones, el transporte, los sistemas de agua y los servicios de emergencia– frente a ataques paralizantes. Haremos lo necesario para defender estos intereses, incluyendo, cuando sea necesario y apropiado, el uso de nuestro poderío militar de forma unilateral y decisiva. (Clinton, 1999, p. 6; y 2000, p. 9)

Finalmente, durante las siguientes administraciones de W. Bush (hijo), Obama, Trump y la actual administración de Biden solo hay disponible una NSS por cada periodo presidencial. En estos reportes, como en las versiones anteriores, aparece el tema del agua, pero principalmente en relación con la política comercial y la ayuda internacional.

En primer lugar, las NSS del 2002 y 2006 continúan con la relación entre las negociaciones comerciales y la protección del medio ambiente. Así, el primero de ellos planteaba que “el concepto de ‘libre comercio’ surgió como un principio moral incluso antes de convertirse en un pilar de la economía” (Bush, 2002, p. 16), que, entre otras

cosas, implicaba incorporar el medio ambiente en las negociaciones de los TLC y en la Organización Mundial de Comercio [OMC]. Por otro lado, el tema ambiental y, el agua, se comienza a mencionar respecto a la ayuda internacional y la asistencia al desarrollo. Así, en la NSS del 2002 se planteaba el objetivo de “duplicar el tamaño de las economías más pobres del mundo en una década” (Bush, 2002, p. 21), lo que, entre otras cosas, implicaba tener resultados medibles en la asistencia al desarrollo, ya que, según se afirmaba,

cuando se trata de desarrollo económico, lo que realmente importa es que más niños reciban una mejor educación, que más personas tengan acceso a la sanidad y al agua potable, o que más trabajadores puedan encontrar un empleo que les permita un futuro mejor para sus familias. (Bush, 2002, p. 22)

De manera similar, en la NSS del 2006, se mencionaba que “lanzamos una iniciativa de tres años y 900 millones de dólares para suministrar agua potable a los países pobres” (Bush, 2006, p. 32). Respecto a ese último aspecto, es importante mencionar que el año anterior, en 2005, el Congreso había tramitado la “Senator Paul Simon Water for the Poor” donde se establecía que el acceso al agua y la sanitización en los países en desarrollo debía ser un objetivo específico de la política de asistencia internacional de Estados Unidos (US Department of State, s. f.). El número 26 de la sección 2 de esta ley mencionaba la relación entre agua y seguridad para los intereses de Estados Unidos al plantear que “la escasez de agua puede contribuir a la inseguridad y a los conflictos a nivel subnacional, nacional e internacional, poniendo en peligro la seguridad nacional de Estados Unidos” (Blumenauer, 2005).

En cuando a las NSS durante la presidencia de B. Obama el tema ambiental apareció en relación a la política comercial del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica [TTP] y el Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión [T-TIP] en relación con la promoción de los valores de Estados Unidos y en relación con la seguridad sobre el cambio climático (Obama, 2015). En el tema específico

de la securitización del agua se menciona en el reporte del 2010 de la NSS, cuando planteaba que su estrategia de seguridad se aplicaría en torno a cuatro intereses nacionales: seguridad, prosperidad, orden internacional y valores. El agua aparece mencionada a propósito de la idea de promover la dignidad a través de alcanzar las necesidades básicas al señalar que,

[...] la libertad que defiende Estados Unidos incluye la libertad frente a la necesidad. Los derechos humanos básicos no pueden prosperar en lugares en los que los seres humanos no tienen acceso a suficientes alimentos, ni a agua limpia, ni a las medicinas que necesitan para sobrevivir. (Obama, 2010, p. 39)

Por último, la NSS del 2015 incluía una mención al agua a propósito del cambio climático en el apartado de seguridad: “el cambio climático es una amenaza urgente y creciente para nuestra seguridad nacional, contribuyendo al aumento de las catástrofes naturales, los flujos de refugiados y los conflictos por recursos básicos como los alimentos y el agua” (Obama, 2015, p. 12). La NSS de la presidencia de Trump, aunque no tiene un apartado exclusivo al tema ambiental ni sigue en ese sentido la tendencia de sus antecesores, sí considera cuestiones ambientales respecto a su seguridad nacional.

Al respecto, la NSS del 2017 planteaba que, dado que las políticas climáticas seguirán definiendo los sistemas energéticos a nivel global,

El liderazgo de Estados Unidos es indispensable para contrarrestar una agenda energética anti-crecimiento que va en detrimento de los intereses económicos y de seguridad energética de Estados Unidos. Dada la futura demanda mundial de energía, gran parte del mundo en desarrollo necesitará combustibles fósiles, así como otras formas de energía, para impulsar sus economías y sacar a su población de la pobreza. Estados Unidos seguirá promoviendo un enfoque que equilibre la seguridad energética, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. (Trump, 2017, p. 22)

Junto a lo anterior, se planteaba dentro del objetivo de avanzar en la capacidad tecnológica energética de Estados Unidos, que se mejorarían las oportunidades de la conexión energía-agua. En ese marco, “Estados Unidos seguirá liderando las tecnologías energéticas innovadoras y eficientes, reconociendo los beneficios económicos y medioambientales para los usuarios finales” (Trump, 2017, p. 23).

Finalmente, en el caso de la NSS del 2021, la administración de J. Biden ha planteado el tema ambiental en relación con su política comercial. En este último elemento, se considera el tema del agua en relación con las políticas de desarrollo y herramientas de financiamiento como medios para el liderazgo internacional de Estados Unidos. En concreto, la NSS de J. Biden, planteaba:

Los intereses de Estados Unidos en su territorio se ven reforzados por la mejora de las condiciones de vida en todo el mundo. Nuestra fortaleza se multiplica cuando combinamos esfuerzos para abordar retos comunes, compartir responsabilidades y ampliar el círculo de la cooperación. A través de nuestras agencias de desarrollo y herramientas de financiación, proporcionaremos ayuda exterior para promover la estabilidad global y ofrecer una alternativa a los modelos de desarrollo depredadores. Invertiremos en la seguridad alimentaria e hídrica que tenga en cuenta el clima y en una agricultura resiliente, previniendo enfermedades y mejorando la salud pública y la nutrición. (Biden, 2021, p. 12)

### ***El debate sobre la securitización del agua en los think tanks norteamericanos***

En la siguiente sección se expone el análisis de la securitización del agua en tres *think tanks* estadounidenses de gran influencia entre los tomadores de decisiones estratégicas de esa potencia global: el Aspen Institute, el Center for Strategic and International Studies y el World Resources Institute. El debate que se lleva a cabo en estos centros de pensamiento evidencia que existe un importante

consenso entre actores del mundo político, diplomático y militar, así como del mundo de las corporaciones transnacionales, de las ONG ambientalistas y de la academia, que consideraran que el tema del acceso global al agua es un elemento fundamental y central para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos

### ***Aspen Institute***

El Aspen Institute es una organización sin fines de lucro fundada en 1949 y que declara como misión promover “el cambio a través del diálogo, el liderazgo y la acción para ayudar a resolver los retos más importantes a los que se enfrentan Estados Unidos y el mundo” (Aspen Institute, s. f.).

Respecto al tema del agua, el Aspen Institute lo ha discutido en dos aspectos. Por un lado, como una variable más dentro del debate sobre energía (J. M. Deutch, 2010; J. Deutch y West, 2012; Monsma y Hastings, 2014; Nye et al., 2008; White, 2011), principalmente respecto a los desafíos energéticos internos de Estados Unidos; y, por otro lado, sobre la gestión del agua en Estados Unidos y algunas dimensiones geopolíticas (Babbitt y Morris, 2011).

En ese último aspecto, se pueden destacar dos publicaciones producidas junto al Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions de la Universidad de Duke, las que, a partir del diálogo con diversos actores, proponían recomendaciones para los desafíos que planteaba la escasez de agua. En una primera publicación titulada “A Silent Tsunami” (Reilly y Babbitt, 2005), se planteaba que

[...] en gran parte del mundo en desarrollo se está produciendo un tsunami silencioso: por falta de agua potable y saneamiento, cada mes mueren tantas personas pobres como las que perecieron durante el tsunami del sudeste asiático de diciembre de 2004 [...]. Pero a diferencia del tsunami que devastó el sudeste asiático, éste puede detenerse. (p. 3)

Este documento reportaba las conclusiones de las reuniones que sostuvieron diversos actores en abril del 2005, presididas por el exembajador John A. Riggs por parte del Aspen Institute y el exadministrador de la Agencia de Protección Ambiental de EE. UU., Timothy Profere. Entre los participantes, se pueden destacar las siguientes organizaciones: World Wildlife Found, U. S. Army Corps of Engineers, International Water Global Environment Facility [GEF], Consejo Consultivo del Agua de México, Coca-Cola Company y Water for People.

Igualmente, entregaba diez recomendaciones,<sup>4</sup> entre las cuales, cuatro decían relación con la política exterior de Estados Unidos respecto del agua, bajo la idea de que la presidencia de Estados Unidos debía desarrollar una estrategia sobre el agua a nivel internacional. Para esto, destacaba las leyes propuestas por los congresistas Frist y Reid. Al mismo tiempo, los participantes tenían distintas perspectivas respecto a la importancia del rol de Estados Unidos frente al tema del acceso al agua a nivel internacional: humanitarias, de seguridad nacional, económicas y ecológicas. Respecto, a la justificación de seguridad nacional, el reporte informaba:

Para algunos, la seguridad nacional es fundamental. Consideran que el acceso al agua potable y al saneamiento es un elemento fundamental para el crecimiento económico, la estabilidad política y la democracia, con lo cual se reducen los caldos de cultivo para los posibles terroristas y se disminuye la probabilidad de que los disturbios arrastren a Estados Unidos a conflictos lejanos. (Reilly y Babbitt, 2005, p. 16)

Posteriormente, en mayo del 2011 se llevó a cabo una nueva conferencia como continuación del diálogo que ambos institutos realizaron seis años antes. El diagnóstico con el que comienza el informe sigue la línea del anterior, aunque aparecen explícitamente más variables

<sup>4</sup> Es importante advertir que el documento indica que las recomendaciones y el reporte corresponde a los autores del documento y no debe ser entendido como un acuerdo de todos los participantes del foro (Reilly y Babbitt, 2005).

como el cambio climático, el aumento de la población o la demanda de agua bajo intereses en competencia. En concreto, los autores informaban que,

[...] el panorama es desalentador: casi mil millones de personas sin acceso conveniente al agua potable y más de dos mil quinientos millones de personas sin saneamiento adecuado, lo que fomenta enfermedades y muertes innecesarias, perjudica la productividad laboral y ahoga el crecimiento económico y el desarrollo. Este problema se ve agravado por los efectos del cambio climático, el crecimiento de la población y el aumento de la demanda de agua entre intereses contrapuestos. (Babbitt y Morris, 2011, p. 3)

Entre las recomendaciones que dicen relación con el nivel internacional los autores incluían: (a) completar la estrategia internacional de EE. UU. sobre el agua alineando los esfuerzos internacionales con las agencias y los gobiernos locales de otros países; (b) centrar los esfuerzos en los países más necesitados; y (c) proponían que el agua fuese el elemento central de la ayuda internacional para el desarrollo que entregaba EE. UU. Aunque el texto no profundiza, como su versión anterior, en la dimensión de seguridad nacional, sí presenta un discurso de la secretaria de Estado, Hilary Clinton, en el día internacional del agua que contextualizaba las recomendaciones entregadas. En dicho discurso, Clinton, afirmaba que,

Para Estados Unidos el agua representa una de las grandes oportunidades diplomáticas y de desarrollo de nuestro tiempo. No todos los días se encuentra un asunto en el que una diplomacia y un desarrollo eficaces permitan salvar millones de vidas, alimentar a los hambrientos, empoderar a las mujeres, promover nuestros intereses de seguridad nacional, proteger el medio ambiente y demostrar a miles de millones de personas que Estados Unidos se preocupa, se ocupa de ustedes y de su bienestar. (Como se citó en Babbitt y Morris, 2011, p. 5)

### ***Center for Strategic and International Studies***

El Center for Strategic and International Studies [CSIS] fue fundado en 1962 y se define como una organización bipartidista y sin fines de lucro dedicada a promover las ideas para abordar los mayores problemas del mundo. De manera más específica, declaran que su propósito “es definir el futuro de la seguridad nacional” (Center for Strategic and International Studies [CSIS], s. f. a) de Estados Unidos. En su quehacer, organizan diversas conferencias, publicaciones, charlas y aparición en prensa sobre temas como cambio climático, ciberseguridad, defensa, economía, energía y sustentabilidad, salud global, derechos humanos, desarrollo internacional, entre otras.

En ese marco, desde 1990 el CSIS ha discutido el tema del agua en dos instancias: el Project on Global Water Policy y el subtema Water Security dentro del Global Food Security Program. El primero operó entre el 2004 y el 2009 con el objetivo de explorar las maneras en que Estados Unidos podía fortalecer su política pública internacional sobre el agua. Entre sus logros destacan que los proyectos de CSIS ayudaron a dar forma a la “2005 Senator Paul Simon Water for the Poor Act” y la estrategia desarrollada por el Departamento de Estado, la USAID y otras agencias gubernamentales que en el 2009 realizaron una “Declaración sobre la Política de Estados Unidos y el Desafío Global del Agua” (CSIS, s. f. b).

El documento titulado “Addressing Our Global Water Future” elaborado junto con la Sandia National Laboratories presenta los resultados de la investigación y de dos reuniones con expertos que tuvieron lugar entre febrero y marzo del 2005. En concreto identifican cuatro conclusiones sobre el manejo del agua a nivel internacional: (a) que los problemas de agua pueden ser una fuente de conflictos e inestabilidad futura, (b) que para ser afrontadas se deben transformar las capacidades institucionales, (c) que se deben integrar los aspectos políticos y tecnológicos, y (d) que Estados Unidos debería incluir las cuestiones internacionales relacionadas con el agua en su lista de prioridades como forma de reforzar su seguridad nacional (CSIS

y Sandia National Laboratories, 2005). En este último punto, aparece un vínculo doble para la seguridad de Estados Unidos: al mismo tiempo que se enfatiza que ningún desafío humanitario puede ser abordado sin considerar el tema del agua, se entiende que la escasez de agua podría tener un efecto potencial negativo (o positivo) en las principales prioridades estratégicas de Estados Unidos en cada región clave del mundo.

Dado que el agua es tan integral para cada aspecto de la vida y la actividad humana, muchas estrategias para promover el desarrollo económico o la ayuda humanitaria (por ejemplo, la reducción de la pobreza o el alivio del VIH / SIDA) no pueden lograrse sin prestar especial atención al agua. Al fomentar los procesos inclusivos de toma de decisiones y gestión a escala local, los proyectos de agua también pueden reforzar los proyectos de construcción de la democracia en zonas donde dichos proyectos no son bien recibidos. El agua debe ser un componente clave en cualquier esfuerzo de estabilización y reconstrucción regional a corto o largo plazo. La escasez de agua, la calidad del agua y la gestión del agua podrían tener un impacto tanto positivo como negativo en cada una de las principales prioridades estratégicas de Estados Unidos en cada región clave del mundo. (CSIS y Sandia National Laboratories, 2005, p. 14)

Dado lo anterior, el documento destaca que Estados Unidos tiene las capacidades técnicas, de conocimiento y riqueza para ayudar a la escasez de agua en el mundo. Es decir, no solo sería prioritario para sus intereses, sino que además estarían las capacidades necesarias para implementar esas políticas públicas. No obstante, el documento diagnosticaba la falta de coordinación y priorización entre las agencias para liderar de forma correcta el asunto del agua, para lo cual proponía una política global del agua señalando: “Por lo tanto, Estados Unidos debe desarrollar una estrategia coherente y completa para hacer frente a los desafíos globales del agua, con el fin de maximizar su impacto y lograr los objetivos más amplios de su política exterior” (p. 15).

De manera similar, el 18 de marzo del 2009 el CSIS emitió la “Declaration on U. S. Policy and the Global Challenge of Water”, presidida por el Senador republicano y exlíder de la mayoría, William H. Frist, y por el presidente de Coca-Cola. La declaración, que se insertaba en el contexto de la política de Obama sobre el agua, ofrecía un diagnóstico que incluía una dimensión geopolítica y varias recomendaciones, entre las que estaba catalizar los esfuerzos internacionales sobre el agua. Por un lado, se reconocía que las políticas de agua estaban relacionadas con la promoción de los intereses de Estados Unidos al afirmar que

el nuevo presidente y su administración deberían poner en marcha una iniciativa con visión de futuro sobre el agua, que promueva los intereses estadounidenses, refuerce el liderazgo de Estados Unidos y ayude a abordar algunos de los retos más acuciantes de nuestro tiempo. (Frist et al., 2009, p. 1)

Y de manera más específica, se enfatizaba que en la cuestión del agua había una dimensión geopolítica que podía estar intensificada por la presión demográfica y presiones sobre los recursos naturales

La dimensión geopolítica del desafío del agua es igualmente importante. Históricamente, el agua no ha sido una fuente de conflictos importantes [...]. Sin embargo, la presión demográfica y las nuevas presiones sobre los recursos intensifican el potencial de los conflictos relacionados con el agua [por lo tanto] Si las tensiones se intensifican, la inestabilidad resultante podría ir en contra de los intereses estadounidenses o incluso suponer una amenaza para la seguridad de Estados Unidos. (Frist et al., 2009, p. 2)

### ***World Resources Institute***

El World Resources Institute es una organización global sin fines de lucro que, según se declara en su sitio oficial, trabaja con líderes en el gobierno, en los negocios y la sociedad civil para investigar, diseñar

y llevar a cabo soluciones prácticas que mejoren la vida de las personas y aseguren que la naturaleza pueda prosperar (World Resources Institute, s. f). Respecto al tema del agua desde la política de seguridad nacional de Estados Unidos, se puede constatar un estudio que plantea la hipótesis agua y conflicto y sus aproximaciones.

El documento reconoce que variables como el crecimiento de la población, la expansión económica, el cambio climático y la destrucción del medio ambiente aumentan la presión sobre la demanda del agua. De esta forma, como consecuencia “estas crecientes presiones sobre los recursos hídricos están socavando la seguridad del agua y contribuyendo a los conflictos, la migración y la inseguridad alimentaria en muchas partes del mundo en desarrollo” (Gleick y Iceland, 2018, p. 2).

En su análisis, los autores se basan en el debate académico y político que ha existido en torno al agua para afirmar que, aunque es más común que los conflictos relacionados al agua se circunscriban a nivel local, algunos factores pueden contribuir a que escalen a niveles nacionales, regionales e incluso globales. Por ello, proponen que se debe reducir el riesgo de conflicto sobre el agua abordando enfoques múltiples, de derechos internacional, de tratados bilaterales y de seguridad

Nuevos factores, como el rápido crecimiento de la población, la degradación generalizada del medio ambiente, el crecimiento de la clase media en muchas naciones del sur global y el cambio climático inducido por el ser humano, contribuyen a los riesgos de seguridad del agua y hacen cada vez más urgente la búsqueda y aplicación de soluciones a las tensiones relacionadas con el agua. Estas soluciones incluyen enfoques diplomáticos, económicos y de gestión, así como la aplicación de nuevas tecnologías para el monitoreo y el uso del agua. Hay muchas cosas que podemos hacer para reducir los riesgos relacionados con el agua, pero es vital que los líderes locales, nacionales e internacionales tomen medidas decisivas antes de que estalle la crisis, mientras las condiciones todavía nos permitan actuar. (Gleick y Iceland, 2018, p. 10)

## **La mirada latinoamericana frente a la geopolítica del agua estadounidense**

Las implicancias para América Latina del debate sobre la securitización ambiental y de los recursos naturales que desde hace décadas se viene desarrollando en Estados Unidos y sus aliados del norte global, ha sido estudiada por diversos geopolíticos y geopolíticas de la región. Entre ellos, vamos a destacar a un grupo que ha relevado tres ideas centrales a ser incorporadas en una geopolítica latinoamericana del agua: En primer lugar, dado que la región posee importantes reservas de agua, esta se ha transformado en una zona geográfica estratégica en extremo importante a nivel mundial y en disputa por parte de las potencias globales (Bruckmann, 2012; Gárate, 2013; Ramírez, 2016; Estenssoro, 2019); en segundo lugar, destacan las peligrosas implicancias para la soberanía de los estados latinoamericanos el hecho de que el recurso hídrico sea gestionado por políticas neoliberales (Ávila-García, 2016; Nieto, 2011; Pinto, 2017; Seitz, 2008; Villar, 2016). Por último, está el llamado a generar políticas estratégicas conjuntas del manejo del recurso a nivel regional (Bruckmann, 2012; Gárate, 2013; Estenssoro, 2019).

### ***El agua de América Latina como recurso estratégico***

La idea de que la región es una zona geográficamente estratégica respecto del agua está fundamentada en la constatación de que la región posee un porcentaje importante de recursos hídricos y una baja cantidad de población. En concreto, América Latina y el Caribe poseen un 32 % de los recursos de agua dulce internos renovables del mundo (Banco Mundial, 2017) y al mismo tiempo un 8,4 % de la población mundial (Banco Mundial, 2020). De esta forma, algunos autores han destacado que 10 de los 30 países con mayores reservas de agua dulce, tanto de manera líquida (en acuíferos) como congelada (en glaciares) se encuentran en América Latina (Estenssoro, 2019)

y que reservas hídricas como el Acuífero Guaraní, la Cuenca del Río de la Plata, la Cuenca del Orinoco o el Río Amazonas se transforman en zonas estratégicas (Bruckmann, 2012; Gárate, 2013).

Lo anterior ha motivado la hipótesis sobre el control de estos recursos por parte de grandes potencias y el potencial conflicto por los recursos hídricos. Por ejemplo, para Fernando Estenssoro (2019), dada la condición de gran reserva de recursos hídricos y escasa población, Sudamérica se “convierte en el blanco principal de apropiación y control por parte del norte global, tanto por sus Estados como por sus corporaciones y multinacionales privadas” (pp. 157-158). En el mismo sentido, Mónica Bruckmann (2012) afirma que las estrategias de Estados Unidos para América Latina “se desarrollan en el marco de una política de apropiación y dominio de recursos naturales considerados ‘vitales’ para esta nación. Un objetivo central de esta estrategia de apropiación y dominio es el agua” (p. 1). Esta hipótesis también se encuentra en autores provenientes del mundo militar. Por un lado, Ricardo Gárate (2013) discute, a propósito de la geopolítica regional de los recursos naturales, la potencialidad de conflictos internos y externos por el recurso hídrico. La hipótesis parte de una comparación interesante: así como Medio Oriente es una zona geográfica clave por sus reservas de petróleo, Sudamérica posee “gran parte de las reservas mundiales de agua dulce, madera, cobre y gas natural” (p. 27). Aunque en su estudio descarta la hipótesis de conflictos intrarregionales, sí plantea que la amenaza externa es plausible. Y aún más, es posible que en contextos de amenaza terrorista o de escasez, determinados Estados u Organizaciones Internacionales planteen la administración unilateral de los recursos hídricos en la región “intentando pasar sobre la soberanía territorial de los Estados que poseen dicho recurso estratégico, bajo pretexto de protección de bienes intangibles internacionales en beneficio y en nombre de la humanidad” (p. 35). Por otro lado, Augusto Ramírez (2016) afirma que el agua se ha convertido “en uno de los recursos estratégicos más importantes de los Estados” (p. 47). Al respecto afirma que, entre otras acciones, los empeños por ubicar fuerzas militares sobre el Acuífero

Guaraní revelan que las riquezas naturales son objetivos estratégicos que Estados Unidos tiene entre sus planes y que ha emprendido silenciosamente la búsqueda del control de esa importante reserva de agua dulce, no para beneficio de los países latinoamericanos, sino para su propia seguridad (p. 49).

### ***Privatización del agua***

En segundo lugar, entre quienes han discutido el tema del agua en la región, se puede evidenciar que también aparece la crítica a la privatización de la gestión de los recursos hídricos y, han enfatizado la necesidad de acciones en contra de esa tendencia. Por ejemplo, para Bruckmann (2012) existen dos visiones contrapuestas respecto al agua. Por un lado, aquella que promueve su mercantilización como un *commodity* más y, por otro lado, aquella que entiende el agua como “un derecho humano inalienable [y] que propone la creación de espacios democráticos y transparentes para la discusión de esta problemática a nivel planetario” (p. 3).

Esta primera visión, el agua como un *commodity*, según Pilar Villar (2016), comenzó en la década de los noventa, cuando el debate internacional sobre el abastecimiento de este recurso a la población pasó de la idea de ser un deber del Estado a ser un tema del mercado. Así, mientras durante gran parte del siglo XX el tema del agua era discutido en conferencias internacionales gubernamentales, durante los años noventa el eje comenzó a cambiar rápidamente y “progresivamente, el debate sobre el agua incluyó a actores económicos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y empresas transnacionales del agua” (p. 8). En el mismo contexto, Nubia Nieto (2011) indica que fueron precisamente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional los que presionaron a los gobiernos en todo el mundo para privatizar sus sistemas de agua “como condición para obtener préstamos o reestructuraciones de sus deudas” (p. 174). Para la autora, esta política lejos de mejorar la gestión del agua, ha generado “mayor desigualdad social en el acceso al agua potable y enormes

daños ambientales” con empresas transnacionales que no invierten en infraestructura ni en acceso a todos los sectores sociales (p.175).

En el marco de este proceso de privatización, también se ha estudiado el rol del Estado como responsable de la implementación de estas políticas neoliberales y la afectación que provocaron en las comunidades locales. Por ejemplo, Patricia Ávila-García (2016) señala que los Estados latinoamericanos promovieron el avance del neoliberalismo a través de políticas de privatización de recursos estratégicos como el agua y la tierra; la desregulación económica y ambiental para incentivar la inversión extranjera en actividades extractivas y productivas altamente consumidoras de recursos naturales; y la reorganización territorial por el impulso de proyectos en infraestructura que orientan la inversión de capital en sectores estratégicos (p. 21).

De esta forma, es interesante notar que, la privatización del recurso hídrico en la región ha generado conflictos y oposiciones. Por un lado, a nivel nacional es común encontrar la mención al caso de Bolivia y la “guerra del agua”, en donde la privatización del recurso hídrico generó masivas protestas que provocaron la cancelación del contrato con la empresa privada Turani. Como contrapartida, la accionista norteamericana Bechtel demandó y llevó al Estado boliviano al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Bruckmann, 2012; Pinto, 2017; Villar, 2016). De igual forma, algunos estudios han enfatizado los cambios constitucionales tendientes a la protección del agua en países de Sudamérica. Por ejemplo, se ha estudiado las constituciones de los países del MERCOSUR, y se ha señalado que cinco de los siete países poseen algún artículo relacionado a los recursos naturales. Sin embargo, a pesar de esos elementos constitucionales, “el agua es el recurso menos coordinado interinstitucionalmente y menos protegido” (Seitz, 2008, p. 24).

### ***La necesidad de una estrategia coordinada del agua***

En tercer lugar, entre los autores que han discutido el tema del agua a nivel regional también se encuentra la idea que, dada la condición estratégica del recurso en la región, se requiere una acción coordinada de protección y gestión de este. En ese sentido, Bruckmann (2012) menciona que para América del Sur el agua no solamente es importante como recurso vital, sino también por su potencial energético hidroeléctrico, así como para mantener el ecosistema amazónico o los pisos ecológicos en la zona andina o la Patagonia entre otros, a lo que se debe agregar su extraordinaria importancia por la capacidad científica y biogenética del recurso. Por ello, afirma que:

Se hace necesaria una estrategia sudamericana de gestión de los recursos hídricos, con metas comunes de descontaminación y preservación de las cuencas hidrográficas, las reservas subterráneas y el manto freático. Esto significa un proceso de re-territorialización del agua a partir de las poblaciones locales y los pueblos indígenas cuya vida está profundamente integrada a las áreas de mayor concentración de reservas de estos recursos. (p. 17)

En un sentido similar, Gárate (2013) plantea que el agua se ha transformado en un recurso estratégico, y que es un instrumento militar, político y de desarrollo para los países que lo posean. Para América del Sur, su gestión debe realizarse de manera conjunta, y no a nivel de cada país; de lo contrario podría caerse en la irrelevancia a nivel mundial al señalar que:

[...] es imperativo el afianzamiento de la región en un solo bloque para enfrentar los desafíos y amenazas futuras, ya que, si las naciones no se potencian mediante la cooperación e integración, América del Sur no podrá tener la representación que se espera a nivel mundial. (p. 36)

Finalmente, Estenssoro (2019), refiriéndose a los desafíos que representa para América Latina y el Caribe la geopolítica ambiental del siglo XXI, concluye que

[...] el gran problema a que se enfrentan y enfrentarán crecientemente los latinoamericanos durante este siglo, es la búsqueda de una creciente influencia y control de esta región por parte del norte global [...] dado que el espacio geográfico latinoamericano no solo es vital para ellos (el Norte) por sus valiosísimos recursos naturales, sino también por los valiosísimos ecosistemas que posee y los servicios ambientales globales que estos prestan [...]. De aquí entonces, solo con un accionar unitario por parte de Latinoamérica, nuestra región podrá enfrentar de la mejor forma posible la defensa de sus intereses, así como aumentar sus posibilidades de superar los aún más complejos escenarios geopolíticos que se aproximan. (p.166)

## **Conclusión**

El análisis presentado permite señalar que la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos viene conceptualizando el tema del acceso al agua dulce como un aspecto estratégico, por lo menos desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado hasta el presente. En este sentido, la idea que más se repite es que el acceso a este recurso, cada vez más escaso a nivel global –a raíz del cambio climático, la contaminación, el aumento de su demanda por el aumento demográfico, entre otros factores–, va a generar conflictos que pueden llegar a ser incluso de carácter militar, sobre todo en la periferia. Estos conflictos, no solo pueden desestabilizar un orden regional, sino que también escalar a nivel global. Sin embargo, ya sean solo a nivel local y regional, de todas formas, afectarán la estabilidad de un orden mundial que siempre debe ser favorable a la seguridad estratégica de Estados Unidos, por lo tanto, esta potencia no puede desentenderse de ellos. Los efectos de estos conflictos periféricos, repercutirán en el

espacio estadounidense tanto económico, ambiental, migratorio, de las políticas de ayuda para el desarrollo de países pobres, e incluso puede llegar a afectar el acceso a este recurso en el propio Estados Unidos, según evolucione esta problemática. En síntesis, ya sea de manera indirecta, pero también directa, la escasez global de agua dulce se transforma en una amenaza para la seguridad de Estados Unidos y sus aliados. La misma idea fuerza se puede encontrar en la discusión que los *think tanks* especializados. El debate que transcurre en estas instituciones permite constatar cómo distintos actores de la sociedad estadounidense, políticos, militares, académicos, ambientalistas y, sobre todo, el de sus grandes corporaciones económicas multinacionales, conceptualizan el tema del acceso global al agua dulce como un elemento relevante de la seguridad nacional del Estado norteamericano.

Por otra parte, la securitización del tema del agua dulce por parte de Estados Unidos (y otras potencias del norte global), se viene estudiando en América Latina por un grupo (lamentablemente no muy numeroso) de analistas, preocupados, entre otras razones, porque esta región del mundo posee una de las mayores reservas mundiales junto con una población relativamente escasa a nivel global. Ellos plantean que, por las condiciones descritas (escasez de recursos en general, escasez de agua dulce en particular, aumento de su demanda e interés por los megacomplejos tecno-industriales del norte global, así como por la emergencia de nuevas potencias globales, como China, entre otras), la dimensión estratégica y la importancia de América Latina en la geopolítica global de este siglo XXI se está acrecentando enormemente. Al mismo tiempo, señalan la necesidad de que la aproximación estratégica a la gestión del agua en la región, por las razones expuestas, debe tener necesariamente un carácter regional unitario y ser abordado como un tema complejo.

## Bibliografía

Aspen Institute. (s. f.). *Our Mission*. The Aspen Institute. <https://www.aspeninstitute.org/what-we-do/>

Ávila-García, P. (2016). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 18-31. <https://doi.org/10.7440/res55.2016.01>

Babbitt, H. C., y Morris, M. S. (2011). *A Silent Tsunami Revisited. Extending Global Access to Clean Water and Sanitation*. Aspen Institute. <https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/docs/pubs/TsunamiREVISITED.pdf?ga=2.113232259.624057959.1577397704-1399791131.1577306315>

Banco Mundial. (2017). *Recursos de agua dulce internos renovables, total (billones de metros cúbicos)*. [https://datos.bancomundial.org/indicador/ER.H2O.INTR.K3?locations=ZJ-1W&most\\_recent\\_value\\_desc=true&view=map](https://datos.bancomundial.org/indicador/ER.H2O.INTR.K3?locations=ZJ-1W&most_recent_value_desc=true&view=map)

Banco Mundial. (2020). *Población, total*. [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ-1W&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ-1W&most_recent_value_desc=true)

Biden, J. R. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. The White House. [https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021\\_Interim.pdf](https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf)

Blumenauer, E. (1 de diciembre del 2005). *H.R.1973 109th Congress (2005-2006): Senator Paul Simon Water for the Poor Act of 2005 (2005 / 2006) [Legislation]*. Congress.gov. <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/1973>

Brown, L. R. (1977). *Redefining National Security*. [Microform]. Worldwatch Paper 14.

Bruckmann, M. (2012). La centralidad del agua en la disputa global por recursos estratégicos. *América Latina en Movimiento*, 473, 9–13. <https://www.alainet.org/active/53385>

Bush, G. H. W. (1990). *National Security Strategy 1990*. The White House. <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1990/>

Bush, G. H. W. (1991). *National Security Strategy 1991*. The White House. <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1991/>

Bush, G. H. W. (1993). *National Security Strategy 1993*. The White House. <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1993/>

Bush, G. W. (2002). *National Security Strategy 2002*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>

Bush, G. W. (2006). *National Security Strategy 2006*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>

Clinton, B. (1994). *National Security Strategy 1994*. The White House. <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1994/>

Clinton, B. (1995). *National Security Strategy 1995*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1995.pdf>

Clinton, B. (1996). *National Security Strategy 1996*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1996.pdf>

Clinton, B. (1997). *National Security Strategy 1997*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1997.pdf>

Clinton, B. (1999). *National Security Strategy 1999*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2000.pdf>

Clinton, B. (2000). *National Security Strategy 2000*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2001.pdf>

Center for Strategic and International Studies. (s. f. a). *About Us*. <https://www.csis.org/programs/about-us>

Center for Strategic and International Studies. (s. f. b). *Project on Global Water Policy*. <https://www.csis.org/programs/former-programs/project-global-water-policy>

Center for Strategic and International Studies y Sandia National Laboratories. (2005). *Addressing Our Global Water Future*. [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/csis-snl\\_ogwf\\_sept\\_28\\_2005.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/csis-snl_ogwf_sept_28_2005.pdf)

Deutch, J. (2010). *The New World of Natural Gas*. The Aspen Institute. [https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/docs/pubs/NatGasRepTXT.pdf?\\_ga=2.105883268.624057959.1577397704-1399791131.1577306315](https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/docs/pubs/NatGasRepTXT.pdf?_ga=2.105883268.624057959.1577397704-1399791131.1577306315)

Deutch, J., y West, R. (2012). *The North American Oil and Gas Renaissance and its Implications*. Aspen Institute. [https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/2012/10/2012GlobalForumRepFINALPDF.pdf?\\_ga=2.13102768.624057959.1577397704-1399791131.1577306315](https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/2012/10/2012GlobalForumRepFINALPDF.pdf?_ga=2.13102768.624057959.1577397704-1399791131.1577306315)

Estenssoro, F. (2019). *La geopolítica ambiental global del siglo XXI: Los desafíos para América Latina* [Primera edición]. RIL Editores.

Estenssoro, F. (2020). *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana* [Nueva edición corregida y aumentada]. Biblos.

Estenssoro, F., Vásquez, J., y Carrasco, A. (2021). La instalación de la crisis ambiental global en el discurso de la seguridad nacional de Estados Unidos. Desde la Guerra Fría hasta la segunda década del siglo XXI. *Encrucijada Americana*, 13 (1), 94-112. <https://encrucijadaAmericana.uahurtado.cl/index.php/ea/article/view/172>

Frist, W. H., Isdell, E. N., Peterson, E. R., y Posner, R. (Eds.). (2009). *Declaration on U. S. Policy and the Global Challenge of Water: A*

*Report of the CSIS Global Water Futures Project.* CSIS / Center for Strategic & International Studies.

Gárate, R. (2013). Geopolítica regional de los recursos naturales ¿El agua fuente de vida o conflicto? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 8(15), 25-39. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.180>

Gleck, P., y Iceland, C. (2018). *Water, Security and Conflict.* World Resources Institute. <https://www.wri.org/publication/water-security-and-conflict>

Historical Office. (s. f.) *National Security Strategy.* Secretary of Defense, Department of Defense. [https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/#:~:text=The%20National%20Security%20Strategy%20\(NSS,Public%20Law%2099%2D433\).&text=The%20NSS%20provides%20discussion%20on,achieve%20the%20nation's%20security%20goals](https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/#:~:text=The%20National%20Security%20Strategy%20(NSS,Public%20Law%2099%2D433).&text=The%20NSS%20provides%20discussion%20on,achieve%20the%20nation's%20security%20goals).

Lavaux, S., y Gómez, G. C. (2007). Geopolítica del agua en América del Norte. Conflicto y cooperación en las cuencas entre Canadá y Estados Unidos. *Desafíos*, 16, 143-179. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/625/544>

Monsma, D., y Hastings, M. (2014). *Responding to Technical, Environmental, and Regulatory Impacts of North American Shale Development.* Aspen Institute. [https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/2018/01/2014-AI-Shale-Forum-Report.pdf?\\_ga=2.38242980.624057959.1577397704-1399791131.1577306315](https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/2018/01/2014-AI-Shale-Forum-Report.pdf?_ga=2.38242980.624057959.1577397704-1399791131.1577306315)

Nieto, N. (2011). La gestión del agua: Tensiones globales y latinoamericanas. *Política y cultura*, 36, 157-176. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n36/n36a7.pdf>

Nye, J. S., Scowcroft, B., Campbell, K. M., y Price, J. (Eds.). (2008). *The Global Politics of Energy.* Aspen Institute. <https://www>.

[aspeninstitute.org/wp-content/uploads/files/content/docs/pubs/ASG\\_GlobalPoliticsofEnergy.pdf](https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/files/content/docs/pubs/ASG_GlobalPoliticsofEnergy.pdf)

Obama, B. (2010). *National Security Strategy 2010*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>

Obama, B. (2015). *National Security Strategy 2015*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>

Pinto, E. (2017). Geopolítica da água. *Revista de Geopolítica*, 8 (1), 19–32. <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/172/166>

Ramírez, A. H. (2016). Unasur, posición sobre el Acuífero Guaraní y los Derechos del Agua. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 1 (1), 6-6. <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-seguridad-defensa/article/view/RCSDV1N1ART7>

Reagan, R. (1987). *National Security Strategy 1987*. The White House. <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1987.pdf>

Reagan, R. (1988). *National Security Strategy 1988*. The White House. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1988.pdf?ver=uXpmo-mT0TKzq2Ut6PmfjA%3d%3d>

Reilly, W. K., y Babbitt, H. C. (2005). *A Silent Tsunami: The Urgent Need for Clean Water and Sanitation*. Aspen Institute. <https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/files/content/docs/pubs/TsunamiREVISITED.pdf>

Seitz, A. M. (2008). *Países miembros del Mercosur: Orden institucional y orden ambiental, el caso del agua*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad del Salvador.

Trump, D. (2017). *National Security Strategy 2017*. The White House. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>

Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1), 129. <https://doi.org/10.2307/2538489>

U. S. Department of State. (s. f.). *Senator Paul Simon Water for the Poor Act: Annual Report*. U. S. Department of State. <https://2009-2017.state.gov/e/oes/rls/rpts/waterforthe poor/index.htm>

Villar, P. C. (2016). International Cooperation on Transboundary Aquifers in South América and the Guarani Aquifer Case. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600107>

White, B. (2011). *Global Energy Markets in a Time of Political Change*. Aspen Institute. [https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/docs/pubs/2011\\_globalenergy.pdf?\\_ga=2.5686708.624057959.1577397704-1399791131.1577306315](https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/docs/pubs/2011_globalenergy.pdf?_ga=2.5686708.624057959.1577397704-1399791131.1577306315)

World Resources Institute. (s.f). *About Us*. <https://www.wri.org/about>

## Capítulo 9

# La Amazonía en la geopolítica ambiental de Estados Unidos y el norte global

*Juan Pablo Vásquez Bustamante, Daniel Cenci,  
Jerônimo Tybusch y Fernando Estenssoro*

La Amazonía es la región del planeta cuyo ecosistema concentra los más altos niveles de biodiversidad de la Tierra, encontrándose en su interior una enorme cantidad y variedad de recursos esenciales y estratégicos para la vida humana, los procesos productivos y el desarrollo de nuevas tecnologías. A partir de esto, la Amazonía ha estado históricamente bajo un fuerte interés del norte global, quienes buscan tener acceso y ejercer control sobre su territorio, sus recursos y su enorme banco de biodiversidad.

En la actualidad, este interés por el control de la Amazonía se ha acrecentado enormemente a raíz de la crisis ambiental con fenómenos como el cambio climático, la escasez de recursos naturales y la pérdida de biodiversidad, entre otros. En este contexto, es posible hablar de una geopolítica ambiental del norte global, en la cual las potencias centrales buscan controlar la gestión de ecosistemas que son determinantes para mantener el equilibrio ecológico planetario (por ejemplo, la Amazonía y la Antártida) y que, además son fuentes de recursos considerados estratégicos para el funcionamiento de sus megasociedades de consumo y procesos industriales altamente tecnológicos.

Para la geógrafa brasileña Bertha Becker (2019), los países latinoamericanos históricamente fueron incorporados como periferias al sistema mundial capitalista por parte del centro, bajo un paradigma de economía de frontera, según el cual, el crecimiento económico es lineal e infinito y se basa en la expansión e incorporación continua y permanente de tierras y recursos naturales. Bajo esta dinámica de larga duración, en la actualidad la Amazonía es entendida por el norte global como una frontera de capital natural, principalmente en cuanto al uso de la biodiversidad condicionada al avance tecnológico.

Sobre la base de estas premisas, en este capítulo se analiza el papel otorgado por la geopolítica ambiental de Estados Unidos y otros actores del norte global a la región amazónica, poniendo especial énfasis en un conjunto de ideas, políticas y hechos históricos, que han buscado y buscan intervenir en este territorio, así como limitar la soberanía de los países amazónicos sobre el mismo.

Para estos efectos, en primer lugar, se describe la importancia del ecosistema amazónico frente al cambio climático. En segundo lugar, se describe un conjunto de políticas y orientaciones destinadas a intervenir y apropiarse del territorio amazónico, provenientes del norte global, con iniciativas tales como su “internacionalización”. En tercer lugar, se aborda la situación de la Amazonía brasileña en relación a los históricos intereses, sobre todo de Estados Unidos, por esta región.

## **La importancia de la deforestación de la Amazonía frente al cambio climático**

Una de las funciones ecosistémicas más significativas que se les asigna a los bosques tropicales es su acción de sumideros de gases de efecto invernadero [GEI] por medio de su masa boscosa. Por esta razón, resulta prioritario preservar los ecosistemas tropicales, tales como la región amazónica, a fin de mitigar las emisiones antropogénicas

de CO<sub>2</sub> (Fernández-Martínez et al., 2019). En este sentido, según el *German Advisory on Global Change* (WBGU, 2008), frente a la crisis ambiental global el problema más relevante de la región amazónica es su progresiva deforestación. Si continúan las tendencias actuales, el 30 % de su selva podría desaparecer en torno al año 2050. Los cambios climáticos regionales podrían conducir a su “sabanización”, en particular en su zona oriental, lo cual se vería significativamente amplificado por el cambio climático global. La transformación de la selva tropical en sabana de pastizales secos conduciría a una considerable disminución en la actual capacidad de la selva amazónica como sumidero de CO<sub>2</sub>, así como su influencia en el ciclo hidrológico, todo lo cual llevaría a la extinción de un número significativo de especies (IPCC, 2007, como se citó en WBGU, 2008, p. 154).

Igualmente, para Mabey et al. (2011) la Amazonía es uno de los *tipping elements* (elementos de inflexión) de los ecosistemas terrestres, es decir, elementos subcontinentales de la Tierra que pueden cambiar a un estado cualitativamente diferente mediante pequeñas interrupciones. Por lo tanto, estos *tipping elements* son potencialmente relevantes para los tomadores de decisiones. Según estos autores, para mediados del siglo XXI se prevé que el aumento de la temperatura y la disminución asociada del agua dulce, conducirá a la sustitución gradual del bosque tropical por la sabana en la Amazonía oriental. Asimismo, los efectos del cambio climático cubrirán por completo la selva amazónica, que se volvería relativamente más seca. Esta situación tendría consecuencias sobre el clima global al liberar carbono a la atmósfera, lo que, a su vez, provocaría una pérdida masiva de biodiversidad, incluidas especies de importancia económica. También, el WBUG (2008) coincide en catalogar la Amazonía como *tipping elements*, en términos de sus respuestas no lineales en el sistema climático. Es decir, su deforestación se constituye en un cambio cualitativo que, al cruzar un umbral crítico, puede desencadenar transformaciones descontroladas y provocadoras de inestabilidades muy complejas de dominar ulteriormente (p. 72).

Igualmente, Lawrence y Vandecar (2014) señalan la existencia de considerable evidencia empírica, así como de modelos que indican que la deforestación de los ecosistemas tropicales, incluyendo la región amazónica, tiene importantes efectos y consecuencias a diferentes escalas a raíz del cambio climático global.

Lo que señalan estos diversos informes es que, en el marco del cambio climático, la deforestación total del bosque amazónico provocaría un aumento significativo en la concentración atmosférica de dióxido de carbono, provocando un impacto no solo local, sino que global. Por ejemplo, Moreira y Estévez (2019) plantean que el Medio Oeste de Estados Unidos aumentaría significativamente su temperatura media, al igual que Europa y Oceanía (aunque un poco menos que en el caso de Estados Unidos) y se experimentaría un aumento de casi 2° C en el Ártico, acelerando el derretimiento de la capa de hielo polar junto con generar un cambio radical en los patrones del viento. Por su parte, Medvigy et al. (2013) señalan que la deforestación amazónica podría actuar como un impulsor del cambio climático en áreas del oeste de Estados Unidos generando efectos similares al del fenómeno del Niño. O sea, una reducción de las precipitaciones del 10 % al 20 % en la costa noroeste del país, particularmente en los estados de Washington, Oregón y de la cordillera de Sierra Nevada (esta última experimentaría caídas de hasta un 50 % de sus precipitaciones de nieve). También, la disminución de precipitaciones afectaría la agricultura de riego en California, el principal estado de la unión en producción de alimentos y lácteos durante los últimos 50 años. Impacto no menor, si se considera que la agricultura y la alimentación contribuyen con el 4,8 % del PIB nacional y son la fuente de 15,8 millones de puestos de trabajo (p. 9133).

Este tipo de estudios y proyecciones alimentan la geopolítica ambiental del *establishment* del poder en Estados Unidos (incluyendo a la academia y centros de pensamiento especializados), que identifican el tema de la deforestación amazónica como un problema de su seguridad nacional.

## **Las pretensiones del norte global para la internacionalización de la Amazonía**

Por décadas, vienen surgiendo voces desde el norte global que cuestionan la capacidad de los Estados periféricos o del sur global, para proteger bienes ambientales y ecosistemas que prestan servicios ecosistémicos a la “humanidad”.

En este sentido, las propuestas de internacionalización de la Amazonía se han transformado en un importante aspecto del discurso del norte global, destinado a terminar y/o restringir la soberanía de los estados periféricos sobre este territorio ante su “incapacidad” para proteger este ecosistema.

Como bien señala Sandoval (2020), aunque parece no existir un mecanismo jurídico en específico para el tema ambiental y ecológico, existen referencias en otros ámbitos dentro del sistema internacional que son utilizados como antecedentes por aquellos que plantean la internacionalización de la Amazonía. Por ejemplo, el Mandato de las Naciones Unidas para Kosovo planteó acercamientos al establecimiento de instituciones de administración internacional en un territorio soberano. Asimismo, según Kiss y Sheton, el concepto de *common concern* está presente en diferentes resoluciones de Naciones Unidas, haciendo alusión a distintas problemáticas que, al estar bajo este concepto, se establecen en un estatus internacional quitándole jurisdicción exclusiva a los Estados involucrados (como se citó en Sandoval, 2020, pp. 18-19). Para Sandoval, el proyecto de internacionalización de la Amazonía se asemeja a lo establecido en el Tratado Ultraterrestre y el Tratado Antártico, en donde se justifica un régimen de internacionalización, a partir de un interés que excede a un Estado en particular y que atañe a toda la humanidad (Sandoval, 2020).

Por su parte, Ken Conca también señaló que los países del Norte han establecido distintas argumentaciones en función de la internacionalización de la Amazonía, entre ellas, la noción de que las selvas

son bienes globales o bienes comunes (*global commons*), por lo cual, al estar en riesgo, se podría justificar la intervención de la comunidad internacional (como se citó en Da Silva, 2017, p. 220).

Gisela Da Silva (2017) destaca que la noción de “responsabilidad de proteger”, que justifica intervenciones militares en casos graves de violaciones de derechos humanos o genocidio, es utilizada por Stephen Stec, académico de la Central European University, para ser aplicada a temáticas ambientales. Este planteamiento de Stec llevaría a que, cuando el Estado “fracase en su responsabilidad de proteger la herencia común natural”, otros estados u organizaciones internacionales se pueden arrojar el derecho a intervenir. Así, la “preocupación común” (*common concern*) podría estar dando paso a una transición destinada a restringir la soberanía de determinados Estados, sobre todo periféricos o del sur global. Da Silva también cita a Klaus Bosselmann, profesor de la Universidad de Auckland, quien propone una restricción efectiva a la soberanía de los Estados (particularmente los periféricos) sobre su territorio y sus recursos, a través de un fideicomiso de varios Estados del sistema internacional, en función de la integridad del medio ambiente global, los recursos y los *common concern* (p. 227). Según Bosselmann, Kofi Annan propuso en la década de los noventa la conformación de un Consejo de Fideicomiso de Naciones Unidas, por el cual los Estados miembros pueden ejercer “su fideicomiso colectivo en pro de la integridad del medioambiente global y de áreas comunes tales como los océanos, la atmósfera y el espacio” (como se citó en Da Silva, 2017, p. 172).

Asimismo, en 1983 Margaret Thatcher propuso en el marco del G-7 la venta del territorio amazónico al norte global, a cambio de que se perdonase la deuda externa de países sudamericanos (Da Silva, 2017). Posteriormente, en los años noventa, un grupo de países, entre los que se contaba Estados Unidos, Francia y Países Bajos, avanzaron con la propuesta del *debt-for-nature*, de acuerdo a la cual se perdonaría una parte de la deuda externa de Brasil a cambio de que el país aceptase en su territorio proyectos internacionales de conservación de la naturaleza (Da Silva, 2017, p. 214).

Estas propuestas que buscan restringir la soberanía de los estados amazónicos sobre sus territorios son parte del discurso de la geopolítica ambiental del norte global, que cuestiona la capacidad de los países periféricos latinoamericanos para proteger este ecosistema y que el centro define, de acuerdo a sus intereses estratégicos, como bien común global.

Como señaló Berta Becker (2019), la nueva geopolítica del norte global busca arrebatar la soberanía y el control sobre territorios del Sur considerados estratégicos, pero dejando atrás las tradicionales acciones de conquista y expansión propias de los siglos XVI al XX. Por el contrario, en este siglo XXI, esta geopolítica se aplica por medio de su capacidad para influir de diversas maneras en la gestión y toma de decisiones sobre aquellos territorios que les interesa controlar, toda vez que la tradicional conquista y mantenimiento colonial implican un costo económico y político muy alto. Para Becker, la Amazonía representa una gran frontera del capital natural para el Norte. O sea, el ecosistema amazónico es visto como un recurso escaso y como reserva de valor para la realización de capital futuro, fundamentalmente en lo que se refiere al uso de la biodiversidad condicionada al avance de la tecnología (el ejemplo arquetípico es el tema del agua como fuente de vida y de energía debido a los isótopos de hidrógeno, cuestión que viene siendo investigada, especialmente en Alemania y Estados Unidos).

De aquí, entonces, se entiende por qué las empresas multinacionales del norte global comenzaron a justificar sus intereses de control y explotación económica de esta zona bajo argumentos ambientalistas y ecologistas. Por ejemplo, la empresa automotriz Peugeot comenzó a realizar inversiones destinadas al secuestro de carbono en Mato Grosso, al igual que la empresa inglesa S. Barry en la isla de Bananal, o la compañía Maderera Mil, que tiene un proyecto en el estado de Amazonas. Por su parte, la Central South West Corporations de Dallas, una empresa transnacional de energía, adquirió en Paraná setecientas mil hectáreas de la reserva de la Serra de Itaqui con la mediación de la ONG ecologista estadounidense

National Conservancy (Becker, 2019). Por estas razones, para esta autora, la Amazonía se constituye en un verdadero “Dorado” del mundo contemporáneo, no solo por la enorme cantidad de recursos que contiene en una época de creciente escasez sino también por el valor ecosistémico que cobra en medio de la aceleración del cambio climático y la pérdida de biodiversidad, entre otras problemáticas derivadas de la crisis ambiental (Becker, 2019).

De esta forma, si la geopolítica tradicional visualizaba a la Amazonía como un inmenso territorio poco poblado y riquísimo en recursos naturales, ahora, frente a la crisis ambiental, ha sumado un nuevo valor estratégico en su calidad de “pulmón natural del planeta” y reservorio de biodiversidad. Así, su valor estratégico ha aumentado y con ello el interés de distintos poderes económicos y políticos internacionales y transnacionales por su posesión y control de su gestión (Estenssoro, 2019, p. 11).

Esta es la razón por la cual un aspecto recurrente de la geopolítica ambiental del norte global en la actualidad apunta a erosionar la soberanía de los estados nación amazónicos, sobre la base de una argumentación ambientalista y ecologista que reclama su internacionalización. O sea, una suerte de soberanía compartida mundial, que permita al Norte tener el control y la gestión de este importante ecosistema.

## **La Amazonía brasileña en la geopolítica del poder de Estados Unidos**

La selva amazónica es el bioma más grande de Brasil, con una extensión de aproximadamente 4 196 943 km<sup>2</sup>, ocupa el 49,29 % del territorio nacional, lo que, además, significa que Brasil posee el 64,4 % del ecosistema amazónico. En este país, la región amazónica está demarcada y jurídicamente reconocida como la Amazonía Legal Brasileña [ALB], un área que abarca 9 estados del país en su totalidad y uno parcialmente (Lovejoy y Albergaria, 2018, p. 688; WBGU, 2008).

En este contexto, la región amazónica se ha constituido históricamente para Brasil en un espacio particularmente relevante y estratégico, no solo por ser una importante fuente de recursos, hábitat de pueblos ancestrales y enorme reserva de biodiversidad, sino también porque el país ha debido enfrentarse por más de un siglo al interés y planes de las potencias del norte global, especialmente Estados Unidos, por intervenir y apropiarse de este territorio.

Si bien en la actualidad las intenciones coloniales de Estados Unidos sobre la Amazonía se disfrazan bajo el discurso relativo a su internacionalización, estas intenciones son anteriores al contexto de la crisis ambiental global y el cambio climático. Ya en las primeras décadas del siglo XIX, un mapa estadounidense sugería la creación del Estado Soberano de la Amazonía en territorio brasileño. Más tarde, se sostuvo que el río Amazonas era la continuación del río Mississippi por el subsuelo del continente, por lo cual la región amazónica estaba “dentro” de las fronteras de Estados Unidos. Posteriormente, en 1853, el gobierno norteamericano reivindicó ante su par brasileño el pedido de internacionalización de la Cuenca del Amazonas, alegando que Pará (uno de los actuales estados de Brasil) estaba más cerca de Nueva York que de Río de Janeiro, y el transporte era más expedito hacia el norte (Bruzzone, 2009, pp. 101-104). Igualmente, durante la Guerra Civil norteamericana, Abraham Lincoln planteó la idea de constituir una colonia de personas negras fuera de Estados Unidos. Para estos efectos, su ministro plenipotenciario, Webb, propuso que fuese en la Amazonía brasileña. Este proyecto no fue ejecutado, dado el rechazo de la propia comunidad afrodescendiente estadounidense (Valbuena, 2019).

Posteriormente, a principios del siglo XX, Woodrow Wilson, presidente de EE. UU. (1913-1921), planteó la internacionalización de la Amazonía como un bien común y patrimonio de la humanidad dada su característica de “pulmón del planeta” (Estenssoro, 2019, p. 11). Por su parte, Bruzzone (2009), señala que, a inicios de la década de los treinta, Henry Ford fundó la ciudad de Fordlandia en territorio amazónico, para dominar la producción del caucho (pp. 101-104).

Asimismo, en la década de 1940, Nelson Rockefeller sostenía que la Amazonía era la nueva Frontera Oeste norteamericana y que la región podía caracterizarse como un verdadero condominio de grupos económicos internacionales, especialmente de Estados Unidos. Sin embargo, la situación cambió con el ascenso de Getulio Vargas al gobierno de Brasil (p. 102). Además, para la década de 1950, empresas transnacionales estadounidenses idearon el “Plan Amazonía” para instalarse en la región amazónica y apoderarse de sus recursos naturales. En este marco, en su límite norte alentaron el movimiento independentista de indígenas yanomanis, y plantearon separar importantes sectores del territorio brasileño y declarar el lugar como “Patrimonio de la Humanidad”, lo cual el Estado de Brasil se negó a aceptar (p. 102). También, en los años cincuenta, se plantearon una serie de iniciativas, como la fundación del Instituto Internacional de la Hilea Amazónica, con el objetivo de desarrollar investigaciones con la supervisión y participación de organismos internacionales. Asimismo, la Academia de Ciencias de Washington propuso la creación del Centro del Trópico Húmedo, con el propósito de intervenir en la Amazonía sin someterse a los gobiernos periféricos correspondientes. Posteriormente, el proyecto de internacionalización de la Amazonía resurgió en el año 1964, luego del golpe de Estado en Brasil. En este marco, un acuerdo entre el gobierno de Castelo Branco con la Academia Nacional de Ciencias de Washington, destinado a colocar la región amazónica bajo el control de un organismo internacional, fracasó porque el gobernador del estado de Amazonas, Ferreira Reis, lo denunció y se negó a firmarlo (p. 103). Años más tarde, Estados Unidos logró establecer una base en San Pedro de Alcántara, cerca de Manaus, sin embargo, varias décadas después, en el año 2003, se vieron en la obligación de abandonarla cuando el gobierno brasileño no les renovó la concesión. Este hecho coincidió con la explosión del tercer prototipo del Vehículo Lanzador de satélites [VLS] brasileño, en la Plataforma del Centro Técnico Aeroespacial de San José dos Campos (p. 104). A este conjunto de antecedentes históricos protagonizados por Estados Unidos hay que sumarles las pretensiones

de Francia, país que considera a su colonia de la Guayana Francesa como parte integral del territorio francés. En 1989, el entonces presidente Mitterrand afirmó que Brasil necesitaba acostumbrarse a la idea de una “soberanía relativa” sobre la Amazonía (p. 104).

Este tipo de pretensiones del norte global, y particularmente de Estados Unidos, generó ya en la década de los sesenta del siglo XX, que sectores militares en el poder en Brasil denunciaban los intentos globales por una internacionalización de la Amazonía. Es así como la protección de la región en contra de una intervención internacional ocupó un lugar central en un estudio de 1968 de la Escola Superior da Guerra. Asimismo, a fines de la década de los ochenta, especialmente en 1987, existió un debate registrado en diversos diarios y periódicos brasileños, en el cual una serie de propuestas de intervención de la Amazonía por parte de organismos globales y de países del Norte, eran rechazadas por sus intenciones de internacionalización (Kolk, 1998, pp. 1483-1484).

En la actualidad, bajo el discurso ambientalista, estas ideas colonialistas del Norte han capturado el pensamiento de algunos intelectuales del Sur. Por ejemplo, el argentino Mauricio Schoijet señala que si bien en el siglo XIX y primera parte del XX, cuando la ecología estaba en pañales, nadie cuestionaba el derecho de cualquier país a utilizar sus recursos naturales, incluyendo sus tierras cultivables, en la actualidad y frente a la crisis ambiental, la “deforestación de la Amazonía y el cambio climático se produce en una situación históricamente nueva, en que la ciencia se ha desarrollado lo suficiente como para prever que la combinación de ambos procesos lleva a un desastre probablemente mucho mayor” y de alcance global, por lo tanto, resulta “imprescindible limitar la soberanía del Brasil sobre la Amazonía, condicionándola a que su gobierno detenga la deforestación” (Schoijet, 2008, p. 151).

## **Planes e informes estadounidenses para controlar la Amazonía en la Guerra Fría**

Esta búsqueda de control, intervención y restricción de la soberanía y avance hacia una internacionalización de la Amazonía, también se manifestó durante la Guerra Fría. Al respecto, podemos ejemplificar con dos documentos: por una parte, la propuesta Great Lakes' Project del *think tank*, Hudson Institute y, en segundo lugar, con un específico informe de la CIA.

### ***a) El Amazonian Great Lakes' Project***

A inicios de la década de los sesenta, el Hudson Institute, un centro de pensamiento con sede en Washington D. C., fundado por Herman Khan, elaboró y propuso el proyecto Amazonian Great Lakes, un plan para crear un conjunto de lagos en el Amazonas, fusionando las principales vías fluviales andino-amazónicas hacia la Cuenca del Plata en el Cono Sur del subcontinente, haciéndolas navegables (Lovejoy y Albergaría, 2018).

Para Hans Kolk (1996), este plan recibió bastante atención en Brasil y fue entendido bajo el contexto de los objetivos geopolíticos de Estados Unidos durante la Guerra Fría. Precisamente, la preocupación geopolítica y económica fue el trasfondo de la primera Comisión de investigación del Congreso sobre la Amazonía, llevada adelante en esa década en Brasil, la cual, principalmente investigó las actividades de las grandes empresas internacionales en la región amazónica, revelando una larga lista de propietarios extranjeros de empresas brasileñas y empresas extranjeras operando en territorio amazónico (principalmente europeas, estadounidenses y japonesas), muy influyentes en el sector de la exploración y procesamiento de minerales.

Asimismo, el Amazonian Great Lakes' Project buscaba hacer posible la extracción, transporte y exportación de minerales en varios puntos de América del Sur y del territorio amazónico (Novaes, 2005).

Los responsables estadounidenses de este proyecto planteaban que se trataba de un agente catalizador del desarrollo en América del Sur y, en función de argumentar y justificar su propuesta, desarrollaron una tipología en la cual organizaron a los diferentes países y regiones de América del Sur en tres categorías de acuerdo a su desarrollo socioeconómico: A, B y C. La categoría “A” correspondía a regiones y ciudades urbanas industrializadas, beneficiadas con altas inversiones, empresas comerciales y trabajadores especializados, y con una clase dominante sofisticada y en expansión, los llamados “técnicos intelectuales”. La categoría “B” correspondía a sociedades calificadas emergentes, con una fuerte base agrícola, compuesta principalmente por comunidades rurales marginadas. Finalmente, la categoría “C” correspondía a áreas económicamente inexploradas, con bajas tasas de inversión, carentes de desarrollo, o con un desarrollo limitado y restrictivo (Lovejoy y Albergaría, 2018, p. 691).

De acuerdo a esta propuesta, casi cuatro quintos de América del Sur correspondían a la categoría “C”, y en gran parte estaba constituida por la región amazónica y sus alrededores. Se trataba de zonas inexploradas, económicamente inhabitadas, en desuso e incluso ignoradas. Pese a esto, los responsables del proyecto diagnosticaban que la región amazónica tenía un enorme potencial de desarrollo y que Great Lakes’ Project podría constituirse en un elemento que conectaría las zonas industriales del subcontinente, como Buenos Aires, Montevideo o Río de Janeiro, con los centros amazónicos expendedores de materias primas, como Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (Lovejoy y Albergaría, 2018, p. 692).

Este proyecto causó controversia en Brasil, manifestándose dentro del sistema político en general y el parlamento en particular, posiciones críticas, aunque también algunas favorables. Así, por ejemplo, Lovejoy y Albergaría, recogen una serie de notas de prensa que manifiestan miradas críticas y que a su vez implicarían que el gobierno brasileño no sería parte del desarrollo del proyecto como, por ejemplo, la publicada por el *Jornal do Comércio de Recife*, edición del 22 de diciembre de 1968, afirmando que:

El Ejército investiga quién permitió al Instituto Hudson planificar el “Lago Amazónico”, un proyecto tan inmenso que, según el titular de la portada del *Correio Brasiliense*, número del 6 de septiembre de 1967, cambiaría permanentemente las características de la Amazonía y América del Sur. (Como se citó en Lovejoy y Albergaría, 2018, pp. 698-699)

En este marco, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil envió a la sede del Hudson Institute en septiembre de 1967 a tres diplomáticos para recabar información con el fin de obtener una valoración más certera de las implicaciones del proyecto para los intereses nacionales. De este viaje se desarrolló un informe dirigido al presidente brasileño que alertaba de una serie de inconsistencias identificadas en el plan. Una de las observaciones planteadas, aludía a la estrecha relación del Hudson Institute con el gobierno de Estados Unidos, donde 85 % de su presupuesto provenía de agencias oficiales, especialmente del Departamento de Defensa. Situación que permitía agudizar las interrogantes sobre por qué el Hudson Institute orientó sus acciones hacia una ocupación efectiva de la región amazónica brasileña (Lovejoy y Albergaría, 2018, p. 703).

Una de las hipótesis iniciales para responder esas preguntas, hacía alusión al marco de la Guerra Fría, en donde Estados Unidos buscaba un sistema regional integrado de acceso a Panamá y la Costa Oeste de Sudamérica, frente a lo cual la creación de cursos de agua que conducirían a la cuenca del Amazonas a través de los ríos Negro y Orinoco ofrecería una solución. Este informe del gobierno brasileño concluía que el Amazonian Great Lakes’ Project del Hudson Institute sería problemático para Brasil, y afirmaba que “lo que realmente estaba detrás de esta propuesta fue una intención apenas disfrazada de internacionalizar la Amazonía” (Lovejoy y Albergaría, 2018, pp. 704-705). Para Lovejoy y Albergaría (2018) no habría evidencia suficiente para confirmar la relación causal entre la Guerra Fría desde el ángulo de Estados Unidos y el Amazonian Great Lakes’ Project. Sin embargo, para estos autores, a partir de los antecedentes planteados, sí

es evidente la existencia de vínculos entre este proyecto y la agenda de seguridad de Estados Unidos, como, por ejemplo, en términos de logística y acceso a recursos naturales, en donde este plan haría de la Amazonía un escenario de costo relativamente bajo para el logro de los intereses estadounidenses, sobre todo en zonas de baja afirmación de la soberanía nacional brasileña y de tenuous conexiones políticas e institucionales entre los países sudamericanos limítrofes.

Bajo este marco, el Amazonian Great Lakes' Project, es un claro ejemplo de un proyecto destinado a explotar económicamente la Amazonía, junto con establecer presencia e influencia en esta región por parte de Estados Unidos, ya sea por medio de sus transnacionales o por medio de proyectos intergubernamentales con apoyo directo de sus agencias del gobierno e instituciones de defensa, con fines de su seguridad nacional estratégica.

***b) El informe secreto de la CIA: Amazonian Brazil. Environmental Challenge to Regional Development.***

Este interés de Estados Unidos por la región amazónica, también quedó manifiesto explícitamente en un informe secreto elaborado en junio de 1972 por la Central Intelligence Agency [CIA], y desclasificado en el año 2012, Amazonian Brazil. Environmental Challenge to Regional Development, en donde se reconocía que las intenciones y las capacidades de desarrollo de Brasil en vinculación a la región amazónica se convertían en un asunto de progresivo interés y de inteligencia para EE. UU.

En este documento se hace un análisis profundo de la situación de la Amazonía en relación al Estado brasileño, a sus características ecosistémicas y a la situación de los pueblos indígenas que habitan este territorio. El informe señalaba que gran parte de la Amazonía permanecía inexplorada y que el conocimiento de muchos aspectos de su entorno era mínimo. Se mencionaba un estudio sistemático de recursos llevado adelante por el Estado brasileño, basado en imágenes de radar, que proporcionaría gran parte de la información

necesaria para identificar e indicar la magnitud de recursos a explotar y planificar su desarrollo racional (CIA, 1972).

De acuerdo al informe, sobre la Amazonía existían diferentes visiones que iban desde “optimistas extremos” que la veían como un enorme “granero tropical” que alimentaría a la “gente hambrienta del mundo”, hasta pesimistas extremos que advertían “que la tala de las selvas tropicales alterará por completo el equilibrio ecológico y traerá condiciones desérticas”. Frente a optimistas y pesimistas, señalaban que la perspectiva más probable se encontraba en algún punto intermedio. Asimismo, planteaban que el programa al cual se referían, en el mejor de los casos, desarrollaría áreas seleccionadas de la Amazonía para que participen plenamente en la economía del país (CIA, 1972, pp. 1-2).

Si bien este documento no menciona un plan de Estados Unidos o de alguno de sus aparatos de inteligencia y seguridad para operar en la región amazónica, sí se constituye como prueba de un acucioso monitoreo estadounidense sobre la Amazonía brasileña, así como un seguimiento a los planes estratégicos del Estado de Brasil para operar en ella. En este sentido, seguían de cerca el National Integration Program [NIP] anunciado por el gobierno brasileño en junio de 1970. Este programa incluía una red caminera de casi 14 500 kilómetros de extensión, que abriría grandes áreas a los asentamientos y al comercio, y las vincularía con estructuras viales del este y el sur, y complementarían la red de vías fluviales naturales del Amazonas. Asimismo, también incluía el Project Radam, un proyecto de monitoreo permanente del territorio a través de imágenes aéreas de radar que efectivamente operó desde 1970 a 1985, o el Curua-Una Hydroelectric Project, un mega proyecto de generación de hidroenergía. Y, por cierto, todos proyectos que eran monitoreados secretamente por la CIA (CIA, 1972)

## **Los intereses intervencionistas en el marco de la pos Guerra Fría**

En el año 1999, bajo el pretexto de la lucha contra el narcotráfico, Estados Unidos estableció el denominado “Plan Colombia”, el cual fue complementado con la iniciativa “Regional Andina” en el 2001. Ambas iniciativas le permitieron tener una activa presencia militar en la región a través de veinte bases instaladas a lo largo de la frontera amazónica (Bruzzone, 2009, p. 105). Más tarde, durante el año 2008, Colombia recibió 540 000 000 de dólares para el Plan. A principios del 2009, el presidente Obama pidió al Congreso de Estados Unidos nuevos fondos para ayudar al gobierno colombiano, y un aumento del financiamiento para el personal militar que realiza entrenamiento de las fuerzas armadas colombianas contra los insurgentes (p. 108).

De acuerdo con la estrategia del Plan Colombia, los soldados estadounidenses se infiltraban en la selva amazónica colombiana y llegaban a la frontera con Brasil bajo el pretexto de combatir el narcotráfico. La evidencia mostró el establecimiento de bases militares de Estados Unidos a lo largo de la zona fronteriza, con sofisticados radares, pistas de aterrizaje, entre otras características (p. 109).

Por otra parte, en el año 2005, se reprodujeron en la prensa de Estados Unidos unas declaraciones que Al Gore (vicepresidente de EE. UU. durante la administración de Bill Clinton), había conferido en el año 1989, donde señalaba que, contrario a lo que los brasileños pensaban, la Amazonía no era suya, sino que de “todos nosotros”, desatando una polémica en Brasil, en la cual, entre otros actores políticos, la entonces Ministra de Medio Ambiente, Marina Silva, “respondió vehementemente” (Da Silva, 2017, p. 216). Asimismo, a finales del año 2006, el entonces ministro del Medio Ambiente de Reino Unido, David Miliband, cuestionó la capacidad de Brasil para proteger la Amazonía. Posteriormente, a fines de ese mismo año, el propio Miliband sugirió la creación de un *trust* internacional que tendría la

función de manejar la selva amazónica, lo que fue respondido por el presidente brasileño Lula Da Silva, quien señaló que “La Amazonía es nuestra” (Da Silva, 2017, p. 216).

En las últimas décadas, algunos países amazónicos han llegado a acuerdos con el Banco Mundial para realizar estudios detallados respecto a la cuenca del río Amazonas y sus recursos hídricos, con el objetivo declarado de la conservación y el desarrollo sostenible. Sin embargo, existen legítimas dudas respecto de quién realmente se va a beneficiar con el levantamiento de toda esta información, ¿aquello efectivamente va a ir en beneficio de los pueblos amazónicos y su soberanía? O, por el contrario, ¿se está levantando toda esta información para el asalto definitivo y final de las multinacionales, apoyadas por el aparato gubernamental estadounidense y de otras potencias del norte global, sobre el control de la Amazonía? Estas dudas llevaron a que Brasil, bajo el gobierno de Lula da Silva, restringiera a mil hectáreas la compra de tierras por parte de extranjeros (Tybusch, 2011).

## **La política de Jair Bolsonaro debilita la posición soberana de Brasil en la Amazonía**

Para poder entender aspectos importantes de la actual política del gobierno de Estados Unidos hacia la Amazonía brasilera, es necesario detenerse brevemente para explicar la increíble política de deforestación amazónica del gobierno del presidente Jair Bolsonaro, que ha dado importantes “municiones” al discurso de la geopolítica ambiental neocolonial estadounidense y del norte global destinada a arrebatar o limitar la soberanía de Brasil sobre este territorio.

Al respecto cabe señalar que si bien durante los gobiernos del PT en Brasil, con Lula y Dilma, se apoyaron las leyes de conservación de la Amazonía y se avanzó de manera importante en la lucha contra su deforestación, lo que significó más de una década de declinación constante de esta, bajo el gobierno del presidente Jair Bolsonaro, nuevamente se volvió a apreciar un cambio de tendencia y la aceleración

de su deforestación asociada a la promoción, fundamentalmente, del cultivo de soja y ganadería (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales [INPE], s. f.). La geografía de la deforestación actualmente forma un cinturón que avanza hacia el centro norte de la selva amazónica, en áreas donde predominan propiedades privadas o diferentes formas de tenencia, como son las Unidades de Conservación, los Asentamientos y las Áreas Indígenas. En este marco, institutos y datos de Ministerios Federales señalan el avance en la deforestación.

Según el INPE, el área amazónica brasilera deforestada por tala rasa entre el 1 de agosto del 2019 y el 31 de julio del 2020, fue de 10 851 km<sup>2</sup>. Este valor representó un incremento de 7,13 % en comparación con la tasa de deforestación calculada en el 2019, que fue de 10.129 km<sup>2</sup> para los nueve estados de ALB (INPE, s. f.). Es públicamente difundido por los principales medios de comunicación brasileros e internacionales globales que la política ambiental del gobierno de Bolsonaro-Mourão no ha tomado en cuenta los acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales sobre cambio climático y que, bajo este gobierno ha aumentado considerablemente la explotación irracional e ilegal de la Amazonía. El propio Ministerio Público Federal [MPF] ha llamado la atención sobre el hecho de que es importante tomar en cuenta el conjunto de biomas amenazados por la política ambiental del gobierno de Bolsonaro, como Pantanal, Cerrado y Mata Atlántica, por tratarse de sistemas críticos e importantes en el conjunto de acciones a considerar para enfrentar el cambio climático (MPF, 2020, p. 10). El gobierno de Bolsonaro se ha caracterizado por la falta de fiscalización, inspección, así como un actuar indolente frente a las quemadas que se realizan en la Amazonía y que han generado graves incendios en esta región. En junio de 2021, el Amazonas tuvo la mayor cantidad de incendios en los últimos 14 años, y los meses de mayo y junio juntos representaron un aumento del 98 % en el número de estos siniestros (Modelli, 2021).

Esta política del gobierno de Bolsonaro de favorecer las quemadas de la Amazonía ha dejado a Brasil expuesto a todo tipo de críticas a

nivel global y en una situación en extremo vulnerable en el marco de las relaciones internacionales.

Por ejemplo, la seguidilla de incendios generados en la Amazonía durante el año 2019, provocó una polémica internacional entre el presidente francés Emmanuel Macron y el gobierno brasileño. En el marco de una reunión de presidentes del G-7, Emanuel Macron declaró públicamente que “nuestra casa está en llamas”, refiriéndose a que los bosques de la Amazonía producían el 20 % del oxígeno del planeta, por lo tanto, se trataba de una crisis internacional y que la problemática se incluiría en la agenda de aquella cumbre del G-7. Asimismo, el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, declaró que en medio de la crisis climática “no podemos permitirnos más daño a una gran fuente de oxígeno y biodiversidad. La Amazonía debe ser protegida” (“Nuestra casa”, 2019; Oliveira, 2019b). Frente a estas críticas, el presidente Jair Bolsonaro contestó que Macron estaba instrumentalizando una problemática interna brasileña. Que existían países que daban dinero a distintas organizaciones para interferir en la soberanía de Brasil, haciendo alusión a grupos ambientalistas, y que la sugerencia de discutir esta problemática en el G-7 sin la presencia de países amazónicos evocaba una mentalidad colonialista (Oliveira, 2019b). En síntesis, resulta claro que la política del gobierno de Bolsonaro de facilitar la deforestación de la Amazonía a fin de favorecer la explotación agropecuaria no solo ha aumentado el descredito de Brasil respecto de su política ambiental, facilitando su aislamiento internacional, sino que destruyó décadas de trabajo ambientalista y de conservación de la amazonia de los gobiernos anteriores y, además, entregó excelentes “munitiones” al norte global que históricamente ha buscado apoderarse y controlar este importante ecosistema. Y, para facilitar este apoderamiento, es necesario crear una opinión pública favorable que lo “justifique”. En este sentido, el discurso “soberanista” de Bolsonaro pierde fuerza, dado que con él busca disfrazar la irracional política ambiental de su gobierno, dado que, en la actualidad, no es posible negar la importancia del ecosistema amazónico para el conjunto ecosistémico

planetario. Por lo tanto, la política ambiental irracional y desastrosa por parte de su gobierno, solo ha facilitado y alimentado las políticas orientadas al neo intervencionismo verde y nuevo ecoimperialismo del norte global en Latinoamérica. Lo cierto es que ha dejado al país profundamente vulnerable frente a los organismos internacionales para cualquier diálogo soberano.

### **Joseph Biden y la Amazonía brasileña**

Con relación a Estados Unidos, esta irresponsable política ambiental del gobierno de Bolsonaro estimuló la reunión de 200 activistas y académicos, que el 1 de diciembre del 2018 dieron una conferencia en la Facultad de Derecho de Columbia para fundar la Red de Estados Unidos para la Democracia en Brasil [USNDB]. Durante el encuentro, se organizaron Grupos de Trabajo destinados a recopilar y difundir al público estadounidense los efectos del avance de la extrema derecha en la política brasileña y la agenda conservadora del gobierno Bolsonaro-Mourão (Riveira, 2021).

Posteriormente, en el marco de esta agrupación, se elaboró un dossier con el sugerente título “Recomendaciones sobre Brasil para el presidente Biden y el nuevo gobierno de Estados Unidos”. En este informe, se hace un especial énfasis en las problemáticas referentes a la democracia en Brasil y particularmente la situación de la Amazonía, tanto en su deforestación y violación de los derechos de los pueblos indígenas, así como la violación de normas establecidas sobre uso y ocupación de la región amazónica, especialmente referidas al tratamiento de la selva y la explotación de minerales (Riveira, 2021). De esta forma, agrupaciones estadounidenses defensoras del ambiente, de los derechos humanos y del sistema democrático, indignadas por la política del gobierno de Bolsonaro, le entregaron argumentos al establishment del poder de Estados Unidos para que intervenga en Brasil. Un verdadero regalo que éste recibe y acepta con gran entusiasmo dado que le son de gran utilidad para justificar y potenciar

la histórica política imperial e intervencionista estadounidense en la región. En el presente, esta política se cubre de un llamativo tono verde que le permite desplegar una geopolítica ambiental cuyo fin último es mantener su predominio y hegemonía mundial.

De hecho, desde que asumió su cargo, Joseph Biden ha propuesto en repetidas ocasiones fondos para la conservación de la Amazonía brasileña. Sin embargo, si realmente quisiera incidir en que el país cambie su rumbo antidemocrático, el gobierno de Estados Unidos debería tocar una amplia gama de ejes temáticos además de los fondos de conservación ecológica, tales como el papel del comercio, la inversión y la política exterior. Sin embargo, cuando se analiza el conjunto de la política exterior de Estados Unidos, y su preocupación por la presencia China en la región (ver Capítulo 2) cabe preguntarse ¿Por qué el interés de Biden es tan explícito en relación con los temas de la democracia interna brasileña y la política ambiental hacia la selva amazónica?

Según se señala en una orden ejecutiva emitida por Joseph Biden en enero del año 2021, su gobierno estableció la problemática de la crisis ambiental como un elemento central para la política exterior y la planificación de su seguridad nacional. Asimismo, anunció el desarrollo de un plan de financiamiento climático dirigido a los países “en desarrollo” para implementar medidas de reducción de emisiones de carbono, proteger ecosistemas críticos, y “promover el flujo de capital hacia inversiones alineadas con el clima y alejarse de las inversiones con alto contenido de carbono” (Biden, 2021).

Este plan anunciado por Biden hace uso de canales e instituciones multilaterales y bilaterales, organismos como la Secretaría de Estado y la Secretaría de Hacienda en coordinación con el Enviado Presidencial para el Clima, y vinculados con agencias tales como: la Administrator of United States Agency for International Development [USAID], la United States International Development Finance Corporation [DFC], el Millennium Challenge Corporation, el Director de la United States Trade and Development Agency, el Director de la Office of Management and Budget, y los jefes de las agencias que

abordan la asistencia y financiamiento a países extranjeros para el desarrollo (Biden, 2021).

En este contexto, se le otorga a la Amazonía una especial relevancia, pues en esta orden ejecutiva se especifica que el secretario de Hacienda debe desarrollar en colaboración con el secretario de Estado, el Administrador de la USAID y el director ejecutivo de la DFC, un plan para promover la protección de la selva amazónica y otros ecosistemas críticos que sirven como sumideros globales de carbono, incluso a través de mecanismos de mercado (Biden, 2021).

En este aspecto, es relevante destacar el apoyo dado por el gobierno de Biden a la política de incentivo a un nuevo tipo de capitalismo global verde y que es promovido desde hace algunos años por importantes sectores de su elite económico-política, sobre todo relacionados al Partido Demócrata (si bien no exclusivamente). Esta política consiste en apoyar, por medios de distintas agencias estatales, inversiones destinadas a energías limpias y renovables, así como castigar (quitando subvenciones estatales) a proyectos basados en combustibles fósiles. Esta política de Biden se vincula con el denominado *Fossil Fuel Divestment*, un movimiento surgido en Estados Unidos, destinado tanto a empresas multinacionales, como también a universidades y otras instituciones, que busca reducir progresivamente las inversiones basadas en combustibles fósiles. Entre los principales promotores de este movimiento social y financiero se encuentran fundaciones de la Familia Rockefeller, tales como la *Rockefeller Brothers Fund* y la *Rockefeller Family Fund*. Es así como, bajo este plan, la *Rockefeller Brothers Fund* disminuyó desde un 6,6 % en el año 2014, hasta un 0,3 % en julio del 2021, sus inversiones en actividades vinculadas a los combustibles fósiles en relación al total del valor de mercado de su fondo de inversiones (RBF, 2021a, 2021b).

Es decir, desde hace más de una década existe una política pública en Estados Unidos de promover el capitalismo verde –surgida desde grandes corporaciones privadas–, y que se transforma explícitamente en política internacional del actual Gobierno de Biden. Esta política está destinada a intervenir en distintos lugares del mundo

a fin de seguir aumentado su poder económico vía el aumento de la tasa de acumulación del capital, solo que ahora bajo un modo “ecológico” donde se incentivan inversiones en energías “limpias” frente a las energías fósiles para disminuir el efecto de los Gases Efecto Invernadero que están provocando el cambio climático. Y en esta política, la Amazonía juega un papel relevante para los intereses estadounidenses.

## Conclusión

El ecosistema amazónico es no solo una riquísima fuente de recursos naturales sino también uno de los mayores bancos de reservas de biodiversidad e información genética del planeta, además de prestar grandes servicios ecosistémicos globales como, por ejemplo, ser un importante sumidero de CO<sub>2</sub>.

En este sentido, con la crisis ambiental global la Amazonía ha acrecentado enormemente su valor estratégico.

Por cierto, el interés de Estados Unidos y otras potencias europeas por apoderarse de este importante ecosistema vienen, por lo menos, desde el siglo XIX en adelante. Y en el presente siglo XXI este interés continuará. Es bajo este punto de vista que el discurso ambientalista y ecologista del Norte (y que encuentra importante resonancia en el Sur), se ha transformado en un arma del *establishment* del poder global, dado que le permite rejuvenecer y repotenciar sus históricas intenciones de dominio y control de la Amazonía.

Bajo esta lógica se puede comprender la geopolítica ambiental que se implementa desde Estados Unidos, particularmente desde el fin de la Guerra Fría en adelante. El argumento de la crisis ambiental global le permite a esta potencia hegemónica señalar que su seguridad nacional está crecientemente amenazada y, por lo tanto, se reserva el derecho a intervenir en cualquier lugar del planeta (ya sea de maneras tradicionales u otras maneras nuevas y creativas), a fin de preservar su supervivencia y seguridad.

Por cierto, esta nueva política de intervencionismo verde o ecoimperialismo se ve enormemente favorecida por la aparición de gobiernos en los países periféricos que aplican irracionales políticas ambientales (entre ellas negar el cambio climático) y que la opinión pública global mira con creciente desagrado y preocupación. La geopolítica ambiental del poder no solo utiliza este desagrado de la opinión pública sino que lo estimula y digita en función de sus intereses de poder estratégicos. Esto es lo que está ocurriendo con la actual política estadounidense sobre la Amazonía brasilera. En este sentido, durante lo que va corrido de este siglo XXI vemos cómo la tradicional doctrina Monroe de Estados Unidos comienza rápidamente a adquirir un tono verde. Esto nos permite plantear la aparición de un nuevo y particular capítulo de esta doctrina, el de la “doctrina Monroe amazónica”.

## **Bibliografía**

Biden, J. (27 de enero de 2021). *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

Becker, B. (2019). Geopolítica de la Amazonía. *Geopolítica(s)*. 10 (1), 135–151. <https://doi.org/10.5209/GEOP.63836>

Bruzzone, E. (2009) *Las Guerras del Agua: América Del Sur, en la mira de las grandes potencias*. Capital Intelectual.

Central Intelligence Agency (1972). *Amazonian Brazil. Environmental Challenge to Regional Development*. Central Intelligence Agency.

CNA Military Advisory Board (2007) *National Security and the Threat of Climate Change*. CNA Corporation. [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/national%20security%20and%20the%20threat%20of%20climate%20change.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/national%20security%20and%20the%20threat%20of%20climate%20change.pdf)

CNA Military Advisory Board (2014) *National Security and the Accelerating Risks of Climate Change*. CNA Corporation, Alexandria, VA. [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/MAB\\_5-8-14.pdf](https://www.cna.org/cna_files/pdf/MAB_5-8-14.pdf)

Conca, K. (1995). Environmental Protection, International Norms and State Sovereignty: The Case of the Brazilian Amazon. En: G. Lyons y M. Mastanduno (Ed.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* (pp. 147-169). John Hopkins Univ. Press.

Da Silva, G. (2017). Intervencionismo y medio ambiente: el caso de la Amazonía brasileña. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (1), 237-266. <https://doi.org/10.18359/ries.2470>

Estenssoro, F. (2019). La geopolítica ambiental global del siglo XXI: el desafío del cambio climático para América. En J. Llam-bías. (ed.). *América Latina. Interrogantes y Perspectivas* (pp. 43-58) York University Press.

Estenssoro, F. (2020) Por qué hablamos de geopolítica ambiental. En F. Estenssoro (ed.). *Relações e tensões entre América Latina e Estados Unidos no âmbito da evolução da geopolítica ambiental global* (pp. 15-30) Editora Unijuí.

Fernández-Martínez, M., Sardans, J., Chevallier, F., Ciais, P., Obersteiner, M., Vicca, S., Canadell, J. G., Bastos, A., Friedlingstein, P., Sitch, S., Piao, S. L., Janssens, I. A., y Peñuelas, J. (2019). Global

Trends in Carbon Sinks and Their Relationships with CO<sub>2</sub> and Temperature. *Nature Climate Change*, 9 (1), 73-79. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0367-7>

Fregapani, G. (2000); *Amazônia. A Grande Cobija Internacional*. Thesaurus.

German Advisory Council on Global Change [WBGU] (2008). *Climate Change as a Security Risk*. German Advisory Council on Global Change.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais [INPE] (s. f.). *Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007a) *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. IPCC. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ar4\\_wg1\\_full\\_report-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ar4_wg1_full_report-1.pdf)

Kolk, A. (1996) *Forests in International Environmental Politics. International Organisations, NGOs and the Brazilian Amazon*. International Books, Utrecht.

Kolk, A. (1998). From Conflict to Cooperation: International Policies to Protect the Brazilian Amazon. *World Development* 26 (8), 1481-1493. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00062-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00062-X)

Lawrence, D., y Vandecar, K. (2014). Effects of Tropical Deforestation on Climate and Agriculture. *Nature Climate Change*, 5(1), 27-36. [doi:10.1038/nclimate2430](https://doi.org/10.1038/nclimate2430)

Lovejoy, E. y Albergaría, F. (2018). The Amazon as a Low-cost Arena in the Cold War's Game of Power? The Case of the Amazonian Great Lake's Project (1964-1968). *REPATS*

*Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, 5 (1), 682-719. file:///home/jp/Descargas/REPATS\_Lovejoy\_Queiroz.pdf

Mabey, N., Gullede, J., Finel, B. y Silverthorne, K. (2011). *Degrees of Risk: Defining a Risk Management Framework for Climate Security*. Third Generation Environmentalism. [https://www.researchgate.net/publication/250306445\\_Degrees\\_of\\_Risk\\_Defining\\_a\\_Risk\\_Management\\_Framework\\_for\\_Climate\\_Security](https://www.researchgate.net/publication/250306445_Degrees_of_Risk_Defining_a_Risk_Management_Framework_for_Climate_Security)

Medvigy, D., Walko, R. L., Otte, M. J., & Avissar, R. (2013). Simulated Changes in Northwest U. S. Climate in Response to Amazon Deforestation, *Journal of Climate*, 26 (22), 9115-9136. <https://journals.ametsoc.org/view/journals/clim/26/22/jcli-d12-00775.1.xml>

Ministerio Público Federal [MPF]. Procuradoria da república no distrito federal. Ofício de meio ambiente e patrimônio histórico e cultural. Inquérito civil número 1.16.000.000912/2020-18, 6 de julio de 2020. <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/aia-salles-1>

Modelli, L. (1 de julio del 2021). Amazônia tem o maior número de focos de queimadas dos últimos 14 anos para mês de junho. *G1*. <https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2021/07/01/amazonia-tem-o-maior-numero-de-focos-de-queimadas-dos-ultimos-14-anos-para-mes-de-junho.ghtml>

Moreira, J. & Esteves, B. (21 de octubre del 2019). The World Without Amazon. *Folha da Sao Paulo*. <https://piaui.folha.uol.com.br/the-world-without-the-amazon/>

Novaes, W. (4 de marzo del 2005). A Amazônia de espasmo em espasmo. O Estado de Sao Paulo, Espaço Aberto, p. A2. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/305288/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>

“Nuestra casa está en llamas”: Macron se une a la protesta por los incendios del Amazonas y dice que el G-7 lo discutirá (22 de agosto del 2019) *CNN en español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/08/22/nuestra-casa-esta-en-llamas-macron-se-une-a-la-protesta-por-los-incendios-del-amazonas-y-dice-que-el-G-7-lo-discutira/>

Oliveira, J. (21 de agosto del 2019a). La Amazonía brasileña arde a un ritmo récord. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2019/08/21/América/1566407770\\_057777.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/21/América/1566407770_057777.html)

Oliveira, J. (22 de agosto del 2019b). Macron tilda de “crisis internacional” los incendios de la Amazonía y quiere que se aborden en el G-7. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2019/08/22/actualidad/1566501636\\_486466.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/22/actualidad/1566501636_486466.html)

Riveira, C. (4 de febrero del 2021). OCDE, economía, religião: os 10 pontos do documento entregue a Biden sobre o Brasil. *Exame*. <https://exame.com/mundo/ocde-economia-religiao-os-10-pontos-do-documento-entregue-a-biden-sobre-o-brasil/>

Rockefeller Brothers Fund [RBF] (2021 a). Fossil Fuel Divestment. New York: Rockefeller Brothers Fund. <https://www.rbf.org/grantees/pachamama-alliance>

Rockefeller Brothers Fund [RBF] (2021 b). Montly Report – As of July 31. New York: Rockefeller Brothers Fund. Finance & Investing, 2021d. [https://www.rbf.org/sites/default/files/2021-09/RBF%20Factsheet%2007\\_21.pdf](https://www.rbf.org/sites/default/files/2021-09/RBF%20Factsheet%2007_21.pdf)

Sandoval, M. (2020). *Características del proyecto de internacionalización de la Amazonía en el Perú*. [Trabajo de Investigación para optar el Grado Académico de Bachiller en Relaciones Internacionales]. Universidad San Ignacio de Loyola. <https://repositorio.usil.edu.pe/handle/usil/10860>

Santos, B. & Meneses, M. P. (orgs.) (2010) *Epistemologias do Sul*. Cortez.

Schoijet, M. (2008). *Límites del crecimiento y cambio climático*. Siglo XXI.

Tybusch, J. (2011). Sustentabilidade multidimensional. Elementos reflexivos na produção da técnica jurídico-ambiental. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Humanas. Universidad Federal de Santa Catarina.

Valbuena, J. (5 de septiembre del 2019) ¿Internacionalizar la Amazonía? *Las 2 Orillas*. <https://www.las2orillas.co/internacionalizar-la-amazonia/>

## Capítulo 10

# La Antártica en la geopolítica ambiental de Estados Unidos

*Fernando Estenssoro, Javier Zúñiga y Cristian Lorenzo*

La geopolítica del siglo XXI es ambiental en la medida que está crecientemente determinada por la problemática que se deriva de la crisis ambiental global. Bajo este marco, tiene sentido centrar la mirada sobre lo que ocurre y cómo se proyectan las relaciones de poder en la gobernanza de la Antártida. No solo se trata de un inmenso continente, “la mayor reserva de agua del planeta, con 14 millones de kilómetros cuadrados, cubiertos por una capa de hielo que llega a los 3 000 metros de espesor” (Damsky, 2015, p. 16), sino que, también desde un punto de vista geoeconómico, presenta una enorme riqueza en recursos naturales, renovables y no renovables. Por ejemplo, se calcula que mantiene reservas por 500 000 millones de toneladas de petróleo y entre 300 000 y 500 000 millones de toneladas de gas natural, además de grandes cantidades de platino, entre otros recursos minerales, tanto en el continente como en el lecho marino de los mares que la circundan (Yermakova, 2021, pp. 122-123). De igual forma, presenta una enorme biodiversidad y riqueza en fauna marina, como ocurre con el kril, “considerado como el alimento del futuro para la humanidad” (Sepúlveda, 2008, p. 527).

Ya en tiempos de la Guerra Fría, el continente antártico era “parte constitutiva del escenario y de la disputa geoestratégica mundial”

(Riesco, 1987, p. 203), y si bien la Guerra Fría terminó en 1991, en la actualidad la importancia geopolítica y estratégica de la antártica no ha disminuido, sino que, por el contrario, está aumentado. Este aumento se debe, en primer lugar, a temas relativos a la crisis ambiental global y el cambio climático, pero también por la creciente demanda de recursos naturales por parte del norte global y las nuevas mega-potencias asiáticas emergentes que agudiza el interés por la explotación de sus recursos.

Es cierto que este inmenso continente está, desde 1959, bajo la jurisdicción del Tratado Antártico, que congeló toda reclamación territorial e igualmente puso importantes limitaciones a su explotación económica. Por ejemplo, bajo este marco jurídico, en 1982, entró en vigor la Convención sobre la Regulación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, y en 1991 se firmó el Protocolo Ambiental del Tratado Antártico o Protocolo de Madrid. Sin embargo, la agudización de la crisis ambiental global (con su consecuente demanda por recursos cada vez más escasos, así como de agua dulce, entre otros aspectos), sumado a la posible expiración del Protocolo de Madrid en el 2048, además de la creciente presencia China en el continente, han inquietado enormemente a Estados Unidos, lo que proyecta un creciente aumento de la tensión respecto de la gobernanza de este continente que, hasta el momento, ha sido hegemonizada por Estados Unidos y sus aliados anglo-occidentales.

En este capítulo, se analiza la política estadounidense antártica determinada por sus intereses de seguridad nacional y que explica su actual sistema de gobernanza junto con proyectar un escenario global altamente conflictivo que influirá en el derrotero de su situación geopolítica. La generación de conocimiento sobre este tema tiene un sentido estratégico para países del Cono Sur, como Chile y Argentina que, si bien tienen importantes e históricos intereses en la Antártida, juegan un papel periférico en la política mundial.

## Hacia la firma del Tratado Antártico

Estados Unidos mostró desde el siglo XIX una importante presencia e interés en la Antártida, y si bien nunca realizó oficialmente un reclamo de soberanía, implementó una serie de expediciones con el propósito de establecer antecedentes que le permitieran reclamar soberanía formalmente bajo las leyes internacionales en el momento que lo consideraran oportuno. Según el *Foreign Relations of the United States* (FRofUS, 1974), la primera actividad del gobierno estadounidense en la Antártida fue la Expedición Exploradora de Estados Unidos, 1838-1842, bajo el mando del teniente Charles Wilkes, que, según ellos, habría sido la primera en establecer que la Antártida era un continente (p. 1047). De igual forma, en las primeras décadas del siglo XX, se realizaron otras varias expediciones. De estas, la más importante fue la que se llevó a cabo entre 1939-1941, denominada “Expedición del Servicio Antártico de los Estados Unidos”, mandada por los Departamentos de Estado, Marina e Interior y financiada con asignaciones del Congreso. Su propósito específico fue “establecer y fortalecer los reclamos de Estados Unidos” sobre territorios antárticos que años antes (1928-1929, 1933-1934, 1935 y 1939), habían sido explorados “por el Almirante Byrd y por Lincoln Ellsworth” (FRofUS 1947, p. 1047).

La primera mitad del siglo XX se caracterizó por los reclamos de soberanía sobre territorios antárticos que los Estados hicieron en forma individual (Reino Unido en 1908, Nueva Zelanda en 1923, Francia en 1924, Noruega en 1929, Australia en 1933, Chile en 1940 y Argentina en 1943), así como también porque hubo mutuos reconocimientos de derechos de soberanía entre algunos Estados reclamantes (como la Declaración Conjunta de 1947 firmada por Argentina y Chile). Frente a estas reclamaciones, Estados Unidos se caracterizó por una doble política. Por una parte, no reconocía ningún reclamo realizado por terceros países, pero, por otra parte, se reservaba el derecho para realizar sus propios reclamos de soberanía en cuanto

lo considerara oportuno. Según plantea la National Science Foundation [NSF], ya desde 1924 en adelante esta política quedará explícita, cuando el Secretario de Estado, Charles Evans Hughes, frente a las reclamaciones antárticas británicas y europeas señaló que el descubrimiento de tierras desconocidas para la civilización no respaldaba “un reclamo válido de soberanía a menos que el descubrimiento sea seguido por un asentamiento real del país descubierto” y, en 1934, añadía: “Me reservo todos los derechos que los Estados Unidos o sus ciudadanos puedan tener con respecto a este asunto” (como se citó en NSF, 2021). Por su parte, en 1939, el presidente Franklin Roosevelt señalaba que “Estados Unidos nunca ha reconocido ningún reclamo de soberanía sobre el territorio en las regiones antárticas afirmado por algún estado extranjero” y, en 1947, el Subsecretario de Estado, Dean Acheson, volvía a repetir que Estados Unidos “no ha reconocido ningún reclamo de ninguna otra nación en el área y se ha reservado todos los derechos que pueda tener en el área” (como se citó en NSF, 2021).

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, que había emergido de este conflicto como la nueva potencia hegemónica del sistema internacional, continuó con esta doble política. Así, en 1946-47 llevó a cabo la Operación Highjump, considerada la expedición antártica más grande de la historia, con más de 4700 integrantes del personal naval y marino, 44 observadores, 13 barcos y varios aviones; y en la temporada siguiente, 1947-48, realizaron la expedición Operación Molino de Viento, donde utilizó helicópteros basados en barcos para obtener el control geodésico en tierra para las fotografías aéreas entre otros aspectos (USAP, 1996). Como bien señalaba el FRofUS (1947), estas operaciones obedecían a

[...] una política positiva para establecer una base formal para eventuales reclamos territoriales estadounidenses en la Antártida. Esta política, cuya ejecución fue interrumpida durante la guerra, está siendo revivida como una política definitiva de exploración y uso de aquellas áreas antárticas consideradas deseables para la adquisición

por los Estados Unidos, incluidas aquellas áreas antárticas para las cuales ya tenemos una base razonable para reclamar un título incipiente en virtud de un descubrimiento y uso previos, a fin de que podamos estar en condiciones de promover reclamos territoriales a esas áreas en el momento o momentos en que parezca que tenemos una base suficiente de interés sostenido y uso para fundamentar reclamos bajo el derecho internacional. (p. 1049)

Pero, por otra parte, en plena Guerra Fría, EE. UU., así como sus aliados anglosajones, estaban crecientemente inquietos por la presencia e interés soviético en el continente helado. Esta inquietud aumentó cuando en junio de 1950 el gobierno soviético “presentó una nota a los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Noruega, Australia, Argentina y Nueva Zelanda, argumentando que no podía acordar que la administración de la Antártida se decidiera sin la participación de Moscú” (Roucek, 1986, p. 73). Entre las razones que daban, figuraban las de tipo histórico como las exploraciones de los navegantes rusos, “almirante T. von Bellinghausen y Michail Lazarov, quienes, a principios del siglo XIX, habían circunnavegado y llegado por primera vez a las costas del continente antártico” (p. 73); las razones económicas, dado que en los mares antárticos se realizaba “nueve décimas partes de la caza mundial de ballenas”, y las razones científicas, por “la importancia de las observaciones meteorológicas en las regiones polares” (p. 73). Este creciente interés soviético en el continente, sumado a la agudización del conflicto entre Reino Unido, Chile y Argentina por la península antártica, llevó a Estados Unidos a trabajar en la idea de una posible administración fiduciaria internacional, que incluyera a los siete estados demandantes de soberanía más Estados Unidos y la URSS. Pero en este diseño fiduciario, Estados Unidos pretendía ser la potencia de mayor influencia y rectora de los destinos de la Antártida.

Al respecto, en 1947, el Subsecretario de Estado, Robert Lovett, escribía al embajador del Reino Unido en Estados Unidos que el Departamento de Estado consideraba inoportuna la propuesta del Reino

Unido de llevar el litigio que sostenía con Argentina por la península antártica a los tribunales internacionales y que la acción debía retrasarse hasta que se pudiera llegar a un acuerdo integral sobre las reclamaciones territoriales en dicho continente. Para esto, Lovett (1947) señalaba que el Departamento de Estado estaba

[...] estudiando la conveniencia de algún arreglo, posiblemente un fideicomiso especial de la ONU que eliminaría el problema de la Antártida en su conjunto del área de disputa internacional, promovería el desarrollo científico internacional y al mismo tiempo salvaguardaría los intereses especiales de ciertos países al otorgar a ellos el control permanente de la administración fiduciaria. (p. 4090)

Por su parte, el *Foreign Relations of the United States* señalaba

En vista de las numerosas reclamaciones en conflicto, ninguna de las cuales puede sustentarse recurriendo a los principios establecidos del derecho internacional que rigen la adquisición de *terra nullius* en las regiones templadas, y en vista de la posibilidad de que, por lo tanto, pueda surgir una rivalidad problemática, probablemente sea conveniente que el problema territorial de la Antártida debería resolverse finalmente mediante la acción y el acuerdo internacional. Sin embargo, a la espera de tal acción internacional, Estados Unidos está interesado en reservar todos sus derechos y en tomar las medidas necesarias para respaldar las reclamaciones que tal vez desee presentar en su propio nombre. (FRofUS 1947, p. 1050)

El camino a la firma de este acuerdo internacional mencionado (y que finalmente se concretó con el Tratado Antártico de 1959), comenzó en 1948, con “los llamamientos estadounidenses para una solución internacional a las tensiones creadas por los reclamos territoriales” (USAP, 1996). Tensiones que se agravaron a inicios de los años 50. Por una parte, en 1952 ocurrió un “choque menor entre marineros británicos y argentinos [...] en Bahía Esperanza (punta de la Península Antártica)” (Kinney, 2015, p. 2). Por otra parte, Inglaterra reclamó la soberanía sobre la mayoría de sus dependencias en el

continente helado, agudizando su disputa con Chile y Argentina sobre la península antártica. En 1954 el Reino Unido planteó remitir el asunto a la Corte Internacional de Justicia, pero su propuesta no fue aceptada por estos dos países sudamericanos. Además, en 1956, esta Corte rechazó una solicitud británica de reconocimiento de su soberanía, así como de una declaración contra las pretensiones y acusaciones de Argentina y Chile, “sobre la base de que no tenía facultades en la materia ya que Argentina y Chile no aceptarían la competencia de la Corte” (Roucek, 1986, p. 72).

Bajo este clima de tensión, la proyectada realización del Año Geofísico Internacional (IGY, según sus siglas en inglés), para la temporada 1957-58, se transformó en el instrumento perfecto que le permitió a Estados Unidos concretizar su idea inicial de una administración fiduciaria del continente.

Como bien se ha señalado, en “1954-55, Estados Unidos comenzó a investigar sitios para estaciones para el IGY”, y la “Fundación Nacional de Ciencias financió el trabajo del IGY a través de la Academia Nacional de Ciencias”, mientras que “el Departamento de Defensa financió y proporcionó apoyo operativo por separado” (USAP, 1996). Terminado el IGY, Estados Unidos convocó a una reunión en Washington D. C., en diciembre de 1959, a las 12 naciones que habían llevado a cabo actividades científicas en la Antártida durante el IGY, a fin de firmar el Tratado Antártico que tuvo el mérito de congelar las reclamaciones de soberanía sobre el continente, junto con señalar que la Antártida se utilizaría exclusivamente para fines pacíficos, habría libertad de investigación científica en ella, esta se realizaría de forma cooperativa y sus resultados estarían disponibles libremente (Tratado Antártico).

Sin duda que la realización del IGY implicó importantes niveles de cooperación internacional entre los países participantes, y parte de este espíritu se recogió en el Tratado Antártico. Por una parte, este instrumento internacional fue una solución diplomática que selló un *statu quo* que incluyó a los distintos intereses geopolíticos en juego y logró garantizar que la posición de cada uno de los actores

no se viera perjudicaba en aquel momento ni en el futuro. Pero, por otra parte, y si nos enfocamos en Estados Unidos, este tratado respondía completamente a sus intereses geopolíticos y geoestratégicos en el naciente escenario de Guerra Fría. Los estadounidenses consideraron que congelar las disputas por reclamaciones territoriales, y circunscribir la gobernanza del continente a un pequeño grupo de estados involucrados, donde ellos eran la potencia más influyente y sin contrapeso, era la solución óptima para sus intereses hegemónicos dadas las circunstancias de entonces. Como bien plantea Howkins (2011), este tratado se pudo concretar después que Estados Unidos y los británicos, tras conocer los informes del año geofísico, se convencieron “de que el potencial económico a corto plazo de la Antártida era limitado” y no se encontraron “depósitos minerales económicamente valiosos”, junto con confirmar “la naturaleza inhóspita del medioambiente antártico”, lo que permitió que se postergaran sus intenciones de soberanía exclusiva y se allanaran a una “internacionalización limitada del continente (p. 185). Siempre de acuerdo con Howkins, especialmente los políticos británicos, cansados de las disputas con Chile y Argentina y “conscientes del limitado potencial económico de la Antártida [...] presionaron por una solución al ‘problema antártico’ que preservara su interés sin la necesidad de que ejercieran un control formal”. Por su parte, los “Estados Unidos y la Unión Soviética podrían estar de acuerdo” dado que, si bien querían mantener su interés político en el continente, “no querían que las tensiones de la Guerra Fría se extendieran a la Antártida” (p. 186).

En síntesis, siguiendo a Dodds y Hemmings (2013), el Tratado Antártico permitió que la gobernanza sobre el continente fuera moldeada y hegemónizada por un “marco occidental dominante”, de claro predominio anglófono,

[...] lo que significa que en su gobernanza han prevalecido hasta el momento “los intereses y valores” de los estados anglo-occidentales, liderados por Estados Unidos y secundado estrechamente por el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, principalmente. (p. 1435)

## **La geopolítica del conocimiento científico de Estados Unidos a partir de 1959**

Una particularidad geopolítica que emanará del Tratado Antártico es que la generación de conocimiento científico sobre el continente pasará a ocupar un papel destacado para reafirmar presencia, autoridad e influencia sobre las decisiones que decidirán los destinos de este territorio.

Esta geopolítica del conocimiento científico creció enormemente en los años de la Guerra Fría y fue un claro instrumento para reafirmar la supremacía de Estados Unidos, no solo en la Antártida sino a nivel global. Como bien han señalado Naylor, Siger y Turcheti (2008), la década de 1950 “fue una época en la que la destreza científica podía simbolizar la superioridad de una ideología política sobre otra” y, la propia Guerra Fría “amplió enormemente el apoyo a una enorme variedad de investigaciones científicas, sobre la base del argumento de que ‘la preparación militar requería aumentos masivos en el apoyo federal a la ciencia’ [...]” (p. 143). De hecho, el interés estadounidense por implementar el IGY radicaba en que se entendía

[...] como vehículo de política exterior: como un medio para proporcionar cierta información requerida por los militares y como una fuente de inteligencia científica, técnica y geoestratégica. Los asesores de seguridad y asuntos exteriores del presidente Eisenhower respaldaron el componente antártico del IGY solo por esta razón. (p. 143)

Por otra parte, según Howkins (2011),

[...] las potencias rivales buscaban superarse entre sí en la calidad y complejidad logística de sus contribuciones científicas. En la Antártida, Estados Unidos y la Unión Soviética compitieron para establecer bases en las regiones más remotas, y la Commonwealth británica completó la primera travesía terrestre de todo el continente. (p. 184)

Por ejemplo, frente a la iniciativa estadounidense de construir una base en el Polo Sur, la Unión Soviética decidió centrarse “en el

llamado Polo de Inaccessibilidad Relativa, el lugar del continente más alejado de cualquier línea costera”, para de esta forma demostrar “su superioridad logística sobre los Estados Unidos y todas las demás potencias antárticas” (p. 185).

También se ha señalado que el Tratado Antártico fue producto de

[...] la determinación de Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido de negar a sus rivales el control del continente sin abrir un costoso nuevo frente en la Guerra Fría. La paz, la ciencia y un entorno prístino abierto a todos, eran razones alternativas convenientes y populares. (Young, 2021, p. 4)

Y lo cierto es que este Tratado fue una jugada maestra de Estados Unidos, a fin de preservar en el largo plazo sus intereses en el continente junto con mantener alejada la posibilidad que más estados, sobre todo aliados de los soviéticos, realizaran nuevas reclamaciones de soberanía.

Para lograr sus objetivos, los principales arquitectos del tratado, sobre todo Gran Bretaña y Estados Unidos, utilizaron la retórica de la cooperación científica para unir sus intereses dispares. La ciencia también ofreció a los poderes signatarios un medio muy útil de mantener sus intereses políticos con exclusión de otras naciones. El artículo 9 establecía explícitamente que un país solo podía convertirse en miembro consultivo de pleno derecho del tratado si podía demostrar “su interés en la Antártida mediante la realización de una actividad de investigación sustancial allí, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica”. En privado, los funcionarios británicos declararon explícitamente que el propósito de esta disposición era excluir a los “alborotadores”, es decir, los nuevos estados independientes del tercer mundo y los satélites soviéticos. (Howkins, 2011, p. 186)

De aquí entonces, el Tratado Antártico fijó las reglas del juego para mantener presencia en la Antártida por parte de los estados reclamantes de soberanía, así como de Estados Unidos que históricamente

ha pretendido la utilización de este continente para sus intereses, pero que, estratégicamente, decidió por un tiempo no reclamar soberanía, congelar los reclamos existentes e impedir nuevos reclamos. En este sentido, el Tratado estableció que la gobernanza del continente recaía en los países con status de Parte Consultiva del Tratado. Estos son los 12 países que firmaron el Tratado Antártico en 1959, quienes tienen leyes nacionales de adopción del Tratado Antártico y demuestran interés en la Antártida a través del envío de una expedición científica o bien, mediante el funcionamiento de un Programa Nacional Antártico con instalaciones de bases y equipamiento. Y, cumpliendo con estos últimos requisitos más la unanimidad de los miembros consultivos, otros países se pueden integrar al Tratado. Pero también permitió que aquellos países que tengan interés en la Antártida, pero no posean un programa científico consolidado, pueden participar de este Tratado en “status de Partes no Consultivas”. Y, sobre esta realidad, es que la investigación y “cooperación científica” pasará a ser uno “de sus componentes centrales”, respecto a la justificación para fijar presencia en el continente (Lorenzo et al., 2018, p. 17,18).

Lo anterior va a significar que se implementará una verdadera geopolítica del conocimiento científico en la Antártida. O sea, bajo el argumento de la ciencia como uno de los pilares fundamentales del Tratado Antártico, se han desplegado los intereses geopolíticos sobre el continente. Como bien se ha señalado, “al crear un continente ‘para la paz’, el Tratado Antártico hizo de la ciencia la ‘moneda’ de la gobernanza antártica” (Bry, 2016, p. 6). Esta estrategia, que hoy día se aplica por medio del Sistema del Tratado Antártico [STA], fue un verdadero traje a la medida para servir a los intereses hegemónicos y de seguridad nacional estadounidenses en plena Guerra Fría. Por ejemplo, en 1970, Henry Kissinger, entonces secretario del National Security Council [NSC], en el Memorándum Secreto 71 que disponía de los fondos federales para el programa antártico estadounidense, señalaba:

Teniendo en cuenta los intereses de Estados Unidos en la Antártida, el presidente ha decidido que el programa antártico debe continuar a un nivel que mantenga una presencia activa e influyente de Estados Unidos en la Antártida y que responda a los objetivos científicos, económicos y políticos de Estados Unidos. El presidente ha tomado nota y, con sujeción al proceso de revisión normal del presupuesto, aprobó el nivel presupuestario anual estimado, que oscila entre 29 y 34 millones de dólares. (Kissinger, 1970, p. 1)

Pero sin lugar a dudas, el hecho más significativo que denota esta estrategia de geopolítica del conocimiento científico es que ordenó al programa de la National Science Foundation [NSF], de hacerse cargo de ejecutar la política estadounidense en los polos tanto Norte como Sur. De aquí, entonces, para el caso de la Antártida, el NSF debía “seguir financiando la investigación universitaria y los programas de las agencias federales relacionados con la Antártida” (Kissinger, 1970, p. 2). Estas instrucciones se van a complementar en 1976, con otro Memorandum secreto del National Security Council donde se reafirmaba que era responsabilidad de la NSF, la implementación del “presupuesto y gestionar todo el programa nacional de los Estados Unidos en la Antártida”, junto con “continuar financiando investigaciones universitarias y programas de agencias federales relacionados con la Antártida”, entre otras medidas (Scowcroft, 1976, p. 1). Además, se agregaba que los “intereses nacionales de los Estados Unidos en la Antártida”, iban “mucho más allá del rango normal de responsabilidades de la National Science Foundation”, por lo que se ordenaba que “los fondos puestos a disposición de NSF para la Antártida no se utilizarán para otros fines”. Además, tanto el Departamento de Defensa como la Guardia Costera debían mantener la capacidad de proporcionar el apoyo logístico solicitado por la NSF y colaborar con ella en todo lo relativo a “los arreglos logísticos y la estructura de costos necesarios para garantizar un programa de apoyo eficaz y receptivo a un costo mínimo” en la Antártida (Scowcroft, 1976, p. 2).

Por su parte, en 1982, Ronald Reagan volvía a señalar:

El Programa Antártico de los Estados Unidos se mantendrá a un nivel que proporcione una presencia activa e influyente en la Antártida diseñada para apoyar la gama de intereses antárticos de los Estados Unidos.

- Esta presencia incluirá la realización de actividades científicas en las principales disciplinas; ocupación durante todo el año del Polo Sur y dos estaciones costeras; y disponibilidad del apoyo logístico necesario relacionado. [...]. También he decidido que la National Science Foundation continuará:
- ejerciendo el presupuesto y gestionando todo el programa nacional de los Estados Unidos en la Antártida, incluidas las actividades de apoyo logístico para que el programa pueda gestionarse como un solo paquete;
- financiar programas de investigación universitaria y de agencias federales relacionados con la Antártida. (Reagan, 1982)

Esta importancia estratégica de la investigación científica para controlar la Antártida se acrecentará tras el fin de la Guerra Fría. Por ejemplo, en 1995, el Programa Antártico de Estados Unidos adoptado por la National Science Board [NSB], señaló que debido a la “continua importancia nacional e internacional del Programa Antártico de Estados Unidos y el papel fundamental que desempeña el Departamento de Defensa en apoyo de ese programa”, era clave destinar 181 millones de dólares para “la construcción del Proyecto de Reurbanización del Polo Sur expandible para 110 personas”, en la medida que el Polo Sur era parte de la piedra angular estratégico-científica de la política estadounidense en ese continente (NSB, 1995). Al año siguiente, en respuesta a esta solicitud William J. Burns, desde el Departamento de Defensa despachaba un nuevo Memorandum a Andrew Sens, secretario ejecutivo del National Security Council [NSC], apoyando esta solicitud. Este documento se iniciaba afirmando que “Estados Unidos tiene importantes intereses en materia de política exterior y seguridad nacional en la Antártida. Estos intereses se expresan concretamente a través del Tratado Antártico de

1959". En este sentido, el "éxito del Tratado Antártico y el logro de los intereses de los Estados Unidos a través de él" se basaban "en la presencia durante todo el año en la Antártida mantenida por el Programa Antártico de Estados Unidos [USAP], el programa de investigación científica y logística asociada financiado y administrado por la National Science Foundation" y en donde el símbolo más visible de esta presencia era "la Estación del Polo Sur, en funcionamiento continuo desde 1956". Por lo tanto, el Departamento de Estado consideraba esencial que Estados Unidos continuase "manteniendo una presencia activa e influyente en la Antártida, incluida la operación durante todo el año de la Estación del Polo Sur" (Burns, 1996).

Más adelante, este documento de Burns subrayaba que toda la política de presencia científica estadounidense en la Antártida obedecía a sus intereses estratégicos que nunca han descartado posibles reclamaciones territoriales futuras:

El Departamento cree que nuestra política exterior e intereses nacionales deben reflejarse en las decisiones presupuestarias que afectan la presencia de Estados Unidos en la Antártida. Esta presencia es particularmente importante cuando se considera a la luz de la disputa sobre la soberanía territorial en la Antártida. Siete naciones (Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido) afirman reclamos de soberanía territorial sobre partes de la Antártida. Los reclamos de Argentina, Chile y Reino Unido se superponen. Estados Unidos, junto con Rusia y otros activos en la Antártida, rechazan las reclamaciones y afirman el derecho de acceso a todas las áreas de la Antártida con fines pacíficos. Al mismo tiempo, Estados Unidos tiene una base sólida de reclamo en la Antártida, como resultado de sus actividades allí antes de 1959. (Burns, 1996)

Y, sobre todo, el documento dejaba claro que el Tratado de 1959 era una herramienta al servicio de los intereses estratégicos de EE. UU. en la región, y mientras la situación geopolítica global no ameritara su modificación, o sea mientras siguiera sirviendo de manera eficaz a los intereses estratégicos y de seguridad nacional estadounidenses, este tratado debía mantenerse.

Más que cualquier otra nación, Estados Unidos se beneficia del Tratado Antártico [...]. Estados Unidos ha desarrollado un programa de investigación científica de clase mundial en la Antártida y ha dado forma a los arreglos innovadores de gestión de recursos que han evolucionado en el marco del Tratado [...]. La presencia de Estados Unidos en la Estación del Polo Sur demuestra el compromiso de Estados Unidos de hacer valer sus derechos en la Antártida, la base de su reclamo y su compromiso de realizar investigaciones científicas de vanguardia allí. El abandono de la estación crearía un vacío y probablemente resultaría en una lucha por ocupar el sitio, en detrimento de nuestra posición, así como para la estabilidad del sistema del Tratado. (Burns, 1996)

De la misma forma, Tucker Scully, director de la Oficina de Asuntos Oceánicos del Departamento de Estado, declaraba ante la Cámara de Representantes que Estados Unidos tenía “importantes intereses nacionales, incluida la política exterior y la seguridad nacional, en la Antártida” y estos intereses se implementaban por medio de la presencia permanente de sus bases en la región destinadas a la investigación científica a cargo del National Science Foundation. En este sentido, “más que cualquier otra nación, Estados Unidos, como actor preeminente en la Antártida”, se beneficiaba “del funcionamiento eficaz del Tratado Antártico”, por lo tanto, “más que cualquier otra nación, Estados Unidos” era “responsable del funcionamiento eficaz” de este Tratado ya que, con su sistema de decisiones, este le permitía ejercer el liderazgo y mantener su influencia predominante en la región (Scully, 1996, pp. 5-6).

Como era de esperarse, con la llegada del siglo XXI esta geopolítica del conocimiento científico se siguió desarrollando y profundizando. En el 2007, Michel Wynne, secretario de la Fuerza Aérea del Department of Defense (DoD) y Ardent Bement, director de la National Science Foundation [NSF], firmaban un Memorandum Of Agreement [MOU] sobre la Antártida destinado a apoyar el programa polar de la NSF,

El programa de investigación científica de los Estados Unidos en la Antártida sigue siendo la principal expresión de interés y política nacional en la Antártida. A la NSF se le ha asignado la responsabilidad de gestión general para planificar, financiar e implementar el programa nacional de EE. UU. en la Antártida. El objetivo fundamental del programa es mantener una presencia estadounidense activa e influyente en la Antártida, junto con la capacidad de apoyar un programa sustancial de investigación científica entre las disciplinas científicas en cooperación con programas de otras naciones del Tratado y reflejando las necesidades de otras agencias estadounidenses. (Wynne, Bement, 2007, pp. 3-4)

En otro MOU, firmado en el 2008, entre la NSF y el DoD, orientado a ampliar la investigación en seguridad nacional permitiendo que los científicos e investigadores solicitaran subvenciones para generar estudios sobre el fundamentalismo religioso, el terrorismo y el cambio cultural, entre otros fenómenos globales, también incluyó a las investigaciones sobre la Antártida. Esta estrecha relación entre la investigación que desarrolla la comunidad científica y los intereses de seguridad nacional la describe muy bien David Lightfoot, subdirector de la Dirección de Ciencias Sociales, del Comportamiento y Económicas [SBE] de la NSF, cuando señala:

Asegurar la defensa nacional fue una de las misiones originales que nos encomendaron cuando fuimos autorizados en 1950. Siempre hemos creído que los sociólogos, antropólogos, psicólogos y otros científicos sociales, a través de la investigación básica en ciencias sociales y del comportamiento, podrían beneficiar nuestra seguridad nacional. De hecho, siempre lo hemos hecho a través de varios proyectos de investigación. El MOU nos da otra herramienta y más recursos para hacer lo que siempre hemos hecho bien. (Como se citó en NSF, 2008)

Por lo tanto, generar conocimiento con fines directos de poder y dominio global por parte de EE. UU. es algo totalmente naturalizado en el *establishment* del poder de esa potencia y, por cierto, en

la Antártida este proceso iba a ser central. Como ejemplos más recientes de esta geopolítica del conocimiento, se puede señalar la Directiva del Departamento de Defensa (DoD) N.º 5101.16 E, del año 2020, que volvió a ratificar que este Departamento apoyaría todas las acciones del NSF destinadas a ejecutar los Programas Polares, que eran la expresión de la política estratégica de EE. UU. tanto en el Ártico como en la Antártida (DoD, 2020). Igualmente, se puede citar el Memorándum enviado por el presidente Donald Trump al secretario de Seguridad Nacional y otras autoridades, donde planteaba la necesidad de adquirir vía arriendos, toda una nueva flota de rompehielos a fin de asegurar los intereses nacionales estadounidenses en las regiones polares,

El secretario de Seguridad Nacional, en coordinación con el Secretario de Estado, el secretario de Defensa, el secretario de Comercio y el director de la Oficina de Administración y Presupuesto [OMB], dirigirá una revisión de los requisitos para un Programa de adquisición de flotas rompehielos de seguridad para adquirir y emplear una flota adecuada de rompehielos de seguridad polar y activos y recursos asociados, capaces de garantizar una presencia permanente de los Estados Unidos en las regiones ártica y antártica en apoyo de los intereses nacionales y en el fomento de la Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional, según corresponda. Por separado, la revisión incluirá la capacidad de proporcionar una presencia permanente de los Estados Unidos en la región antártica, según corresponda, de conformidad con el Sistema del Tratado Antártico. (Trump, 2020)

## **El creciente temor a la presencia de China**

Uno de los aspectos que en la actualidad más preocupa a Estados Unidos y sus aliados anglo-occidentales es la creciente presencia e interés de China en la Antártida, a la que ven como una posible

amenaza a la tradicional hegemonía que han ejercido sobre este continente por medio del Sistema del Tratado Antártico [STA] desde 1959 en adelante. Esta presencia China data de comienzos de la década de los ochenta del siglo XX, cuando en el marco de las reformas impulsadas por Deng Xiaoping, ese país firmó el Tratado Antártico, siendo miembro signatario en 1983 y consultivo desde 1985.

En 1985 la potencia asiática instaló su primera base en el territorio antártico bautizada como Great Wall en la Isla Rey Jorge; posteriormente en 1989 instaló la estación Zhongshan en Larsmann Hill; en el 2009 instaló la base Kunlun en el Domo A, cerca del centro de la Antártida Oriental (y que es territorio reclamado por Australia); y en el 2014 la base Taishan en Princess Elizabeth Land (Sheikh, Vaughn y Procita, 2021, p 6.). Por otra parte, en la frontera de las reclamaciones de Australia / Nueva Zelanda, específicamente en el sector conocido como Terra Nova Bay, hay una quinta estación china en construcción y está previsto que entre en funcionamiento en el 2022, con capacidad para albergar hasta 80 personas (Sciorati, 2019, p. 10).

Por cierto, desde comienzos de la década de los ochenta, la estrategia China en la Antártida se ha caracterizado por imitar y seguir las directrices definidas por la hegemonía anglo-occidental con su geopolítica del conocimiento científico. De esta forma, en 1989 creó el Polar Research Institute of China, institución donde, nuevamente bajo el manto de la investigación científica, comenzó a diseñar y aplicar una geoestrategia que, en cuatro décadas, la situó como un actor polar y global de primer orden (Salazar, 2021, p. 304), promoviendo el desarrollo científico y la cooperación en investigación con otros estados.

Sin embargo, pese a que China lo único que ha hecho es seguir las reglas e imitar la conducta occidental en la Antártida, en los últimos años se observa una política cada vez más agresiva por parte de EE. UU. respecto a su presencia en el continente. En este sentido, el creciente desarrollo y poderío que muestra China (y que ya la tienen convertida en la segunda economía del planeta), solo hace aumentar el temor de las potencias anglo-occidentales de ver socavada

la histórica supremacía que, por siglos, han ejercido en el sistema internacional, primero bajo la hegemonía británica y luego bajo la hegemonía estadounidense. Al respecto, muy ilustrativo resulta el artículo de Claire Young (2021), publicado por un *think tank* australiano:

Para apuntalar su dominio interno, el Partido Comunista Chino [PCCh] necesita mantener fuerte la economía de China, asegurar el liderazgo tecnológico y demostrar el poder de China en los asuntos globales. En la Antártida, eso se traduce en una creciente explotación de la pesca, apropiación china de las oportunidades turísticas, acceso a la tecnología occidental a través de proyectos conjuntos y consentimiento internacional a las preferencias de China en el STA. Antes de 2016, las estaciones antárticas y la ciencia de China parecían diseñadas para posicionarla para un reclamo territorial en la Antártida si el Tratado Antártico se anulaba en algún momento en el futuro. (p. 6)

Y si bien los reclamos territoriales están congelados, a Young le preocupa el creciente interés chino por explotar económicamente el continente sobre todo después que el decimotercer plan quinquenal (2016-2020) estableciera la meta de “convertir a China en un país marítimo fuerte, con un claro énfasis en la pesca y otras oportunidades económicas”, por lo cual, “el acceso a los recursos marinos y las oportunidades turísticas en todo el continente son ahora los impulsores más urgentes de las actividades antárticas de China” (p. 6). En este sentido, para esta autora, “China está ampliando los límites de la práctica del STA mediante la explotación de la pesca y el turismo, y probablemente buscando acceso a tecnologías occidentales en la Antártida”, lo que, frente al acelerado desarrollo tecnológico de los asiáticos, en un futuro cercano esto podría llevar a Beijing a “liderar una coalición de estados en busca de riquezas minerales que solo China probablemente sea capaz de recuperar” (p. 1). Además, considera probarle que China “quiera mantener abiertas las posibilidades de la minería de los fondos marinos”, así como “un reclamo territorial y el uso de equipos civiles en el continente para obtener ventajas

militares”, por lo cual, si bien China “apoyará los acuerdos antárticos durante al menos las próximas décadas, seguirá presionando para cambiar las prácticas y propósitos del STA desde adentro para satisfacer sus intereses actuales y futuros” (p. 7).

Estas aprensiones son compartidas por diferentes analistas del norte global que plantean que la estrategia China en la Antártida apunta a preparar las condiciones para lanzarse a una importante explotación de sus recursos, incluso mineros, apenas se presente la más mínima oportunidad o encuentren algún resquicio legal en el actual STA. Por ejemplo, Julia Sciorati (2019), afirma que con

China prestando mayor atención a la Antártida, la ambigüedad de la estrategia del país en la región polar tiene el potencial de convertirse en un asunto cada vez más urgente a nivel internacional. De hecho, aunque el STA prohíbe las actividades militares y mineras, no ofrece ninguna indicación sobre las consecuencias de las violaciones por parte de los signatarios del STA. (p.10)

En este sentido, Sciorati justifica sus aprensiones respecto del interés chino en los recursos naturales antárticos, debido a que la potencia asiática ha planteado en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico [RCTA] reinterpretar “la ‘cláusula de inviolabilidad’ contenida en la STA a favor de una ‘cláusula de uso responsable’ de la Antártida y sus recursos” (p. 10). Al respecto cabe tener presente que este criterio de uso responsable o uso racional del recurso pesca que plantea China, también es apoyado por Rusia y Japón, y como oposición a este criterio de “uso racional” Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y la UE, levantan el criterio conservacionista con el propósito de limitar la pesca y la creciente presencia china en los mares adyacentes a este continente.

Pero, además, no solo se trata de un interés por sus recursos naturales, también se acusa a China desarrollar actividades militares al señalar que su interés por construir una estación en el Polo Sur, se debe a que “estaría perfectamente posicionada para aumentar la precisión de los sistemas globales de navegación por satélite [GNSS]

de China, y así agudizar mejor la capacidad del país para geodispositivos electrónicos de posición espacial” (Sciorati, 2019, p.10).

Evidentemente, quién encabeza estas preocupaciones geopolíticas por la presencia China en la Antártida es Estados Unidos, como muy bien se señala en el informe del Congreso de ese país, del 10 de marzo del 2021, “Antarctica: Overview of Geopolitical and Environmental Issues”, cuando plantea:

Los desarrollos geopolíticos y ambientales están aumentando el enfoque internacional en la Antártida y el Océano Austral. Las partes interesadas sostienen que estos desarrollos pueden tener implicaciones políticas, económicas y de seguridad para Estados Unidos y el resto del mundo. Las preocupaciones geopolíticas se centran en la creciente presencia de China y Rusia en la Antártida y la integridad del Sistema del Tratado Antártico [STA], que proporciona un marco para gobernar la región. (Sheikh, Vaughn y Procita, 2021, p. 1)

De igual forma, analistas estadounidenses han planteado la urgencia de que el gobierno de Joe Biden frene la creciente presencia China en la antártica. Por ejemplo, Alexander B. Gray, en una crítica respecto de la relativa pasividad que habría mostrado el gobierno de EE. UU. sobre esta situación, ha planteado que el patrón de conducta más agresiva en el continente que está mostrando China se explica, en parte importante, porque Estados Unidos y sus aliados anglo-occidentales “todavía tienen poca idea de lo que está haciendo Beijing sobre el terreno” (2021, p. 2). En este sentido, este autor refuerza las mismas críticas expresadas por Young y Sciorati, al señalar:

[...] las ambiciones militares de China en el continente sur son reales y están creciendo [...]. En la estación Zhongshan, los expertos del EPL ayudaron a construir un sitio de radar que, según los expertos, podría interferir con los satélites polares de EE. UU. en violación del Tratado Antártico, China no informó de ninguna de estas actividades del EPL a sus compañeros signatarios del tratado.

De manera alarmante, China también ha extendido sus ambiciones económicas depredadoras a la Antártida. Un número significativo de expertos chinos cree, contrariamente al derecho internacional, que el Protocolo de Madrid expira en 2048, junto con la prohibición de la minería que lo acompaña en la Antártida. Esto ha llevado a los funcionarios chinos a especular abiertamente sobre el continente sur como una fuente potencial de elementos de tierras raras, petróleo, gas, y más. La pesca, estrictamente regulada en el Océano Austral en virtud del Protocolo, y por la cual China tiene una merecida reputación mundial por su comportamiento ilegal y desagradable, se convertiría en una batalla libre para todos. El comportamiento que el mundo ha observado en África y el sudeste asiático durante años puede estar llegando al Polo Sur en los años por delante. (p. 6)

De aquí, entonces, la estrategia estadounidense y anglo-occidental que se empieza a dibujar en los inicios de la tercera década del siglo XXI, es reforzar el Sistema del Tratado Antártico [STA], como mecanismo que permita bloquear y en lo posible anular los intereses chinos en este continente. Así, se señala que la “administración Biden tiene la oportunidad de hacer retroceder las ambiciones de China en la Antártida”, para lo cual debe hacer uso de la facultad que le da el STA de inspeccionar las bases chinas y controlar que no se utilicen con fines militares. Pero, para esto, es necesario seguir fortaleciendo su propia capacidad de acción estratégica en el polo sur y continuar con el programa iniciado por la anterior administración de Donald Trump, “de arrendamiento y la construcción de nuevos rompehielos polares”, ya que se trata de un “requisito previo para realizar inspecciones rigurosas” y, de esta forma, haciendo uso de la institucionalidad existente en la gobernanza antártica, si se descubre que Pekín realiza violaciones al STA, entonces “el sistema del Tratado Antártico puede seguir siendo eficaz” para defender los intereses estadounidenses (Gray, 2021, p. 6).

Idea que comparten sus aliados anglo-occidentales. Por ejemplo, para el director de la División Antártica Australiana, Tony Press, entre los principales objetivos de su División figura el “mantener el

Sistema del Tratado Antártico y mejorar la influencia de Australia en él” (como se citó en Bry, 2016, p. 20). Por su parte, la también australiana Claire Young (2021), argumenta que no se puede evitar que la región más austral del mundo esté “completamente en cuarentena de la política exterior más asertiva de China”, así como tampoco es impensable que en el futuro Beijing intente “liderar una coalición de estados en busca de riquezas minerales” (p. 19). Pero pese a esta realidad, los esfuerzos de China por ampliar los límites del STA, los realiza desde adentro y participando de las propias reglas del juego que el STA ha definido, lo que “demuestra una fuerte preferencia por permanecer en el Tratado”, y esto significa que el STA es el medio más eficaz para frenar a los asiáticos, porque en su interior las decisiones se toman por consenso, por lo tanto, Australia, Estados Unidos y otros, pueden vetar las iniciativas chinas (p.19).

Finalmente, cabe agregar que Estados Unidos y sus aliados anglo-occidentales están aplicando crecientemente argumentos ambientales para sostener su predominio geopolítico en la Antártida y frenar a China. Por ejemplo, como se señaló, respecto de la explotación pesquera de los mares adyacentes a la antártica, China, Rusia y Japón promueven el criterio de “uso racional” del recurso, en cambio Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y la UE, oponen el argumento ecológico-conservacionista para limitar la pesca (Bry, 2016). Igualmente, diversos analistas han señalado que la administración del presidente Joe Biden, tiene en el STA una excelente herramienta para frenar las intenciones chinas de explotar recursos mineros una vez que se revise el Protocolo de Madrid en el 2048, renovando este protocolo. Se afirma que, de esta forma, Estados Unidos puede bloquear y aislar a los asiáticos junto con enviar “una señal contundente sobre el compromiso de la comunidad internacional con la preservación de la ecología de la Antártida dejando en claro su intención de mantener las disposiciones clave del Protocolo de Madrid en vigor después de 2048” (Gray, 2021). Además, este protocolo también autoriza a inspeccionar las estaciones de cualquier país e informar sobre cualquier problema o atentado ambiental, lo que permite a EE. UU.

implementar inspecciones a las actividades chinas “de acuerdo con las inspecciones realizadas en virtud del Artículo VII del Tratado Antártico” (Sheikh et al., 2021, p. 23).

En síntesis, todo indica que Estados Unidos no va a ceder ni un milímetro en la histórica hegemonía que ha ejercido sobre la gobernanza antártica por medio del STA, y en esta conducta seguirá estrechamente apoyado por sus aliados anglo-occidentales. Por lo tanto, frente a la creciente presencia china en el continente, los estadounidenses seguirán su política descrita por Foster Dulles hace varias décadas atrás:

Como escribió el secretario de Estado John Foster Dulles cuando se estaba negociando el Tratado Antártico, Estados Unidos tiene un gran interés en mantener la Antártida “en manos amigas”. Washington y sus aliados deben actuar ahora para garantizar ese resultado. (Gray, 2021)

## **Conclusión**

Sin duda que el Sistema del Tratado Antártico [STA], construido sobre la base del Tratado de 1959, ha logrado congelar tanto las reclamaciones territoriales sobre este continente como prohibir su militarización y la explotación de sus recursos naturales, orientando la actividad que se desarrolla en él a su estudio científico de manera cooperativa y pacífica. Y si bien este es un resultado loable en muchos aspectos, más allá de las enseñanzas que deja, no se puede dejar de subrayar que es producto de un “frío” cálculo de poder por parte de Estados Unidos.

El objetivo principal por el cual se construyó el Tratado Antártico no era precisamente su estudio científico o su conservación ecológica y prístina. A lo más, estos fueron objetivos secundarios. El principal objetivo era mantener el control sobre el destino de este continente en beneficio de los intereses nacionales de Estados Unidos. En su

momento, EE. UU. consideró que estos intereses se conseguían de mejor manera por medio de un tratado de estas características en donde ellos comandan y hegemonizan, por cierto, apoyados por sus aliados anglo-occidentales (por muy bien que disfracen esta hegemonía por medio de una retórica científicista y más recientemente, ambientalista). Y este objetivo principal no ha variado ni un milímetro desde 1959 a la fecha, y todo indica que no variará en el futuro mediato.

Evidentemente, la Guerra Fría con la consecuente amenaza soviética terminó, sin embargo, en lo que va del presente siglo XXI han surgido nuevos rivales que se proyectan aún más peligrosos para los intereses hegemónicos estadounidenses, como es el caso de China. En este sentido, no está claro que el STA siga siendo en el futuro, el mecanismo que EE. UU. considere como el más apropiado para sus objetivos de seguridad nacional en el continente helado, todo dependerá de la evolución de las relaciones de poder en el sistema internacional.

Lo único que está claro es que la Antártida sigue siendo un espacio estratégico clave en la geografía política del planeta y esta importancia solo irá en aumento, ya sea como regulador climático, como fuente de recursos crecientemente escasos, o como reservorio de agua dulce, entre otros múltiples aspectos. Por lo tanto, cómo se gestiona este continente o, más específicamente, quién o quiénes deciden sobre su destino, es un tema que irá tensionando crecientemente la política mundial en general y la de las grandes potencias globales en particular. En este sentido, países periféricos, pero con importante presencia e intereses antárticos como son Chile y Argentina, deberían prestar particular atención a este proceso, junto con desplegar una muy estrecha e inteligente política común.

## Bibliografía

Bray, D. (2016). The Geopolitics of Antarctic Governance: Sovereignty and Strategic Denial in Australia's Antarctic Policy. *Australian Journal of International Affairs*, 70 (3). 256-274. <https://doi.org/10.1080/10357718.2015.1135871>

Burns, W. (1996). *Memorandum for Andrew D. Sens Executive Secretary National Security Council. Antarctica: Funding of the United States Antarctic Program, including South Pole Station*. United States Department of State. <https://www.nsf.gov/pubs/1996/nst-c96rp/apx2.htm>

Damsky, J. (2015). *Geopolítica antártica o desintegración nacional*. Lulu.com Department of Defense, United States [DoD], (2020), *DOD Directive 5101.16E. DOD Executive Agent [EA] for Support to the National Science Foundation [NSF] Office of Polar Programs [OPP]*. <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/510116E.pdf?ver=2020-02-07-092459-130>

Dodds, K. & Hemmings, A. (2013). Britain and the British Antarctic Territory in the Wider Geopolitics of the Antarctic and the Southern Ocean. *International Affairs*, 89 (6), 1429-1444. <https://www.jstor.org/stable/2453845>

Estenssoro, F. (2020). Por qué hablamos de geopolítica ambiental. En F. Estenssoro (ed.). *Relações e tensões entre América Latina e Estados Unidos no âmbito da evolução da geopolítica ambiental global* (pp. 15-30). Editora Unijuí.

Foreign Relations of the United States [FRofUS] (1947). *Department of State Policy and Information Statement. Polar Region. The United Nations*. Volume I. Department of State. Office of The Historian. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v01/d529>

Gray, A. (2021). China's Next Geopolitical Goal: Dominate Antarctica. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/chinas-next-geopolitical-goal-dominate-antarctica-180579>

Hayashit, M. (1986). La Pregunta de la Antártida en las Naciones Unidas. *Cornell International Law Journal*, 19 (2), 275-290.

HM Government. (2021). *Global Britain in a Competitive Age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. United Kingdom. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/975077/Global\\_Britain\\_in\\_a\\_Competitive\\_Age\\_the\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_Defence\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf)

Howkins, A. (2011). Melting Empires? Climate Change and Politics in Antarctica since the International Geophysical Year. *Osiris*, 26 (1), 180-197. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/661271>

Kinney, R. (2015). *Antártida: armisticio intelectual desde 1961*. Escuela de Estudios Militares Avanzados Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1001513.pdf>

Kissinger, H. (1970); *National Security Decision Memorandum 71: United States Antarctic Policy and Program*. National Security Council [NSC]. [Declassified April 14, 1977]. <https://irp.fas.org/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-71.pdf>

Lorenzo, C., Roldán, G., Estenssoro, F. y Nielsen, H. (2018). Explorando la Antártida: ¿cómo se gobierna un continente dedicado a la paz y la ciencia? *La Lupa*, 8 (12), 16-20. [file:///home/jp/Descargas/LaLupa8\\_12\\_2018.pdf](file:///home/jp/Descargas/LaLupa8_12_2018.pdf)

Lovett, R. (1947). *The Acting Secretary of State to the Embassy in the United Kingdom*.

Foreign Relations of the United States, 1947, General; The United Nations, Volume I. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v01/d532>

McElroy, M. y Baker, D. (2012). *Climate Extremes: Recent Trends with Implications for National Security*. <https://constantine.typepad.com/files/the-full-climate-extremes-recent-trends-with-implications-for-national-security-report.pdf>

National Science Foundation [NSF]. (s. f.). *U. S. Antarctic Policy - Historical Perspective*.I <https://www.nsf.gov/geo/opp/antarct/usaphist.jsp>

National Science Board [NSB]. (1995). *Statement on the U. S. Antarctic Program. National Science Board, 331st meeting*. <https://www.nsf.gov/pubs/1996/nstc96rp/apx5.htm>

National Science Foundation [NSF]. (2007). *Memorandum of Agreement Between the Department of Defense and The National Science Foundation for The National Science Foundation's Polar Programs*. [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Interorganizational\\_Documents/doe\\_mou\\_nat\\_sci\\_found2007.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Interorganizational_Documents/doe_mou_nat_sci_found2007.pdf)

National Science Foundation [NSF] (2008). *NSF Signs Memorandum of Understanding with Department of Defense for National Security Research. National Science Foundation*. [https://www.nsf.gov/news/news\\_summ.jsp?cntn\\_id=111829](https://www.nsf.gov/news/news_summ.jsp?cntn_id=111829)

National Science Foundation [NSF]. (2021). *U. S. Antarctic Policy - Historical Perspective*. National Science Foundation. <https://www.nsf.gov/geo/opp/antarct/usaphist.jsp>

Naylor, S., Sieger, M. y Turcheti, S. (2008). Science, Geopolitics and the Governance of the Antarctica. *Nature Geoscience*, I, 143-145. <https://www.nature.com/articles/ngeo138>

- Needham, L. (30 de mayo del 2019). *The Geopolitics of Antarctica*. Pursuit, The University of Melbourne. <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/the-geopolitics-of-antarctica>
- Riesco, R. (1987). La Antártida: Algunas consideraciones geopolíticas. *Estudios Públicos*, (25), 203-226. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183932/rev25\\_riesco.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303183932/rev25_riesco.pdf)
- Reagan, R. (1982). *Memorandum 6646. United States Antarctic Policy and Programs*. The White House. <https://www.nsf.gov/pubs/1996/nstc96rp/apx4.htm>
- Rivera, A. (2017). Un futuro gris si no se afronta el Cambio Climático. *Economía Exterior*, (81). <https://www.politicaexterior.com/articulo/un-futuro-gris-si-no-se-afronta-el-cambio-climatico/>
- Roucek, J. (1986). The Geopolitics of the Antarctic: The Land Is Free for Scientific Work but Its Wealth of Minerals Has Excited Imperialist Claims. *The American Journal of Economics and Sociology*, 45 (1), 69-77. <http://www.jstor.org/stable/3486143>
- Salazar, M. (2021). La República Popular de China en la Antártida y su acercamiento diplomático a Argentina y Chile. En Universidad de la Defensa Nacional (editores), *Antártida: la mirada histórica latinoamericana y su proyección pedagógica integral* (pp. 301-327). UNDEF Libros.
- Sciorati, G. (2019). China's polar strategy through the looking glass. *Italian Institute for International Political Studies [ISPI]*, 9-11. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/chinas-polar-strategy-through-looking-glass-23525>
- Scowcroft, B. (1972). *National Security Decision Memorandum 318. U. S. Policy for Antarctica*. National Security Council [NSC]. <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0310/nsdm318.pdf>

Scully, T. (1996). *Testimony of Mr. Tucker Scully Director of the Office of Ocean Affairs Department of State Before the Subcommittee on Basic Research Committee on Science*. United States House of Representatives. [http://commdocs.house.gov/committees/science/hsy071002.000/hsy071002\\_0.HTM](http://commdocs.house.gov/committees/science/hsy071002.000/hsy071002_0.HTM)

Sepúlveda, J. (2008). Importancia Geopolítica del Continente Antártico. *Revista de Marina*, 125 (907), 524-535. <https://revistamarina.cl/revistas/2008/6/sepulveda.pdf>

Sheikh, P., Vaughn, B. y Procita, K. (2021). *Antarctica: Overview of Geopolitical and Environmental Issues*. Congressional Research Service, Informing the Legislative Debate since 2014. R46708. Congress of United States. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R46708.pdf>

Tratado Antártico. [file:///C:/Users/pcf/Downloads/treaty\\_original.pdf](file:///C:/Users/pcf/Downloads/treaty_original.pdf)

Trump, D. (2020). *Memorandum on Safeguarding United States National Interests in the Arctic and Antarctic Regions*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202000434/pdf/DCPD-202000434.pdf>

United States Antarctic Program [USAP] (1996). *Chapter II - United States Antarctic Policy*. Executive Office of the President of the United States. <https://www.nsf.gov/pubs/1996/nstc96rp/chii.htm>

Wynne, M. y Bement, A. (2007). *Memorandum of Agreement Between the Department of Defense and The National Science Foundation for The National Science Foundation's Polar Program*. Department of Defense and The National Science Foundation of United States. [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Interorganizational\\_Documents/doe\\_mou\\_nat\\_sci\\_found2007.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Interorganizational_Documents/doe_mou_nat_sci_found2007.pdf)

Yermakova, Yelena (23 de agosto de 2019). El futuro del continente blanco y la necesidad de su democratización. En Giulia Sciorati (ed.) *ISPI DOSSIER* (pp. 15-17). <https://www.ispionline.it/en/publicazione/global-race-antarctica-china-vs-rest-world-23524>

Yermakova, Y. (2021). ¿Quién debe decidir el futuro de la Antártida? *Política Exterior*, (201), 122-129. <https://www.politicaexterior.com/articulo/quien-debe-decidir-el-futuro-de-la-antartida/>

Young, C. (2021). *Eyes on the prize: Australia, China, and the Antarctic Treaty*. Lowy Institute for International Policy. <http://www.jstor.org/stable/resrep29466>



## Capítulo 11

# El pacto verde europeo y las perspectivas de América Latina<sup>1</sup>

*Mónica Bruckmann*

Uno de los temas centrales del debate contemporáneo es la sustentabilidad del planeta frente a la gigantesca devastación ambiental acumulada y los continuos fracasos, o ínfimos avances –como prefiera el lector– de la comunidad internacional en la construcción de una agenda global capaz de desacelerar y frenar el cambio climático. El tema ambiental adquiere aún más relevancia en un momento en que la humanidad atraviesa por una de las mayores crisis de los últimos tiempos, generada por la pandemia del COVID-19 pero que ha impactado todas las dimensiones de la vida social y económica, e incluso paradigmas y visiones de mundo. La forma diferenciada en que la crisis está impactando regiones, países y pueblos muestra con mayor nitidez los límites del sistema de acumulación global y la necesidad de construir un amplio consenso planetario de defensa de la vida en todas sus formas y del medio ambiente como principios de un nuevo orden internacional multilateral y democrático.

Actualmente han ganado visibilidad tres grandes proyectos de descarbonización de la economía: el Pacto Verde Europeo, el *Green New Deal* de Estados Unidos y los planes estratégicos que viene

<sup>1</sup> Este capítulo fue publicado por primera vez en el boletín de la Fundación Rosa Luxemburgo de su sede de Brasil y Paraguay, en el 2021.

desplegando China en el desarrollo de nuevas tecnologías para la producción de energía limpia. En este artículo nos referiremos al primer proyecto y sus impactos geopolíticos a nivel global y, principalmente, en relación con América Latina.

Se equivoca quien piensa que el Pacto Verde Europeo es apenas una política restringida al tema ambiental. Se trata más bien de una estrategia ambiciosa de transformación de la economía y de la sociedad europea con el objetivo de conseguir la neutralidad climática y con pretensiones de colocar la UE como líder mundial de este proceso, dispuesta a establecer relaciones estratégicas con Asia, principalmente China, África y América Latina, a través de la denominada “Diplomacia por el Pacto Verde”. Esta estrategia multidimensional se coloca como el eje articulador de las diversas políticas de la UE en todos los sectores. Por lo tanto, tiene implicaciones científico tecnológicas, de seguridad y defensa y un potencial impacto geopolítico a nivel global. Sus principales metas son:

- Modernización y transformación de la economía para obtener la neutralidad climática en el 2050, es decir, una reducción drástica de emisión de gases de efecto invernadero a niveles equivalentes a los que la tierra es capaz de absorber;
- Transformación del sector industrial en todas sus cadenas de valor en los próximos 5 años. Esto ciertamente, significará la destrucción o reconversión de complejos industriales completos, que serán substituidos por nuevos complejos industriales que dependerán, a su vez, de nuevos ciclos tecnológicos. Joseph Schumpeter analizó en detalle esta dinámica que denominó “la destrucción creadora” que coloca la innovación como elemento central del capitalismo contemporáneo y que obliga a las empresas a incluir, permanentemente, innovaciones tecnológicas en los procesos productivos como condición de sobrevivencia en el mercado. Este proceso produce la obsolescencia tecnológica de complejos industriales que dependen de ciclos tecnológicos que entran en desuso y son substituidos por nuevas tecnologías y nuevos parques industriales;

- La Comisión de la UE prepara una Estrategia Industrial y un nuevo Plan de acción económica circular que busca establecer “derechos de reparación ambiental”, colocar un “coto a la obsolescencia programada” por las empresas y establecer prácticas de “uso compartido de productos y servicios”;
- Creación de un sistema de financiamiento a partir de diversos instrumentos y productos financieros con fondos del presupuesto del bloque y los Estados miembro e inversiones privadas (Invest EU, Fondo de Innovación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, etc.). Además, la Comisión ha propuesto que el 25 % del presupuesto de todos los programas de la UE sea destinado a la dimensión climática.
- Se estima que, a lo largo de 10 años, el bloque destine al menos 1 billón de euros a la transición ecológica;
- El desarrollo de tecnologías de vanguardia en sectores industriales claves. Entre las áreas prioritarias se contemplan: la producción de hidrógeno limpio, pilas de combustible y otros combustibles alternativos, así como el almacenamiento de energía y la captura, almacenamiento y utilización de carbono;
- Creación de un sistema de tarificación a los procesos económicos que no atiendan las demandas y directrices del Pacto Verde y/o que dependan intensivamente de la energía fósil;
- Creación de sistemas de información y bases de datos actualizadas para la toma de decisiones de empresas, gobiernos en todos los niveles, inversionistas, científicos, académicos y ciudadanía;
- Protección del llamado “capital natural” europeo, que incluye biodiversidad, recursos hídricos, pisos ecológicos, etc.

## **Eficiencia energética y vehículos eléctricos**

Según la evaluación de la Comisión Europea, la producción de energía en el bloque representa 75 % de la emisión actual de carbono, lo que

coloca la eficiencia energética como prioridad central de su estrategia. Esto supone tres condicionantes: disponer de un sector eléctrico con fuentes renovables; descarbonización del gas y creación de un mercado energético totalmente integrado, interconectado y digitalizado.

Se trata pues de una propuesta de transición de matriz energética de la energía fósil (petróleo, gas y carbón) hacia el uso intensivo de fuentes primarias renovables y limpias, en el marco de un proyecto estratégico de transformación económica que incluye nuevos paradigmas tecnológicos, industriales y de consumo. Si bien es cierto el cambio de matriz energética es una tendencia cada vez más nítida de la economía mundial, la estrategia europea, y el conjunto de políticas y planes de acción que ésta articula, tiene el impacto de acelerar este proceso a partir de una decisión política de la Comisión Europea y un considerable esfuerzo de planificación y creación de un nuevo cuerpo normativo para el bloque en todos los niveles. El tema climático va asumiendo, cada vez más, un papel transversal en la elaboración de políticas y estrategias sectoriales de la UE.

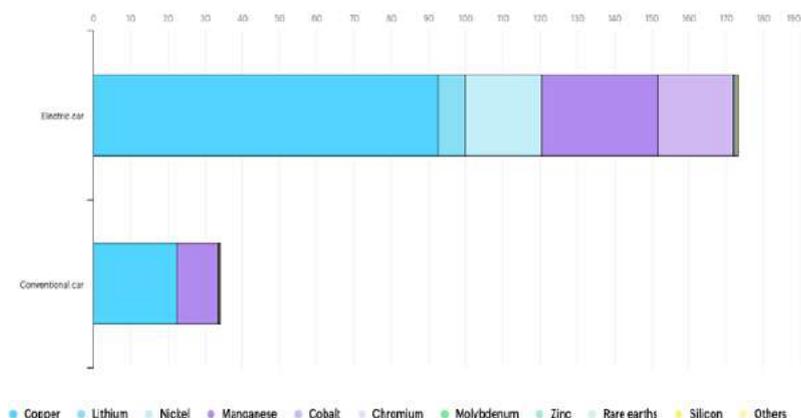
Un aspecto clave que debe tenerse en cuenta es que una transición de matriz energética hacia fuentes limpias y renovables exige la creación de tecnologías de vanguardia en el almacenamiento de energía. En la medida en que las principales fuentes renovables dependen del clima (energía fotovoltaica, eólica, undimotriz –producida por las ondas marinas, etc.) la existencia de grandes reservorios que permitan el flujo energético continuo, inclusive en aquellos días sin sol o sin viento, para atender las demandas de la industria y de las ciudades, es indispensable. Las tecnologías más avanzadas en la producción de baterías de gran capacidad de almacenamiento energético desde las fuentes renovables antes de su conversión en energía eléctrica dependen del uso intensivo del litio y la combinación de éste con otros materiales críticos. Otro ámbito primordial es el sector transporte, que representa el 25 % de la emisión de gases de efecto invernadero en Europa. La meta de reducción del 90 % de las emisiones de carbono en este sector hasta el 2050, implica necesariamente una sistemática y creciente substitución de los vehículos convencionales, que utilizan

diferentes fuentes de energía fósil, por vehículos híbridos eléctricos [VHE] y vehículos eléctricos [VE]. El objetivo trazado establece que en el 2025 circulen en la UE por lo menos 13 millones de VE y se disponga de un millón de estaciones públicas de recarga.

Como vemos en el Gráfico 1, el volumen de minerales utilizados en las baterías de vehículos eléctricos es cinco veces superior al requerido en las baterías de vehículos convencionales. En primer lugar, de destaque tenemos el cobre, con una participación de más del 50 % del peso total de minerales utilizados en cada batería de VE, en segundo lugar, el manganeso, seguido del cobalto, níquel, litio, silicio, zinc, molibdeno, según participación en el consumo total de minerales para la fabricación baterías, cuyo peso total supera los 170 kg por unidad.

La descarbonización del sector transporte a través de la sustitución del parque automotriz convencional por VHE y VE implica un aumento creciente y sostenido de la demanda mundial de un conjunto de minerales no energéticos de los cuales depende la fabricación de las baterías de estos vehículos.

*Gráfico N.º 1. Minerales utilizados en tecnologías de transporte seleccionadas*



Fuente: *Global Electric Car Stock, 2010-2019*. (2020). IEA.

## **La posición de América Latina con relación a minerales de alta demanda en la fabricación de VHE y VE**

América Latina tiene una posición central para el nuevo ciclo tecnológico de los VE al detentar reservas importantes de los minerales que este proceso productivo demanda. El 40 % de las reservas mundiales de cobre, que representa el 50 % del total de minerales utilizado en la producción de una batería de VE, se encuentran en tres países de la región: 23 % en Chile, 11 % en Perú y 6 % en México. En relación al Níquel, 17 % de las reservas mundiales se localizan en un único país latinoamericano: Brasil. Al mismo tiempo, la región detenta un 25 % de las reservas de molibdeno (Perú, 15,5 %; Chile, 8 %; México 1 %; Argentina 0,5 %) y un 83 % de las reservas de litio, que por su participación en los principales ciclos tecnológicos e industriales de los que dependen la transición energética y descarbonización de la economía, constituye un caso especial de análisis.

Una discusión importante, que no profundizaremos en este artículo, pero conviene dejar señalada, es que la descarbonización del sector transporte producirá, paradójicamente, una devastación ambiental ampliada, asociada al incremento significativo de la actividad extractiva minera para atender la creciente producción de vehículos eléctricos.

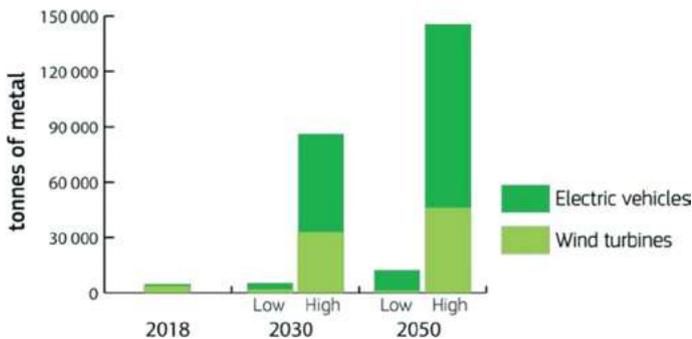
La fabricación de equipos de alta tecnología para la generación de energía limpia e hidrógeno verde requiere el uso intensivo de un conjunto de minerales metálicos y no metálicos, convirtiéndolos en recursos extremadamente estratégicos para la descarbonización de la economía en su conjunto. Las tierras raras tienen una demanda intensiva en la producción de energía solar y eólica, para la producción de paneles de captación de energía fotovoltaica y de imanes permanentes para turbinas generadoras de energía eólica, especialmente en turbinas marinas, pues permiten una alta densidad de potencia en tamaños reducidos, además de ofrecer una mayor eficiencia en todas las velocidades, lo que permite una alta producción de energía

a bajo costo. Según un informe del *Joint Research Center* [JRC] de la Comisión Europea (JCR, 2020) en el 2018, los generadores que contienen imanes permanentes se utilizaron en casi todas las turbinas eólicas de Europa, que representan un 76 % del total de turbinas eólicas marinas del mundo.

Además, los imanes permanentes son utilizados también en la producción de turbinas para los motores de tracción de los vehículos eléctricos. Como podemos ver en el gráfico siguiente, la producción de motores para VE será responsable de más del 65 % de la demanda proyectada de tierras raras para el 2050, en un escenario de alta demanda. Las turbinas para producción de energía eólica son responsables del consumo remanente.

En general, podemos observar que la demanda mundial de un conjunto importante de tierras raras se puede multiplicar casi 25 veces del 2018 al 2050, apenas en los ciclos industriales mencionados.

*Gráfico N.º 2. Demanda mundial estimada de neodimio, praseodimio, disprosio y terbio a partir de tecnologías de energía limpia según los escenarios de baja y alta demanda.*



Fuente: JCR

China tiene un 37 % de las reservas mundiales de tierras raras, mientras que Vietnam detenta el 18 % y Brasil, en tercer lugar, un 17,5 % de las reservas mundiales (United State Geological Service [USGS],

2021). Si consideramos que la producción china de estos minerales está fundamentalmente dirigida a su consumo interno o a filiales de sus empresas en el mundo, la creciente demanda mundial de este mineral estratégico depende de la producción y reservas de los demás países y regiones que disponen de estos recursos.

Entre el conjunto de minerales estratégicos para la transición energética, podemos mencionar también el Niobio, que en aleación con el cobre puede ser utilizado para reducir a cero la pérdida de energía a través de las líneas de transmisión de larga distancia. Además de permitir la fabricación de superconductores con gran capacidad energética, como los utilizados en el acelerador de partículas de CERN (Organización Europea para Investigación Nuclear) que produce colisión de partículas con una velocidad cercana a la velocidad de la luz. Esto abre todo un campo de investigación y posibilidades en el ámbito de la producción y conducción de energía sin precedentes en la historia de la humanidad. Brasil tiene el 94 % de las reservas mundiales de Niobio.

Otro mineral estratégico es la grafito, utilizada en la producción de supercondensadores que tienen la capacidad de elevar drásticamente la eficiencia de las baterías recargables de los paneles fotovoltaicos y de grandes dispositivos de almacenamiento de energía. Nuevos materiales como el grafeno, con características de súper conductor son producidos a partir de la grafito. Turquía tiene la mayor reserva mundial de este mineral con el 28 %, en segundo lugar, China con 23 % y en tercer lugar Brasil, con 22 % de las reservas. Queda claro que la descarbonización de la economía y la transición energética dependen de una demanda creciente de minerales no energéticos que se tornan estratégicos en la medida en que son indispensables para los nuevos ciclos tecnológicos e industriales. Como podemos observar a partir de los datos mostrados, América Latina, y particularmente América de Sur, continúa siendo una región clave para este proceso, pues detenta reservas importantes de estos recursos.

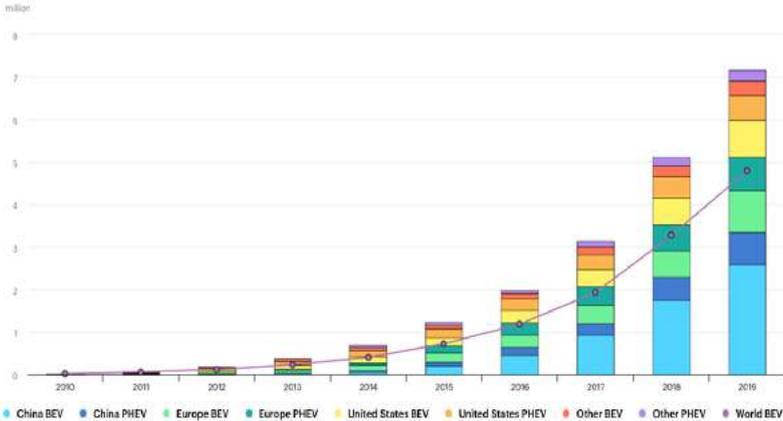
Las perspectivas de las principales agencias internacionales indican un aumento extraordinario de la demanda mundial de estos

minerales, generando creciente presión en la producción mundial. Esta actividad extractiva y el impacto socioambiental correspondiente afectará, evidentemente, los territorios donde se encuentran estos recursos naturales, es decir, América Latina y, particularmente, América del Sur, como mostraremos de manera más detallada enseguida.

Este análisis debe conducir, lógicamente, a incluir una inversión maciza en el desarrollo de nuevas tecnologías para disminuir el impacto ambiental de la actividad extractiva en los países productores de estas materias primas. Del mismo modo, se hace necesaria una legislación internacional que impida procesos extractivos altamente contaminantes que, además de producir devastación ambiental, son responsables de crecientes conflictos socioambientales y de procesos violentos de expulsión de poblaciones locales, generalmente indígenas y campesinas, de los territorios donde se concentran grandes reservas de recursos minerales estratégicos. La contaminación de recursos hídricos, la devastación de los ecosistemas y la contaminación de las tierras de cultivo retiran cualquier posibilidad de producción económica y reproducción de la vida de comunidades y naciones enteras.

Como observamos en el Gráfico N.º 3, el número de vehículos híbridos eléctricos y vehículos eléctricos se ha incrementado drásticamente desde el 2010. En el 2019 se calcularon más de 7 millones de unidades en el mundo, de los cuales más del 45 % se localizaban en China (2,58 millones de VE y 0,77 millones de VHE); un 24 % en Europa (0,97 millones de VE y 0,78 de VHE) y un 20% en Estados Unidos, con 1,45 millones de unidades. China lidera el mercado mundial de vehículos eléctricos, seguido de la UE y luego de EE. UU. La política de China en relación a la transición energética y sus planes de aumento del parque automotriz eléctrico nos llevan a prever que continuará liderando el mercado mundial y la innovación tecnológica en este sector durante las próximas décadas. Sin embargo, la transversalidad del Pacto Verde Europeo coloca a la UE en un segundo lugar a nivel mundial en esta transición.

Gráfico 3: Existencia global de vehículos eléctricos, 2010-2019



Fuente: Global Electric Car Stock, 2010-2019. (2020). IEA. Notas: PHEV = plug-in hybrid electric vehicle; BEV = battery electric vehicle. Otros incluyen: Australia, Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Tailandia. Europa incluye: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, 5,6 República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

El Pacto Verde establece una meta de por lo menos 13 millones de vehículos eléctricos en el 2050, lo que significaría un incremento de 1,340 % del parque automotriz eléctrico en la región y un aumento correspondiente en la demanda de minerales estratégicos necesarios para esta producción. Si tenemos en cuenta que el consumo de minerales en la producción de baterías de un vehículo eléctrico es cinco veces superior a la producción de baterías de vehículos convencionales, podemos estimar que, solo con el aumento de la producción europea, la demanda mundial de estos recursos naturales para este sector se multiplicará por 67 veces en relación al consumo en el 2019.

Un ejercicio prospectivo de la demanda mundial de minerales estratégicos a partir del aumento global de la producción de VHE y VE

nos muestra que América Latina, y particularmente América del Sur, estará nuevamente en el centro de la disputa geopolítica por minerales estratégicos y corre el riesgo de convertirse en una gigantesca cantera de producción mineral con todos los impactos ambientales, ecológicos y sociales que esto significa.

## **El litio como mineral estratégico del siglo XXI**

La utilización del litio en nuevos ciclos tecnológicos ligados a la transición energética hacia fuentes renovables y limpias se concentran en tres áreas industriales:

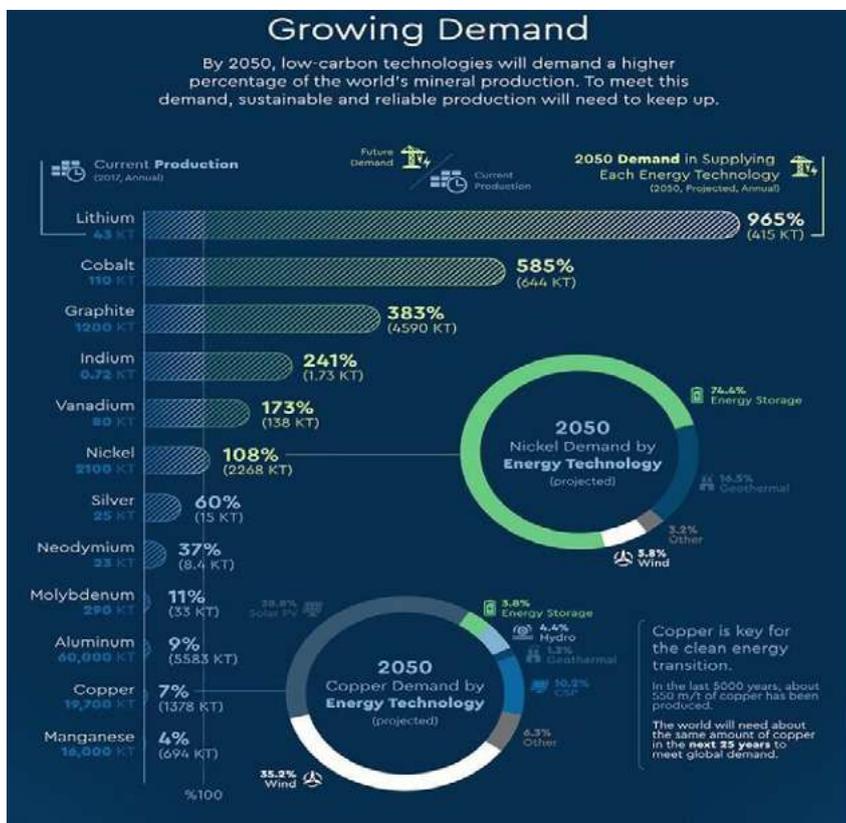
1. Producción de baterías recargables de dispositivos electrónicos portátiles. En el 2004 la producción mundial de baterías de litio y litio-ion superó la producción de baterías de cadmio y níquel, que dominaban el mercado mundial hasta el año de 2003. Podríamos afirmar que el ciclo tecnológico de litio en este sector productivo se inicia en el 2004 y ha tenido un comportamiento expansivo capaz de substituir el ciclo tecnológico anterior, llevando a la obsolescencia a fábricas de baterías de cadmio y níquel, que han quedado reducidas a una producción residual en el mercado mundial. Prácticamente todas las baterías de dispositivos electrónicos portátiles que se producen y consumen en el planeta son fabricadas a partir de litio y litio combinado con gas, lo que incrementa la densidad energética de este mineral, que en pocas unidades de peso puede almacenar grandes volúmenes de energía.
2. Producción de grandes reservorios para almacenar la energía producida a partir de fuentes renovables antes de su conversión en energía eléctrica. Este es un aspecto crítico en un escenario de cambio de matriz energética, pues esta depende de la posibilidad de garantizar un flujo energético continuo a las ciudades y la industria, inclusive en aquellos días que, por

razones climáticas de falta de sol, vientos, olas marinas, etc. no sea posible captar energía. Sin estos reservorios, las energías renovables encuentran grandes dificultades de instalarse como dominantes en la cesta energética mundial. La producción de estos megadispositivos de almacenamiento energético, a partir de las tecnologías desarrolladas hasta el momento, dependen del uso intensivo de litio, como insumo principal.

### 3. La producción de Vehículos Híbridos Eléctricos [VHI] y Vehículos Eléctricos, que hemos referido líneas arriba.

Estas tres áreas de producción industrial, que implican tres ciclos tecnológicos independientes y al mismo tiempo articulados son fundamentales en un horizonte de cambio de matriz energética y en una agenda de descarbonización de la economía. Podemos afirmar que, si proyectamos el inicio y duración de cada uno de estos tres ciclos tecnológicos que dependen intensivamente de este mineral, el siglo XXI será el siglo del litio como uno de los recursos estratégicos más importantes en la economía mundial.

Además, como vimos anteriormente, las tecnologías de bajo carbono van a incrementar fuertemente la demanda y la producción de un amplio grupo de minerales industriales a nivel mundial. Según proyecciones del Banco Mundial (BM, 2019), hacia el 2050 la demanda mundial de litio aumentará en 965 % en relación al 2017. En el mismo periodo, el cobalto tendrá un aumento de 585 %, la grafito 383 %, el indio 241 %, vanadio 173 %, níquel 108 %, plata 60m%, neodimio 37 %, molibdeno 11 %, aluminio 9 %, cobre 7 % y manganeso 4 %. De todos los minerales que intervienen intensivamente en las industrias de bajo carbono, el litio muestra el mayor crecimiento de la demanda proyectada.

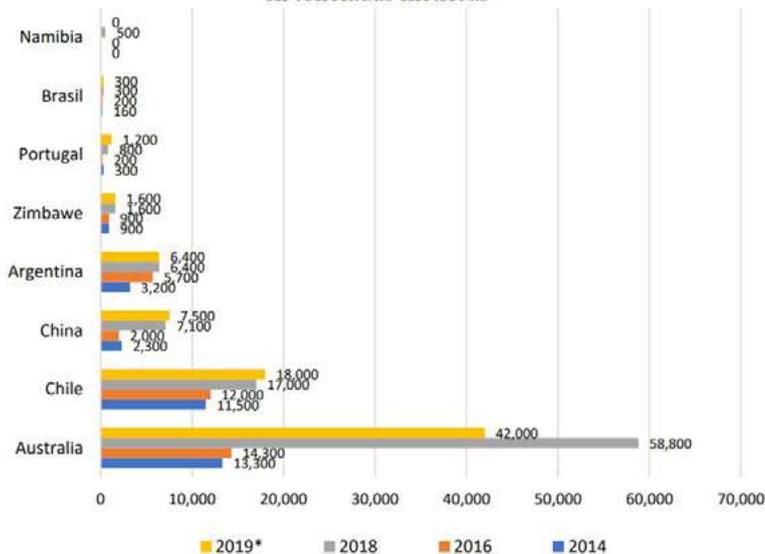


Fuente: World Bank

Un análisis geoeconómico adecuadamente alertado debe tener en consideración la proyección de la demanda mundial en relación a la producción de este mineral estratégico, pero también, y fundamentalmente, en relación a las reservas mundiales, en la medida en que es necesario asegurar una producción de largo plazo, tan largo cuanto la duración estimada de los ciclos tecnológicos a los cuales está articulado este mineral, hasta que sea sustituido por nuevos materiales.

El Gráfico 4 muestra que la producción mundial de litio ha tenido un aumento expresivo del 2014 al 2019. Entre los mayores productores mundiales se ubica Australia, en segundo lugar, Chile, seguido de China, Argentina, Zimbabue, Portugal, Brasil y Namibia. Es decir, de los diez mayores productores de litio en ese periodo, tres son latinoamericanos. Sin embargo, un análisis estratégico suficientemente alertado, considerará una dimensión aún más importante: la ubicación y dimensión de las reservas mundiales de este mineral cuya demanda se proyecta a lo largo de todo el siglo XXI.

Gráfico 4: Mayores productores de Litio 2014 - 2019 en toneladas métricas



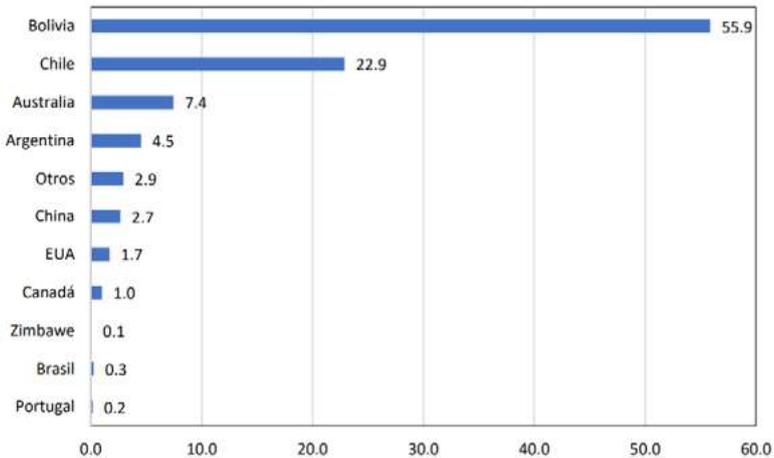
Fuente: United States Geological Survey-USGS . Elaboración: Monica Bruckmann

Como podemos observar en el Gráfico N.º 4, un 5,83 % de las reservas mundiales de litio se concentran en América del Sur: 56 % en Bolivia, 23 % en Chile y 4,5 % en Argentina, convirtiendo la subregión en un centro de disputa por este mineral extremadamente estratégico. Australia, que fue responsable de casi el 50 % de la producción mundial en media durante este periodo detenta apenas 7,4 % de las

reservas mundiales, lo que quiere decir que, a menos que se descubran nuevas vetas importantes, este país avanza hacia un proceso de sobreexplotación y agotamiento prematuro de sus reservas.

Mientras que Bolivia, que tiene las mayores reservas mundiales, con casi 56 % de participación, no tiene aún presencia importante en la producción mundial. Entre otras razones, porque desde el descubrimiento de las reservas de litio en el salar de Uyuni, durante el gobierno del presidente Evo Morales, este recurso natural fue objeto de una política estratégica de desarrollo nacional promovida por el gobierno boliviano. El litio en este país fue nacionalizado y colocado bajo la gestión del Estado, que desarrolló un plan de industrialización del mineral, tanto en la producción de baterías como en la fabricación de vehículos eléctricos con tecnología boliviana. De hecho, una de las últimas apariciones públicas del presidente Morales, antes del Golpe de Estado del 2019, fue para presentar el primer prototipo de vehículo eléctrico fabricado con tecnología boliviana.

*Gráfico N.º 5. Reservas de litio por país, 2019 (en porcentaje)*



Fuente: United State Geological Service-USGS y Viceministerio de Altas Tecnologías de Bolivia. Elaboración: Mónica Bruckmann.

El consumo mundial de litio en los últimos años se concentró en China. En el 2019 este país consumió un 39 % de la producción mundial, luego se ubica Corea del Sur, responsable del 20 % del consumo mundial, Japón el 18 % y Europa un 10 %, seguida de América del Norte con un 6 % y el resto del mundo el 7 %. Con las políticas elaboradas en el contexto del Pacto Verde Europeo, orientadas a las industrias de bajo carbono y principalmente a la sustitución del parque automotriz convencional por vehículos eléctricos, la participación de la UE en el consumo mundial de litio va a acentuarse considerablemente. El comportamiento de las tendencias lleva a prever que, en poco tiempo, Europa se convertirá en la segunda región consumidora de litio, después de China, sea directamente, a través de industrias desarrolladas en el bloque, o indirectamente a partir de industrias producidas en otras regiones para atender el mercado europeo.

El papel de Bolivia en la prospección de la producción mundial de litio para atender la creciente demanda mundial a partir de nuevos ciclos tecnológicos e industriales en el contexto de la transición energética hacia las renovables y la descarbonización de la economía es central. Como muestran los datos, este país posee actualmente la mayor reserva de litio del planeta con 21 millones de toneladas métricas de reservas comprobadas (que es la cifra considerada en la elaboración del Gráfico 4) y más de 80 millones de toneladas métricas de reservas estimadas. De comprobarse las reservas estimadas en Bolivia, las reservas mundiales de litio podrían triplicarse, y el papel de este país se fortalecería aún más en un proceso de expansión de las industrias de bajo carbono a nivel mundial.

## **Impacto geopolítico del Pacto Verde Europeo**

Como vimos líneas arriba, el Pacto Verde Europeo representa un plan estratégico de grandes dimensiones: lejos de restringirse al tema ambiental, propone la transformación económica de Europa para acelerar el cambio de matriz energética, impactando todas las cadenas

de valor regionales y globales de las que forma parte, así como promoviendo y creando un conjunto de instrumentos financieros, capacidades locales de producción científica y tecnológica, que aspiran a convertir el bloque en un líder mundial en el cambio climático.

El objetivo central del Pacto Verde es alcanzar la neutralidad climática en el 2050. Este objetivo depende de dos aspectos centrales: la descarbonización de la producción energética, responsable por el 75 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y la sustitución del parque automotriz europeo por VHE y VE, ya que el sector transporte representa un 25 % de las emisiones contaminantes. Ambos procesos dependen del uso intensivo de recursos minerales estratégicos cuya demanda se intensificará radicalmente.

El acceso a estos recursos minerales críticos es considerado por el documento oficial elaborado por la Comisión Europea (2019) “una cuestión de seguridad estratégica para la ambición de Europa de sacar adelante el Pacto Verde” (p. 10). Como hemos demostrado en este estudio, las principales reservas de minerales estratégicos indispensables para los ciclos tecnológicos que permitirían alcanzar la neutralidad climática se encuentran en América Latina. Por lo tanto, América Latina se convierte en una región fundamental para los objetivos de la estrategia europea. Veamos la siguiente cita que ilustra claramente estos aspectos.

El acceso a los recursos también es una cuestión de seguridad estratégica para la ambición de Europa de sacar adelante el Pacto Verde. Por tanto, uno de los requisitos previos para hacer realidad esta transición es asegurar el suministro de materias primas sostenibles –en particular, de las materias primas críticas necesarias para las tecnologías limpias y las aplicaciones digitales, espaciales y de defensa– mediante la diversificación del abastecimiento de fuentes primarias y secundarias. (Comisión Europea, 2019, p. 10)

Al mismo tiempo, la Comisión Europea reconoce que los retos que impone una agenda mundial en materia de clima representan una fuente de inestabilidad y amenazas, impactando los intereses

económicos, las relaciones comerciales y geopolíticas y los intereses de seguridad y defensa de la UE, como queda explícito en la siguiente cita:

La UE también reconoce que los retos mundiales en materia de clima y medio ambiente constituyen un importante multiplicador de las amenazas y una fuente de inestabilidad. La transición ecológica reconfigurará las relaciones geopolíticas, incluidos los intereses económicos, comerciales y de seguridad a escala mundial, lo que creará desafíos para una serie de Estados y sociedades [...]. Las implicaciones de la política climática deben convertirse en parte integrante de la reflexión y la acción de la UE sobre asuntos exteriores, también en el contexto de la política común de seguridad y defensa. (Comisión Europea, 2019, p. 25)

La gran paradoja de la transición energética a nivel planetario es que los ciclos tecnológicos e industriales de los cuales depende la descarbonización de la economía causarán un aumento colosal del consumo de minerales industriales, causando un impacto ambiental ampliado en la fase extractiva del ciclo productivo. Fase que se desarrollará en las regiones productoras de estas materias primas. Ciertamente, las industrias de bajo carbono tienen un impacto contaminante mucho mayor en algunas fases del ciclo productivo: sabidamente la fase extractiva que se realizará fuera del territorio europeo para atender las demandas de Europa, de China o de EE. UU.

Esto muestra la importancia de incluir en las estrategias de descarbonización de la economía, sea en Europa o en cualquier otra región del mundo, inversiones macizas en innovaciones tecnológicas orientadas a disminuir el impacto ambiental de la fase extractiva, donde quiera que ésta se realice, así como restricciones a tecnologías de minería altamente contaminantes y destructivas del medio ambiente y de la vida.

Finalmente, otro aspecto importante que muestra la dimensión geopolítica del Pacto Verde es la visión clara de la necesidad de utilizar todos los instrumentos diplomáticos, comerciales y financieros

para articular las relaciones con las diferentes regiones del mundo, entre las que destacan África y América Latina y el Caribe, que constituyen principales fuentes de recursos críticos para Europa.

De forma más general, la UE utilizará sus instrumentos diplomáticos y financieros para garantizar que las alianzas verdes formen parte de sus relaciones con África y otros países y regiones socios, especialmente en América Latina, El Caribe, Asia y el Pacífico. (Comisión Europea, 2019)

Ciertamente, cabe el entendimiento que cualquier aspecto crítico que impacta aspectos de seguridad y defensa de un país o región tiene la capacidad de movilizar todos los instrumentos de los Estados para garantizar la seguridad nacional o regional, desde mecanismos diplomáticos, hasta instrumentos comerciales y militares.

### **Recursos naturales y ciclos tecnológicos: ¿cuáles son los desafíos de América Latina?**

Una de las características más nítidas de la sociedad contemporánea es la centralidad del conocimiento, la ciencia y la tecnología como organizadores del proceso productivo, que requiere grandes concentraciones de capacidades humanas y recursos naturales. El conocimiento es agente de transformación de la naturaleza y de la vida y, al mismo tiempo, dependiente del acceso a estas para desarrollarse y profundizarse. Los avances colosales en las ciencias de la vida, como los estudios del genoma, la creación de nuevas formas de vida en laboratorio, la biotecnología y producción de nuevos materiales dependen del acceso a regiones de gran concentración de biodiversidad.

Al mismo tiempo, las tecnologías de comunicación e información, que articulan sistemas productivos planetarios, requieren de equipos tecnológicos cada vez más complejos y sofisticados capaces de almacenar y procesar volúmenes de información sin precedentes

en la civilización humana. La infraestructura para la producción de estos nuevos instrumentos está articulada a nuevos ciclos tecnológicos que crean nuevos complejos industriales globales que substituyen y, al mismo tiempo, destruyen las bases industriales de las tecnologías que entran en desuso.

Es precisamente la dinámica de este proceso tecnológico e industrial lo que va a determinar el carácter estratégico de un recurso natural. Por lo tanto, se trata de un concepto dinámico, pues depende de su utilización en ciclos tecnológicos en desarrollo o emergentes; de la importancia de este nuevo ciclo tecnológico en la economía y de la proyección de la demanda mundial en función de la duración del ciclo tecnológico e industrial al que está articulado. Para avanzar en una definición más adecuada de recurso natural estratégico es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La identificación de los ciclos tecnológicos que dependen del uso intensivo de un determinado recurso natural;
- La extensión del impacto de ese ciclo tecnológico en las diversas industrias y cadenas de valor de la economía mundial;
- La demanda mundial estimada del recurso natural en función de duración y expansión del ciclo tecnológico al que está articulado;
- La medición del impacto de escasez o agotamiento del recurso natural en función de las reservas existentes y producción necesaria para atender la demanda mundial.

Parece más útil construir un enfoque a partir de los criterios señalados que a partir de la visión predominante de definir la condición estratégica de un recurso natural a partir apenas a su impacto de escasez o, como lo hicieron algunos países, especialmente a partir de los gestores públicos ligados al área de defensa, por su participación en la producción de energía nuclear. El Consejo de Defensa Sudamericano de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur),

avanzó en esta discusión entre el 2012 y el 2014 cuando se proponía un debate amplio orientado a la elaboración de una estrategia de aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo integral de los países del bloque. Este debate continúa siendo un desafío y una tarea de construcción conceptual y epistemológica desde la perspectiva y los intereses de América Latina y de sus pueblos.

El imperativo tecnológico politiza la naturaleza, pues está condicionado por los centros de poder mundial que promueven y dirigen el desarrollo científico-tecnológico y la dinámica de acumulación del capitalismo contemporáneo. Para estos centros de poder, los recursos naturales son la base y el objetivo de la producción de conocimiento y son convertidos en materias primas para la producción industrial en las cadenas globales de valor.

El sistema mundial moderno se estructuró a partir de una división internacional del trabajo entre las zonas industriales y manufactureras y las zonas productoras de materias primas, especialmente productos agrícolas, metales y piedras preciosas. La inserción dependiente de América Latina en el sistema mundial estuvo fuertemente subordinada a la lógica y los intereses de los centros económicos. La elaboración industrial en las zonas periféricas durante la era colonial fue prácticamente inexistente o reducida al mínimo posible a partir de una serie de condicionamientos y prohibiciones de las metrópolis. Estas limitaciones, que durante la era colonial eran impuestas a partir de leyes expresas, en la era poscolonial se mantienen a través de mecanismos más sofisticados, de restricciones económicas, comerciales e ideológicas, que llevaron a continuar reproduciendo el patrón primario exportador y una cierta actitud el desprecio por la creación de capacidades locales para la producción científica y tecnológica en los países periféricos.

Para una cierta visión dominante, promovida a través de algunas agencias internacionales, como el Banco Mundial, la periferia del sistema mundial debe mantener su posición de productora de materias primas sin ningún o con el menor valor agregado posible, aprovechando las llamadas “ventajas comparativas” de ser regiones

que poseen las mayores reservas de recurso naturales a nivel mundial. En un informe sobre recursos naturales elaborado por el Banco Mundial en el 2010 (Torre, 2010. p. 64), los autores dejan claro que la ventaja comparativa “real” de América Latina es la producción de materias primas o *commodities*. Según este informe, el papel del Estado es innecesario e inclusive contraproducente en este sector, debiendo restringir su papel a desarrollar vínculos con los entornos empresariales “correctos”.

Esta visión, que reedita el paradigma de la división internacional del trabajo, continúa impactando fuertemente la inserción de América Latina en el sistema mundial, como región exportadora de materias primas hacia las economías centrales bajo la forma de *commodities*, sujetas a los intereses de los especuladores tradicionales y de nuevo tipo que operan en el sector y a las demandas e imposiciones de los centros hegemónicos que sí tienen una estrategia científica, tecnológica, económica y geopolítica de acceso y gestión de recursos naturales en sus propios territorios y a nivel planetario.

Tal vez uno de los grandes desafíos políticos y epistemológicos de América Latina sea pensar sus recursos naturales no apenas como *commodities* y sí como la base para la industrialización y la producción científica y tecnológica en el marco de proyectos de desarrollo soberano e inclusivos.

## **Consideraciones finales: integración regional, Unasur y el Pacto Ecosocial del Sur**

Durante los primeros quince años del siglo XXI América Latina vivió importantes procesos de integración regional que buscaban promover una integración y unidad de largo plazo y de carácter multidimensional: económico, político, cultural, educacional, de infraestructura, etc. En este contexto, temas claves como soberanía, recursos naturales e hidroenergéticos, preservación de la biodiversidad, recursos biogenéticos, la Amazonía como área de preservación

y de disputa, se colocaron en el centro del debate político, académico y al interior de los movimientos populares.

La lucha por la soberanía, en su sentido más amplio: soberanía de los pueblos, soberanía económica y política de los Estados y gobiernos, soberanía en la gestión de los recursos naturales o “bienes comunes” (como prefirieron llamar actores importantes de este debate y construcción social), se convirtió en un elemento profundamente movilizador y dinamizador de los procesos políticos en nuestro continente. El surgimiento de nuevas visiones políticas y nuevas prácticas sociales produjeron también una nueva concepción de la integración regional, encarándola como un proceso más profundo, que colocaba el principio de la soberanía como el derecho de los Estados y los pueblos a la gestión de sus territorios y de los recursos naturales que estos albergan. En el ámbito económico se buscó ir más allá de la visión comercial como eje central de la integración para proponer políticas comunes de desarrollo regional y de intervención económica internacional.

A lo largo de este periodo, se fue configurando una agenda política en la región que exigía cambios teóricos muy profundos y la elaboración de una visión estratégica regional para viabilizarse. Ciertamente, este continúa siendo un desafío que convoca a un conjunto de actores sociales: desde los gobiernos locales, los movimientos populares, la academia, el activismo y los partidos políticos, etc.

### ***Unasur y la estrategia suramericana para la gestión soberana de sus recursos naturales***

El 30 de noviembre del 2011, la VI Cumbre de jefas y jefes de Estado de Unasur aprobó lo que puede ser una de las medidas más trascendentes de los últimos tiempos en la región: la elaboración de una estrategia regional orientada al pleno aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo integral de América del Sur.

Del 2011 al 2014 la Unasur promovió una amplia movilización regional para avanzar en esta elaboración estratégica que planteaba

cuatro ejes principales: la gestión económica, científica tecnológica, social y ambiental de los recursos naturales. A continuación, resumimos de manera muy sintética el contenido de este debate (Bruckmann, 2011):

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

fundamentales para la economía mundial y sus ciclos de innovación tecnológica.

2. La gestión científica: como consecuencia de lo anterior y como sustento de cualquier política industrial es indispensable que la región avance hacia una política de apropiación de la gestión científica de sus recursos naturales, que significa no solo la capacidad de establecer alianzas estratégicas que permitan transferencia tecnológica sino también desarrollar investigación científica de punta e innovación tecnológica en sectores considerados estratégicos. Al mismo tiempo, es necesario elaborar instrumentos teórico-metodológicos capaces de estudiar los ciclos de innovación tecnológica de la economía mundial a partir del uso intensivo de recursos minerales fósiles y no fósiles, que permitan un análisis prospectivo, indispensable como instrumento de planificación y de gestión de estos recursos, con el objetivo de establecer políticas y tasas de extracción y explotación de los mismos, diseñar políticas regionales de industrialización, etc.
3. La gestión social: gran parte de los conflictos sociales y medioambientales en la región están relacionados a la actividad extractiva y la minería. Según datos de la Cepal, el 35 % de los conflictos en América Latina y el Caribe durante los últimos años están relacionados a la minería de oro, 23 % a la minería de cobre y 15 % a la de plata. Se hace indispensable una política regional para disminuir drásticamente las tensiones sociales generadas por una actividad extractiva irracional que, además del impacto devastador al medio ambiente, tiene la capacidad de expulsar poblaciones locales de los territorios donde éstas viven, que son los mismos que detentan reservas importantes de recursos naturales estratégicos. Estas poblaciones, en su mayoría indígenas y campesinas son, además, privadas de los medios de subsistencia económica. Es necesario crear, poner en práctica y perfeccionar mecanismos de

consulta a las poblaciones locales en relación con la gestión de los recursos naturales localizados en sus territorios.

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

El documento que sustenta la necesidad de una estrategia regional para el aprovechamiento de los recursos naturales, elaborado por la Secretaría General de Unasur en el 2011 y presentado a la VI Cumbre de Jefes y Jefes de Estado de la Unión, coloca la necesidad de desarrollar una visión común de las fortalezas y objetivos, una estrategia y un plan coherente para materializarlos, que permitan a la región aprovechar las potencialidades que representan las enormes reservas de recursos naturales y humanos alojados en América del Sur.

El debate promovido por la Unasur, a partir de la gestión del ex-canciller venezolano Alí Rodríguez Araque como secretario general, movilizó los doce consejos ministeriales del bloque y abrió importantes espacios de reflexión colectiva con la participación de representantes de los gobiernos de los doce países, especialistas y académicos de todas las áreas de las ciencias exactas, ingenierías, ciencias sociales y humanidades, al tiempo que convocó a movimientos sociales y populares a participar en las discusiones orientadas a construir colectivamente una política regional y una visión estratégica de gestión de los recursos naturales y bienes comunes para el desarrollo de los países del bloque. Varios proyectos fueron elaborados en este contexto: la creación de un Servicio Geológico Suramericano, como

institución supranacional, con el objetivo de reunir y crear un sistema de información de la data geocientífica, inventarios de recursos naturales, biodiversidad y recursos hídricos en cada país y elaborar una cartografía a escala y metodología integrada para los más diversos fines económicos, de planificación estratégica y de preservación ambiental y territorial del subcontinente. Este proyecto, aparentemente técnico, buscaba producir un poderoso instrumento regional de información para la gestión soberana de los recursos y bienes naturales, ecosistemas, agua dulce, etc., con el objetivo de dejar de depender de empresas transnacionales del sector minería y petróleo que en muchos casos tienen esta información para uso privado, o de instituciones extracontinentales, como el Servicio Geológico de Estados Unidos, que en este momento constituye la institución con información más detallada y actualizada de la prospección y producción minera a nivel mundial.

Entre los varios otros proyectos que quedaron formulados podemos citar: el Banco del Sur y la propuesta de la nueva arquitectura regional, el Instituto de Altos Estudios Estratégicos de la Unasur, una estrategia de desarrollo científico tecnológico que incluía un memorándum de entendimiento para la colaboración científica entre el CERN y Unasur, que se proponía promover proyectos y laboratorios colaborativos en la región. Este rico material de análisis y propuestas de políticas públicas regionales están recogidos en una publicación titulada *Ciencia, tecnología, innovación e industrialización en América del Sur: hacia una estrategia regional* (Unasur, 2014), disponible en el repositorio virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

### ***El Pacto Ecosocial del Sur***

Recientemente, en junio de 2020, un grupo de académicos, activistas sociales y ambientales de la región lanzaron un llamado por un Pacto Social, Ecológico, Económico e Intercultural para América Latina, más conocido como el Pacto Ecosocial del Sur. Este llamado surge en

el contexto de la grave crisis del COVID-19 y sus impactos en América Latina, y busca convocar a movimientos sociales, organizaciones territoriales, gremiales y barriales, comunidades, redes gobiernos locales alternativos, parlamentarios, magistrados y servidores públicos para adherir una plataforma de lucha que coloque el cuidado a la vida, en todas sus formas, como tema central. Se trata de una crítica a las formas de producción y de consumo que provocan destrucción ambiental y amenazan la vida en el planeta y una propuesta por nuevas formas de pensar el desarrollo económico y social.

Este manifiesto propone articular cuatro dimensiones: justicia redistributiva, de género, étnica y ambiental, a través de una plataforma política que incluye las siguientes propuestas:

- Transformación tributaria solidaria, a partir de políticas nacionales de reforma tributaria basada en el principio de “quien tiene más, paga más – quien tiene menos, paga menos”;
- Anulación de la deuda externa de los Estados y la construcción de una “nueva arquitectura financiera global”;
- Creación de sistemas nacionales y globales de cuidado a la vida, con un rol activo de los Estados y de las empresas en consulta con las comunidades y los pueblos;
- Una renta básica universal “que sustituya las transferencias condicionadas y focalizadas heredadas del neoliberalismo, para poder salir de la trampa de la pobreza;
- Priorizar la soberanía alimentaria basada en agricultura campesina y la garantía de acceso al agua, tierra y semillas;
- Construcción de “economías y sociedades posextractivistas a partir de una “transición socioecológica radical, una salida ordenada y progresiva de la dependencia del petróleo, carbón y gas, de la minería, de la deforestación y los grandes monocultivos. Es necesario transitar hacia matrices energéticas

renovables, descentralizadas, desmercantilizadas y democráticas [...]”;

- Recuperar y fortalecer los espacios de información y comunicación desde la sociedad frente a las corporaciones mediáticas;
- Autonomía y sostenibilidad de las sociedades locales frente a las cadenas globales de producción “que han mostrado su fragilidad” ante la pandemia;
- Por una integración regional y mundial, favoreciendo los sistemas de intercambio local, nacional y regional a nivel latinoamericano “con autonomía del mercado mundial globalizado que abran alternativas al monopolio corporativo”.

Más que una estrategia de acción política o económica, el Pacto Ecosocial del Sur se presenta como un manifiesto político que busca movilizar una diversidad de actores sociales para la construcción de una plataforma de lucha desde América Latina en diálogo con otras iniciativas a nivel mundial.

Estas dos propuestas y procesos surgidos en América Latina en la última década representan un legado importante y una base fundamental para pensar el papel de la región en el sistema mundial contemporáneo, marcado por cambios profundos en la economía mundial que muestran dos procesos simultáneos: el desplazamiento del dinamismo económico del norte desarrollado hacia el sur emergente (principalmente asiático) y del occidente hacia oriente. Es claro que el mundo avanza hacia una transición hegemónica que coloca a China en el centro un sistema mundial multilateral, donde las potencias emergentes del sur tienen un potencial creciente de impactar la dinámica del conjunto del sistema.

En este contexto, una agenda global que permita avanzar hacia un horizonte de neutralidad climática significa, necesariamente, un análisis profundo de las implicaciones de la descarbonización de la economía y la de la transición energética en el conjunto del

sistema económico y productivo y en el conjunto del sistema ecológico planetario.

Hemos tratado de mostrar en este artículo, que la descarbonización de la economía a partir de la transición energética implica un aumento colosal de la demanda mundial de minerales no energéticos que intervienen en los ciclos tecnológicos y procesos industriales de bajo carbono. Si en la punta de la cadena productiva (energía y transporte) pretende disminuir el impacto ambiental y alcanzar la neutralidad climática, en la base de la cadena productiva (la fase extractiva) se ampliará enormemente la devastación ambiental y todas las consecuencias socio-económicas que esto significa.

Algunos aspectos relevantes que necesitan ser colocados en una agenda global por el cambio climático tienen que ver con la creación de fondos de compensación ambiental destinados a mitigar el impacto de la fase extractiva a nivel global; la inclusión obligatoria en los presupuestos de políticas y estrategias ambientales de inversión en innovaciones tecnológicas para disminuir el impacto ambiental de la fase extractiva; políticas de preservación ambiental de los sistemas ecológicos a partir de una comprensión sistémica y planetaria de los mismos; metas de reducción del impacto contaminante en toda la cadena de valor de las industrias de bajo carbono a nivel global, incluyendo la fase extractiva.

Por lo tanto, es imperativo desarrollar una visión holística del proceso, recoger y procesar las tensiones históricas que caracterizaron el debate ambiental, reconociendo que existen responsabilidades diferenciadas con relación al cambio climático entre los países del norte industrializado y del sur<sup>2</sup> y promover un debate respetuoso y responsable entre las diferentes propuestas y estrategias que se vienen planteando a nivel mundial que permita construir una agenda global, viable y eficiente.

<sup>2</sup> Sobre este tema recomendamos los trabajos de Fernando Estenssoro, especialmente el artículo citado en la bibliografía.

## Bibliografía

Alves Dias, P., Bobba, S., Carrara, S. y Plazzotta, B. (2020). *The Role of Rare Earth Elements in Wind Energy and Electric Mobility*. Publication Office of the European Union. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122671>

Bruckmann, M. (2015). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Luxemburg.

Bruckmann, M. (2021). Unasur: Una estrategia regional para la gestión soberana de los recursos naturales. *América Latina en Movimiento*, (480-481).

Comisión Europea. (2019). El pacto verde europeo. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)

Estenssoro, F. y Vásquez, J. P. (2017). Las diferencias norte-sur en el debate ambiental global: el caso de la propuesta del Ecuador: Yasuní – ITT. *Universum*, 32 (2), 63-80. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762017000200063>

IEA (16 de octubre del 2020). Global Electric Car Stock, 2010-2019. <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/global-electric-car-stock-2010-2019>

IEA (2020). Clean Energy Progress after the COVID-19 Crisis Will Need Reliable Supplies of Critical Minerals. <https://www.iea.org/articles/clean-energy-progress-after-the-covid-19-crisis-will-need-reliable-supplies-of-critical-minerals>

IEA (13 de abril del 2021). Annual Lithium Demand for Electric Vehicle Batteries, 2019-2030 <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/annual-lithium-demand-for-electric-vehicle-batteries-2019-2030-2>

Torre, A., Sinnott, E y Nash, J. (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: beyond Booms and Busts?* World Bank.

Unasur. (2014). *Ciencia, tecnología, innovación e industrialización en América del Sur: hacia una estrategia regional*. Secretaría General de Unasur. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20140908110323/Unasurciencia.pdf>

United States Geological Survey [USGS] (2021). *Mineral Commodity Summaries 2021*: U. S. Geological Survey. U. S. Geological Survey. <https://doi.org/10.3133/mcs2021>

WorldBank.(2019).*Climate-SmartMining:MineralsforClimateAction*. <https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/climate-smart-mining-minerals-for-climate-action>

## Sobre los autores y autoras

**Mónica Bruckmann:** Doctora en Ciencia Política (UFFI, Brasil); Magíster en Ciencia Política (UFRJ, Brasil); Graduada en Estudios Generales-Letras (PUC, Perú). Académica de la UFRJ. Directora del GT CLACSO “Geopolítica, Integración y Sistema Mundial”. Investigadora de la Red Unesco y Universidad de la ONU en desarrollo sustentable. Fue asesora del secretario general de la Unasur y directora del Instituto de Investigación Social del Perú. Especialista en geopolítica de la integración latinoamericana. Correo: monicabruckmann@gmail.com

**Miguel Ángel Barrios:** Doctor en Ciencias de la Educación (UTIC, Paraguay). Doctor en Ciencia Política (USAL, Argentina). Magíster en Sociología (UNLZ, Argentina). Profesor de Historia (ISARM, Argentina). Profesor de Postgrado en la USAL y en el Instituto Superior Goya de Corrientes. Se especializa en Geopolítica e Historia y Política de América Latina.

Ha escrito alrededor de veinte obras de su especialidad tales como *Consejo Sudamericano de Defensa: desafíos geopolíticos*, entre otras. Correo: rectorbarrios@yahoo.com

**Raúl Bernal-Meza:** Doctor en Sociología (Sorbona y PUC-Argentina). Investigador del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat. Profesor en: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata. Libros recientes: *Historia de las Relaciones Internacionales de Chile 1810-2020* (Santiago, RIL, 2020) y *China-Latin América Relations in the 21st Century* (New York, Palgrave Macmillan, 2020). Correo: bernalmeza@hotmail.com

**Alejandro Carrasco Luna:** Magíster en Historia por la Universidad de Santiago de Chile. Licenciado en Historia por la Universidad de Santiago de Chile. Ayudante de investigación del Proyecto Fondecyt N.º 1190 481, “América Latina en la Geopolítica Ambiental pos Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017)”. Se especializa en temas socioambientales e historia empresarial. Correo: alegeohist@gmail

**Daniel Rubens Cenci:** PosDoc en Geopolítica Ambiental Latinoamericana (USACH). Dr. en Medioambiente y Desarrollo (UFPR, Brasil). Magíster en Derecho (UNISC, Brasil). Licenciado en Derecho (UNIJUI, Brasil). Profesor de la UNIJUI en la Maestría y Doctorado en Derechos Humanos y en la Maestría en Sistemas Ambientales y Sostenibilidad. Profesor en la UNIJUI y en la Universidad Gastón Dachary (Posadas, Argentina). Se especializa en temas de Medioambiente y Sostenibilidad. Correo: danielr@unijui.edu.br

**Luis Clavería Cambon:** Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile y Cientista Político con especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Ha sido profesor de cursos de Relaciones Internacionales y ayudante de investigación en los de Proyectos Fondecyt N.º 1150 569 y N.º 1190 481. Sus líneas de investigación son Cambio Climático; Teoría de las

Relaciones Internacionales; Medioambiente y Desarrollo. Correo: luis.claveria@usach.cl

**Fernando Estenssoro:** Doctor en Estudios Americano (USACH); Magister en Ciencia Política (PUC); Licenciado en Historia (PUC); Geógrafo (egresado U. de Chile). Investigador responsable del proyecto Fondecyt N.º 1190 481, América Latina en la Geopolítica Ambiental pos Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017). Académico de IDEA-USACH. Director del Doctorado en Estudios Americanos de la USACH. Correo: Fernando.estenssoro@Usach.cl

**Cristián Garay Vera:** Doctor en Estudios Americanos (USACH). Doctor en Geografía e Historia (UNED-España). Magíster y Licenciado en Historia por la Universidad de Chile. Profesor titular del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Se especializa en relaciones internacionales, seguridad y defensa e historia. Autor de *Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa* (2014), entre otros libros. Correo: cristian.garay@usach.cl

**Tamara Lajtman:** Doctora en Ciencias Sociales (UBA, Argentina). Magíster en Estudios Latinoamericanos (UNAM, México). Licenciada en Ciencias Sociales (UFRJ, Brasil). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET]. Es investigadora del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica [CELAG]. Se especializa en las relaciones de EE. UU. con América Latina, seguridad hemisférica, economía política crítica y teoría del imperialismo. Correo: tamara.lajtman@gmail.com

**Cristian Lorenzo:** Doctor en Relaciones Internacionales (USAL, Argentina). Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO, Argentina). Licenciado en Relaciones Internacionales [USAL]. Investigador Adjunto CONICET, en el Centro Austral de Investigaciones Científicas. Profesor de la UNTDF en el Instituto de

Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales [ICPA], Ushuaia-Argentina. Especializado en temas antárticos y conservación de ecosistemas en América Latina. Correo: clorenzo@conicet.gov.ar

**Ana Mirka Seitz:** Doctora en Relaciones Internacionales (USAL). Licenciada en Ciencia Política (USAL). Profesora en Relaciones Internacionales. Profesora Emérita USAL. Investigadora Adjunta CONICET. Directora y coordinadora de Investigación del ARRIAL en IDICSO / CONICET USAL. Vinculada con UNTDF y USACH. Se especializa en Integración, Recursos Naturales, Agua, Antártida, Relaciones Internacionales, Política Exterior y Teoría y Pensamiento Situado Latinoamericano. Correo: anamirka8@gmail.com

**Juliane Rodrigues-Teixeira:** Doctora en Estudios Americanos (USACH). Magíster en Estudios Internacionales (USACH). Diplomada en Desarrollo Internacional (IEI, U. De Chile); Licenciada en Derecho (PUCRS, Brasil). Becaria Doctorado Nacional ANID-Chile. Investigadora visitante en Centro de Estudios Sociales, U. de Coímbra, Portugal y FLACSO Ecuador. Se especializa en Estudios Internacionales, América Latina, Pensamiento Decolonial. Correo: juliane.rt@gmail.com

**Jerônimo Siqueira Tybusch:** Doctor en Ciencias Humanas (UFSC, Brasil). Maestría en Derecho Público (UNISINOS, Brasil). Grado en Derecho (UNISC, Brasil). Profesor de Derecho (UFSM), y del Programa de Postgrado en Derecho (PPGD / UFSM), y en Tecnologías Educativas en Red (PPGTER / UFSM). Vicerrector de Grado (UFSM), y miembro del Consejo de Administración de CONPEDI 2020-2023. Especializado en Derecho y Sostenibilidad, Geopolítica Ambiental y Tecnologías Educativas en Red. Correo: jeronimotybusch@ufsm.br

**Juan Pablo Vásquez Bustamante:** Doctor en Estudios Americanos (USACH). Magíster en Estudios Internacionales (USACH). Profesor de Historia y Geografía (UPLA). Coinvestigador Proyecto Fondecyt

N.º 1 190 481, América Latina en la Geopolítica Ambiental pos Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017). Profesor en la Universidad Alberto Hurtado y Universidad Miguel de Cervantes. Se especializa en geopolítica ambiental desde la perspectiva Sistema-Mundo. Correo: [juan.vásquez@usach.cl](mailto:juan.vásquez@usach.cl)

**Javier Enrique Zúñiga Tapia:** Doctor © en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Historia de la Universidad de Santiago de Chile. Licenciado en Historia de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Tesista del Proyecto Fondecyt N.º 1 190 481, “América Latina en la Geopolítica Ambiental pos Guerra Fría de los Estados Unidos. Antecedentes históricos y proyecciones (1989-2017)”. Se especializa en historia ambiental. Correo: [jqzuniga@uc.cl](mailto:jqzuniga@uc.cl)



# La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global

Implicancias para América Latina

La geopolítica del siglo XXI está determinada en gran medida por la crisis ambiental global (cambio climático, pérdida de la biodiversidad, daño en la capa de ozono, contaminación del agua y el aire, entre otras). Para la perspectiva de un sector del pensamiento crítico, esta crisis empezó con la expansión y el ascenso del sistema capitalista europeo y está claro que son las sociedades hiperindustrializadas y de alto consumo las responsables de dicha situación. Las potencias del norte global, encabezadas por Estados Unidos, ven la crisis ambiental como un problema para su seguridad nacional y la continuidad de su estándar de vida, lo que se traduce en el desarrollo de una geopolítica ambiental tendiente a aumentar su poder de decisión sobre la gestión global del planeta.



Editora UNIJUI



CLACSO

