

Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia

Eduardo Pastrana Buelvas, Fabricio Cabrera Ortiz y Julia Sandner
Editores



Autores:

Raúl Bernal-Meza

Miguel Ángel Burgos Giraldo

Diana Marcela Bustamante Arango

Fabricio Cabrera Ortiz

Diego Davila Benavides

Andrea del Pilar García Cojín

Jaime A. García Díaz

Daniela Garzón Amórtegui

Nancy Patricia Gutiérrez

Louise Anne Lowe

Luz Marina Múnera

Edwin Murillo Amaris

Regianne Nitsch Bressan

Eduardo Pastrana Buelvas

Sofía Margarita Peraza Ochoa

Paula Prieto Ararat

Lucila Reyes

Manuel Ruiz

Vanessa Torres Alonso

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Diego Vera

Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia

**Eduardo Pastrana Buelvas, Fabricio Cabrera Ortiz y Julia Sandner
Editores**

Bernal Meza, Raúl, autor

Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe : construyendo resiliencia / autores, Raúl Bernal Meza [y otros veinte] ; editores, Eduardo Pastrana Buelvas, Fabricio Cabrera Ortiz y Julia Sandner. -- Primera edición. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer, 2023.

432 páginas.

Incluye datos curriculares de los autores y editores.

ISBN 978-628-7708-00-6 (impreso) -- 978-628-7708-01-3 (digital)

1. Seguridad ambiental - América Latina 2. Protección del medio ambiente - América Latina 3. Gestión ambiental - América Latina 4. Política ambiental - América Latina I. Pastrana Buelvas, Eduardo, autor, editor II. Cabrera Ortiz, Fabricio, autor, editor III. Burgos Giraldo, Miguel Ángel, autor IV. Bustamante Arango, Diana Marcela, autora V. Dávila Benavides, Diego, autor VI. García Cojín, Andrea del Pilar, autora VII. García Díaz, Jaime A., autor VIII. Garzón Amórtegui, Daniela, autora IX. Gutiérrez Castañeda, Nancy Patricia, autora X. Sandner, Julia, editora

CDD: 363.70098 ed. 23

CO-BoBN- a1134054

Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia

© 2023, Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en Latinoamérica, EKLA, Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Calle Canturias 160, Of. 202. Miraflores,
Lima 18, Perú
(+51)1 320 2870
<http://www.kas.de/energie-klima-latinoamerika/>

Julia Sandner

Directora

Anuska Soares

Coordinadora de Proyectos

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas

Fabricio Cabrera Ortiz

Julia Sandner

Autores

Raúl Bernal-Meza

Miguel Ángel Burgos Giraldo

Diana Marcela Bustamante Arango

Fabricio Cabrera Ortiz

Diego Davila Benavides

Andrea del Pilar García Cojín

Jaime A. García Díaz

Daniela Garzón Amórtegui

Nancy Patricia Gutiérrez

Louise Anne Lowe

Luz Marina Múnera

Edwin Murillo Amarís

Regianne Nitsch Bressan

Eduardo Pastrana Buelvas

Sofía Margarita Peraza Ochoa

Paula Prieto Ararat

Lucila Reyes

Manuel Ruiz

Vanessa Torres Alonso

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Diego Vera

ISBN Digital: 978-628-7708-01-3

ISBN Impreso: 978-628-7708-00-6

Primera edición: diciembre de 2023

Bogotá, D.C.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Producción gráfica y editorial

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo

Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora

Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

instagram: @opcioneseditores

(+57) 60 1 237 2383

Bogotá, D.C., Colombia

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.



Contenido

	Pág.
■ Presentación	7
■ Prólogo	9
Marco interpretativo	15
■ América Latina y el Caribe: ¿estrategia regional conjunta o estrategias subregionales segmentadas de seguridad ambiental? <i>Por Eduardo Pastrana Buelvas, Fabricio Cabrera Ortiz y Vanessa Torres Alonso</i>	17
Estrategias de seguridad ambiental en la región Caribe	59
■ Las amenazas y los desafíos de la seguridad ambiental en la región Caribe <i>Por Louise Anne Lowe y Paula Prieto Ararat</i>	61
■ Las estructuras de gobernanza y las estrategias de seguridad ambiental en la región Caribe <i>Por Edwin Murillo Amaris y Manuel Ruiz</i>	87
■ Análisis del discurso minero de Gustavo Petro y Andrés Manuel López Obrador: securitización del ambiente y progresismo <i>Por Miguel Ángel Burgos Giraldo y Sofía Margarita Peraza Ochoa</i> ..	121

Estrategias de seguridad ambiental en la región Andina	181
■ Impacto del narcotráfico en las comunidades nativas amazónicas del Perú <i>Por Jaime A. García Díaz</i>	181
■ Estructuras de gobernanza ambiental en la Comunidad Andina: ¿oportunidad o fracaso? <i>Por Daniela Garzón Amórtegui y Miguel Ángel Burgos Giraldo</i>	207
Estrategias de seguridad ambiental en la Amazonia	245
■ Amenazas, riesgos y desafíos de la región amazónica <i>Por Nancy Patricia Gutiérrez, Lucila Reyes y Diego Vera</i>	247
■ Conflicto armado: estrategias colectivas para una propuesta de seguridad ambiental para la Amazonia <i>Por Diana Marcela Bustamante Arango y Andrea del Pilar García Cojín</i>	299
■ Estructuras de gobernanza y estrategias de seguridad ambiental en la región amazónica colombiana: un análisis de instrumentos de política pública adoptados en la administración de Gustavo Petro <i>Por Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Diego Davila Benavides y Luz Marina Múnera</i>	333
Estrategias de seguridad ambiental en la región del Cono Sur	365
■ Condicionalidades y avances en materia de seguridad ambiental en Chile <i>Por Raúl Bernal-Meza</i>	367
■ Estructuras de gobernanza y estrategias de seguridad ambiental en la región del Cono Sur: Mercosur y SGT-06 <i>Por Regianne Nitsch Bressan</i>	399



Presentación

Innovación, seguridad y, además, participación y representación; en estos tres temas fundamentales centramos el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), que surgió de la Sociedad para la Obra Educativa Demócrata Cristiana fundada en 1955. Desde 1964 lleva el nombre del primer canciller federal, Konrad Adenauer. Nos sentimos vinculados a la memoria política y al legado de Adenauer; sus principios son nuestras directrices, nuestra misión y nuestra obligación. La Fundación defiende la promoción de la democracia liberal y la economía social de mercado, la paz y la libertad, las relaciones transatlánticas y la unificación europea. Por ello, estamos políticamente próximos a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU).

Como fundación demócrata cristiana, nos comprometemos a salvaguardar la creación. La seguridad energética, la protección del clima y de la biodiversidad forman parte de nuestra responsabilidad y son indispensables para una transición justa. En este contexto, el Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en Latinoamérica (EKLA) busca impulsar el proceso de toma de decisiones políticas sobre dichos temas, a través de ser una plataforma de diálogo.

Queremos motivar a las personas para que desempeñen un papel activo en la construcción de su futuro. Para nosotros, la persona está en el centro de atención, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. El punto de partida de la justicia social, la democracia en

libertad y una economía de mercado sostenible es el individuo. Desde esta perspectiva, fomentamos el intercambio y la relación entre personas que asumen su responsabilidad social, y desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad.

Para lograrlo, organizamos foros de discusión regionales, conferencias y seminarios en colaboración con nuestras oficinas locales y otros programas regionales de la KAS en Latinoamérica, así como con organizaciones asociadas nacionales e internacionales. Además, entregamos informes, publicaciones especializadas y estudios para alimentar el debate y la reflexión.

Este libro, creado en colaboración con nuestra Red de Seguridad Ambiental dirigida por el profesor Eduardo Pastrana Buelvas, busca abordar los desafíos ambientales en la región y promover estrategias efectivas para construir resiliencia.

América Latina y el Caribe enfrentan una serie de desafíos ambientales, como el cambio climático, la deforestación y la contaminación. Estos problemas requieren una respuesta integral en materia de seguridad ambiental, pero la falta de coordinación entre los países y la corrupción dificultan su efectividad. Fortalecer las instituciones y promover la innovación tecnológica para abordar estas preocupaciones es crucial. Esa gran tarea de los Estados solo se logra con la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones y su apoyo. Este libro ofrece un análisis estratégico y propone medidas concretas para proteger los valiosos recursos naturales y los delicados ecosistemas de la región.

Esperamos que *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia* sea una valiosa herramienta para aquellos interesados en la seguridad ambiental y que contribuya a la construcción de un futuro más sostenible y resiliente en la región. ¡Les deseamos una fructífera lectura!

Julia Sandner

Directora

Programa de Seguridad Energética

y Cambio Climático en América Latina, (EKLA)

Fundación Konrad Adenauer, (KAS)



Prólogo

En medio del cambio climático acelerado, la pérdida de biodiversidad alarmante y los desafíos económicos y sociales que enfrentan América Latina y el Caribe, la seguridad ambiental se ha convertido en un imperativo ineludible. El equilibrio entre el desarrollo humano y la preservación de nuestros recursos naturales se ha transformado en una tarea cada vez más urgente y compleja.

Este libro, *Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: construyendo resiliencia*, surge como una guía integral que busca abordar los desafíos y oportunidades que enfrenta nuestra región en materia de protección ambiental. A través de un enfoque estratégico y multidisciplinario, se propone explorar las vías para alcanzar un desarrollo sostenible que garantice la seguridad y el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Estas páginas son un compendio de conocimientos, análisis y experiencias de expertos en seguridad ambiental y desarrollo sostenible. Desde las selvas tropicales hasta los arrecifes de coral, pasando por las megaciudades y las comunidades rurales, nos adentraremos en los desafíos y soluciones específicos de nuestra región.

Las temáticas aquí presentadas abarcan una amplia gama de aspectos cruciales para la seguridad ambiental. Entre ellas se incluyen la gestión sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la gestión de riesgos naturales, la economía circular y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Sin embargo, este volumen no solo se centra en la identificación de problemas y soluciones; también busca inspirar y motivar a todos los actores involucrados en la construcción de un futuro sostenible. Desde los gobiernos y las organizaciones internacionales hasta las empresas, las comunidades locales y los ciudadanos, todos tenemos un papel crucial que desempeñar en la protección y la conservación de nuestro entorno.

La seguridad ambiental trasciende la mera protección de la naturaleza; implica también asegurar justicia social, equidad y calidad de vida para todos. Abordar los desafíos ambientales desde una perspectiva integral nos permite construir una región más resiliente, próspera y en armonía con la naturaleza. Este libro, en última instancia, constituye un llamado a la acción. Nos hallamos en un momento decisivo de la historia en el que nuestras decisiones y acciones moldearán el legado que dejaremos a las generaciones venideras. A través de la implementación de estrategias sólidas de seguridad ambiental y del compromiso colectivo, podemos forjar un futuro resiliente para América Latina y el Caribe.

Así entonces, el libro comienza con un marco general de los mayores desafíos que presenta la región para posteriormente abordar cada una de las subregiones que hace parte de América Latina y el Caribe. La primera región contemplada es el Caribe, en la que se reflexiona sobre los fenómenos y problemas más importantes de sus comunidades. Seguidamente, la obra cambia el foco hacia la región Andina y las miradas que los tomadores de decisiones de estos países han gestado frente al tema de seguridad ambiental. En tercer lugar, se exponen los principales escenarios locales y regionales que surgen de las dinámicas particulares y complejas del bioma amazónico. Finalmente, el Cono Sur es la subregión con la que se genera el cierre de esta publicación y se ofrece al lector una interpretación analítica respecto a los enfoques que surgen de los países australes del continente frente a la relación entre el medio ambiente y la protección de las comunidades.

En este contexto, el primer capítulo, que plantea el marco interpretativo del libro, es presentado por los profesores Eduardo Pastrana Buelvas y Fabricio Cabrera Ortiz junto con Vanessa Torres Alonso, estudiante de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Los autores buscan analizar la existencia de una estrategia regional de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe. Para ello, definen teóricamente

el concepto de estrategia y su relación con el término de seguridad. Investigaron los programas medioambientales, los sistemas de información y los tratados de distintas organizaciones regionales para determinar la presencia de una estrategia de seguridad ambiental. Entre los organismos analizados se encuentran la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Por último, determinan la ausencia de una estrategia regional de seguridad ambiental y algunas recomendaciones para las organizaciones internacionales de América Latina y el Caribe.

El segundo capítulo, escrito por las politólogas Louise Anne Lowe y Paula Prieto Ararat, da inicio al análisis de la región Caribe mediante la identificación de las principales amenazas y desafíos de esta zona en torno al concepto de seguridad ambiental. En la primera parte hacen una breve exploración de la relevancia del concepto de la seguridad ambiental aplicada al caso del Caribe y después identifican los cambios y daños ambientales más importantes en la región y cómo estos inciden en la seguridad. Luego, analizan cómo los diversos fenómenos desde la seguridad tradicional representan amenazas en el plano de la seguridad ambiental, para concluir con recomendaciones dirigidas a los actores que más inciden en la toma de decisiones de esta subregión tan vulnerable a los eventos adversos del cambio climático.

El tercer capítulo sobre el Caribe estuvo a cargo del catedrático Edwin Murillo y Manuel Ruiz, investigador y consultor independiente, quienes en el cuarto capítulo realizan un análisis de los principales conceptos que ayudan a comprender las complejidades sociopolíticas y económicas de la región caribeña. Ellos buscan exponer el desarrollo conceptual de la gobernanza y sus aplicaciones en la región y por medio de derivaciones como gobernanza multinivel o gobernanza policéntrica, ofrecen herramientas útiles para que los lectores adquieran conocimiento sobre las estructuras de seguridad ambiental que actualmente tienen presencia e incidencia en la región.

Posteriormente, en el cuarto capítulo, el internacionalista Miguel Ángel Burgos Giraldo y la estudiante de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana Sofía Margarita Peraza Ochoa analizan y comparan el discurso y las políticas mineras de los presidentes Gustavo Petro y Andrés Manuel López Obrador como polos de la región entera.

Para dicho propósito, utilizan los postulados del análisis del discurso y la teoría de securitización para comprender las coyunturas que viven estos dos países con las administraciones progresistas y sus retóricas populistas. Este estudio utilizó dos *softwares* distintos para dar al lector las herramientas suficientes que le permitan entender los principales conceptos utilizados por los mandatarios y sus consecuencias en las políticas nacionales.

El quinto capítulo, que da inicio al tema de la región Andina, es un trabajo del investigador Jaime García Díaz sobre los impactos de economías ilegales como la minería ilegal, el narcotráfico y la tala ilegal de bosques en las comunidades nativas del Perú. Seguidamente, el sexto capítulo es presentado por los internacionalistas Daniela Garzón Amórtegui y Miguel Ángel Burgos Giraldo, quienes interpretan la evolución y las oportunidades de la Comunidad Andina como la estructura de gobernanza más relevante de los Andes. En este orden de ideas, los autores analizan los órganos y las funciones de la CAN que puedan llegar a ser útiles para el fortalecimiento de las estrategias de seguridad ambiental en la región Andina y en toda América Latina.

El séptimo capítulo, que da apertura al análisis de la Amazonia, es desarrollado por la expresidenta del Congreso y exministra del Interior de Colombia, Nancy Patricia Gutiérrez, junto con los profesores Diego Vera y Lucila Reyes y aborda de forma reflexiva y prospectiva los escenarios para los próximos años de este bioma fundamental para la supervivencia de la especie humana. Parten de preguntarse cuáles son las principales amenazas, riesgos y desafíos para la seguridad ambiental de la región amazónica, y en tal sentido, muestran la situación actual que se vive en la región amazónica de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y proponen oportunidades de mejoramiento para la gestión y la cooperación entre estos países.

El siguiente capítulo sobre la Amazonia es trabajado por dos catedráticas especializadas en defensa de derechos humanos y DIH: Diana Marcela Bustamante Arango y Andrea del Pilar García Cojín. Las autoras analizan los principales conflictos socioambientales que se viven en los países amazónicos, especialmente en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz. Además, proponen la comprensión de los principales obstáculos que enfrentan estas comunidades a la hora de defender su territorio y posibles estrategias que permitan fortalecer el cuidado y la preservación de este.

El último capítulo de la Amazonia es escrito por los profesores Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Diego Davila Benavides y Luz Marina Múnera. Consta de un trabajo sobre los puntos de encuentro frente a la protección amazónica que se pueden aprovechar en Colombia entre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana y la Declaración de la Cumbre por la Amazonia.

En lo que atañe al Cono Sur, se presentan dos capítulos fundamentales para entender la coyuntura actual de estos Estados y su relación con el medio ambiente. Por un lado, el profesor Raúl Bernal-Meza realiza un trabajo que comprende los avances y retrocesos que Chile ha tenido alrededor de la comprensión de la seguridad ambiental. Por tal motivo, aborda la implementación de la Agenda 2030-2050 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en las políticas públicas del país, para mostrar las trabas que la Constitución y el modelo de desarrollo primario-exportador representan en la protección de los ecosistemas del sur del continente.

Por otro lado, el último capítulo de la obra es presentado por la profesora Regiane Nitsch Bressan, quien plantea una reflexión sobre MERCOSUR y las agendas ambientales que han ido ganando terreno en esta institución. Para lograr lo anterior, el análisis desde Brasil se fundamenta en mostrar los principales aportes que han surgido en este escenario para la consolidación de la seguridad ambiental y los desafíos que persisten ante los constantes cambios políticos y sociales que condicionan la continuidad de todas aquellas medidas que buscan preservar los ecosistemas.

Así entonces, este libro constituye una invitación a la reflexión y al análisis, proponiendo la seguridad ambiental como un pilar fundamental para asegurar la estabilidad, la resiliencia y el bienestar de los habitantes de América Latina y el Caribe. Las amenazas planteadas por fenómenos como el cambio climático, las economías ilícitas y el consumo masivo requieren estrategias de seguridad ambiental sólidas y efectivas. En tal escenario, resulta imperativo dar prioridad a la consolidación de estas estrategias y reconocer la relevancia que tienen en la configuración de nuestro futuro. ¿Están nuestras naciones debidamente preparadas para enfrentar las amenazas y los riesgos ambientales, o es necesario reconsiderar los enfoques de nuestros líderes y tomadores de decisiones? El estudio de la seguridad ambiental y su estrategia se erige como un faro

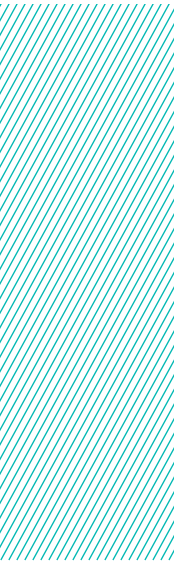
de esperanza y un llamado a la acción que nos orienta hacia la seguridad y la prosperidad de las generaciones presentes y futuras.

Confiamos en que esta obra se convierta en una herramienta invaluable para quienes desean comprender, proteger y transformar nuestro entorno. La ruta hacia la preservación de nuestra especie y del medio ambiente requiere colaboración, innovación y la disposición de efectuar cambios. Este libro representa el primer paso hacia ese propósito, al promover la comprensión de las estrategias de seguridad ambiental como una medida esencial para resguardar la belleza y la riqueza de nuestra región.

Para concluir, es importante destacar la gratitud que sentimos al contar con la participación y valiosa contribución de cada uno de los autores. Les expresamos nuestro sincero agradecimiento por aceptar el desafío de ofrecer análisis y reflexiones sobre estos temas complejos que delinear la agenda política a nivel regional y global. Este esfuerzo conjunto es el fruto del compromiso institucional en el marco del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer.

Los editores

Marco interpretativo



América Latina y el Caribe: ¿estrategia regional conjunta o estrategias subregionales segmentadas de seguridad ambiental?

Eduardo Pastrana Buelvas*, Fabricio Cabrera Ortiz**
y Vanessa Torres Alonso***

-
- * Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y miembro del Consejo Académico de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Contacto: efastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co
 - ** Brigadier general de la reserva activa del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y Administración de Recursos Militares, magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales y doctor en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Contacto: facaor@gmail.com
 - *** Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, monitorea de la asignatura Política Exterior Colombiana y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma facultad.

/// Introducción

Este capítulo se propuso constatar si los Estados latinoamericanos tienen una estrategia de seguridad ambiental común que articule a Latinoamérica en todo su conjunto o, por el contrario, su cooperación en esta materia se limita a los ámbitos subregionales. En primer lugar, se incluye un marco conceptual sobre las definiciones de estrategia y sus elementos constitutivos. Se destaca, por tanto, la importancia que tiene la estrategia en el desarrollo de la especie humana y las instituciones políticas, económicas, militares y sociales. En tal sentido, se expone el puente que existe entre los objetivos y los medios para lograrlos.

En segundo lugar, se interpreta el rol que desempeña la estrategia con la acción política. A partir de allí, se define la multidimensionalidad que posee actualmente el concepto de seguridad, el cual abarca también la importancia de garantizar la seguridad ambiental como un bien público vital. De esta manera, se da cuenta del significado de la seguridad ambiental, para luego articular tal concepto con la categoría estrategia, a fin interpretar el significado y la función de una estrategia de seguridad ambiental. Así las cosas, se lleva a cabo un análisis de la seguridad ambiental de cara a las amenazas que representan un peligro o constituyen un riesgo para la protección, la mitigación y la conservación del medio ambiente, tanto a nivel global como regional. Desde esta perspectiva, se analizan los desafíos que tiene la seguridad ambiental en el marco de las tendencias geopolíticas mundiales.

En tercer lugar, se expone una metodología para estructurar una estrategia de seguridad ambiental y se plantea el interrogante ¿por qué necesitamos un enfoque sistémico para la elaboración de una estrategia de seguridad ambiental? Al intentar darle respuesta, se propone un

direccionamiento teórico conceptual de la estrategia y sus métodos, a fin de aplicarla como marco de referencia. En calidad de instrumento analítico, se incluye, entonces, la ecuación estratégica, lo cual permite identificar vectores de direccionamiento teórico conceptuales y herramientas metodológicas, con el propósito de formular e implementar la estrategia de seguridad ambiental.

En cuarto lugar, se identifican los acuerdos regionales y subregionales sobre la seguridad ambiental. Como complemento, se incorpora una definición sobre seguridad ambiental regional, la que servirá para identificar e interpretar las estrategias que podrían existir en América Latina, tanto en los ámbitos regional como subregional. Lo anterior conduce a la revisión de las posibles estrategias de seguridad ambiental en el marco de organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), de la cual, si bien es cierto que tiene un carácter interamericano, son parte un número considerable de Estados latinoamericanos y caribeños; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la Comunidad del Caribe (CARICOM); y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Por último, se reflexiona sobre la necesidad de construir una estrategia común de seguridad ambiental más robusta en el ámbito latinoamericano.

/// Definición y elementos del concepto de estrategia

La naturaleza humana y la estrategia

A lo largo de la historia, la estrategia ha desempeñado un rol crucial en la supervivencia de individuos, comunidades y Estados. Desde los tiempos más antiguos, los seres humanos han buscado formas de obtener ventajas tácticas y lograr sus objetivos mediante la planificación estratégica y la implementación cuidadosa de sus acciones. Según Verity (2012), “los individuos comparten una misma estructura cerebral que los hace ser similares entre sí” (p. 87, traducción propia). A partir de ello, se puede afirmar que tenemos instintos comunes que nos caracterizan como especie, entre los cuales se encuentran la supervivencia y la competencia. Los seres humanos han desarrollado distintas estrategias que les permiten competir con sus oponentes para sobrevivir al conflicto (Gray, 2015). Una de las estrategias más utilizadas ha sido la cooperación y el establecimiento de comunidades que permiten a los seres humanos formar grupos con el fin de lograr un objetivo común. De este modo, la

estrategia ha sido aplicada en distintos contextos como la guerra, la política, los negocios y hasta en la vida cotidiana de los individuos (Freedman, 2013).

En el ámbito político, las estrategias han desempeñado un papel fundamental en la formalización de alianzas, la consolidación de poder y la implementación de políticas. Asimismo, estas les han permitido a los líderes políticos persuadir a los votantes para ganar diversas elecciones y mantenerse en el poder (Freedman, 2013). En cuanto al ámbito militar, la estrategia les ha proporcionado la facultad de ganar batallas y conquistar territorios a comandantes y grandes líderes históricos. Desde la antigua China, donde Sun Tzu escribió *El arte de la guerra*, hasta los generales modernos que aplican tácticas militares sofisticadas, la estrategia ha sido esencial para lograr la victoria en el campo de batalla (Freedman, 2013). Aparte de lo mencionado, la estrategia también ha sido utilizada en el mundo de los negocios para la supervivencia y el crecimiento económico de las empresas. Adicionalmente, ha permitido que estas se adapten a un entorno en constante cambio y logren un éxito a largo plazo (Díez de Castro y Martín, 1992). Por último, la estrategia ha sido de mucha utilidad en la vida cotidiana de los individuos al ayudarles a alcanzar de manera eficiente sus objetivos. La capacidad de pensar estratégicamente les posibilita a los seres humanos evaluar diferentes opciones, prever diversos obstáculos y tomar decisiones informadas para cumplir propósitos distintos.

Con base en lo que ha sido mencionado, se puede afirmar que la estrategia ha sido un factor relevante en el desarrollo del ser humano a lo largo de la historia, ya que les ha permitido a diversas sociedades alcanzar sus objetivos, superar desafíos y adaptarse a entornos cambiantes. Por esta razón, es relevante analizar qué se entiende por estrategia, porque el concepto es difícil de definir, y cuál es su relación con la seguridad, la política y el poder, para comprender posteriormente su relación con la seguridad ambiental.

La estrategia: el puente entre los objetivos y los medios

El concepto de estrategia es difícil de definir debido a que se caracteriza por ser multifacético y aplicable en distintos contextos. Como se mencionó con antelación, el concepto mencionado se puede aplicar a una diversidad amplia de campos que tienen sus propias características y enfoques y dificultan que se establezca una única definición del término.

Asimismo, el paso de los años ha hecho que el concepto de estrategia evolucione y se siga adaptando a nuevas realidades y conflictos. Aunque es relevante analizar los enfoques del pasado en torno a la estrategia, estos están sujetos a cambios en respuesta a avances tecnológicos, transformaciones sociales y nuevas oportunidades o amenazas que alteran la concepción de los individuos en torno al término. Finalmente, la estrategia puede tener interpretaciones subjetivas basadas en un contexto en específico o en distintas perspectivas individuales. Este hecho dificulta una definición común y concreta del concepto.

A pesar de la incertidumbre en relación con el significado de la estrategia, se pueden analizar cuatro momentos históricos principales que modificaron el significado del concepto y cuatro definiciones de este.

En primer lugar, los individuos utilizaban distintas estrategias con el fin de defenderse en escenarios de conflicto. Para lograr este objetivo, muchos de ellos aumentaban sus capacidades militares con el propósito de enfrentar a otros actores en el campo de batalla. Posteriormente, el término de estrategia se redefinió. Con el inicio de la Guerra Fría, se creó otra concepción de las tácticas, pero ahora concentrada en la evasión del conflicto. Como ejemplo de ello, se encuentra la estrategia de disuasión nuclear que tenía como objetivo evitar una tercera guerra mundial. Asimismo, se crearon las primeras organizaciones internacionales para promover el diálogo entre diversos actores a fin de evitar el incremento de disputas entre los seres humanos y los Estados. Más tarde, el enfoque de las estrategias cambió hacia la seguridad humana y el bienestar de los seres humanos. A pesar de que en un principio es bueno proteger las fronteras y evitar la guerra, las distintas protestas sociales a comienzo de los sesenta hicieron caer a los gobiernos en cuenta de que los individuos eran los más afectados por los conflictos armados y que por eso debían ser protegidos. En la actualidad, debido a la expansión del internet, la tecnología y las redes sociales, las nuevas estrategias van dirigidas hacia la ciberseguridad de las sociedades (Seijo, 2022). Como se puede observar, dependiendo del momento histórico en el cual se analice el concepto de estrategia, su significado cambia.

Con base en ello, se pueden destacar cuatro definiciones de la estrategia que son fundamentales para analizar los cambios y continuidades del significado del término. En primera instancia, von Clausewitz, a lo largo de su libro *On War*, relata que la estrategia es el uso del compromiso para el propósito de la guerra (von Clausewitz, 1976). Bajo la concepción de este autor, los individuos utilizan las estrategias para perseguir

distintos fines políticos, usando la fuerza en el campo de batalla para obtener la victoria. Esta visión demuestra la relación fundamental entre la estrategia y el entorno militar. No obstante, con el avance del tiempo, distintos autores demostraron la aplicación del concepto en otros contextos más allá del militar y la concepción cambió. Con base en ello, Mintzberg (1978) toma una posición menos radical y afirma que la estrategia "es un plan o un conjunto deliberado y consciente de directrices que determina las decisiones del futuro" (p. 935, traducción propia). Al afirmar que las estrategias les permiten a los individuos determinar las decisiones del futuro, Mintzberg aclara que estas posibilitan al individuo predecir escenarios de conflicto u oportunidades y determinar cómo estos pueden ser aprovechados o evadidos.

En tercer lugar, Freedman (2013) afirma que la estrategia "es todo lo que está relacionado con obtener más de lo que el balance de poder puede sugerir" (p. xii, traducción propia). De esta forma, el autor relaciona el concepto de poder con el de estrategia, afirmando que la estrategia es el arte de crear poder, e introduce la importancia de la política en la elaboración de tácticas. Aparte de lo mencionado, Freedman reconoce que la estrategia implica diversas acciones y decisiones que son tomadas tras la evaluación de una situación específica y los recursos de los que se dispone (2013). Aunque esta definición da un aporte concreto al significado de la estrategia, es demasiado general e involucra muchos elementos que hacen necesario reducirla.

Así es como Gray (2016) propone una definición más específica de la estrategia, afirmando que es "la dirección y el uso que se hace de [cualquier] medio por las vías elegidas para alcanzar los fines políticos deseados" (p. 11, traducción propia). En pocas palabras, la estrategia le permite (o le facilita) a un Estado, una institución o un individuo, conectar sus objetivos con los medios de los que dispone para realizar una acción precisa. Teniendo en cuenta las definiciones mencionadas e integrándolas, la estrategia es un plan o un conjunto de directrices (Mintzberg, 1978) que llevan a alcanzar unos objetivos específicos, teniendo en cuenta los medios que se disponen (Gray, 2016) y el contexto en el cual se desarrollará la actuación (Seijo, 2022). A partir de ello, se puede afirmar que la estrategia es el puente entre unos objetivos y unos medios en específico y que está fuertemente atada al ámbito político.

La estrategia y su relación con la política

Debido a que el concepto de estrategia es multidisciplinar, en este apartado se relacionará el término directamente con la política y en algunos casos

con el ámbito militar. Esto sucede principalmente porque en secciones posteriores se buscará analizar el concepto de seguridad en el aspecto ambiental. Por esta razón, para entender las estrategias que se utilizan con el objetivo de garantizar la seguridad del medio ambiente, es relevante hablar de la política.

Según Gray (2016), la política es el “comportamiento que intenta lograr un cierto tipo de influencia sobre el pensamiento o las actividades de otros” (p. 10, traducción propia). Para influenciar, los líderes políticos apelan a una cantidad significativa de individuos con el objetivo de legitimar su autoridad. Con base en ello, los políticos buscan mantener su poder e influencia mediante la ejecución de diversas estrategias y este se convierte en su objetivo principal (Gray, 2015). Asimismo, la estrategia le permite al Estado usar sus medios al servicio de sus deseos políticos y pasiones para mantener su influencia sobre otros individuos. De esta forma, “politics provides strategy with its purpose, while strategy provides politics with the way in which that purpose may be realized in practice” (Gray, 2016, p. 1). En otras palabras, la política se encarga de determinar los objetivos que un país o una comunidad quieren lograr, mientras que la estrategia desarrolla los planes y las acciones para conseguirlos (figura 1)¹. De esta manera, la política no es nada sin estrategia, pues sin ella no podría cumplir su propósito fundamental: mantener la influencia sobre otros.

Aunque las estrategias sirven para que el líder político pueda mantenerse en el poder, en la práctica pueden cumplir con otros objetivos. A partir de ello, es posible afirmar que el último fin de la estrategia en su relación con la política es la seguridad. Sin embargo, la dificultad para definir este concepto hace que no sean claras cuáles estrategias deben ser ejecutadas para alcanzar la seguridad. Esto sucede principalmente porque cada individuo tiene una forma en específico de sentirse seguro (Gray, 2016). No obstante, eso no impide que los seres humanos, las comunidades y los Estados ejecuten estrategias para lograr que cada persona se sienta segura en un mundo lleno de incertidumbres y una forma de lograrlo es por medio de la provisión de seguridad ambiental.

1 Dentro de la figura, se encuentran dos elementos que deben ser definidos: *politics* y *policy*. De acuerdo a los planteamientos de Gray (2015), el concepto de *politics* se entiende como el proceso de competición, negociación, debate y toma de decisiones que ocurre en el ámbito político. Por otro lado, el término de *policy* se refiere a las decisiones y acciones específicas que los gobiernos toman para abordar un conjunto de problemas. El concepto de *policy* se ve reflejado en leyes, regulaciones y programas concretos implementados por el gobierno.

Figura 1. Elementos de la estrategia



Fuente: Gray (2015, p. 78).

En conclusión, la estrategia y la política se encuentran profundamente relacionadas. Esto sucede principalmente porque la política plantea unos objetivos y la estrategia los hace alcanzables por medio de la práctica. A pesar de que la política tiene como propósito principal mantener la influencia del líder sobre otros, en la práctica busca la seguridad. Aunque es complicado de lograr, se deben generar estrategias para proteger a los seres humanos y, de esta forma, seguir manteniendo el poder sobre ellos.

/// La seguridad ambiental y su relación con la estrategia

Como se mencionó con antelación, la relación entre seguridad y estrategia es fundamental debido a que muchas estrategias implementadas por individuos, comunidades y organizaciones internacionales tienen como objetivo alcanzar la seguridad colectiva a nivel nacional e internacional. Sin embargo, el concepto de seguridad puede ser interpretado

de diferentes maneras y su definición puede variar según la dimensión analizada.

En primer lugar, a nivel nacional, la seguridad suele estar relacionada con la protección de la integridad territorial, la estabilidad política y social, y los derechos y el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, las estrategias nacionales se orientan hacia la prevención y la respuesta a amenazas internas. En un contexto transnacional, la seguridad se amplía para abarcar la cooperación y la estabilidad entre Estados. Las estrategias internacionales se enfocan entonces en la promoción de la paz, la resolución de conflictos, la no proliferación nuclear, el combate al cambio climático y otros desafíos globales.

Con base en lo que ha sido mencionado, se puede afirmar que existen múltiples definiciones de seguridad. Sin embargo, en lo que concierne a este capítulo, es importante analizar lo que se entiende por seguridad ambiental y por estrategia de seguridad ambiental.

La seguridad ambiental y su contexto

La seguridad ambiental es un tema relativamente reciente, ya que en un principio el concepto de seguridad era vinculado con los asuntos militares de un Estado y no con otro tipo de problemáticas. Teniendo esto en cuenta, las primeras definiciones del concepto de seguridad estuvieron fuertemente relacionadas con la construcción de los Estados modernos y la responsabilidad de estos para garantizar su supervivencia mediante la protección de los individuos que se encontraban en un territorio determinado (Pastrana y Burgos, 2021). Bajo este supuesto, desde el siglo XVII hasta mediados del siglo XX, la seguridad estuvo fuertemente vinculada con la soberanía nacional y la capacidad de los países de protegerse a sí mismos para mantener su autonomía e independencia (Zurlini y Müller, 2008). El Estado que no es capaz de garantizar su seguridad ante amenazas externas e internas, corre el riesgo de perder su soberanía.

Aunque desde mediados del siglo XX diversos políticos reconocían la importancia de preservar la biodiversidad, muy pocos realmente entendieron los retos del cambio climático y la creación de normas internacionales para los setenta estaba bastante retrasada (Kimble, 2005). Asimismo, el medio ambiente no era una prioridad de los Estados, lo que retrasó la creación de políticas públicas para reducir los efectos del cambio climático. No obstante, entre los años setenta y ochenta, surgió

un área científica de estudio encargada de investigar la relación entre las acciones del ser humano y los efectos del cambio climático (Günter, 2008). Estas primeras investigaciones ejecutadas por “el Programa Internacional sobre la Geosfera y la Biosfera (IGBP), el Programa Internacional sobre las Dimensiones Humanas (IHDP) y el Programa Mundial de Investigaciones Climáticas (PMIC)” (Günter, 2008, p. 22, traducción propia) mostraron los efectos perjudiciales del cambio climático y fomentaron un enfoque de los Estados hacia la importancia de la protección del medio ambiente.

Sin embargo, no fue hasta el fin de la Guerra Fría que el tema medioambiental se volvió una temática relevante para los Estados. Esto sucedió como consecuencia del fin de “la confrontación ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética que permitió que el enfrentamiento nuclear dejará de ser el foco de atención y se pudieran identificar nuevas amenazas” (Pastrana y Burgos, 2021, p. 13). Asimismo, la intensificación de relaciones transfronterizas y el incremento de la globalización llevaron a una mayor comprensión de cómo las actividades humanas en un lugar pueden tener repercusiones ambientales en otros sitios. A partir de ello, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo publicó el *Informe Brundtland* en 1987, que planteó por primera vez la noción de desarrollo sostenible y la interdependencia entre el medio ambiente, la sociedad y la economía. Adicionalmente, el informe planteó que la explotación desmedida de la naturaleza tendría consecuencias irreversibles para las generaciones futuras (Pastrana y Burgos, 2021).

Aparte de las iniciativas mencionadas, el medio ambiente también comenzó a tomar relevancia en la disciplina de relaciones internacionales y el concepto de seguridad fue redefinido. Uno de los autores más relevantes que mostró el carácter multidimensional de la seguridad fue Barry Buzan. A partir de ello, el autor afirma que existen cinco nociones de seguridad: la seguridad militar, la seguridad económica, la seguridad política, la seguridad societal y, finalmente, la seguridad ambiental (Buzan, 1991, citado por Pastrana y Burgos, 2021). Según Buzan, la seguridad ambiental se refiere a la capacidad de los Estados para preservar y proteger su entorno y los recursos naturales de los que dependen (Pastrana y Burgos, 2021).

Con base en ello, se puede afirmar que la seguridad es un concepto multidimensional y que dependiendo de la dimensión desde la cual es analizado, su significado cambia. Sin embargo, la política internacional todavía vincula la seguridad con cuestiones militares y si la seguridad

ambiental desafía el enfoque basado en el Estado de las ciencias políticas tradicionales, se debe seguir profundizando académicamente en la definición de este concepto para promover una concepción distinta de la seguridad (Zwierlein, 2018). Teniendo en cuenta lo que ha sido mencionado, la seguridad ambiental es “la seguridad pública relativa frente a peligros medioambientales causados por procesos naturales o humanos ocurridos por ignorancia, accidentes, mala gestión o diseño de los individuos ante la naturaleza y originados dentro o fuera de las fronteras nacionales” (Barbu, Sand y Oprean, 2006, p. 8, traducción propia). Asimismo, la seguridad ambiental se centra en la prevención de conflictos debido a factores medioambientales.

Las tendencias geopolíticas y la seguridad ambiental

Las tendencias geopolíticas actuales están fuertemente relacionadas con la seguridad ambiental y el cambio climático en varios aspectos significativos. Por un lado, la competencia por recursos naturales se ha intensificado debido al cambio climático, lo que afecta especialmente a recursos escasos como agua y tierras fértiles, vitales para la seguridad alimentaria y la supervivencia de las poblaciones. La competencia puede generar tensiones y conflictos internacionales por el acceso a dichos recursos (RAND Corporation, s.f.).

Por otro lado, el número de refugiados ambientales está aumentando debido al cambio climático y sus efectos extremos. Los conflictos y migraciones masivas pueden perturbar la estabilidad regional y generar desafíos geopolíticos para los países receptores. No menos importante, la transición energética que afecta a las dinámicas geopolíticas sobre los recursos energéticos. Los países que se destacan en energías renovables obtienen ventajas, mientras que los dependientes de combustibles fósiles se adaptan.

Por otra parte, el cambio climático ha provocado la creación de acuerdos y coaliciones internacionales para enfrentar este problema global. El Acuerdo de París es un claro ejemplo. La política exterior y las relaciones internacionales incorporan la cooperación y la diplomacia ambiental como elementos significativos. Además, algunos países están considerando la geingeniería para combatir el cambio climático. Las implicaciones geopolíticas de estas tecnologías radican en su capacidad para afectar globalmente los patrones climáticos y las condiciones de vida una vez se decida implementarlas.

En el orden económico, el cambio climático puede causar daños graves en la economía mundial. Daños climáticos extremos, degradación de ecosistemas y rupturas de suministros pueden ocasionar crisis económicas con implicaciones políticas y de seguridad. En cuanto a la seguridad energética y la ciberseguridad, se han convertido en objetivos claves las infraestructuras críticas, como las redes eléctricas y las instalaciones de energía renovable. La seguridad de estas infraestructuras preocupa tanto a nivel nacional como a nivel geopolítico. Por último, la diplomacia del agua toma un lugar preponderante en las agendas ambientales. La gestión de los recursos hídricos compartidos es esencial geopolíticamente en muchas regiones. Disputas por agua pueden causar tensiones entre naciones vecinas.

En definitiva, la seguridad ambiental y el cambio climático han evolucionado para convertirse en temas centrales de la geopolítica contemporánea. Estos desafíos globales no solo tienen implicaciones para la seguridad ambiental, sino que también influyen en las dinámicas políticas, económicas y de seguridad a nivel internacional. Por lo tanto, abordar estos problemas de manera efectiva requiere una cooperación global y una comprensión de sus conexiones con las tendencias geopolíticas actuales, que a su vez se deben gestionar desde el Estado mediante una estrategia de seguridad ambiental.

/// Metodología para estructurar una estrategia de seguridad ambiental

Con base en lo que ha sido mencionado, resulta fundamental evaluar las estrategias metodológicas institucionales que actualmente están en uso. Es relevante recordar que, hasta hace menos de una década, solo Estados Unidos contaba con el procedimiento para el diseño de estrategias institucionales como, por ejemplo, la estrategia de seguridad nacional.

Este análisis y desarrollo de una metodología más amplia garantizarán que las acciones y las políticas ambientales sean efectivas y eficientes. La protección del medio ambiente se ha vuelto un asunto de importancia global, y cada vez más países y organizaciones reconocen la necesidad de una estrategia sólida en este ámbito. La implementación de una metodología apropiada para la seguridad ambiental permitirá a los países y las entidades no solo cumplir con sus responsabilidades en la protección del medio ambiente, sino también enfrentar desafíos

emergentes relacionados con la sostenibilidad, la conservación de recursos naturales y el cambio climático.

Autores y organismos de los EE. UU. han sido esenciales hasta la fecha para el desarrollo de estas herramientas metodológicas. Si bien la mayoría están enfocados en desarrollar la estrategia de defensa nacional, con los ajustes necesarios también pueden ser empleados para crear estrategias de seguridad nacional y, desde esta perspectiva, la de seguridad ambiental. En cualquier caso, los enfoques teóricos desarrollados en los EE. UU. permitirán comprender el estado actual de este campo y respaldar el desarrollo de un enfoque propio para desarrollar una estrategia de seguridad ambiental. Igualmente es oportuno señalar que la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto de Colombia ha desarrollado una metodología propia para formular diferentes tipos de estrategias y no solamente la de seguridad nacional.

La estrategia de seguridad ambiental debe ser vista como la principal herramienta en un proceso cuyo objetivo es salvaguardar de riesgos y amenazas los intereses nacionales y regionales relacionados con el medio ambiente. En este contexto, los gobiernos deben combinar un sistema de planificación a largo plazo, con una gestión del día a día donde las decisiones rápidas y reactivas se vuelven más cruciales. En cualquier caso, la existencia de una estrategia de seguridad ambiental facilita la toma de decisiones que permitan responder con rapidez y precisión a diversas situaciones (Ballesteros Martín, 2016).

¿Por qué necesitamos un enfoque sistémico para la elaboración de la estrategia de seguridad ambiental?

Un método es un procedimiento o enfoque sistemático utilizado para llevar a cabo una tarea o alcanzar un objetivo específico. En general, un método proporciona una serie de pasos o instrucciones que se deben seguir de manera ordenada y coherente para lograr un resultado deseado. En diferentes ámbitos, como la ciencia, la investigación, la educación o la gestión, se emplean métodos para organizar y estructurar el proceso de trabajo, los cuales pueden incluir técnicas, herramientas, estrategias o enfoques específicos que se aplican de manera sistemática para obtener resultados consistentes y confiables.

Cada método especifica el orden y el flujo de acciones que en la práctica facilitarán el logro de un objetivo específico. El enfoque no debe confinar el trabajo del analista en la medida en que le impida agregar

originalidad, razón y experiencia a la investigación. La capacidad de originar, la de pensar creativamente y el uso de la lógica son todos necesarios para la aplicación de cualquier metodología (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014).

Desde estos parámetros, el Estado es una institución esencial para atender las necesidades de los ciudadanos en una sociedad. El Estado desempeña un papel fundamental en la prestación de servicios públicos, la regulación de la sociedad, la protección de los derechos y la promoción del bienestar general. Dentro de sus principales objetivos se encuentra salvaguardar los intereses de la comunidad o, dicho de otro modo, el deber del Estado de velar por la seguridad ambiental, en este caso, es una de sus misiones primordiales. Para lograr sus objetivos, las políticas públicas, aunque no se consideran en sí mismas un método, sino más bien un campo de estudio y un proceso para abordar los desafíos y necesidades de la sociedad a través de la acción gubernamental, utilizan diferentes instrumentos para diseñar, implementar y evaluar estas políticas y son referente esencial en la construcción de las estrategias sin importar su ámbito. Por medio de ellas, los gobernantes trazan objetivos nacionales utilizando un proceso general de planificación de políticas públicas que implica cuatro fases o momentos distintos pero vinculados, a saber: la aparición de los problemas públicos, la decisión política, la implementación y la evaluación (Meny y Thoenig, 1992).

Dicho esto, como se había enunciado, existen diversos métodos teóricos para la elaboración de la estrategia de seguridad nacional, entre otros, el de Barlett, Lykke y Lloyd (Naval War College), el de Drew y Snow (Air University USA), la *Guía estratégica* de Filiberti y Hugler (National Defense University), el de Army War College y la teoría de sistemas. El enfoque integral forma la base de los procesos de diseño utilizados en los citados instrumentos.

Igualmente, y en términos generales de todos los métodos enunciados, existen procedimientos comunes basados en la misma filosofía. La mayoría de ellos están diseñados para la defensa nacional o la toma de decisiones relacionadas con la defensa, sin embargo, se puede argumentar que el enfoque sistemático puede servir de orientación para diseñar una metodología con habilidad para desarrollar y administrar la estrategia de seguridad ambiental.

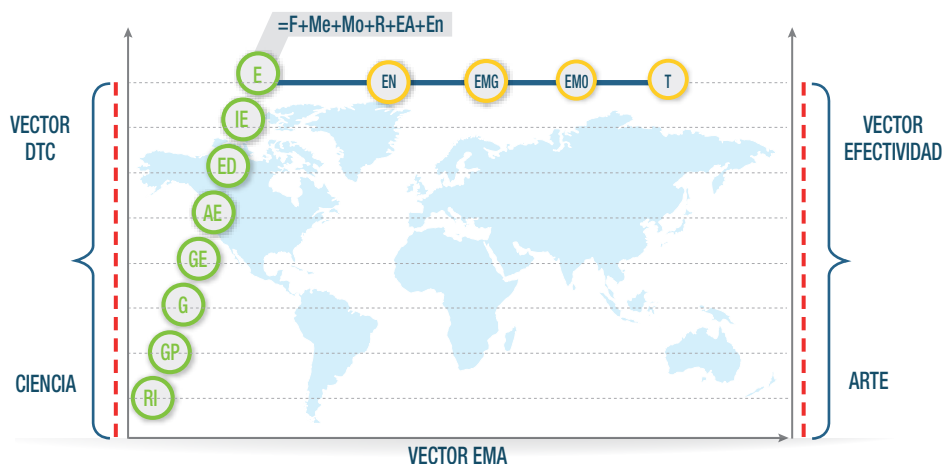
El direccionamiento teórico conceptual de la estrategia militar aplicada como marco de referencia

La conceptualización del modelo de desempeño estratégico propuesto por Sánchez Hurtado, es el objetivo principal de esta sección. Su propuesta ha sido denominada como Modelo Teórico Conceptual de Dirección de la Estrategia Militar Aplicada (Modelo EMA DTC). En este análisis vamos a considerar el instrumento que se compone de una ecuación estratégica y tres vectores: el direccionamiento teórico conceptual (DTC), la estrategia militar aplicada (EMA) y el vector de la efectividad (Sánchez Hurtado, 2012).

La ecuación estratégica

En la figura 2, notamos en el vector DTC que la última variable de la parte superior es la estrategia (E). Su dinámica se puede enmarcar en una ecuación estratégica ($E = F + Me + Mo + R + EA + En$) cuyo resultado incorpora la integración de seis factores esenciales para el análisis estratégico y que también articulan las relaciones de su interdependencia. De este modo, los fines (F) orientan los diversos campos de acción del Estado de manera sincronizada, articulada y bajo el marco de una estructura de autoridad en función del qué, es decir, en la búsqueda de objetivos secuenciales y paralelos que permitan alcanzar resultados estratégicos y contribuyan al estado final deseado.

Figura 2. Modelo EMA DTC



Fuente: elaboración propia.

Los medios² (Me), tangibles e intangibles, se refieren a elementos de muy diversa naturaleza, como la ubicación geográfica, la extensión y la estructura territoriales, los recursos naturales, los aspectos cuantitativos y cualitativos de la población, el nivel de desarrollo cultural, científico y económico, la capacidad industrial, el número y la eficacia de las fuerzas armadas, la moral nacional y, finalmente, una multitud de factores que no pueden considerarse individualmente al medir la verdadera capacidad de una nación para lograr sus objetivos porque son interdependientes o están interrelacionados. Ninguno de ellos por sí solo puede proporcionar una medida justa de la fuerza inherente de cada país (Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

Si los fines corresponden al qué, los modos (Mo) responden al cómo, a la manera en que se emplean los medios para alcanzar resultados que han sido establecidos en los fines. En el desarrollo de estos cursos de acción, se ponen a prueba el ingenio, la creatividad e iniciativa de los estrategas. Con su capacidad de estructuración y articulación de los medios disponibles, aunada al pensamiento disruptivo, pueden formular propuestas que sincronicen y articulen los medios para lograr el cumplimiento de los objetivos. De este postulado se deriva el concepto estratégico, en el que se describe la forma como confluyen los recursos disponibles, indicando las directrices necesarias para su administración y gestión, sin que la iniciativa y creatividad de los sujetos jerárquicos subordinados pierdan su libertad de acción.

Los riesgos (R) se mitigan cuando se realiza un balance adecuado entre fines, modos y medios. El costo beneficio de una estrategia determinada es esencial para la toma de decisiones. Las decisiones estratégicas consideran los riesgos y sus posibles resultados, tanto positivos como negativos, teniendo en cuenta las variables de probabilidad y el impacto, con el fin de evaluar las consecuencias y determinar cuáles efectos estratégicos se podrían aceptar.

La estrategia del adversario (EA) es un elemento crítico en la planificación y gestión estratégica, ya que su comprensión profunda permite

2 Para ser un poco más explícito en cuanto al concepto básico del poder en el poder nacional, el modelo DTC de la EMA fundamenta un concepto primario del "Poder (P) a partir de dos variables: Capacidad, fundamentada en la gestión de los medios (C) y Voluntad (V)" (Sánchez Hurtado, 2012, p. 208), para sobre esta base explicar que el poder nacional (PN) está compuesto igualmente por las mismas dos variables, pero potenciadas: la capacidad nacional (CN), representada en la sumatoria de fuerza de los campos de acción político, psicosocial, económico, y militar; y la variable voluntad política (VP), representada en la decisión asumida por los gobernantes para emplear la capacidad nacional y asumir los riesgos e impactos que estas decisiones representan tanto en el orden interno como externo.

analizar y anticipar las acciones del contrario. Esto implica examinar tanto sus capacidades actuales como sus capacidades potenciales. El adversario empleará sus recursos de manera deliberada, coherente y coordinada para alcanzar sus objetivos estratégicos. En este contexto, la inteligencia estratégica desempeña un papel fundamental: proporciona información crucial que permite obtener una ventaja informativa sobre las intenciones y acciones de una amenaza potencial. Cuanto más conocimiento se tenga sobre el adversario, más eficazmente se pueden reducir los riesgos y gestionar el entorno estratégico. Esta comprensión profunda también aumenta las oportunidades de éxito al permitir la toma de decisiones informadas y estratégicas. En síntesis, la estrategia del adversario y la inteligencia estratégica son elementos esenciales en la seguridad y gestión de riesgos estratégicos. Su análisis adecuado no solo mejora la capacidad de anticipación, sino que también aumenta la eficacia en la toma de decisiones y la gestión de situaciones complejas.

El entorno (En) desempeña un papel crítico en el raciocinio de los formuladores de la estrategia nacional y en la toma de decisiones estratégicas. Comprender el contexto político, económico, social, tecnológico, ambiental y militar en el que se está es esencial para desarrollar estrategias efectivas. En un mundo globalizado todo lo que sucede a nivel mundial tiene un impacto en las regiones y, por lo tanto, en los Estados y organizaciones. El entorno guía a la comprensión del mundo, su visión de una región y su interpretación de un país. Además, influye en la percepción de liderazgo global y las tendencias geopolíticas y permite al estratega relacionar los aspectos externos e internos del entorno estratégico.

Vectores del direccionamiento teórico conceptual de estrategia militar aplicada

Partiendo de que la ecuación estratégica formulada en el acápite anterior es el óbice de este proceso metodológico, su propósito es dotar con las herramientas y los conocimientos necesarios a los profesionales de la estrategia que se desempeñan en el sector gobierno, al igual que a los funcionarios de las organizaciones multilaterales regionales.

En este contexto, el vector direccionamiento teórico conceptual (DTC) representa la aplicación y el conocimiento exclusivamente de ocho disciplinas, afines todas al saber de los estrategas: "Relaciones Internacionales (RI), Geografía Política (GP), Geopolítica (G), Geoestratégica (GE),

Análisis Estratégico (AE), Economía de Defensa (ED), Inteligencia Estratégica (IE) y Estrategia (E)" (Sánchez Hurtado, 2012, p. 134). Sin embargo, estas disciplinas pueden ser variadas por los estrategas y acopladas a las necesidades de su ciencia, o del objetivo que buscan, como sería el caso de la estrategia de seguridad ambiental, la cual requiere una base de conocimientos específicos en orden de formular una propuesta coherente y armonizada (Colombia, Escuela Superior de Guerra, 2019).

El segundo vector, denominado estrategia militar aplicada (EMA), hace referencia a la aplicación de los análisis de las ocho ciencias disciplinares planteadas, en el diseño de estrategias en los niveles establecidos por la doctrina colombiana: estrategia nacional (EN), estrategia militar general (EMG), estrategia militar operativa (EMO), e incluso abarca la aplicación en el campo táctico (T). Este vector se homologa con los alcances de la estrategia de seguridad ambiental, en relación con el logro de sus fines establecidos en los niveles estratégico, operacional y táctico, que deben quedar muy bien definidos puesto que las interacciones con cada uno de ellos contribuyen al fin último de la estrategia.

El tercer y último vector hace alusión a la efectividad, es decir, al arte entendido como las habilidades del líder para lograr que las estrategias sean efectivas y tengan la contundencia necesaria para alcanzar los objetivos propuestos, y para esto el empleo de una metodología de seguimiento y evaluación es necesaria.

/// Acuerdos internacionales en torno a la seguridad ambiental

Con el propósito de alcanzar la seguridad ambiental, los Estados han establecido diversos tratados internacionales para reducir los efectos negativos y transnacionales del cambio climático. Gracias a estas iniciativas, el cuidado del medioambiente y de los recursos naturales se convirtió en una temática importante en las agendas de los Estados. Las primeras iniciativas para la visibilización de la importancia del cuidado del medio ambiente se dieron durante el siglo XIX con el reconocimiento de las sociedades sobre cómo las acciones de los seres humanos podrían afectar significativamente a la naturaleza. Durante esta época, surgieron los primeros grupos que desarrollaron campañas para el cuidado del medio ambiente, como la Real Sociedad para la Protección de las Aves en 1872. A partir de ello, se crearon acuerdos como la Convención para

la Protección de Aves Útiles para la Agricultura, en 1902, o la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas, en 1946 (Hough, 2004).

Posterior a estos hechos, en los años sesenta se incrementaron los efectos del cambio climático, lo que generó que en 1972 se creara la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Hough, 2004). De esta manera, el cambio climático comenzó a ser una parte fundamental de la agenda política internacional. No obstante, no hubo una securitización del medio ambiente ni del cambio climático durante esta época. Para los años ochenta, la mayoría de los efectos nocivos del calentamiento global parecían sentirse solo a nivel nacional y le preocupaban muy poco a la comunidad internacional. No fue hasta 1987 que el *Informe Brundtland* (ver explicación supra) informó sobre la importancia del desarrollo sostenible y la urgencia de construir un crecimiento económico que no degrade al medio ambiente (Pastrana y Burgos, 2021).

Aunque antes de los años noventa ya existían tratados sobre el cuidado de algunas especies³, fue hasta 1992 cuando los Estados establecieron un tratado internacional que buscaba reducir los efectos del cambio climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es un acuerdo adoptado en 1992 durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. El objetivo principal de esta convención es reducir las concentraciones de gases efecto invernadero para evitar cambios abruptos en el sistema climático. El evento desarrollado en Brasil fue uno de los más significativos para la reducción del calentamiento global, ya que reunió a representantes de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil, y sentó las bases para la acción mundial en torno al desarrollo y el medio ambiente (Kimble, 2005).

Posterior a ello, el Protocolo de Kyoto fue adoptado bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1997, para establecer compromisos más precisos y cuantificados de la reducción de emisiones de gases efecto invernadero para los países desarrollados (Kimble, 2005). Este tratado entró finalmente en vigor en 2005, pero algunos países importantes como Estados Unidos no ratificaron

3 Otros ejemplos de tratados anteriores a la Convención Marco de las Naciones Unidas son: el Tratado de Protección de Aves Migratorias (1857), la Convención de Ramsar sobre Humedales (1971), el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973), el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987), entre otros.

el acuerdo porque criticaban el hecho de que solo se enfocaba en las acciones que debían ejecutar los países desarrollados para proteger el medio ambiente y no en los subdesarrollados. En búsqueda de una solución mucho más efectiva al cambio climático, en 2015 se adoptó el Acuerdo de París que tenía objetivos mucho más definidos sobre el calentamiento global. Con base en ello, los países firmantes de este tratado se comprometieron a mantener el aumento de la temperatura anual global por debajo de los dos grados Celsius (Hough, 2021).

En paralelo a los tratados de cambio climático mencionados, también se crearon acuerdos respecto al desarrollo sostenible que destacaron la importancia del cuidado del medio ambiente. La Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) fueron dos documentos adoptados por las Naciones Unidas en el año 2000 para abordar los distintos desafíos del desarrollo. Los ODM consistieron en ocho propósitos que debían ser logrados para alcanzar el desarrollo humano⁴ (Sachs, 2012). El objetivo número siete, enfocado en la sostenibilidad ambiental, demostró la importancia del cuidado del medio ambiente para un desarrollo humano de calidad y enfatizó en la importancia de la distribución de recursos naturales de manera equitativa.

A pesar de la relevancia de los ODM para la visibilización de temáticas medioambientales en la agenda política internacional, en 2015 se establecieron los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Estos son un conjunto de 17 propósitos que buscan lograr un desarrollo de manera mucho más precisa que los ODM. A diferencia de estos, los ODS no solo se enfocaban en las acciones que tienen que realizar los países desarrollados para ayudar a los Estados más pobres, sino que se centran en las acciones que todos los países del mundo deben realizar de manera conjunta para lograr el bienestar global de la presente generación y de las futuras (Sachs, 2012). Asimismo, hay diversos ODS que tratan el tema del medioambiente y de esta manera amplían el campo de acción internacional en torno al cuidado de la naturaleza.

En conclusión, la seguridad ambiental ha ido tomando cada vez más relevancia en la actualidad. Esto se evidencia en la estructuración de acuerdos internacionales que buscan acciones conjuntas entre los Estados para resolver los problemas ligados al cambio climático. Asimismo,

4 Los ocho ODM son: erradicar la pobreza, lograr la educación primaria universal, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud en la maternidad, avanzar en la lucha contra las enfermedades, asegurar un medio ambiente seguro y lograr una sociedad global para el desarrollo.

en los ejemplos mencionados, se demuestra que la seguridad ya no solamente se concibe en términos militares, sino que puede ampliar su campo dependiendo de la dimensión en la cual sea analizada. Esto no significa que la seguridad ambiental no pueda tratar temas militares, políticos y económicos, ya que son relevantes para lograr la protección de la biodiversidad a nivel internacional. Sin embargo, lo que se propone es tratar el concepto de seguridad como un factor multidimensional que no depende de una sola causa, sino de diversos factores y del logro de diferentes objetivos. Debido a la relevancia actual de la seguridad ambiental, las organizaciones internacionales y regionales han adoptado diversas estrategias para cuidar el medio ambiente. Por esta razón es importante definir qué se entiende por estrategia de seguridad ambiental y cómo se aplica esta al contexto regional.

/// Definición de estrategia de seguridad ambiental regional

Como se planteó con antelación de manera general (ver supra), la estrategia es un plan o un conjunto de directrices (Mintzberg, 1978) que llevan a alcanzar unos objetivos específicos, teniendo en cuenta los medios de los que se dispone (Gray, 2016) y el contexto en el cual se desarrollará la actuación (Seijo, 2022). Sin embargo, el significado del término estrategia puede ser modificado (al igual que con el caso del concepto de seguridad) dependiendo de la dimensión desde la cual sea analizado. Si se aplica esta definición al contexto de seguridad ambiental, se puede afirmar que la estrategia de seguridad ambiental es un plan o conjunto de directrices (Mintzberg, 1978) que buscan reducir los peligros medioambientales causados por procesos naturales o humanos originados dentro o fuera de las fronteras nacionales (Barbu, Sand y Oprean, 2006), teniendo en cuenta los medios de los que se dispone (Gray, 2016) y el contexto en el cual se desarrollará la actuación (Seijo, 2022).

A partir de ello, se puede afirmar que para que sea posible el logro de la seguridad ambiental a nivel global, algunas estrategias deben ser ejecutadas para poder reducir los efectos del cambio climático. Aunque los acuerdos internacionales son un tipo de estrategia para reunir esfuerzos entre Estados y conseguir una seguridad ambiental, es difícil, por lo general, que todos los Estados puedan coordinarse entre sí para realizar acuerdos de carácter obligatorio con el propósito de salvaguardar el medioambiente. Debido a ello, la mayoría de cooperación ambiental es

promovida entre los países de una región con el fin de lograr acuerdos y sistemas de información mucho más precisos. Según Westing (2013), "para alcanzar la seguridad medioambiental regional es necesario cumplir dos requisitos principales: a) proteger la calidad del entorno humano y b) explotar los recursos naturales renovables de forma sostenible" (p. 39, traducción propia).

Con base en lo que ha sido mencionado, una estrategia de seguridad ambiental regional es un plan o conjunto de directrices (Mintzberg, 1978) que buscan reducir los peligros medioambientales en una región⁵, garantizando la preservación de un entorno saludable y seguro y utilizando de manera responsable los recursos naturales (Westing, 2013), teniendo en cuenta los medios con los que se dispone (Gray, 2016) y el contexto en el cual se desarrollará la actuación (Seijo, 2022). De acuerdo con ello, se profundizará sobre las estrategias regionales que han adoptado distintos Estados latinoamericanos en torno a la seguridad ambiental.

/// Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe

La seguridad ambiental en América Latina y el Caribe

Aunque muchos de los países latinoamericanos han ratificado los acuerdos internacionales en relación con la protección del medioambiente y la reducción de gases de efecto invernadero, diversas iniciativas regionales se han llevado a cabo con el propósito de lograr la seguridad ambiental regional (Westing, 2013). Hacerlo de esta manera permite que los Estados latinoamericanos puedan coordinarse de manera más precisa para enfrentar las amenazas de seguridad ambiental presentes en la región y de esta forma analizar si se han realizado retrocesos o avances en relación con la protección del medioambiente. Por esta razón, es relevante discutir porque es esencial hablar de seguridad ambiental en América Latina.

En primera instancia, el territorio de América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor vulnerabilidad al cambio climático (ver figura 3), lo que hace urgente que se tomen acciones coordinadas que permitan

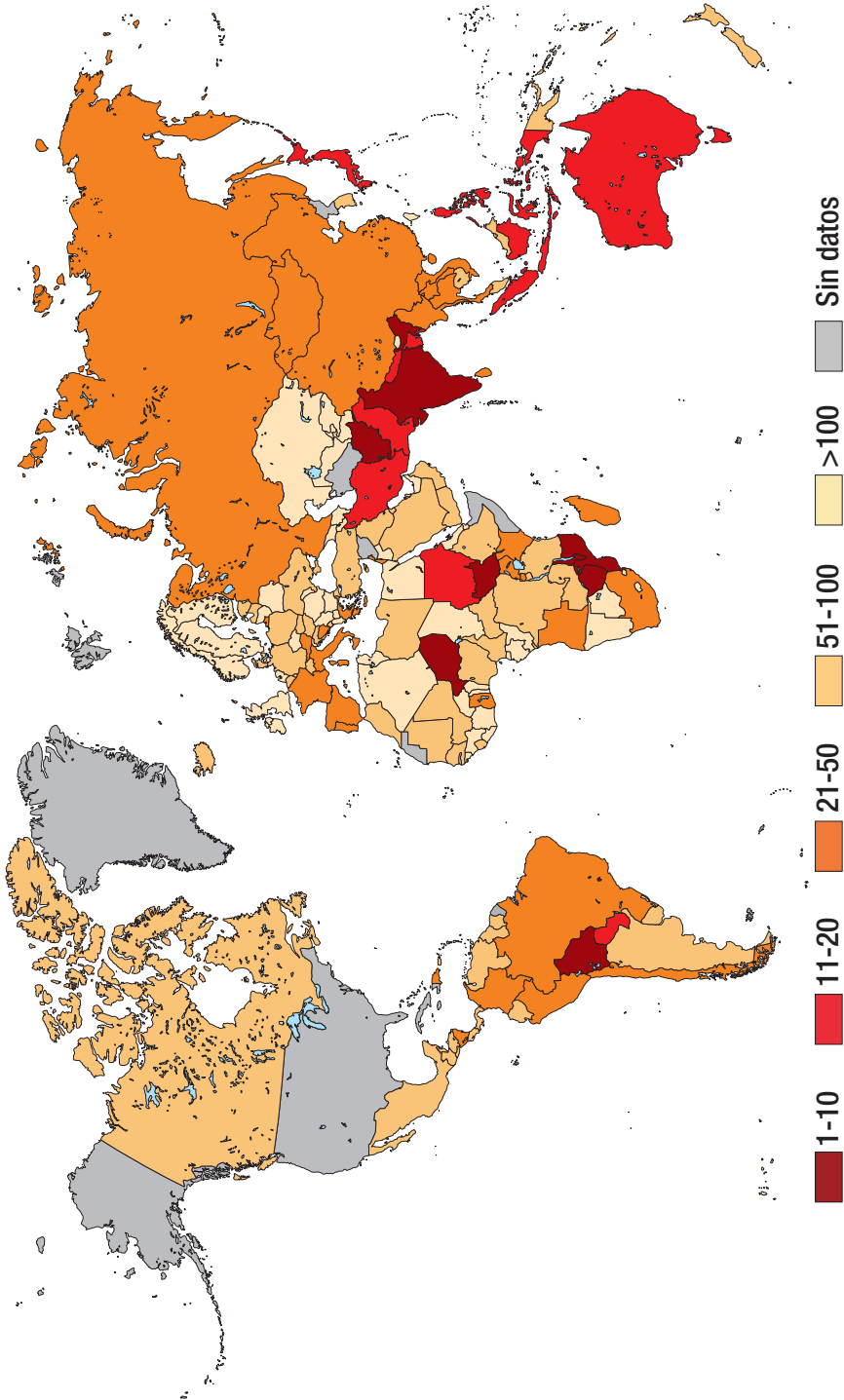
5 Una región es una división geográfica o territorial que se caracteriza por compartir características comunes, ya sean físicas, culturales, económicas, políticas o sociales (Westing, 2013).

regular el aumento de la temperatura global y otras problemáticas medioambientales (Cárdenas, Bonilla y Brusa, 2021). Según Cárdenas, Bonilla y Brusa (2021), “el índice de riesgo climático de Germanwatch sitúa a varios países de América Latina y el Caribe entre los 10 más vulnerables al cambio climático” (p. 30, traducción propia). Esto sucede porque la región afronta diversas amenazas medioambientales. De acuerdo con ello, existen cinco problemas medioambientales presentes en América Latina y el Caribe que hacen que esta región se encuentre en constante fragilidad.

En primer lugar, el tema de la escasez y el manejo del agua es preocupante dentro de la región latinoamericana. Por ejemplo, se predice que para futuros escenarios la región va a sufrir fuertes reducciones de agua (Cárdenas, Bonilla y Brusa, 2021) que afectarán de manera significativa a los Estados latinoamericanos ubicados en zonas áridas. Asimismo, a pesar de que América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor cantidad de agua, este recurso natural es repartido de manera inequitativa, y muchas poblaciones latinoamericanas no tienen acceso a agua limpia y segura por el actual incremento de la población mundial (O’Toole, 2017). Por otro lado, existe una preocupación significativa debido al aumento del nivel del mar, lo cual pone en peligro a las ciudades costeras y a los Estados insulares del Caribe. Esta situación plantea una amenaza sin precedentes para la región, ya que más del 60% de la población latinoamericana y caribeña reside en áreas urbanas situadas en la costa (Pastrana y Burgos, 2021).

En segunda instancia, América Latina y el Caribe está expuesta a inundaciones, huracanes y niveles de agua bajos que pueden comprometer la seguridad energética y dañar las grandes infraestructuras hidroeléctricas que se encuentran en diversos Estados de la región (Cárdenas, Bonilla y Brusa, 2021). A partir de ello, se puede afirmar que Latinoamérica se encuentra sujeta a amenazas en torno a su seguridad energética. En tercer lugar, una de las mayores amenazas medioambientales del cambio climático para la región es la reducción de la biodiversidad. América Latina y el Caribe es reconocida a nivel mundial por su riqueza biológica y por su diversidad. La región alberga una gran variedad de ecosistemas y una amplia gama de especies de fauna y flora cruciales para el ser humano (O’Toole, 2017). Debido al incremento de la industrialización y el cambio climático, diversas especies se han visto afectadas y se ha reducido su cantidad de individuos significativamente, lo que hace urgente tomar acciones coordinadas para su protección.

Figura 3. Índice de riesgo climático mundial para 2019



Fuente: Germanwatch (2021, p. 15).

En cuarto lugar, la región está expuesta a diversos desastres naturales de gran magnitud que aumentan el riesgo de las vidas de miles de personas y afectan de manera significativa a la población más vulnerable (O'Toole, 2017). Asimismo, el aumento del cambio climático ha exacerbado los efectos de los fenómenos climáticos de El Niño y de La Niña, de modo que ha afectado los patrones meteorológicos de diversos países latinoamericanos (Pabón y Montealegre, 2017). Finalmente, existen problemas medioambientales urbanos que también representan una amenaza significativa para la región. Según O'Toole (2017), "la calidad urbana del aire ha disminuido y esto ha incrementado los efectos de gases invernadero" (p. 50, traducción propia). Con base en ello, es importante hablar de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe por su vulnerabilidad frente a distintos desastres naturales que requieren estrategias de seguridad ambiental coordinadas para salvaguardar la naturaleza en la región.

Además, América Latina y el Caribe depende de la exportación de materias primas que muchas de las veces requieren del extractivismo para poder ser producidas. Esto hace que sean necesarias acciones que reformen la naturaleza monoexportadora de los países latinoamericanos para que estos puedan desarrollarse y exportar distintos productos. De acuerdo con O'Toole (2017), "América Latina y el Caribe es responsable de cerca de un tercio de las emisiones mundiales de carbono debidas a cambios en el uso de la tierra" (p. 45, traducción propia). Esto sucede principalmente porque una de las actividades económicas de la región más relevantes es la agricultura, que requiere de la deforestación para la producción de materias primas y alimentos. Adicionalmente, la minería también es una de las actividades económicas esenciales en Latinoamérica y su ejecución puede tener efectos negativos en el medio ambiente (Pastrana y Burgos, 2021).

En este contexto, abordar la seguridad ambiental implica tomar medidas para proteger los recursos naturales, promover prácticas de desarrollo sostenible, fomentar la participación ciudadana y fortalecer la gobernanza ambiental. Esto implica la implementación de políticas y regulaciones efectivas, la promoción de tecnologías limpias y el fomento de la educación ambiental y la conciencia pública (Gligo, Alonso, Barkin, Brailovsky, Brzovic, Carrizosa, Durán *et al.*, 2020). La seguridad ambiental en América Latina y el Caribe no solo es crucial para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, sino también para la conservación de la biodiversidad global y el cumplimiento de los compromisos

internacionales en materia de cambio climático y desarrollo sostenible. Es fundamental trabajar de manera conjunta, tanto a nivel nacional como regional, para abordar estos desafíos y lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente en esta región.

/// Estrategias regionales de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe

Los Estados latinoamericanos y caribeños han ejecutado diversas estrategias de seguridad ambiental para reducir los peligros medioambientales en la región. Sin embargo, debido a que existen múltiples organizaciones regionales en América Latina y el Caribe, es difícil concretar una sola estrategia regional que esté enfocada en el logro de la seguridad ambiental. Asimismo, los procesos de integración en la región han estado permeados por la política en detrimento de la agenda comercial y por la importancia de la soberanía nacional como principio constitutivo del legado latinoamericano (Serbin, 2010). Estos hechos han imposibilitado una integración completa y han afectado de manera significativa el proceso de integración de la región. No obstante, se han identificado algunas estrategias regionales de seguridad ambiental que, aunque no sean aplicadas en todos los Estados, han sido efectivas en algunos.

Con base en ello, se puede afirmar que las organizaciones han creado agencias especializadas para el cuidado del medioambiente (González, 2008; O'Toole, 2017; Vega, 2013; Nitsch, 2022; Lowe y Prieto, 2022; Laguardia, 2017; Narváez, 2012). Asimismo, han generado sistemas de información y de discusión en torno al cambio climático (Vargas, 2012) y han ejecutado proyectos y programas para el cuidado del medioambiente (González, 2008; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2015; CEPAL, FAO y ALADI, 2016; Laguardia, 2017; World Food Programme, 2022; Ortiz y Pasquis, 2012; van Dam y Medina, 2012). Finalmente, las organizaciones regionales han cooperado con otras agencias u organismos internacionales para la protección de distintas especies (Moreno, 2021; Christel y Mohle, 2021) y han realizado tratados regionales entre los Estados miembros para tener acuerdos comunes en torno a la seguridad ambiental (Nitsch, 2022; Christel y Mohle, 2021). Teniendo esto en cuenta, se analizarán las estrategias regionales de seguridad ambiental de la OEA, la CELAC, el MERCOSUR, la CARICOM y la CAN.

Organización de Estados Americanos, OEA

La OEA fue creada en 1948 con el propósito de promover la integración y la cooperación entre los países americanos (OEA, s.f.). Sin embargo, a pesar de que su objetivo fundamental es fortalecer la seguridad y la paz en el continente, también ha implementado medidas respecto al medio ambiente casi desde sus inicios. A través de la Unidad de Recursos Naturales (luego Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio ambiente a partir de 1996), la Organización de Estados Americanos ha prestado asistencia técnica y cooperación para los Estados miembros con el fin de lograr su desarrollo (González, 2008).

Asimismo, en 1990 se fortaleció el cuidado medioambiental después de que la Asamblea General de la organización estableciera el Grupo de Trabajo sobre Protección Ambiental “para identificar las vías y los mecanismos a través de los cuales la OEA pudiera contribuir a la conservación del medioambiente” (González, 2008, p. 130). Posteriormente, este grupo creó en 1991 el Programa Interamericano de Acción para la Conservación del Medio Ambiente (PIACMA) con el propósito de fortalecer las capacidades de los Estados miembros para enfrentar los desafíos ambientales (González, 2008). El PIACMA se enfoca en áreas claves de acción, como la conservación de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos naturales, la prevención y control de la contaminación, el manejo de áreas protegidas, la educación ambiental y la participación ciudadana. A pesar de la importancia del programa, este se fijaba objetivos ambiciosos que no podían ser cumplidos por los escasos recursos e instrumentos con los que disponía la OEA, lo que limitaba la aplicación del proyecto (González, 2008). Asimismo, en la actualidad hay una dificultad para el logro de cooperación regional en torno al medioambiente y las estrategias más específicas que han sido realizadas por la Organización de los Estados Americanos son de carácter nacional.

En cuanto a la dimensión del desarrollo, en 1996 fue creada la Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible (CIDS) como órgano subsidiario del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). Este tuvo el propósito de formular objetivos para respaldar el desarrollo sostenible de los Estados miembros (González, 2008). A partir de ello, la CIDS creó el Programa Interamericano de Desarrollo Sostenible (PIDS) aprobado para el período comprendido entre 2006 y 2009. Este programa estableció los lineamientos y prioridades de la política de la OEA respecto a los ODS y apoyó el intercambio de información y la cooperación entre

distintos países y organismos (Secretaría General de la OEA, 2015). El PIDS más reciente en ser implementado fue el del período de 2017 hasta 2021. Este programa apoyó acciones en seis áreas estratégicas diferentes relacionadas con la gestión sostenible de ecosistemas, el manejo de riesgos de desastres, la gestión integrada de los recursos hídricos y la administración sostenible de la energía, entre otras temáticas (Secretaría General de la OEA, 2016).

Por último, la Organización de los Estados Americanos también ha creado programas y grupos para disminuir los riesgos del cambio climático. De esta forma, se creó en 1999 el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN) con el objetivo de promover la cooperación regional para la mitigación de desastres naturales en el continente americano (O'Toole, 2017). Este comité ha establecido cooperación interregional con la Unión Europea (UE) y otras organizaciones subregionales americanas como la Comunidad del Caribe (CARICOM) (O'Toole, 2017).

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC

Este organismo se creó durante 2010 para promover la cooperación y la unidad de los países de la región latinoamericana. Al ser una organización relativamente reciente, sus estrategias de seguridad ambiental no están completamente establecidas. Sin embargo, se puede destacar la importancia del cuidado del medioambiente en su Plan para la Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Erradicación del Hambre para 2025. Esta es una iniciativa regional que tiene como objetivo garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición adecuada para los ciudadanos que se encuentran dentro de los Estados miembros de la CELAC. A pesar de que el plan está principalmente relacionado con la reducción del hambre, reconoce también la importancia de una gestión responsable de los recursos naturales y una conservación de la biodiversidad para lograr la seguridad alimentaria. Asimismo, afirma que es necesario realizar estrategias para abordar los impactos del cambio climático con el propósito de fortalecer la producción de alimentos (CEPAL, FAO y ALADI, 2016). Si bien es cierto que este plan incluye la importancia del cuidado del medio ambiente, hace falta una propuesta, un programa o un acuerdo dentro de la CELAC fundamentalmente centrado en el cambio climático, la gestión de riesgos de los desastres naturales y la seguridad ambiental.

Mercado Común del Sur, MERCOSUR

El MERCOSUR es una organización regional establecida por medio del Tratado de Asunción en 1991, que promueve la integración económica y comercial entre distintos países latinoamericanos del Cono Sur. Aunque este acuerdo no era completamente expresivo sobre la protección hacia el medioambiente (Moreira, 2010), en su preámbulo presenta la importancia de un uso eficiente de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente (Nitsch, 2022). Sin embargo, se necesitaban mayores iniciativas de seguridad ambiental ante el escenario internacional cambiante de los años noventa.

Es así como en 1992 se crea la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) del MERCOSUR para analizar la legislación de los Estados parte en relación con la seguridad ambiental, y proponer distintas acciones y estrategias con el objetivo de proteger el medio ambiente (Vega, 2013). Posteriormente, “la Declaración de Taranco en 1995 indicó que el REMA debía convertirse en un Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente” (Nitsch, 2022, p. 11), mayormente conocido como el Subgrupo de Trabajo 6. Desde su establecimiento, esta división tuvo el propósito de implementar un sistema de información ambiental entre los Estados, evaluar el proceso de producción de los países miembros para que este sea equitativo y responsable con el medioambiente y analizar las propuestas planteadas por otros subgrupos del MERCOSUR con el propósito de que coordinen con los ODS.

En la búsqueda por expandir el campo de acción del MERCOSUR, el Subgrupo de Trabajo 6 estableció el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente durante su cuarta reunión extraordinaria, en 2001 (Nitsch, 2022). Este se constituyó como el marco jurídico para reglamentar la conservación de los recursos naturales, las diversas acciones de protección del medio ambiente y la cooperación ambiental entre Estados. Asimismo, el acuerdo se propuso incentivar políticas e instrumentos regionales en materia ambiental, brindar apoyo sobre emergencias naturales y promover la educación ambiental a lo largo del Cono Sur (Christel y Mohle, 2021). Paralelo a la ratificación del acuerdo en 2004, se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), encargado de financiar cuatro programas: Convergencia Estructural, Desarrollo de la Competitividad, Cohesión Social y Fortalecimiento del Proceso de Integración y de la Estructura Institucional (Moreira, 2010). Aunque la financiación a la protección medioambiental no se encuentra

específicamente en ninguno de los programas, un proyecto ambiental puede calificar en alguno de ellos.

Aparte de las estrategias mencionadas, el MERCOSUR creó el Protocolo en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales en 2004 y la Estrategia de Biodiversidad en 2006. La primera iniciativa fue planteada con el objetivo de promover la cooperación entre los Estados para enfrentar los desastres naturales, con base en prevención, mitigación, alerta, respuesta, reconstrucción y recuperación ante emergencias medioambientales. Por otro lado, la segunda estrategia tuvo el propósito de conservar la biodiversidad a lo largo de la región y aunque no contempla acciones concretas y medidas obligatorias para los Estados, busca generar mayor conocimiento sobre la biodiversidad y la importancia de su conservación (Christel y Mohle, 2021).

Por último, el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur, planteado en 2019, ha sido una de las propuestas medioambientales más recientes para salvaguardar la naturaleza. Esta asociación pretende que ambas organizaciones regionales incrementen sus relaciones económicas y comerciales, pero priorizando el desarrollo efectivo de los ODS y la protección al medio ambiente. Sin embargo, no se ha logrado ratificar el acuerdo porque los Estados miembros de MERCOSUR están más concentrados en fomentar el libre comercio entre las organizaciones regionales, mientras que la UE pone mayor énfasis en la seguridad ambiental (Moreno, 2021). A pesar de ello, la iniciativa es relevante para establecer una asociación interregional entre diversos Estados.

Comunidad del Caribe, CARICOM

La CARICOM fue establecida en 1973 con el objetivo de integrar la región caribeña en temas económicos, comerciales, políticos y educativos (Lowe y Prieto, 2022). Dentro de las organizaciones subregionales, esta es la más que ha implementado proyectos, programas y agencias para la reducción de desastres naturales, la cooperación en torno a la protección del medioambiente y su relación con el desarrollo sostenible. La primera estrategia de seguridad ambiental aplicada en la organización fue la creación del Caribbean Environmental Programme (CEP), establecido en 1981 "cuando un grupo de países caribeños buscó el apoyo del PNUMA⁶ para proteger ecosistemas costeros de la región del Gran Caribe" (Laguardia, 2017, p. 54).

⁶ PNUMA es la sigla del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Posterior a ello, se fundó en 1991 la Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias para Desastres (Caribbean Disaster Emergency Management Agency, CDMA) con el fin de promover respuestas colectivas ante los desastres naturales en la región (Lowe y Prieto, 2022). El establecimiento del CDEMA fue un paso importante para demostrar la relevancia del medioambiente en el Caribe. Sin embargo, el ente solo estuvo enfocado en un principio en los riesgos de las catástrofes naturales y, por lo tanto, se hizo necesario plantear otras estrategias que cubrieran más temas con relación a la seguridad ambiental. En la búsqueda por ampliar el espectro del cuidado de la naturaleza, en 2002 se crea el Caribbean Community Change Centre para coordinar entre los Estados miembros los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático (Laguardia, 2017). Esta agencia especializada sirve como repositorio de datos sobre las estrategias implementadas por los países parte de la CARICOM para la lucha contra el cambio climático y proporciona asesorías para los Estados miembros (Laguardia, 2017).

Aunque estas iniciativas de creación de agencias especializadas fueron relevantes, se necesitaba un programa regional que pudiera ser aplicado a los países de la organización. Así fue como, en 2012, los jefes de Estado de la CARICOM aprobaron el Plan de Implementación para el Marco Regional para lograr Desarrollo en la Resiliencia al Cambio Climático (Laguardia, 2017). Este plan definió estrategias claras para hacer frente al cambio climático hasta 2021 por medio de inversiones, la propuesta de un sistema de monitoreo y evaluación y el trabajo conjunto de distintas organizaciones (Laguardia, 2017). Un año después, la Comunidad del Caribe instauró la Estrategia sobre Crimen y Seguridad en la cual se securitizaron los asuntos medioambientales, pero como riesgos potenciales (Lowe y Prieto, 2022). Los desastres naturales se identificaron como amenazas sustanciales dentro de la estrategia, mientras que el cambio climático se identificó como riesgo a futuro.

Por último, con respecto a las iniciativas más recientes, la CARICOM estableció el Plan Estratégico para el período de 2015 hasta 2019 en el que los Estados miembros se comprometieron con la continuación de una buena gestión del medio ambiente y protección de los recursos naturales (Laguardia, 2017). Asimismo, se comprometieron a capacitar a los pueblos de la comunidad para enfrentar los efectos de los desastres naturales. Aparte de este programa, la CARICOM instituyó el Plan Estratégico Plurinacional para el Caribe 2022-2026 para ayudar a los países miembros a lograr la seguridad alimentaria. A pesar de que este plan no

aborda directamente estrategias relacionadas a la seguridad ambiental, para lograr mejorar la nutrición en la región es necesario implementar estrategias de protección del medioambiente. Por ejemplo, en el plan se recalca la importancia de promover una agricultura sostenible mediante prácticas que reduzcan la contaminación, conserven el agua y protejan la biodiversidad (World Food Programme, 2022). En conclusión, la CARICOM ha sido una de las organizaciones subregionales que más han implementado estrategias en torno al cuidado del medio ambiente.

Comunidad Andina, CAN

Por último, la CAN también ha sido una de las organizaciones subregionales que más estrategias ha adelantado para el logro de la seguridad ambiental. Una de las iniciativas más relevantes ha sido la creación de los sistemas de información ambiental, enfocados en generar políticas efectivas de gestión ambiental y facilitar la sistematización de la información sostenible desde los años noventa. Los sistemas de información más relevantes de la CAN son el Sistema de Prevención Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD) y el portal GeoSUR. El primero de ellos ayuda a tomar decisiones en torno a la identificación de riesgos de desastres naturales, mientras que el segundo sirve para la adopción de decisiones estratégicas respecto a la seguridad medioambiental (Vargas, 2012).

Aparte de lo mencionado, la CAN ha adoptado proyectos, planes y programas en torno a distintas áreas temáticas relevantes dentro de sus países miembros. Por ejemplo, creó el programa BioCAN para la protección de la biodiversidad en la Amazonia y la ejecución de estrategias que proponen una gestión responsable de los recursos naturales en este territorio. Adicionalmente, este programa busca un posicionamiento de la región amazónica en las agendas de los Estados miembros para generar políticas coordinadas entre los mismos (Ortiz y Pasquis, 2012). Otro ejemplo de los proyectos ejecutados por la CAN es el ECOBONA. Este es un plan subregional para la gestión social de los ecosistemas forestales andinos en colaboración con el Estado suizo (van Dam y Medina, 2012), que ha impulsado iniciativas en países como Bolivia y Perú para la protección de los hábitats forestales.

Por último, la Comunidad Andina ha implementado políticas para la gestión del riesgo de desastres con otras organizaciones regionales. En julio de 2002, "el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores

(CAMRE), reunido en Lima, Perú, creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)" (Narváez, 2012, p. 129). Posterior a su creación, el CAPRADE creó la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres a fin de que los Estados miembros tengan una referencia común para la gestión de desastres (Narváez, 2012).

Las estrategias mencionadas y la mayoría de las iniciativas realizadas por la CAN se han basado en propuestas nacionales de los países parte que han aportado a la información sobre la protección medioambiental. Esto ha posibilitado fortalecer las estrategias en torno a la seguridad ambiental de la Comunidad Andina y generar respuestas coordinadas al cambio climático.

/// La necesidad de una estrategia regional de seguridad ambiental más robusta

Como se pudo observar en las iniciativas realizadas por las organizaciones regionales y subregionales, existen diversas estrategias de seguridad ambiental. Sin embargo, falta mucho más trabajo por parte de estas organizaciones para lograr una gobernanza medioambiental efectiva. Aunque existen diversos grupos, planes, programas, acuerdos y proyectos, muchos de ellos están relacionados con otras temáticas, lo cual resta relevancia a los asuntos ambientales en la agenda de los Estados miembros de estas organizaciones. Asimismo, la mayoría de las iniciativas propuestas son de carácter no vinculante para los países, lo que hace que muchos de los Estados parte no ejecuten las estrategias. Aparte de lo mencionado, falta una mayor divulgación de los acuerdos, proyectos y planes en torno a la seguridad ambiental. A pesar de que hay una buena cantidad de información sobre estas iniciativas, muchas de ellas quedan en la oscuridad por la falta de divulgación de las estrategias en los distintos medios de comunicación y en las páginas de los organismos regionales.

Adicionalmente, la existencia de varias iniciativas regionales y subregionales respecto a la seguridad ambiental hace difícil establecer una única estrategia regional para todos los Estados de América Latina y el Caribe. Si bien es cierto que cada organización regional tiene objetivos diferentes y necesita de proyectos distintos según las necesidades de sus Estados miembros, también es cierto que falta una estrategia

mucho más robusta de seguridad ambiental destinada a toda la región en conjunto. Por último, en los ejemplos descritos se puede observar que algunas organizaciones se encuentran más avanzadas que otras en materia medioambiental. Esto demuestra una falta de integración y coordinación entre los Estados latinoamericanos y caribeños para el logro de la seguridad ambiental.

Con base en lo que ha sido mencionado, es fundamental contar con una estrategia regional de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe debido a la riqueza y la diversidad de sus ecosistemas, así como a los desafíos ambientales que enfrenta la región. Una estrategia regional de seguridad ambiental permitiría abordar de manera integral los problemas transfronterizos, como la deforestación, la contaminación, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, que no se limitan a las fronteras nacionales y requieren una cooperación efectiva entre los países. Además, una estrategia regional promovería la armonización de políticas y la colaboración en la implementación de medidas de conservación, gestión sostenible de recursos naturales y adaptación al cambio climático, lo cual fortalecería la resiliencia de la región y garantizaría un futuro sostenible para las generaciones venideras.

/// Conclusiones

Las estrategias han sido utilizadas en distintos ámbitos de la vida del ser humano para resolver problemas políticos, económicos, sociales y culturales entre los individuos. Esto ha generado que las estrategias sean fundamentales para el alcance de objetivos, la superación de desafíos y la adaptación a entornos cambiantes. Con base en ello, se puede afirmar que el concepto de estrategia se encuentra en distintas disciplinas y dimensiones.

En el caso de la relación entre la estrategia y la política, la política define las metas y prioridades, mientras que la estrategia determina cómo se ejecutarán esos objetivos de manera efectiva y eficiente. A partir de ello, la estrategia se convierte en el medio para materializar las aspiraciones políticas a través de acciones planificadas, ajustándose a las cambiantes circunstancias y buscando maximizar las posibilidades de éxito. A través de esta interconexión, la política establece el qué y la estrategia responde al cómo, de modo que ambas forman un engranaje vital en la formulación y la consecución de objetivos en un mundo en constante evolución.

Teniendo en cuenta lo que ha sido mencionado, la materialización de la relación entre la estrategia y la política puede ser evidenciada en el propósito que poseen los líderes políticos de alcanzar la seguridad. Esto quiere decir que distintas estrategias son utilizadas por los individuos para la consecución de objetivos que garanticen la seguridad de una sociedad. Aunque fundamentalmente se han utilizado estrategias en los Estados para la obtención de una seguridad militar, la transnacionalización del cambio climático y los desastres naturales hace necesario que los Estados y las organizaciones regionales ejecuten estrategias conjuntas para asegurar la seguridad de los individuos ante los desafíos climáticos. Por esta razón, hablar de estrategias de seguridad ambiental se hace relevante en un contexto de incertidumbre frente al cambio climático.

Con respecto a América Latina, se observó a lo largo del texto que esta región tiene múltiples amenazas medioambientales que afectan de manera significativa a los individuos de diversos Estados. Por lo tanto, se ha vuelto fundamental el establecimiento de estrategias que puedan solucionar los problemas climáticos que se presentan en la región. No obstante, aunque existen algunas iniciativas para el logro de la seguridad ambiental en América Latina y el Caribe, hace falta mucho más trabajo por parte de las organizaciones regionales y los Estados latinoamericanos para lograr una gobernanza medioambiental efectiva. Antes de hablar sobre seguridad ambiental en la región, se necesitan procesos de integración mejor establecidos en los que los Estados latinoamericanos puedan llegar a estrategias comunes en torno al manejo del cambio climático.

Referencias

- Ballesteros Martín, M. Á. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- Barbu, C.; Sand, C. y Oprean, L. (2006). *Introduction to environmental security*. En R. N. Hull, C. Barbu y N. Goncharova [eds.], *Strategies to Enhance Environmental Security in Transition Countries* (pp. 3-12). Nueva York: Springer, 2006.
- Cárdenas, M.; Bonilla, J. P. y Brusa, F. (2021). *Climate policies in Latin America and the Caribbean: success stories and challenges in the fight against climate change*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL, FAO y ALADI (2016). *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre CELAC 2025: elementos para el debate y la cooperación regionales*. <https://www.fao.org/3/i6002s/i6002s.pdf>
- Christel, L. y Mohle, E. (2021). *El Mercosur como espacio impulsor de gobernanza ambiental: desafíos, potencialidades y límites*. Jornadas de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. https://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/jornadas/files/2021/PAPERS/Christel%20_%20Mohle.pdf
- Díez de Castro, E. y Martín, F. (1992). En torno al concepto de estrategia. En *Tendencias actuales de administración de empresas* (pp. 65-80). Universidad de Sevilla.
- Escuela Superior de Guerra (2019). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018-2028*. Bogotá: ESDEG.
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A history*. Oxford: Oxford University Press.
- Fuerzas Militares de Colombia (1996). *Manual de seguridad y defensa nacional*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Germanwatch (2021). *Global Climate Risk Index 2021*. <https://www.germanwatch.org/en/19777>
- Gligo, N., Alonso, G., Barkin, D.; Brailovsky, A.; Brzovic, F.; Carrizosa, J.; Durán, H. y otros (2020). *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. CEPAL.

- González, F. (2008). OEA, medioambiente y desarrollo sostenible. *Diálogo Político*, 25(4), 129-155. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3997514>
- Gray, C. S. (2015). *The Future of Strategy*. John Wiley & Sons. <https://www.wiley.com/en-kr/The+Future+of+Strategy-p-9780745687933>
- Gray, C. S. (2016). *Strategy and Politics*. Routledge. <https://www.routledge.com/Strategy-and-Politics/Gray/p/book/9780415714778>
- Günter, H. (2008). *Introduction: Facing Global Environmental Change and Sectoralization of Security*. En, H.Günter [ed.], *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts* (pp. 19-42). Londres: Springer.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Bogotá: Quad/Graphics.
- Hough, P. (2004). *Understanding global security*. Routledge.
- Hough, P. (2021). *Environmental Security*. Routledge. <https://www.routledge.com/Environmental-Security-An-Introduction/Hough/p/book/9780367536145>
- Kimble, M. (2005). *Climate Change: Emerging Insecurities*. En F. Dodds y T. Pippard [eds.], *Human and environmental security: An agenda for change* (pp. 103-114). Earthscan.
- Laguardia, J. (2017). Gobernanza ambiental en el Caribe de la Caricom para la gestión del cambio climático. *Entretextos*, 9(27), 1-21. <https://doi.org/10.59057/iberoleon.20075316.201727260>
- Lowe, L. y Prieto, P. (2022). *Avances y retos de la gobernanza multilateral de la seguridad ambiental en el Caribe*. Policy Paper Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental, KAS.
- Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in Strategy Formation. *Management Science*, (24), 934-948.
- Moreira, A. C. (2010). La protección ambiental en los procesos de integración: aportes para cubrir un déficit del Mercosur. En *Anuario Mexicano*

de *Derecho Internacional* (pp. 211-232). <https://www.redalyc.org/pdf/4027/402740628007.pdf>

Moreno, A. (2021). El Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE ¿Una oportunidad para impulsar el desarrollo sostenible en el Mercosur? *Latitud Sur*, (16), 7-22.

Narváez, L. (2012). 10 años de políticas regionales para la gestión del riesgo de desastres: avances y retos a futuro. *Revista de Integración CAN*, 1(9).

Nitsch, R. (2022). *Cono Sur, gobernanza ambiental y ODS: Mercosur y el medio ambiente*. Policy Paper Red de Seguridad Ambiental, KAS.

O'Toole, G. (2017). *Environmental Security in Latin America*. Routledge.

OEA (s.f). *La Organización de los Estados Americanos*. <https://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea72s/ch26.htm>

Ortiz, N. y Pasquis, R. (2012). Importancia estratégica de la Amazonía de la comunidad andina y retos regionales para la gestión sostenible de la biodiversidad. *Revista de Integración CAN*, 1(9)

Pabón, J. D. y Montealegre, J. E. (2017). *Los fenómenos de El Niño y de La Niña, su efecto climático e impactos socioeconómicos*. Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Colección Jorge Álvarez Lleras.

Pastrana, E. y Burgos, M. (2021). *Seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: evolución y desafíos para el siglo XXI*. Policy Paper Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental, KAS. <https://www.kas.de/es/web/energie-klima-lateinamerika/einzeltitel/-/content/seguridad-ambiental-en-america-latina-y-el-caribe-evolucion-y-desafios-para-el-siglo-xxi>

RAND Corporation (s.f.). *Peering into the Crystal Ball. Holistically Assessing the Future of Warfare*. https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10073.html

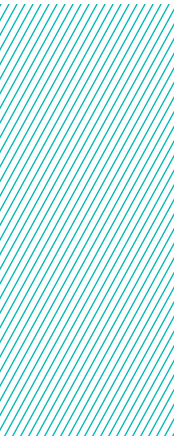
Sachs, J. D. (2012). From millennium development goals to sustainable development goals. *The Lancet*, 379(9832), 2206-2211. <http://peoplebuildingbettercities.org/wp-content/uploads/2013/04/MDGs-to-SDGs-Lancet.pdf>

- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la mente de los estrategas*. Bogotá: Legis S.A.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA (2015). *Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (PIDS): implementación y logros 2010-2014*. http://www.oas.org/es/sedi/dsd/PIDS_espanol_web.PDF
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA (2016). *Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible 2016-2021*. https://www.oas.org/en/sedi/pub/PIDS_ESP_2017.pdf
- Seijo, J. (2022). *Hacia el quinto paradigma de la estrategia*. Documento Marco IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2022/%20DIEEM03_2022_JOSSEI_Estrategia.p%20df%20y/o%20enlace%20bie3
- Serbin, A. (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos* (Vol. 15). Buenos Aires: CRIES.
- Van Dam, C. y Medina, G. (2012). El trabajo en la temática ambiental en los Andes: valor agregado del trabajo regional. *Revista de Integración CAN*, 1(9).
- Vargas, R. D. (2012). Sistemas de Información Ambiental en la Comunidad Andina. *Revista de Integración CAN*, 1(9).
- Vega, M. E. (2013). *El medioambiente como un problema de seguridad en el regionalismo*. Universidad de Buenos Aires.
- Verity, J. (2012). Strategy and Human Nature. En *The New Strategic Landscape* (pp. 87-105). Londres: Palgrave Macmillan.
- Von Clausewitz, C. (1976). *On War* [editado y traducido por Howard, M. y Paret, P.]. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Westing, A. H. (2013). *From Environmental to Comprehensive Security*. Londres: Springer.
- World Food Programme (2022). *Plan estratégico plurinacional para el Caribe (2022-2026)*. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000135936

Zurlini, G. y Müller, F. (2008). Environmental security. En *Encyclopedia of Ecology*, vol. 4 (pp. 1350-1356). https://www.researchgate.net/publication/235698902_Environmental_Security

Zwierlein, C. (2018). Historicizing environmental security. *European Journal for Security Research*, 3(1), 1-13.

Estrategias de seguridad ambiental en la región Caribe



Las amenazas y los desafíos de la seguridad ambiental en la región Caribe

Louise Anne Lowe* y Paula Prieto Ararat**

-
- * Polítóloga e internacionalista de la Universidad de Aberdeen (Escocia) y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Ha sido profesora de cátedra en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y profesora de seminario en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como profesional en comunicaciones y gestión de proyectos en la Corporación Centro de Excelencia en Ciencias Marinas (CEMarin) y hace parte de la Red de Seguridad Ambiental del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer. Ha publicado numerosos capítulos de libros sobre temas de relaciones internacionales, enfocados en la gobernanza de los problemas ambientales. Contacto: louisel100@yahoo.co.uk
 - ** Polítóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido). Actualmente se desempeña como profesional de apoyo a la gestión de investigación del programa de Maestría en Ciencias Militares Aeronáuticas de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana y es miembro de la Red de Seguridad Ambiental del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer. Contacto: paulaprietoararat@gmail.com y paula.prieto@epfac.edu.co

/// Introducción

El Caribe es una zona que, por su naturaleza y sus características físicas y geográficas, alberga una amplia gama de recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Es justamente esta riqueza biológica, sumada a que posee ecosistemas especialmente delicados, lo que convierte a las costas e islas del Caribe y sus aguas en un territorio estratégico y vulnerable para el aprovechamiento de sus recursos en el desarrollo de actividades ilícitas y criminales.

Los cambios y daños ambientales pueden generar condiciones económicas, políticas y sociales más propicias para ciertas actividades delictivas. Por ejemplo, el aumento de las temperaturas y la escasez de agua pueden intensificar conflictos por recursos naturales, tierras agrícolas y fuentes hídricas, lo que alimenta conflictos y tensiones entre comunidades. En este sentido, se requiere una conceptualización holística sobre qué entendemos por 'seguridad'. La degradación ambiental se ha denominado como el *ultimate security issue*, dado que incide en todos los aspectos de la sociedad y sus efectos tienen consecuencias para todos los miembros de las comunidades, sin distinguir clase social, raza o nacionalidad (Pastrana Buelvas y Burgos Giraldo, 2021). Y por otro lado, las amenazas a la seguridad 'tradicional' —es decir, las amenazas relacionadas con las actividades delictivas— suelen ocasionar daños ambientales, lo cual resulta en un círculo vicioso en que los dos aspectos se agravan mutuamente. En ambos casos, suelen ser los países y los grupos sociales históricamente marginalizados los que sienten los impactos negativos de manera más fuerte: "en los países de bajos ingresos, las muertes, la miseria y las amenazas existenciales por el clima extremo son mucho más probables" (Germanwatch, 2021, p. 4).

El presente capítulo pretende identificar principales amenazas, riesgos y desafíos en la región Caribe en torno al concepto de la seguridad ambiental. Por lo tanto, comienza con una breve exploración de la relevancia del concepto de la seguridad ambiental aplicada al caso del Caribe, en la cual se entiende que la seguridad ambiental es un elemento clave en la seguridad multidimensional. En segundo lugar, se identifican los cambios y daños ambientales más importantes en la región y cómo estos inciden en la seguridad. Luego, se analiza cómo los diversos fenómenos relevantes desde la seguridad tradicional representan amenazas en el plano de la seguridad ambiental, con muchos ejemplos concretos que demuestran la escala de las amenazas y los desafíos que enfrenta la región Caribe hoy en día. El capítulo cierra con unas reflexiones sobre el estado actual de las amenazas y los desafíos de la seguridad ambiental en el Caribe más unas recomendaciones dirigidas a diversos actores relevantes, tanto en la región como a nivel global.

/// La seguridad ambiental en la región Caribe

La región Caribe es idónea para realizar un análisis de la seguridad ambiental por varias razones. Primero, como América Latina en general, tiene bajos niveles de conflictos interestatales; entonces, es poco probable que las amenazas a la seguridad ambiental resulten en conflictos interestatales, al menos a corto o mediano plazo (Franchini y Viola, 2019). Esto la hace un caso de estudio relevante para analizar una seguridad multidimensional que va más allá de la seguridad tradicional y que abarca las dimensiones ambientales.

La seguridad multidimensional se enfoca en el individuo y no en el Estado, y considera las interconexiones estrechas entre distintos campos, como la seguridad humana —que toma en cuenta las dimensiones económicas, de alimentación y salud, comunitarias y políticas— y la seguridad ambiental —que considera el uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales, y la mitigación de riesgos asociados con los cambios y daños ambientales— (Lowe y Prieto Ararat, 2022), además de la seguridad energética de los individuos, las comunidades y los Estados enteros.

Para la mayoría de los países caribeños, su condición de pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) implica que tienen condiciones y necesidades particulares, las cuales son distintas a las de los Estados de Centroamérica y Suramérica. Dicho eso, también son muchos los países

ribereños de Centroamérica y Suramérica que tienen territorios costeros en el Caribe, e incluso entre los mismos PEID sus amenazas principales no son homogéneas. Por lo tanto, es también necesario abarcar y diferenciar entre estas naturalezas distintas, e identificar cómo esta heterogeneidad se materializa en amenazas y prioridades diferentes a lo largo de la cuenca caribeña.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los daños y cambios ambientales pueden ser amenazas en sí o multiplicadores de otros fenómenos que se consideran amenazas a la seguridad. El cambio climático, en particular, se considera como un multiplicador de amenazas porque incide en y exacerba otros problemas y amenazas que surgen de la pobreza, de las divisiones y desconfianzas entre distintos actores y frente a las instituciones y los procesos del manejo de los recursos, entre otros factores (Secretario General de las Naciones Unidas, 11 de septiembre de 2009). Esta visión del cambio climático refleja una conceptualización holística de seguridad multidimensional, y da espacio para la consideración de los cambios y daños ambientales como amenazas.

Dicho eso, también la seguridad ambiental en el Caribe es relevante porque la región sí enfrenta desafíos importantes en materia de la seguridad 'tradicional', como la violencia intergrupal y la violencia interpersonal, fenómenos estrechamente relacionados con el crimen organizado y particularmente el crimen organizado transnacional (COT), como el narcotráfico (Franchini y Viola, 2019; Fuller, Kurnoth y Mosello, 2020). Como ya se mencionó, y se mostrará más adelante con ejemplos concretos a lo largo de la región Caribe, estas amenazas 'tradicionales' a la seguridad también suelen ocasionar degradación ambiental. La fuerza del COT en el Caribe se debe en parte a su ubicación geográfica en el hemisferio occidental, entre algunos países productores de estupefacientes y algunos de los mercados más grandes de consumo (Bureau of Western Hemisphere Affairs, 27 de mayo de 2010).

En este sentido, un elemento clave en la seguridad —bajo cualquier conceptualización— de la región Caribe es la seguridad marítima, porque incluso en escenarios sin conflictos hay desafíos importantes en el monitoreo de las actividades que ocurren en los mares de la cuenca Caribe. El Departamento de la Armada de los Estados Unidos (EE. UU.) sostiene que "los océanos están creciendo en importancia como arterias de la economía global y callejones traseros del inframundo criminal"

(US Department of the Navy, 2007, p. 5). Por lo tanto, la lucha contra las amenazas tanto a la seguridad tradicional como a la seguridad multidimensional y ambiental que ocurren en el mar Caribe es clave hoy día, en términos de luchar contra las actividades delictivas, proteger las operaciones de comercio y turismo y evitar las migraciones irregulares.

Tomando en cuenta lo anterior, el próximo apartado del presente capítulo analiza la relación entre los cambios y daños ambientales y la seguridad ambiental en la región Caribe, en el marco de la seguridad multidimensional.

/// Una mirada sobre la degradación ambiental y la seguridad ambiental en el Caribe

El cambio climático

Desde el año 2003, la Organización de Estados Americanos —en la cual los Estados caribeños representan más de la mitad de los miembros— reconoció en su Declaración sobre la Seguridad en las Américas que el cambio climático global puede constituir una amenaza, una preocupación o un desafío para la seguridad de los Estados del hemisferio (OEA, 2003). El uso explícito aquí de la palabra *amenaza* es de destacar, por cuanto refleja una consideración, desde hace veinte años, sobre la relación del cambio climático con campos tradicionalmente aislados del ambiental, como fue históricamente el de la seguridad.

Hoy en día, el cambio climático es, sin lugar a dudas, el macroproblema ambiental que más representa una amenaza a la seguridad multidimensional y ambiental en la región Caribe. En términos generales, según el Índice de Riesgo Climático Global de 2021, las Bahamas fue el tercer país a nivel global más afectado por eventos climáticos en el año 2019, y entre 2000 y 2019, Puerto Rico, Haití y las Bahamas ocuparon los puestos primero, tercero y sexto, respectivamente (Germanwatch, 2021).

El cambio climático se manifiesta en un conjunto amplio y diverso de impactos en los ecosistemas y, por lo tanto, tiene consecuencias directas en las actividades humanas, sean estas consecuencias de carácter inmediato o de largo plazo. De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), el cambio climático está teniendo, y tendrá aún más en el futuro, diversos impactos en el Caribe como: temperaturas terrestres y oceánicas

más altas; mayor aridez; sequías ecológicas y agrícolas más severas; reducciones en las lluvias en ciertas épocas del año; mayor acidificación del océano; aumentos en el nivel del mar, en la erosión y las inundaciones costeras; y ciclones tropicales más fuertes (IPCC Working Group I, 2023).

Como ya se mencionó, los impactos del cambio climático se sienten de manera diferenciada a lo largo de la región Caribe. Por ejemplo, las alteraciones en los patrones de lluvia no tienen la misma incidencia, se ven eventos de lluvia más intensos en el norte del Caribe y condiciones más secas en el sur (McClellan *et al.*, 2015, citados en Fuller, Kurnoth y Mosello, 2020). Es el caso de San Vicente y las Granadinas, donde los niveles de precipitación han disminuido 8,2 mm (-5,7%) cada diez años desde 1960, mientras en Guyana la precipitación mensual ha aumentado 4,8 mm por mes cada diez años desde 1960 (USAID, 2018, citada en Fuller, Kurnoth y Mosello, 2020).

Estos fenómenos climáticos tienen impactos en todas las esferas de la actividad humana en la región Caribe. La literatura en esta área sugiere que el cambio climático tiene impactos en los asuntos políticos internos de los Estados, incluso en el ámbito de la seguridad. Por ejemplo, las capacidades adaptativas de los Estados y las sociedades pueden ser indicadores positivos en la mediación de la violencia (Burke *et al.*, 2014, y Heilmann y Kahn, 2019, citados en Franchini y Viola, 2019) y los impactos del cambio climático pueden incidir de manera profunda en la degradación de los mecanismos de seguridad estatales, tanto intra- como interestatales (Crank y Jacoby, 2014, citados en Franchini y Viola, 2019).

Más allá de la esfera política, en las esferas económicas y sociales, las alteraciones en los patrones climáticos y los eventos climáticos extremos pueden crear situaciones de vulnerabilidad y desplazamiento de comunidades que dependen directamente de los recursos naturales para su subsistencia, o de actividades productivas como el turismo, la agricultura y la pesca, que son claves en los procesos de desarrollo sostenible en el Caribe. Por ejemplo, cuando las actividades productivas de las poblaciones caribeñas se ven afectadas y son menos rentables, estas condiciones pueden llevar a un aumento en la migración y el desplazamiento forzado, lo que a su vez crearía condiciones favorables para la delincuencia y la inseguridad (Erthal Abdenur y Rüttinger, 2020).

Ya se mencionó que son los países en desarrollo quienes suelen enfrentar los impactos más fuertes de los eventos climáticos extremos,

y esto se refleja en las pérdidas económicas asociadas con dichos fenómenos y con el cambio climático en general. Por ejemplo, el huracán Dorian, de categoría 5, que golpeó a las islas Bahamas en el año 2019, causó daños económicos de alrededor de USD \$3.400 millones (Germanwatch, 2021). En términos generales, a nivel global el Caribe es la región con el costo promedio anual más alto de los desastres naturales, incluyendo los desastres climatológicos, como las sequías y los incendios, los desastres hidrológicos, como las inundaciones y los derrumbes, y los desastres meteorológicos, como las tormentas; además, este costo es casi el doble del promedio para América Latina y el Caribe en su conjunto (Guerson, Morsink y Muñoz, 27 de junio de 2023). Según el Banco Interamericano de Desarrollo, las proyecciones indican que para el año 2050, las pérdidas podrían sumar alrededor de USD \$22.000 millones anuales, una cifra que representa aproximadamente el 10% de la economía caribeña actual (IDB OVE, 2023).

Estos costos económicos altos para la región Caribe implican que los gobiernos disponen de menos recursos para invertir en otras áreas que pueden contribuir al logro de la seguridad multidimensional de sus poblaciones; por ejemplo, desde inversiones en las fuerzas públicas, hasta en los servicios de educación y de salud, e incluso en áreas que contribuyen directamente a la seguridad ambiental, como las medidas de mitigación y adaptación frente al mismo cambio climático.

Un caso de estudio que ilustra las amenazas que enfrentan los PEID del Caribe en términos de las pérdidas económicas causadas por el cambio climático es Barbados. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, este país atrae a más de 1,1 millones de visitantes al año y el turismo es fundamental para su economía: esta actividad productiva representa indirectamente el 39% del PIB del país y emplea al 38% de la fuerza laboral. Asimismo, más del 50% de su población vive en la costa o cerca de ella y el 95% de la infraestructura crítica del país también se concentra en estas áreas. En tal sentido, el cambio climático y el aumento del nivel del mar perjudicarían en gran medida el desarrollo económico de Barbados (IDB OVE, 2023). Como ya se anotó, si la industria del turismo en Barbados o cualquier otro país del Caribe pierde fuerza por razones climáticas, su población será gravemente impactada y, al no asegurar su sustento diario mediante esta actividad, podría ser más proclive a participar en actividades ilícitas. Por otro lado, cabe enfatizar que el turismo también puede generar cambios y daños ambientales si no se desarrolla de manera sostenible, por ejemplo, a través

de la destrucción de los hábitats naturales, la generación de residuos, y un consumo alto de agua y energía.

La seguridad energética es otro tema clave relacionado con la seguridad multidimensional y ambiental. El suministro energético del Caribe depende en gran medida del petróleo, pero los únicos países con importantes recursos petroleros son Trinidad y Tobago y Guyana (OGEL, 2020, PNUMA y CEPAL, 2010, citados en Fuller, Kurnoth y Mosello, 2020). Este hecho resulta en una situación en la cual la región Caribe no solo es la más vulnerable a los desastres naturales, sino que también tiene los precios de energía más altos a nivel global (Guerson, Morsink y Muñoz, 27 de junio de 2023). Por lo tanto, existe un desafío grande en la región en términos de una transición energética hacia modelos de energía renovable y bajos en carbón.

Sin embargo, mientras el Caribe proceda en la transición a fuentes de energía renovables, el cambio climático está teniendo impactos cada vez mayores en los sistemas de energía y la infraestructura asociada. Según Arent *et al.* (2014, citados en Fuller, Kurnoth y Mosello, 2020), es probable que la producción de energía hidroeléctrica disminuya debido a los niveles de lluvia más bajos y las tasas de evaporación más altas. Además, los eventos climáticos extremos ocasionan importantes interrupciones en los sistemas de suministro y distribución de energía en el Caribe y dado que se anticipan eventos más severos relacionados con el cambio climático, estas interrupciones aumentarán, incluso a corto plazo. Un desafío grande para los PEID del Caribe es que su infraestructura de la red eléctrica es dispersa y escasa y también que tienen una disponibilidad muy limitada de tierra para la infraestructura de energía renovable (Renewable Energy World, 2019, citado en Fuller, Kurnoth y Mosello, 2020).

El último tema para destacar en relación con el cambio climático y la seguridad es la migración. Antes se señaló que tanto los impactos ambientales como los económicos y sociales del cambio climático pueden resultar en migraciones irregulares porque la población se ve obligada a migrar. Este fenómeno ya está en marcha, el Centro de Seguimiento del Desplazamiento Interno estimó que en solo el año 2017, después de una temporada de huracanes en el Atlántico particularmente fuerte, casi dos millones de personas se desplazaron internamente en el Caribe (Trenchi y Mihm, 28 de marzo de 2023). En los PEID estos fenómenos son especialmente complicados por la falta de tierras disponibles y las cifras

crecientes de urbanización; además, las migraciones pueden exacerbar las vulnerabilidades existentes de desigualdad, pobreza, desempleo y trabajo informal, dado que los migrantes suelen llegar a zonas de alto riesgo en los márgenes urbanos (Villazón, 13 de septiembre de 2022).

Más allá de las migraciones internas, las migraciones irregulares internacionales son, sin lugar a duda, un tema de seguridad para todos los países del Caribe. Estas migraciones implican retos para quienes deciden abandonar sus hogares, para las comunidades de acogida, y para los políticos, funcionarios y tomadores de decisión en múltiples sectores, que deben hacer frente a estas migraciones. Según el Informe Groundswell del Banco Mundial, para 2050, la región completa de América Latina y el Caribe podría llegar a tener 17 millones de migrantes debido a razones climáticas (Villazón, 13 de septiembre de 2022). Por lo general, los migrantes suelen salir de países con niveles de vida más bajos y menos oportunidades, y llegar a países con economías más desarrolladas y con mayores oportunidades de empleo; por ejemplo, los países y territorios con industrias turísticas fuertes, como las Bahamas, las Islas Vírgenes, las Islas Turcas y Caicos, y San Cristóbal y Nieves, tienden a atraer a ciudadanos de Haití, República Dominicana, Guyana y Jamaica (Lacarte, Saiz, Chaves-González, Amaral y Harris, 29 de marzo de 2023). Haití es el país de donde más salen los migrantes en general y los eventos climáticos extremos son de los factores más decisivos en el aumento de la migración de ciudadanos del Caribe, tanto a América del Sur como a América del Norte (Lacarte *et al.*, 29 de marzo de 2023). Esta migración hacia los EE. UU. y América del Norte tiene implicaciones particularmente importantes para los países en el corredor de migración en América Central, muchos de los cuales también son países ribereños del Caribe. Finalmente, estudios sobre los sistemas migratorios del Caribe demuestran que, en la mayoría de los países analizados, estos regímenes están desactualizados y así se limita la capacidad de los países de la región para gestionar la migración de manera adecuada (Lacarte *et al.*, 29 de marzo de 2023).

En suma, los impactos del cambio climático tienen una relación importante con fenómenos que inciden en la seguridad multidimensional y ambiental. Ya se mostraron sus impactos ambientales, económicos, energéticos y migratorios, y cómo estos pueden representar amenazas y desafíos. Pero más allá del cambio climático, existen otras amenazas a la seguridad ambiental de la región Caribe y muchas surgen del COT y las actividades delictivas, las cuales se pueden agravar y ganar fuerza

por varias de las razones expuestas en este apartado. A continuación, el próximo apartado del capítulo identifica y analiza dichas amenazas.

/// Una mirada desde la seguridad tradicional

En este apartado se dará una breve mirada a fenómenos como el crimen organizado, la explotación de economías ilícitas y demás que constituyan un riesgo o una amenaza para la seguridad ambiental en el Caribe. El trabajo especializado de *Think Tanks* es un buen insumo que permite dar un vistazo al estado actual y reciente de amenazas de seguridad ambiental en el Caribe.

Pesca ilegal

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) es un término amplio que engloba una gran variedad de actividades pesqueras que incumplen o desconocen la normativa aplicable a dicho sector. Esta problemática se presenta en todas las modalidades y escalas de la pesca, tanto en aguas internacionales como en áreas bajo control nacional. La pesca INDNR afecta a todas las etapas del proceso de captura y utilización de los recursos pesqueros y, en ocasiones, puede tener vínculos con actividades delictivas organizadas (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, s.f.). En consecuencia, compromete los esfuerzos tanto nacionales como regionales destinados a la conservación y al manejo adecuado de las poblaciones de peces. Como resultado, se dificulta el progreso hacia el logro de objetivos de desarrollo sostenible y amenaza la protección ambiental que requieren los ecosistemas caribeños, así como también erosiona las buenas prácticas de responsabilidad en el uso de los recursos pesqueros.

En el caso concreto del Caribe, *InSight Crime* y el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos (CLALS) de American University (2022), desarrollaron un análisis acerca de las prácticas de pesca INDNR y su incidencia en varios países del Caribe, que puede servir como insumo para ilustrar el comportamiento de este fenómeno en la zona. El estudio se centra en países como Costa Rica, Jamaica, Surinam y Panamá, entre otros. Por ejemplo, revela el estado de la pesca INDNR en algunas regiones de Costa Rica, como la isla del Coco. Según Cárdenas y Ramírez (27 de julio de 2022), este país tiene una de las regiones oceánicas más biodiversas del mundo, ricas en peces de arrecife, atún y otras codiciadas

especies, lo que hace sus aguas atractivas para la actividad de pescadores ilegales. Como respuesta, el Gobierno costarricense implementó un sistema de radares que se quedó corto por falta de articulación y de esfuerzos para su mantenimiento en el tiempo, así como también por la complejidad de la amenaza de la pesca. Así, la pesca ilegal continúa representando una preocupación cada vez más significativa para la vida marina en la isla del Coco.

Según un informe de la ONG Amigos Isla del Coco (Faico) (en Cárdenas y Ramírez, 27 de julio de 2022), se ha observado que los decomisos de pesca ilegal, la interceptación de embarcaciones y los procesos judiciales abiertos son escasos. Asimismo, el director de conservación en la Federación Costarricense de Pesca (Fecop) sostuvo para los autores del estudio que las instituciones judiciales carecen de la capacidad y el conocimiento necesario para investigar y procesar adecuadamente a las embarcaciones que cometen infracciones pesqueras en la zona. De igual forma, se afirma que la conducta del Gobierno es más bien inactiva para proteger tiburones, atunes, peces espada y otras especies de aguas profundas, a pesar de mostrar avances en el desarrollo de planes y normativa para su protección. Muestra de ello son los datos que reporta *InSight Crime* de diferentes fuentes que afirman que Costa Rica representa cerca del 4% de las exportaciones de aleta de tiburón (Cárdenas y Ramírez, 27 de julio de 2022).

Otra de las problemáticas que se abordan en el citado estudio es el excesivo desgaste de las aguas en Jamaica, que han sido llevadas al borde de la esterilidad debido a un historial amplio de sobreexplotación de sus arrecifes, lo que también se suma a los efectos dañinos de los desastres naturales que azotan la zona. Aun cuando los arrecifes de coral han mostrado recuperación reciente, los frecuentes huracanes les han causado graves afectaciones, pues los han arrasado y cubierto con sedimentos. Por su parte, los proyectos de desarrollo han drenado los humedales y vertido aguas residuales al mar, de modo que han afectado negativamente a estos frágiles ecosistemas (Neufville, 27 de julio de 2022).

Además, las enfermedades que afectan a los corales, la disminución en la población de erizos de mar y el blanqueamiento coralino también han provocado daños graves en los arrecifes. No obstante, el principal factor humano del desabastecimiento de peces y de la fatiga de las aguas es, según los pobladores, la incidencia de la pesca intensiva ilegal, que no

solo afecta al ecosistema, sino también a las poblaciones y los asentamientos humanos en la zona, que se suma a un diagnóstico de debilidad institucional en la recopilación de datos, el monitoreo y la vigilancia de la actividad pesquera. En un sentido similar, se encuentra el caso de Panamá, que por su pasividad permite que embarcaciones chinas utilicen banderas panameñas y aprovechen los beneficios con que cuenta la actividad náutica y mercante en la zona y que, como consecuencia, los navíos permanezcan por largos periodos explotando masivamente las aguas sin restricción alguna (Molina Alarco, 27 de julio de 2022).

Asimismo, se han registrado casos de embarcaciones pequeñas que ingresan en aguas extranjeras para llevar a cabo actividades pesqueras. Por ejemplo, se ha observado la presencia de pescadores haitianos en el Parque Nacional Estero Balsa, ubicado en República Dominicana. Estas incursiones pesqueras en aguas extranjeras pueden generar conflictos y tensiones entre países, ya que, se insiste, la pesca no regulada y no autorizada puede tener un impacto negativo en los recursos pesqueros y el medio ambiente de la región afectada (Greenpeace, 2023).

Crimen organizado: narcotráfico, deforestación, ganadería ilegal y tráfico de especies silvestres

El crimen organizado también está presente en las dinámicas ambientales. Por ejemplo, el narcotráfico, que puede parecer un fenómeno alejado del plano ambiental, tiene repercusiones para el medio ambiente en casos como el de Honduras. Concretamente, el desarrollo de algunos proyectos de infraestructura vial ha favorecido el acceso y la conexión de actores del narcotráfico con nuevas áreas de influencia para establecer sus actividades criminales. Más allá de la polémica que gira en torno a algunos de estos proyectos por el trazado de las futuras vías y su consecuente impacto ambiental, también es cierto que, debido al tamaño y la intensidad del narcotráfico que se desarrolla en este país y, específicamente, en las zonas donde se realizan los proyectos, la actividad narcotraficante se ha visto potenciada (Previde, 6 de julio de 2021).

Un mejor acceso a los territorios ha favorecido que el crimen organizado haya contribuido con la tala de alrededor de 40.000 hectáreas de bosque durante los últimos cinco años, con mayor intensidad durante la pandemia, en territorios que son reserva natural y que ya venían sufriendo de esta problemática con anterioridad. La tala se realiza con un doble propósito: por un lado, despejar espacio para la construcción

de pistas de aterrizaje para el transporte de drogas; y de otro lado, el uso de espacio para ganadería ilegal, aunque, por supuesto, la madera también es comercializada en el mercado negro (Previde, 6 de julio de 2021). En recorridos aéreos y sobrevuelos es posible notar parches deforestados en los cuales se realiza de forma ilegal la cría de ganado bovino. Esto es un proceso lento y paulatino que se desarrolla en la selva del oriente hondureño desde hace aproximadamente cuarenta años y que, según los habitantes locales, ha aumentado significativamente en la última década, coincidiendo con la expansión del narcotráfico en la región. A ello se suman el ambiente de violencia y la intranquilidad que implica esta amenaza a la seguridad de los pobladores de la zona.

De acuerdo con el Instituto de Conservación Forestal de Honduras, la Biosfera de Río Plátano ha estado perdiendo aproximadamente 2.700 hectáreas de bosque cada año desde 2016. Según una investigación llevada a cabo por la Wildlife Conservation Society, alrededor del 90% de estas pérdidas se atribuyen a la expansión de la ganadería ilegal en la zona. Fuentes expertas afirmaron para *InSight Crime* que la ganadería permite a los narcotraficantes encubrir sus verdaderas actividades, pues son percibidos como ganaderos ilegales en vez de narcotraficantes, por lo que la respuesta y presión de las autoridades es menor. Hasta el momento, no se ha determinado la cantidad exacta de ganado presente en la Biosfera de Río Plátano. Los pobladores que residen en la ribera del río Patuca han calculado que cada predio alberga entre 2.000 y 3.000 animales; incluso algunos ganaderos podrían tener hasta 10.000 cabezas de ganado. Tomando en cuenta las cifras de deforestación, se estima que en la reserva se estarían criando aproximadamente 65.000 reses. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estas cifras son aproximadas y no se basan en un conteo oficial, lo que refleja la falta de datos precisos sobre la actividad ganadera dentro de la Biosfera de Río Plátano (Montoya, 18 de mayo de 2022).

Conectando con este punto, Panamá, por su parte, también ha sido azotada por el tráfico y la explotación ilegal de madera. La ubicación del país, que conecta América Central y del Sur, la convierte en un punto importante para la exportación e importación de bienes, incluida la madera. En tal escenario, Panamá enfrenta un desafío significativo al tener que abordar dos frentes simultáneamente: la lucha contra la deforestación de sus árboles de cocobolo —una especie local— y la incautación de cargamentos ilegales tanto en el lado del Atlántico como en el lado del Pacífico del Canal de Panamá. Si bien la deforestación es más predominante

en la región de Darién, se ha detectado también tala ilegal de cocobolo, nazareno y abeto balsámico en otras áreas del este del país (Cárdenas, 4 de abril de 2022). El Gobierno ha tomado medidas enérgicas para combatir este comercio ilícito desde su origen. Durante el año 2021, se llevaron a cabo controles en carreteras dentro y fuera de las zonas de mayor deforestación, con los que se logró detener camiones que transportaban cargamentos de cocobolo y así se evitó la extracción ilegal de madera de los bosques panameños.

En marzo de 2022, las autoridades de Panamá recuperaron dos contenedores en los puertos de la ciudad de Colón, ubicada en el norte del país. Estos contenedores transportaban madera de cocobolo y esperaban ser llevadas a China. En total, los dos contenedores confiscados llevaban alrededor de 850 listones de madera de cocobolo. Las recientes incautaciones de madera de origen ilegal en Panamá han resaltado la relevancia del país en el mercado negro internacional de madera. Esto se debe a su posición geográfica estratégica y a la presencia de valiosas especies de árboles en su territorio. La riqueza de especies de árboles, como el mencionado cocobolo (*Dalbergia retusa*), hacen atractiva esta actividad en el mercado negro internacional. La demanda de madera de especies únicas y exóticas, muchas de las cuales están protegidas por leyes internacionales, sumada a la abundante oferta existente en Panamá y otros países del Caribe, ha estimulado el comercio ilegal y la explotación no sostenible de los recursos forestales en la región (Cárdenas, 4 de abril de 2022).

De igual forma, en algunos países del caribe también se presenta tráfico de especies animales. Un ejemplo relevante es el caso de Cuba, donde se trafica con vida silvestre, principalmente aves y caracoles. Entre las aves traficadas, destacan los semilleros canoros cubanos, reconocidos por su llamativo plumaje. Estos ejemplares han sido hallados en varias ocasiones en Estados Unidos, donde se venden en el mercado negro a un precio que oscila entre los USD \$200 y USD \$300 cada uno. Otra especie endémica de Cuba que es objeto de tráfico ilegal son las guacamayas amazónicas, conocidas por sus brillantes pechos rojos. Estas aves son altamente codiciadas en el mercado negro y pueden alcanzar un valor de USD \$600 cada una (Pechinsky, 15 de junio de 2021). Desde Venezuela también se trafica con aves hacia Trinidad y Tobago (*InSight Crime*, 2 de julio de 2020).

La especie de caracoles polimita es una de las más amenazadas en la isla de Cuba. La apariencia de sus caparazones los hace altamente

valorados en el mercado. Cada caparazón puede alcanzar un precio de hasta USD \$70 debido a su rareza y atractivo estético. Así, la demanda internacional de estos caracoles ha llevado a traficantes de vida silvestre a cosecharlos indiscriminadamente, poniendo en peligro la supervivencia de la especie. Como resultado, el caracol polimita fue incluido en la lista de especies en peligro en 2016, en un intento por protegerlos de la explotación y el comercio ilegal. Aun cuando Cuba no tiene reportes oficiales de índices o cifras del tráfico ilegal de vida silvestre, la expedición de normativa y políticas de prevención puede indicar un interés en la materia que responde a la intensidad creciente de la misma (Pechinsky, 15 de junio de 2021).

Costa Rica tiene un problema similar con especies de insectos. El país ha investigado varios casos similares de tráfico de vida silvestre en los últimos años, lo que muestra la persistencia del problema en la región. Algunos de los acusados han sido ciudadanos extranjeros, como los dos alemanes capturados en un aeropuerto llevando arañas y hormigas en sus equipajes, en 2019. El caso de tráfico de mariposas en Puntarenas destaca cómo las bajas probabilidades de ser detectados y las altas ganancias financieras atraen a las personas a involucrarse en el comercio ilegal de vida silvestre. La demanda de especies exóticas de todo el mundo, incluidas mariposas y otros insectos, ha llevado a que compradores de Estados Unidos, Europa, Medio Oriente y Asia estén dispuestos a pagar altas sumas de dinero por estos ejemplares. Se han registrado casos en los que coleccionistas obsesivos han pagado hasta USD \$60.000 por una sola mariposa. Los traficantes suelen utilizar métodos de despacho de bajo costo y riesgo, como matar a las criaturas, tratarlas con cloroformo y enviarlas por correo utilizando servicios de mensajería comunes (Gorder, 1 de diciembre de 2019).

La explotación ilegal y el tráfico de minerales preciosos también es un problema en Costa Rica. Gracias a operaciones y redadas que tuvieron lugar en todo el territorio del país, se pudo conocer la existencia de una compleja red de empresas de papel involucradas en el lavado de oro extraído ilegalmente y dirigido hacia Estados Unidos. Este esquema de lavado de dólares es de gran envergadura y no es típicamente asociado con el país centroamericano. A finales de agosto de 2020, las autoridades costarricenses realizaron 32 operativos y detuvieron a 27 personas vinculadas a la minería ilegal, según el Ministerio Público. Durante estas acciones, la policía logró incautar lingotes de oro, drogas,

grandes sumas de dinero en efectivo y documentación falsa relacionada con exportaciones.

Según información que obtuvo *InSight Crime* del director general del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) en Costa Rica, Walter Espinoza, la investigación sobre la red minera comenzó en abril de 2019, después de que las autoridades del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, en la ciudad de San José, detectaran una cantidad de oro sin precedentes en la documentación de exportaciones. La investigación reveló una compleja estructura de extracción y exportación del oro, operando en varios niveles. Diferentes equipos estaban involucrados en la extracción, el moldeo, el transporte, la exportación y el lavado de los ingresos procedentes del oro ilegal. Según Espinoza, basándose en los documentos de exportación incautados, la red logró obtener al menos USD \$60 millones a través de ventas internacionales de oro. Las autoridades encontraron que el oro extraído ilegalmente de las zonas de Crucitas de Cutris, a lo largo de la frontera noreste con Nicaragua, y de Corcovado, al oeste de Costa Rica, era trasladado a Estados Unidos mediante el uso de empresas de comercio exterior. Estas empresas de papel se utilizaban para camuflar la verdadera naturaleza del oro y facilitar su exportación ilegal hacia Estados Unidos. El problema nació desde el inicio de la década de los 2010 y se ha acentuado con el incremento en la valorización y la cotización del precio internacional del oro (Goodwin, 2 de septiembre de 2020).

Por otra parte, Nicaragua sufre transversalmente de la deforestación y la minería ilegal asociadas al narcotráfico. La reserva biológica Indio Maíz en este país, ubicada en la frontera sur con Costa Rica, está enfrentando serios problemas debido a la creciente actividad de minería ilegal, cuyas operaciones han resultado en la contaminación de los ríos con vertimientos de mercurio y cianuro, lo que, por supuesto, tiene graves consecuencias ambientales. Además, miles de hectáreas de bosque están siendo deforestadas y los miembros de las comunidades indígenas que viven en la zona están constantemente amenazados de muerte. La Fundación del Río, una organización conservacionista establecida en el sureste de Nicaragua, ha estado denunciando de manera continua y sistemática la degradación progresiva de la reserva Indio Maíz. Esta área protegida alberga una biodiversidad rica y diversa, con más de 1.000 especies de aves, mamíferos, insectos y anfibios (Dalby, 27 de enero de 2001).

La presencia del crimen organizado ha favorecido que en la zona se presenten diversos factores de estrés ambiental que amenazan su integridad y biodiversidad. Uno de los principales problemas asociados a la deforestación es la ganadería extensiva, que conlleva no solo el arrasamiento de hectáreas de bosque, sino también la invasión de comunidades y territorios protegidos. La expansión de la ganadería implica la tala de bosques para destinar áreas a la cría de ganado, lo que tiene un impacto negativo en los ecosistemas y es una pérdida de hábitats naturales. De igual forma, los terrenos despejados se usan para la agricultura extensiva de palma africana, otra actividad que genera cambios significativos en el uso de la tierra y procesos de deforestación en el sureste y el norte de Nicaragua. La expansión de plantaciones de palma africana a menudo conlleva la tala de bosques para dar paso a cultivos a gran escala, lo que reduce la biodiversidad y afecta a las comunidades y el medio ambiente (Dalby, 27 de enero de 2001).

Ciertamente, el cambio climático y los delitos ambientales están relacionados en un círculo vicioso que agrava los problemas existentes. Cuando las comunidades enfrentan escasas oportunidades legales para subsistir y tienen reclamos insatisfechos por los gobiernos, es más probable que se unan a grupos delictivos organizados que pueden explotar los recursos naturales de manera ilegal. Estas actividades ilícitas, como la tala ilegal, la minería no regulada o la caza furtiva, pueden degradar aún más los ecosistemas, lo que reduce su capacidad para absorber gases de efecto invernadero y contribuye al cambio climático.

/// Reflexiones y recomendaciones

A modo de conclusión del presente capítulo, se dejan las siguientes reflexiones y recomendaciones.

Existe una relación estrecha entre los fenómenos ambientales, de crimen organizado —nacional y transnacional— y de seguridad, y el Caribe es un caso de estudio idóneo para visibilizar la creciente importancia de la seguridad ambiental en el panorama internacional. Las amenazas y los desafíos en este ámbito surgen de la naturaleza de la región, sus características físicas y geográficas y sus recursos naturales. Todo esto hace del Caribe una zona tanto altamente vulnerable a los cambios y daños ambientales, como estratégica para las actividades delictivas.

Respecto a los cambios y daños ambientales, y sobre todo el cambio climático, se resalta que estos fenómenos representan una amenaza

existencial a la misma sobrevivencia de algunas poblaciones y hasta Estados enteros a largo plazo y que sus impactos ya se están experimentando de manera cada vez más frecuente e intensa. Por lo tanto, frente al desafío de responder a las amenazas identificadas a lo largo del capítulo, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Una inversión adecuada en medidas de mitigación y, sobre todo, adaptación al cambio climático es clave para que los países de la región y sus poblaciones puedan vivir en condiciones dignas, bajo las condiciones cambiantes y frente a los eventos climáticos extremos.
- Los países del Caribe deberían también buscar alianzas internacionales con países desarrollados y organizaciones internacionales para fortalecer la inversión extranjera en estas medidas de adaptación, y si es posible, unir esfuerzos con otros países de la región y condiciones parecidas a fin de adelantar estrategias grupales para trabajar a una escala mayor y aprovechar los beneficios comunes.
- Dado que los países del Caribe son de los más vulnerables al cambio climático a nivel global, pero han contribuido muy poco a sus causas históricas, es relevante que los Estados de la región participen de manera activa —tanto por separado como en bloque/s— en las cumbres y otros foros internacionales sobre el tema de pérdidas y daños. Esto es clave para seguir avanzando en los procesos de desarrollo sostenible de la región.
- Es importante incluir a las comunidades en el desarrollo de las medidas de adaptación, dado que tienen diversos conocimientos —algunos ancestrales— que pueden aportar de manera importante a la resiliencia climática.
- Las cuatro recomendaciones anteriores deben ser vistas por los gobiernos de la región —y por la comunidad internacional en su conjunto— como inversiones que también pueden fortalecer a la democracia y al bienestar general en el Caribe, al tiempo que previenen o mitigan los impactos negativos aquí mencionados en términos de seguridad.

Frente a la seguridad energética, la región Caribe tiene grandes oportunidades en el tema de la transición energética, para dejar atrás su dependencia de los hidrocarburos y mitigar el cambio climático a futuro.

Sin embargo, aunque existen posibles limitaciones a las energías renovables por las razones ya descritas, en ciertas zonas del mar Caribe, las energías oceánicas también tienen un gran potencial que se puede aprovechar, mediante el oleaje y las corrientes, el viento y la radiación solar.

- Se requiere de más investigaciones científicas en el campo de las energías oceánicas y de inversiones —desde el Caribe o desde actores extrarregionales— para identificar las zonas adecuadas y desarrollar esquemas pilotos.
- En este campo, la disponibilidad de datos científicos de acceso abierto también es de alta importancia.

Respecto a las migraciones irregulares que surgen por las amenazas a la seguridad ambiental, son necesarias estrategias que incluyan y empoderen tanto a los países de donde salen los migrantes como a los países que los reciben.

- Es necesario actualizar las políticas y los sistemas institucionales de migración actuales de cada país del Caribe frente a este fenómeno creciente, asegurando que el cambio climático se considere como un motor de los desplazamientos y la migración.
- También se requiere una estrategia regional coherente que ponga en el centro la seguridad multidimensional de los individuos, las comunidades y los Estados.
- Debe haber un rol clave para los poderes extrarregionales como EE. UU. en este tema, dado que suelen ser el destino final esperado de muchas de las personas obligadas a migrar por factores climáticos y de seguridad ambiental.

Puesto que los impactos del cambio climático se sienten en todo ámbito de la vida, es clave una respuesta integral y conjunta entre los distintos actores y sectores dentro de los países del Caribe, con un papel importante para los organismos regionales e internacionales también. Aquí se resalta la importancia de las fuerzas públicas a lo largo de la región, sobre todo en las respuestas a los eventos climáticos extremos y en la lucha contra el COT.

Desde la perspectiva de las amenazas de la seguridad tradicional, es evidente la relación entre cambio climático y delitos ambientales. La

pesca ilegal en sus distintas modalidades conlleva unas graves consecuencias a la vida marina, seguida de otros fenómenos como narcotráfico, deforestación, ganadería ilegal y tráfico de especies silvestres.

- Es necesario el fortalecimiento de las instituciones ambientales para poder realizar estudios y medir el impacto de las diferentes amenazas identificadas. Esto se traduce en presupuesto para mayor personal técnico de las distintas agencias ambientales.
- Se requieren alianzas desde la perspectiva de cooperación internacional entre las autoridades de cada país para hacer frente a las distintas actividades ilegales, ya que al ser fenómenos transnacionales, los esfuerzos de cada país miembro no pueden estar desligados de las acciones propuestas por otro miembro.
- Siguiendo el punto anterior, también es relevante trabajar en un marco legal y regulatorio común de la zona geográfica, que comprometa no solo a los países de la región sino a aquellos actores externos que se ven afectados y son receptores de las actividades ilegales como, por ejemplo, el tráfico de especies.

/// Referencias

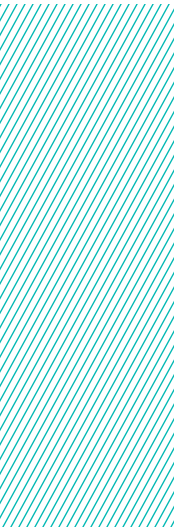
- Bureau of Western Hemisphere Affairs, US Department of State (27 de mayo de 2010). *Joint Caribbean-United States Framework for Security Cooperation Engagement*. <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/142442.htm>
- Cárdenas, J. D. (4 de abril de 2022). Panamá lucha por combatir el tráfico de madera en sus bosques y puertos. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/panama-combate-trafico-de-madera-bosques-puertos/>
- Cárdenas, J. D. y Ramírez, M. F. (27 de julio de 2022). La esperanza en los radares se estrella contra la realidad de la pesca ilegal en Costa Rica. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/esperanza-radares-estrella-realidad-pesca-ilegal-costa-rica/>
- Dalby, C. (27 de enero de 2001). Décadas de deforestación, minería ilegal e impunidad en Nicaragua. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/deforestacion-mineria-impunidad-nicaragua/>
- Erthal Abdenur, A. y Rüttinger, L. (2020). *Informe de riesgos de fragilidad climática, América Latina y el Caribe*. Ministerio Federal de Relaciones Exteriores y Adelphi. https://climate-diplomacy.org/sites/default/files/2023-03/CSEN_INFORME%20DE%20RIESGOS%20DE%20FRAGILIDAD%20CLIM%C3%81TICA%20LAC.pdf
- Franchini, M. y Viola, E. (2019). Climate Security in Latin America and the Caribbean: Aggravating Domestic Public Security Risk in the Frame of Low Interstate Conflict. En A. E. Abdenur, G. Kuele y A. Amorim (eds.), *Climate and Security in Latin America and the Caribbean* (pp. 108-119). Río de Janeiro: Instituto Igarapé.
- Fuller, C.; Kurnoth, H. E. y Mosello, B. (2020). *Climate Fragility Risk Brief: The Caribbean*. Berlín: Climate Security Expert Network.
- Germanwatch (2021). *Índice de Riesgo Climático Global 2021 - Resumen*. https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Resumen%20Indice%20de%20Riesgo%20Clim%C3%A1tico%20Global%202021_0.pdf
- Goodwin, Z. (2 de septiembre de 2020). Descubren sofisticadas estructuras en red de tráfico de oro en Costa Rica. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/descubren-sofisticadas-estructuras-en-red-de-trafico-de-oro-en-costa-rica/>

- Gorder, G. (13 de diciembre de 2019). Mariposas, escarabajos y arañas: pequeños objetivos del ecotráfico en Costa Rica. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/mariposas-escarabajos-y-aranas-pequenos-objetivos-del-ecotrafico-en-costa-rica/>
- Greenpeace International (2023). *Fishy Business*. <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/04/PTO-transshipment-report-WEB.pdf>
- Guerson, A.; Morsink, J. y Muñoz, S. (27 de junio de 2023). Caribbean Climate Crisis Demands Urgent Action by Governments and Investors. *IMF Blog*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/06/27/caribbean-climate-crisis-demands-urgent-action-by-governments-and-investors>
- InSight Crime, Unidad de Investigación de Venezuela (2 de julio de 2020). *Aves traficadas en Venezuela encuentran mercado en Trinidad y Tobago*. <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/aves-trafficadas-venezuela-trinidad/>
- InSight Crime y Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos, CLALS (2022). *El saqueo de los océanos: pesca ilegal en aguas de Centroamérica y el Caribe*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/el-saqueo-de-los-oceanos-pesca-ilegal-en-aguas-centroamerica-y-el-caribe/>
- Inter-American Development Bank Office of Evaluation and Oversight, IDB OVE (2023). *Small Island States*. <https://www.iadb.org/en/ove/climate-change-caribbean-small-island-states>
- Intergovernmental Panel on Climate Change Working Group I, IPCC Working Group I (2023). *Regional Fact Sheet - Small Islands*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/factsheets/IPCC_AR6_WGI_Regional_Fact_Sheet_Small_Islands.pdf
- Lacarte, V.; Saiz, A. M.; Chaves-González, D.; Amaral, J. y Harris, J. (29 de marzo de 2023). Oportunidades y desafíos de la migración en el Caribe. *Blogs BID*. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/oportunidades-y-desafios-de-la-migracion-en-el-caribe/>
- Lowe, L. y Prieto Ararat, P. (2022). *Avances y retos de la gobernanza multilateral de la seguridad ambiental en el Caribe*. Policy Paper No. 6, Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental.

- Molina Alarco, D. (27 de julio de 2022). Panamá presta bandera a los pesqueros más depredadores. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/panama-presta-banderas-pesqueros-depredadores/>
- Montoya, H. (18 de mayo de 2022). El terror en la selva de Honduras donde los narcos engordan ganado. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/narco-ganaderia-mosquitia-honduras/>
- Neufville, Z. (27 de julio de 2022). Sobreexplotación y pesca furtiva devastan las aguas de Jamaica. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/sobreexplotacion-pesca-furtiva-devastan-aguas-jamaica/>
- Organización de Estados Americanos, OEA (2003). *Declaration on Security in the Americas*. <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/DeclarationSecurityAmericas/DeclarationSecurityintheAmericas.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (s.f.). *Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR)*. <https://www.fao.org/iuu-fishing/background/what-is-iuu-fishing/es/>
- Pastrana Buelvas, E. y Burgos Giraldo, M. (2021). *Seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: evolución y desafíos para el siglo XXI*. Policy Paper No. 1, Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental.
- Pechinsky, A. (15 de junio de 2021). Cuba admite discretamente problema de tráfico de fauna. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/cuba-admite-discretamente-trafico-fauna/>
- Previde, S. (6 de julio de 2021). La controvertida 'narco-carretera' de la Mosquitia, Honduras. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/controvertida-narco-carretera-mosquitia-honduras/>
- Secretario General de las Naciones Unidas (11 de septiembre de 2009). *El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7257.pdf>
- Trenchi, A. y Mihm, J. (28 de marzo de 2023). Abordar la migración climática en el Caribe. *esglobal*. <https://www.esglobal.org/abordar-la-migracion-climatica-en-el-caribe/>

US Department of the Navy (2007). *Navy Maritime Domain Awareness Concept*. Washington D.C.: Chief of Naval Operations.

Villazón, L. (13 de septiembre de 2022). ¿Cómo influye el cambio climático sobre la migración en América Latina? *Blogs BID*. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/como-influye-el-cambio-climatico-sobre-los-flujos-migratorios-en-america-latina/>



Las estructuras de gobernanza y las estrategias de seguridad ambiental en la región Caribe

Edwin Murillo Amaris* y Manuel Ruiz**

-
- * Docente titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Cundinamarca, en la línea de Gobierno y Políticas Públicas. Integrante del Grupo de Investigación CONATUS. Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid), magíster en Filosofía y en Teología y especialista en Resolución de Conflictos. Teólogo y profesional en Relaciones Internacionales. Contacto: edwin.murilloa@esap.edu.co y edmuram@yahoo.com
 - ** Abogado egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de especialización en Derecho de la Competencia y la Propiedad Intelectual de la misma casa de estudios. Director del Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental entre 1998 y 2015. Actualmente consultor e investigador independiente. Contacto: manolopositivo3@gmail.com

/// Introducción

La seguridad ambiental (en adelante SA) es una dinámica potencializadora de procesos, estrategias y decisiones que buscan salidas alternativas a las complejas, conflictivas e irreversibles circunstancias de afectación al entorno vital mundial. El cambio climático es la 'punta del iceberg' que permite evidenciar el paulatino y vertiginoso trastorno ambiental que el ser humano ha producido con su irresponsable actuar en contextos ambientales, especialmente a partir de la Revolución Industrial. Es el llamado "código rojo" al que hace referencia la organización Amnistía Internacional (s.f.), sistematizando problemáticas del efecto del cambio climático: fuertes sequías en África Subsahariana, tormentas tropicales en el Sudeste Asiático, el Caribe y el Pacífico, altas temperaturas en Europa, con la consecuente ola de incendios forestales, entre muchas otras manifestaciones de esa alerta que año tras año sigue estando en la agenda política de los gobiernos mundiales y los organismos que trabajan por la 'protección y defensa de los ecosistemas'.

Buscar el origen en el tiempo del cambio climático, junto a sus efectos, es una tarea que podría conllevar a desazón e incertidumbre, puesto que ello permite evidenciar que la relación entre el ser humano y los ecosistemas se ha desarrollado entre luces y sombras, aciertos y desaciertos, particularmente en la era moderna, pero con altos grados de afectación al ambiente e, indudablemente, a la vida misma de las personas. Como posibles caminos de búsqueda de salidas a estas problemáticas, se han diseñado e implementado infinidad de estrategias que se pueden rastrear a lo largo del tiempo y van desde los medios de manifestación de la identidad con los territorios, constitutivos de comunidades étnicas, pasando por asociaciones comunitarias de protección

y cuidado de ecosistemas. Asimismo, las reuniones de la comunidad internacional en torno al tema han conllevado una ingente documentación y normatividad para formalizar la defensa y el cuidado del ambiente, sin desconocer el avance en protocolos éticos y de seguridad para que todo proyecto, programa o empresa que requieran gestionar el logro de sus objetivos misionales o corporativos y puedan impactar el ecosistema se vean obligadas a proceder con sumo cuidado y de esta manera aminorar el impacto negativo sobre el ambiente.

La llamada gobernanza, por su parte, se constituyó en un mecanismo interdisciplinar, interorganizacional y multiescalar, de búsqueda de soluciones en muchos aspectos de la vida social, política, económica, cultural y, por supuesto, ambiental. Es un concepto que ha tenido un desarrollo amplio después de la Segunda Posguerra y que pretende posicionar las dinámicas de tomas de decisión, gestión y control de la diversidad de aspectos que configuran la vida de las personas.

La gobernanza es un programa de investigación interdisciplinar sobre el orden y el desorden, la eficacia y la legitimidad, todo ello en el contexto de la hibridación de los modos de control que permiten la producción de un orden fragmentado y multidimensional dentro del Estado, por el Estado, sin el Estado, y más allá del Estado (Levi-Faur, 2014, p. 3, traducción propia).

La gobernanza para la SA es de lo que trata el presente ensayo. Para ello, lo dividimos en tres secciones, que ofrecen una mirada panorámica y plantean algunos apuntes desde lo teórico y práctico sobre la relación entre la SA y la gobernanza y cómo estas se reflejan en algunos ámbitos de la región Caribe, principalmente hispanohablante. La parte primera describe algunos de los elementos centrales de la gobernanza ambiental como proceso inter- y multidisciplinar, especialmente desde la perspectiva de los aportes de Elinor Ostrom sobre manejo y gestión colectiva de los bienes comunes. La parte segunda se centra un poco más en el significado de la SA como dimensión crítica para los países, incluyendo aquellos caribeños y con jurisdicciones en el Caribe. Seguido, se ofrecen algunos ejemplos de cómo se expresan la gobernanza y la institucionalidad para la SA en diferentes niveles y formas. Finalmente, se dejan conclusiones y proposiciones dentro del marco del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA), de la Fundación Konrad Adenauer.

/// Parte I. Apuntes sobre la gobernanza ambiental

El componente de lo interdisciplinar y multi- (disciplinar, nivel, escalar) contiene en la interdependencia un factor fundamental para resaltar el sentido último que sustenta a la gobernanza: la búsqueda de alternativas de solución y apuestas de mejora de factores que se interrelacionan e intercomunican en diversos niveles. De ahí que el campo de acción de la gobernanza se concentra en el establecimiento de 'redes' (*networks*). En este marco referencial, en medio del avance del concepto, se configuró la llamada *gobernanza global* que "se sustenta en diferentes niveles de coordinación, cooperación y búsqueda de soluciones comunes en el ámbito internacional, en cuyo proceso las organizaciones internacionales desempeñan un papel clave en el logro de tales objetivos" (Pastrana, E., 2015, p. 47).

Más allá de un juego de palabras para conceptualizar, la gobernanza ofrece una impronta distintiva en el cómo gestionar diferentes asuntos en contextos de diversidad y multiplicidad de perspectivas: la institucionalidad (formal e informal), la cooperación, la integración, la construcción de consensos, la participación, etcétera. No en vano la Comisión de Gobernanza Global afirma que "el mundo necesita una nueva visión que pueda impulsar a las personas en todas partes para lograr niveles más altos de cooperación en áreas de interés común y destino compartido" (s.f., párr. 1, traducción propia).

La gobernanza es la suma de las muchas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual se pueden acomodar intereses en conflicto o diversos y se pueden emprender acciones cooperativas. Incluye instituciones formales y regímenes facultados para exigir el cumplimiento, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado o perciben que son de su interés (Comisión sobre Gobernanza Global, s.f., párr. 5, traducción propia).

En este orden, las dinámicas complejas de lo humano han permitido el progresivo desarrollo de dicho tipo de acciones e intervenciones conjuntas para buscar aunadamente salidas a las diferentes problemáticas y apuestas alrededor del crecimiento. Por ende, resalta el documento *Nuestro vecindario global*, que se deben "construir alianzas —redes de instituciones y procesos— que permitan a los actores globales reunir información, conocimientos y capacidades y desarrollar políticas

y prácticas conjuntas sobre temas de interés común" (Comisión sobre Gobernanza Global, s.f., párr. 12, traducción propia). Se puede identificar en este amplio campo la gobernanza pública, aprehendida en el cómo diferentes organizaciones interactúan en la búsqueda de altos niveles para lograr resultados de impacto, parafraseando a Bovaird y Löffler (2009).

La problemática del cambio climático, objeto principal de este ensayo, en su dinámica relacional con los procesos de gobernanza está a la orden del día en conjunción de elementos y factores. Es decir, la misma perspectiva de los efectos del cambio climático ha suscitado iniciativas de búsqueda conjunta de salidas alternativas para disminuir esos efectos y, si es posible, lograr la transformación de los ecosistemas, lo que ha contenido el diseño de estrategias de gobernanza. No en vano cada año está marcado por conflictos ambientales que conllevan oleadas de temperaturas altas, acompañadas de sequías, en algunas regiones del globo terráqueo, mientras que en otras zonas el invierno arremete con tormentas agresivas, lluvias torrenciales, devastación de centros poblacionales por inundaciones o desastres naturales, huracanes y fríos extremos. Es como un 'remezón' de la Tierra ante las exigencias y los abusos que el ser humano ha realizado a los ecosistemas.

El aumento de la población y el crecimiento económico han ejercido una presión adicional sobre los recursos naturales y el medio ambiente, y la gestión del cambio demográfico y económico para salvaguardar los intereses de las generaciones futuras se ha convertido en una cuestión de suma importancia (Comisión sobre Gobernanza Global, s.f., párr. 78, traducción propia).

A renglón seguido, la misma Comisión sobre Gobernanza Global resalta la importancia de la SA como una tarea urgente que la misma comunidad internacional debe trabajar, aunando esfuerzos y capacidades. La dinámica relacional entre población, consumo, tecnología, desarrollo y medio ambiente se entrecruza en la complejidad en la que está en juego el bienestar de las personas que habitan la Tierra (vecindad global, en términos del mismo documento referenciado). La tarea que en su momento señalaba la Comisión se centraba en una "gestión eficaz y equitativa con enfoque global sistémico, de largo plazo, guiado por el principio de desarrollo sostenible" (Comisión sobre Gobernanza Global, s.f., párr. 85, traducción propia).

De esta forma, el interés por el cuidado de los ecosistemas, fundado en el principio del desarrollo sostenible, buscando la defensa, conservación

y promoción del ambiente, permitió la concreción de la llamada 'gobernanza ambiental'. Este tipo de establecimiento de redes de cooperación alrededor del tema ambiental tiene diferentes matices conceptuales y teóricos desde donde se puede abordar, sin embargo, Montoya y Rojas (2016) la definen como "un conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y [los] resultados medioambientales" (Montoya y Rojas, 2016, citados por Pastrana y Lowe, 2020, p. 25). Habría que agregar que estos procesos, mecanismos, etcétera, tienen una expresión en instituciones formales o informales, más o menos eficientes en su funcionamiento y en diferentes niveles de acción: regional, nacional o subnacional.

Como se señaló con anterioridad, el concepto de 'gobernanza ambiental' tiene perspectivas diversas que no son objeto central de estudio en este texto. Pero es importante señalar que la referencia teórica contiene procesos, procedimientos y prácticas que viabilizan o controlan el acceso a, el uso de y la cohabitación con los recursos naturales y su relación con los grupos poblacionales, teniendo presentes las capacidades y potencialidades de los actores para acceder a esos recursos y, por ende, para administrar los mecanismos que posibiliten el buen uso de los mismos.

La gobernanza ambiental abarca las regulaciones, las prácticas, las políticas e instituciones que configuran el modo como las personas interactúan con el medio ambiente. La gobernanza ambiental tiene en cuenta las funciones de los agentes que interactúan con el medio ambiente: gobiernos locales, ONG, el sector privado y la sociedad civil. En este contexto, la cooperación internacional ha sido fundamental para fortalecer una gobernanza ambiental que coadyuve a un futuro más sostenible (Narváez, 2020, p. 179).

Se pueden hallar variedad de búsquedas alternativas de solución a la problemática ambiental. Sin embargo, pareciera que los intentos son infructuosos. Por ejemplo, el pasado mes de julio (año 2023), los medios de comunicación a nivel mundial, entre los días 3 y 4 del mes, informaron sobre los niveles más altos de temperatura jamás registrados. El lunes 3 de julio se registró una temperatura de 17,01 grados Celsius (superó el registro mayor que estaba en 16,92 grados Celsius, en agosto de 2016). Y el martes 4 de julio se registró una temperatura 0,17 grados Celsius más alta (DW, 5 de julio de 2023).

Estos hechos y datos son una manifestación de la llamada 'crisis climática' que son catalogados como 'cambio climático' y 'fenómeno de El Niño', los cuales generan fenómenos climáticos extremos. Al respecto, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en el informe *Estado del clima en América Latina y el Caribe 2022* señala cómo el cambio climático está desencadenando un círculo vicioso de eventos, con impactos en espiral en los países y las comunidades locales (OMM, 2023).

Dentro de la cantidad de propuestas y apuestas por diseñar e implementar estrategias para mitigar los efectos del cambio climático, se hacen evidentes aspectos problemáticos relevantes como la perturbación de los ecosistemas y el crecimiento vertiginoso de la población, que trae como consecuencias el uso, consumo y abuso de los recursos naturales, al tiempo que se sobrecarga la capacidad de la misma Tierra y, por ende, deja como secuela afectaciones en la sanidad humana, condiciones extremas de pobreza, pérdidas de vidas humanas, etcétera. A lo anterior se suman los inconvenientes en aspectos económicos, alimentarios y de conflictividad social.

Esta suma e interconexión de factores pone el tema del cambio climático como un campo inter- y multi- de factores, disciplinas, niveles y escalas. Y, precisamente, en la dinámica conflictiva que se presenta en la gestión de los llamados recursos comunes, se ha propuesto la llamada *gobernanza policéntrica* como una alternativa de gestión y acción conjunta dentro de parámetros de identidad territorial de los contextos, por parte de las comunidades asentadas en esos espacios y campos de recursos naturales.

/// Parte II. La gobernanza (ambiental) policéntrica como marco de referencia

Aspectos generales

El llamado *Plan de Acción del Decenio sobre la Restauración de los Ecosistemas* (ONU, 2021), acordado en la XII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, celebrado en la Isla de Barbados en febrero de 2021, sintetizó el interés regional para aunar esfuerzos en el futuro manejo de pandemias y la aceleración de "la recuperación sostenible en la región mediante la conservación, la restauración y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas" (ONU, 2 de febrero de 2021, párr. 2). Aunque esta iniciativa se focaliza en la región

latinoamericana y el Caribe, es un mecanismo que está enmarcado dentro del Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030 y concentra los esfuerzos para que la riqueza en biodiversidad presente en la región sea un verdadero bastión en la mitigación de los efectos del cambio climático.

Ante la realidad de contar con siete de los países más biodiversos del mundo, no se puede desconocer que

[Aunque el] 24,2% de sus áreas terrestres y 17,5% de sus áreas marinas están protegidas, muchos ecosistemas se han degradado significativamente, lo que amenaza el bienestar de las personas, el potencial de adaptación de los países al cambio climático y, en última instancia, la viabilidad de un futuro sostenible (ONU, 2 de febrero de 2021, párr. 5).

En otras palabras, ventajas, capacidades y potencialidades del contexto de la región interactúan con detonantes que dejan entrever las desventajas, faltas de capacidad y deficiencias de un entorno rico en recursos, pero con grandes falencias en el manejo de estos.

La cooperación interestatal, interinstitucional e interseccional ha sido el instrumento que la comunidad internacional y cada país han rescatado para mitigar el impacto de los efectos del cambio climático. En otras palabras, son las estructuras de gobernanza las que se presentan como opciones de búsquedas alternativas. El citado *Plan de Acción* es uno de los tantos instrumentos que se han diseñado e implementado en la región. En este caso, la región trazó tres vías a seguir: a) un movimiento regional; b) el compromiso político; y c) capacidad técnica. Estas vías se pretenden ejecutar a través de diez acciones¹ que contienen el eje transversal de lo cooperativo en todas sus iniciativas.

Al revisar el texto del *Plan de Acción* se pueden reconocer componentes de gestión que van más allá de responsabilidades estatales o institucionales, como se suelen abordar este tipo de problemáticas e iniciativas. La promoción y concientización pública, la visibilización de

¹ Acciones del Plan de Acción: 1) promover y facilitar la concientización pública; 2) visibilizar a los defensores de la restauración de los ecosistemas; 3) llevar la restauración de los ecosistemas a la escuela; 4) crear materiales de apoyo para un liderazgo transformador en restauración de ecosistemas; 5) desarrollar e implementar una estrategia regional para la financiación innovadora de iniciativas en restauración de ecosistemas; 6) promover y facilitar la comunicación regional; 7) evaluar e identificar oportunidades de inversión en investigación científica a largo plazo en la restauración de ecosistemas; 8) asegurar el acceso regional al conocimiento en restauración de ecosistemas; 9) promover la colaboración para el análisis científico y la síntesis en restauración de ecosistemas; y 10) formación de profesionales en restauración de ecosistemas (ONU, 2021).

los defensores de los ecosistemas, el llevar a la escuela la restauración de los ecosistemas, el apoyo a los liderazgos transformadores en la restauración de ecosistemas, con dinámicas que buscan rescatar las capacidades que habitan los contextos, es la promoción y el impulso de procesos que promuevan y apoyen las salidas alternativas a los efectos del cambio climático con las potencialidades de los mismos hábitats.

Acudimos al caso de la relación que se establece entre vida, cultura y entorno para los pueblos indígenas. Es tal su importancia que la misma historia de la humanidad, especialmente en las regiones de América Latina y el Caribe, ha dejado en evidencia que “tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado los pueblos indígenas contienen el 80% de la diversidad biológica del mundo” (CEPAL, 2022, párr. 1). Así las cosas, la cohabitación de las comunidades indígenas con el entorno les permite enormes capacidades para ser gestores y maestros en aspectos de transformación de ecosistemas.

Dada la importancia de los bosques en la reducción de los efectos del cambio climático —así como en los múltiples aspectos biológicos y culturales antes señalados— y la información disponible en el sentido de que la destrucción de los bosques conduce a mayores emisiones de GEI, hoy existe amplio consenso en que frenar la deforestación y la degradación forestales es una de las medidas fundamentales para enfrentar no solo la pérdida de biodiversidad, sino también el cambio climático. Para ello, la inclusión de los pueblos indígenas es clave, aunque se materialice escasamente. En efecto, varias organizaciones alertan sobre el hecho de que dichos pueblos han sido ignorados en planes climáticos, mientras que sus representantes demandan ser incluidos en las conversaciones y negociaciones de las Naciones Unidas (CEPAL, FILAC y Ford Foundation, 2020, pp. 116-117).

Este valioso elemento que puede evidenciarse en la realidad histórica, social, cultural y ambiental de las comunidades indígenas y su entorno y que beneficia la perspectiva humana en general de la perspectiva frente a los ecosistemas y la biodiversidad, permite señalar la confrontación que suscita el uso (e incluso, abuso) de los recursos naturales disponibles en la cohabitación humana. Este aspecto es precisamente el punto nodal que trabaja Elinor Ostrom al plantear su propuesta de la gobernanza policéntrica para la gestión de recursos de uso común, a través del establecimiento de redes de actores en contexto que, asumiendo identidades y responsabilidades, puedan tramitar dinámicas y procesos

de mejor aprovechamiento, conservación y transformación de los ecosistemas y de la biodiversidad, en perspectiva de mitigar los efectos del cambio climático.

¿En qué consiste la gobernanza policéntrica?

El aspecto del crecimiento de la población, el uso-consumo-abuso de los recursos naturales, la sobrehabitación alrededor de ecosistemas y la gestión de estas dinámicas, es lo que conduce a Elinor Ostrom² a interesarse en el campo de lo policéntrico como eje transversal de análisis de los llamados recursos comunes. En términos del interés de este capítulo —los efectos del cambio climático que han suscitado estrategias de SA— va más allá de aspectos conclusivos referentes a emisiones de gases de efecto invernadero, puesto que la interrelación entre seres humanos y ecosistemas es un elemento clave que no puede minusvalorarse. Para el Acuerdo de París, el cambio climático “es una emergencia mundial que va más allá de las fronteras nacionales. Se trata de un problema que exige soluciones coordinadas en todos los niveles y cooperación internacional” (ONU, 2015, párr. 1). Entre esos niveles están las dinámicas de organización social, comunitaria o grupal, en territorio, integrándose coordinadamente para la gestión de los recursos comunes.

Este campo de acción de la gobernanza en el ámbito de lo ambiental ha permitido enfatizar la búsqueda de estrategias y mecanismos de alternatividad para construir consensos, en medio del disenso, de las problemáticas que han afectado y afectan los ecosistemas. Entre las diversas propuestas de gestión a través de la gobernanza, la problemática del uso de los llamados bienes de uso común, focalizando la atención en la gestión de los mismos y la importancia de las normas sociales en la interacción con esos bienes, fue lo que motivó a Elinor Ostrom (1990) a indagar la dinámica que se establece entre “gestión de recursos comunes, destacando la importancia de las normas sociales y las posibilidades de la auto-gestión” (Caballero, s.f., p. 8).

El pensamiento de Ostrom respecto a los llamados “bienes de uso común” parte de un trabajo de investigación que pretendía “examinar de manera precisa las condiciones en las cuales los individuos cooperarán entre sí para apropiarse de los recursos de uso común creados en un

2 Se pueden ubicar las obras de Elinor Ostrom en los años 1990, 1994, 1995, 1999, 2004, 2000, 2007, 2008, 2009, 2010. La obra que se cataloga como punto de partida de su propuesta es *Governing the commons* (1990). De la misma manera, son fuertes aportaciones los textos *Constituting Social Capital and Collective Action* (1994) y *Self-Organization and Social Capital* (1999).

laboratorio experimental" (Ostrom, 2000, p. 10). El instrumento que permitió la indagación de estos aspectos se centra en la dinámica de los dilemas sociales que, en últimas, pretende evidenciar que los individuos que se enfrentan a un dilema motivado por las externalidades creadas por sus acciones, generan actuaciones que conducen a algunos a dañarse mutuamente y a otros a buscar la cooperación para evitar el problema.

Para su trabajo, Ostrom asumió un análisis introductorio desde tres modelos influyentes a fin de avanzar en el estudio de cómo gestionar de mejor manera los recursos de uso común (RUC, en términos de la misma Ostrom, 2000): a) la tragedia de los comunes; b) el juego del dilema del prisionero; y c) la lógica de la acción colectiva.

La idea propuesta por Garret Hardin (1968) respecto a la tragedia que contenía la dinámica de los recursos comunes y generaba la correspondiente degradación en el uso de este tipo de recursos sin normas, es decir, sin límites, fue ampliada en indagación y construcción teórica por Ostrom. Los trazos teóricos que fundamentan las investigaciones, los análisis y las conclusiones de Ostrom, hallan en la geografía política, la economía y la acción colectiva, sus principales fundamentos.

La afirmación de Hardin (1968) de "la tragedia de los comunes" se posicionó como expresión de "la degradación del ambiente que puede esperarse siempre que muchos individuos utilizan al mismo tiempo un recurso escaso" (Ostrom, 1990, p. 26). La idea de fondo que tuvo Hardin es que la sobrepoblación ha originado efectos para los recursos naturales. Lo propuesto por Hardin se puede ampliar en la estructura del conocido "juego del prisionero", definido como una dinámica de no cooperación; en este juego todos los actores tienen la información completa de contexto, pero no se comunican entre ellos, lo que impide la opción de acuerdos verbales. Así las cosas, cada participante va 'a lo suyo' con su estrategia, de modo que se produce el mejor resultado para cada actor, pero no para el contexto. A su vez, Ostrom asumió lineamientos de la lógica de la acción colectiva (Mancur Olson, 1965), la cual parte de los fundamentos previos que defienden que cuando se encuentran individuos con intereses comunes, actuarán de manera voluntaria para obtener eso que es común, siempre y cuando fueran racionales y con intereses. En otras palabras, no es cierto que se pueda generar una acción común (colectiva) con el solo hecho de tener las posibilidades de beneficio para un grupo. Para Olson, si una persona no puede ser excluida

de los beneficios de un bien colectivo, cuando ya el bien se posee por el grupo, no tiene muchos incentivos para contribuir al suministro del bien.

Con estas metáforas de los modelos brevemente descritos, Ostrom (1990) le apuesta a la búsqueda de un modelo de decisiones racionales en el que la confianza, la reputación y la reciprocidad, se constituyan en dinamizadores del proceso del uso adecuado de *recursos de uso común*. La apuesta de la *gobernanza policéntrica* como un posible campo de alternatividad para la problemática del cambio climático y la consecuente gestión a través de la SA, en la región Caribe, frente a los casos puntuales de estructuras de gobernanza en materia de SA que se traen a colación, son un punto nodal para un análisis conclusivo y propósito para la diversidad de actores que se pueden ubicar en el contexto regional.

El término "policéntrico" connota muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí. Si realmente funcionan de forma independiente o si, en cambio, constituyen un sistema interdependiente de relaciones es una pregunta empírica para cada caso particular. En la medida en que se tienen mutuamente en cuenta en una relación competitiva, forman parte de variados emprendimientos contractuales y cooperativos o recurren a mecanismos centrales de resolución de conflictos, las múltiples jurisdicciones políticas presentes en áreas metropolitanas pueden funcionar de forma coherente con patrones congruentes y predecibles de comportamientos en sus interacciones. Entonces, en la medida en que esto sea así, se puede decir que funcionan como un sistema (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, citados por Ostrom, 2013, p. 11).

La lectura tradicional de bienes públicos (estatales) y privados fue ampliada por Elinor Ostrom a lo largo de sus indagaciones. El punto central se encontró en que "en ciertas comunidades también pueden emerger desde abajo mecanismos de control de la comunidad social relacionada con los comunes" (Caballero, s.f., p. 8), de esta manera se crea la importancia de la acción colectiva y se resalta la importancia de las instituciones en su papel de provisión de bienes públicos y bienes comunes, además de abrirse la opción de estrategias "plurales e híbridas de gobernanza" (Caballero, s.f., p. 8).

La interrelación entre confianza, reputación y reciprocidad, como se mencionó con anterioridad, será elemento clave en esa estructura de gobernanza en la que hay independencia de actores entre sí. Para Ostrom (2000), la reciprocidad implica:

- Un esfuerzo para identificar a todos los participantes.
- La posibilidad de que los otros sean “cooperadores” condicionales.
- La decisión de cooperar con otros si se confía en que serán cooperadores condicionales.
- El rechazo a cooperar con aquellos que no actúan con reciprocidad.
- El castigo de quienes abusan de la confianza (Ostrom, 1998, citada por Ostrom, 2000, p. 12).

La confianza tuvo la perspectiva de Ostrom (1994, 1995) a través del insumo del capital social, entendido “como un conjunto de redes sociales, normas informales y vida asociativa” (Caballero, s.f., p. 9).

El capital social hace referencia al conjunto de redes de confianza interpersonal en las sociedades humanas, redes que pueden ser impulsadas por normas de reciprocidad y de ayuda mutua y que tienen una fuerte relación con las redes sociales y la participación en las asociaciones de la comunidad. La presencia de estas redes de confianza implica una solución a los problemas de cooperación en la interacción humana y hace que los individuos cooperen más de lo que las asunciones habituales de racionalidad individual implicarían. El capital social favorece el compartir información, la coordinación de actividades y la adopción de elecciones colectivas (Caballero, s.f., p. 9).

El amplio campo del cambio climático y, por ende, todo el campo de análisis y acción de la SA, no son abordables a simple vista con los fundamentos de la gobernanza policéntrica que se ha esbozado hasta este punto. La misma Elinor Ostrom lo aprehendió al abordar los aspectos de complejidad, incertidumbre e institucionalidad, que conlleva la gestión de los bienes comunes. La complejidad es una realidad constitutiva de la vida misma y, para el interés de este texto, se puede evidenciar en la realidad de los ecosistemas y la biodiversidad, ahondando más en los niveles complejos por la dinámica de interrelación con los grupos humanos. La incertidumbre es un componente de la misma existencia, especialmente en la interacción entre la vida humana y los sistemas ambientales, aún más con las falencias de acción institucional para liderar y delimitar el uso de los recursos naturales. En este orden, la búsqueda de alternativas a través de los mecanismos de gobernanza, donde las instituciones son actores fundamentales de acción, mantiene la tensión

entre recursos naturales, grupos humanos en contextos y el uso/abuso/incertidumbre.

La focalización de los aspectos de la gobernanza policéntrica está en ser instrumento de diseño e implementación de acuerdos diversos, conteniendo la diferenciación en los ecosistemas, la biodiversidad y los grupos humanos en interacción, para tomar decisiones a multinivel. Aunque originalmente este marco de referencia de la gobernanza comenzó a ser aplicado en el campo de los servicios urbanos, como un eje de aplicabilidad y análisis de la acción colectiva, posteriormente fue aplicado para el campo de los recursos naturales y el cambio climático.

La perspectiva policéntrica posee una doble funcionalidad. Por una parte, nos permite preguntarnos sobre las interacciones y resultados que se producen a distintos niveles para entender "cómo instituciones policéntricas diversas contribuyen o dificultan la innovación, aprendizaje, confianza, nivel de cooperación de los participantes y el logro de resultados más efectivos, justos y sostenibles a múltiples escalas" (Ostrom, 2011). Por otra, permite experimentar en múltiples niveles (Ostrom, 2005) y "desarrollar métodos para evaluar los beneficios y costes de estrategias adoptadas en un tipo de ecosistemas, comparando sus resultados con los obtenidos en otros (Ostrom, 2009b: 1). (Caballero, Ballesteros y Fernández-González, 2015, p. 16).

Apuesta factible para contextos de América Latina y el Caribe

Ante los efectos del cambio climático, la SA puede hallar en las estructuras de gobernanza policéntrica una viabilidad de diseñar estrategias de salidas alternativas para mitigar los efectos del mismo cambio climático y crear contextos sanos, aptos para una cohabitación entre ecosistemas y grupos humanos, y apoyar la consolidación de la SA. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lidera procesos y proyectos con dineros del Fondo para el Medio Ambiente Mundial³, con el propósito de proteger la biodiversidad y disminuir las amenazas del cambio climático, los plásticos y los productos químicos tóxicos (ONU, 1º de mayo de 2022). Para el año 2022, el citado Fondo para el Medio Ambiente Mundial permitió la consolidación y el liderazgo de cerca de 25.000 proyectos desde 1992, en 127 países; en América

3 Fondo multilateral que es gestionado como mecanismo financiero para varios convenios medioambientales, tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Latina y el Caribe, la página informativa de Naciones Unidas resalta cinco proyectos en Belice, Barbados, Venezuela, Centroamérica y Colombia.

Aparentemente puede describirse este tipo de acciones como un componente común de la llamada gobernanza ambiental o, en su defecto, en un ejemplo de gobernanza multinivel. Sin embargo, la investigación realizada para efectos de este texto, permite afirmar que se puede hallar el germen de lo policéntrico en su esencia y gestión efectiva. Que un organismo internacional como Naciones Unidas, a través de sus diversos niveles de acción (acuerdos multilaterales, convenios, programas de acción, programa de pequeñas subvenciones y mecanismos económicos del Fondo para el Medio Ambiente), esté como referente en la promoción y el incentivo de este tipo de iniciativas, no desdibuja la acción comunitaria en contextos de grupos humanos que interactúan con los ecosistemas y con la biodiversidad y así configuran su hábitat en general.

- En el Distrito de Toledo (Belice), en una asociación financiada por los citados mecanismos de Naciones Unidas, “tres ingenieras solares mayas están instalando sistemas de energía solar y contribuyendo al desarrollo sostenible entre pequeñas comunidades indígenas del sur de Belice” (ONU, 1º de mayo de 2022, párr. 8). Han instalado sistemas solares en cuatro comunidades indígenas (1.000 habitantes) y con ello han evitado el aumento de toneladas de emisiones de carbono en la región y ofrecido el servicio eléctrico a comunidades que no lo tenían.

Es importante resaltar que la iniciativa pudo estar en estas mujeres indígenas, con el apoyo de cooperación internacional, pero la apropiación del sistema en su entorno es una labor de gestión comunitaria que permite la diversidad de niveles y actores en la toma de decisiones al respecto. No es solo replicar ‘el vicio’ cultural de ‘llegó el dinero’, ‘hagámoslo fiesta’ y que ‘el proyecto se sostenga solo’. Es un bien de acceso, uso y beneficio común. ¿Qué instrumentos estratégicos policéntricos pueden garantizar el efectivo impacto de esta iniciativa?

- Las tortugas carey han recibido el impacto del cambio climático, sumado a las altas temperaturas de las olas de calor en el Caribe, de modo que fueron catalogadas como especie en vía de extinción. Son una diversidad animal que viene siendo atacada por el abuso humano (cazadas para carne y huevos, y ahora por las altas temperaturas). Ante esta

situación, en la Isla de Barbados se desarrolla un proyecto comunitario para conservar a esta especie: Proyecto de Tortugas Marinas de Barbados⁴. Las estrategias se centran en el marcado de las tortugas para controlar “sus movimientos, calcular sus tasas de crecimiento, supervivencia y rendimiento productivo” (ONU, 1º de mayo de 2022, párr. 20).

Este proyecto, que puede parecer de únicamente investigación científica (solo para los interesados), aúna esfuerzos con los habitantes de la región para promover el ecoturismo con mejores prácticas y así brindar la fuente de ingresos para las comunidades asentadas en la zona y que viven del turismo, lo cual marca los insumos policéntricos. Tal es el caso de los planes turísticos para nadar con tortugas durante la estación de nidificación (Rove.me, s.f.).

- La región venezolana del estado del Amazonas se encuentra habitada por comunidades indígenas (yanomami, panare, bari, piaroa, guajibo). Como la mayoría de los grupos étnicos o campesinos en este tipo de regiones, los fenómenos del narcotráfico, la violencia, la minería ilegal, la crisis socioeconómica, etcétera, los han forzado a desplazarse de su hábitat origen y ello ha generado una problemática socioambiental de proporciones invaluable. Ante esto, el Proyecto Amazonas Originaria busca que familias que han vivido la calamidad del desplazamiento se conviertan en cuidadores de los bosques tropicales alrededor de Puerto Ayacucho (la ciudad más poblada de esa región). “Aprenden a gestionar cultivos de cacao, cupuaçua, manaca y túpiro (plantas propias del Amazonas) y a transformar sus frutos en pulpa, chocolate, cestas y otros productos” (ONU, 1º de mayo de 2022, párr. 30).

La conservación de la Amazonia (en un pequeño sector de toda su magnitud), junto a la protección y promoción de la dignidad humana de sus habitantes autóctonos, en cooperación con actores institucionales nacionales e internacionales, permite trabajar por la restauración de la selva tropical afectada. Es una apuesta por confianza, reputación y retribución.

- La posición geográfica de los países latinoamericanos y caribeños ha sido un potencial de actividades turísticas que, en la mayoría

4 Tiene sede en el campus de la Universidad de las Indias Occidentales. Abarca el Centro de Marcado de Tortugas Marinas de la región y la Red de Conservación de Tortugas Marinas del Caribe.

de los casos, se gestiona de manera desarticulada y con altos choques de intereses gremiales, empresariales y comunitarios que dejan una sensación de poca efectividad en el impacto y poder transformador de la actividad turística para los países, especialmente las regiones con más recursos para tal fin. Costa Rica, Panamá, Colombia y México, con sus elementos característicos propios, tienen en este sector un fuerte potencial, pero poco efectivo para el desarrollo de los territorios y de las comunidades que habitan los contextos con atractivos turísticos, en especial los que contienen recursos naturales. Se puede hallar mucho el llamado 'turismo informal', al lado de las 'grandes industrias turísticas', como las cadenas hoteleras y todo lo que ello contiene.

El turismo comunitario se muestra como una alternativa económica que permite a las comunidades locales generar ingresos complementarios a sus principales actividades productivas y, al mismo tiempo, proteger y valorar la riqueza natural y cultural de sus territorios. [...] [Este ha sido un espacio de intercambio de ideas y de experiencias] con 23 organizaciones rurales centradas en el desarrollo local, redes de trabajo colaborativo, comercialización, perspectiva institucional y protocolos de bioseguridad (ONU, 1º de mayo de 2022, párrs. 38 y 40).

Es una manera de ir más allá del 'turismo como negocio' y contiene una enorme riqueza en la conservación de los ecosistemas donde están las comunidades contribuyendo a paliar los efectos del cambio climático, a través de ofertas de tiempos y espacios para el esparcimiento con responsabilidad.

- En Colombia, la topografía permite la cohabitación con los llamados páramos, ecosistemas de tundra en la cordillera de los Andes (por encima de los bosques andinos). Estos contextos son generadores del 85% del agua potable del país suramericano. Por sus particularidades, este ecosistema debe tener cuidados particulares, especialmente evitando el uso y abuso por parte de las personas. Para ello, se ha gestionado el proyecto Guardianas de los Páramos, en los páramos de Pisba y Tota Bijagual-Mamapacha. El proyecto trabaja por la restauración de plantas autóctonas, el fortalecimiento de corredores biológicos y el mantenimiento de áreas protegidas. Se "incluyen la adaptación de acueductos, así como la implementación de huertos agroecológicos caseros

para reducir el uso de sistemas productivos tradicionales que son perjudiciales para el medio ambiente" (ONU, 1º de mayo de 2022, párr. 48).

Esta iniciativa de trabajo conjunto y cooperación busca salvaguardar el ecosistema único de los páramos, conservar el contexto para la especial biodiversidad presente allí y los llamados 'servicios ecosistémicos', tales como el secuestro de carbono en el suelo y la regulación del agua.

En este orden de ideas, las iniciativas comunitarias en defensa, protección, promoción y cuidado de los ecosistemas, de la biodiversidad y de la 'casa común', se ha venido consolidando a lo largo de la historia de la humanidad como legado ancestral de tantos grupos humanos que ostentan su sentido de identidad vital en la relación con el entorno e, irónicamente, por las mismas exigencias que el cambio climático le ha impuesto al ser humano ante su irresponsabilidad en asumir la existencia cotidiana. Un 'opuesto complementario' ha permitido que el horizonte de la cooperación le dé sentido real al cómo mejorar las condiciones para vivir en cohabitación sana con el entorno.

Se podrían señalar ingentes casos de propuestas y compromisos comunitarios locales, pero los términos de un texto coeditado limitan la extensión, aunque deja en los tomadores de decisión abiertas las posibilidades, opciones y capacidades de imprimir iniciativas de establecimiento de redes de cooperación y asociatividad con identidad y pertenencia por los ecosistemas y la biodiversidad. De esta manera, se puede aportar con 'un grano de arena' por las pequeñas localidades para que la confianza y la reciprocidad permeen las acciones institucionales basadas en la cooperación para que la reputación (componente de esencia de lo policéntrico) sea dinamizadora de efectivos procesos comunitarios de uso adecuado de recursos comunes.

Cuando se sabe que muchos individuos actúan con reciprocidad en situaciones particulares, existe la ventaja de que cualquiera gane la reputación de ser confiable y se comporte con reciprocidad. En el núcleo de una explicación conductual de niveles de cooperación mayores a los previstos, en la mayoría de los dilemas sociales se trata de conectar entre "la confianza que los individuos tienen en los demás, la inversión que los demás hacen en las reputaciones confiables, y la probabilidad de que los participantes usarán normas recíprocas (Ostrom, 1998, citada por Ostrom, 2000, p. 12).

En términos de Raffestin C. (2020) los efectos del cambio climático hacen palpable la llamada “crisis climática”. Este momento de complejidad demanda un cambio de paradigma en el modo de abordar la realidad y de tomar decisiones. La salida está en la reciprocidad que puede ser gestada a través de dinámicas de gobernanza policéntrica, donde el contexto —lo humano— y las interacciones sean permeados por los ecosistemas y no los ecosistemas permeados por decisiones poco racionales y nada cooperativas.

Los ecosistemas se deterioran o están en vías de deteriorarse; el riesgo es ubicuo; las rupturas de los ciclos se multiplican, pero seguimos ignorando de manera sorprendente. Las cosas suceden como si no estuviéramos conscientes de que el hombre y la tierra son uno solo: “hablamos del hombre y del espacio, lo cual suena como si el hombre estuviera en un lado y el espacio del otro” (Hedegger, 1967, p. 186) (Raffestin, 2020, p. 21).

/// Parte III. Estructuras de gobernanza para la seguridad ambiental en la región Caribe

La SA, en sentido amplio, cuenta con diferentes expresiones de policentrismo a nivel de estrategias, políticas públicas e incluso normas jurídicas, tanto en el ámbito regional/subregional como nacional. Asimismo, hay una institucionalidad a la que se le asignan competencias a veces generales y, en ocasiones, más específicas, que abordan diferentes dimensiones de la SA.

Las estructuras de gobernanza aplicadas a la SA son, ciertamente, complejas en razón a los fenómenos o materia abordada (cambio climático, recursos hídricos, criminalidad, deforestación, etcétera), la institucionalidad imperante (por ejemplo, ministerios, agencias de cooperación, entidades subnacionales, organizaciones comunales), los niveles de decisión (por ejemplo, regional, nacional, subnacional, local) y los actores involucrados (líderes locales, comunidades, sector privado, entidades públicas diversas, etcétera).

En este contexto, el análisis de la gobernanza e institucionalidad asociada a la SA en la ‘región Caribe’ como categoría o espacio que abarca tanto áreas insulares (todas las islas caribeñas) como continentales (países con costas caribeñas), es adicionalmente complejo. Esto es así porque, en términos generales, las especificidades del Caribe no están

necesariamente recogidas a nivel de instrumentos, cuando menos en el caso de Centroamérica en su extensa parte caribeña.

Instituciones relevantes de cobertura regional

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) fue constituido en 1991. Se trata de un acuerdo regional que busca integración, paz, libertad, democracia y desarrollo en los países centroamericanos. Agrupa a Belice, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras (SICA, s.f.a). Con la excepción de El Salvador, todos cuentan con extensas regiones caribeñas. El SICA se organiza funcionalmente a partir de la Reunión de Presidentes (máximo órgano de decisión política), el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría Ejecutiva, además de órganos técnicos y de asesoramiento permanente (SICA, s.f.b).

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) es el órgano técnico del SICA responsable de proponer la agenda ambiental general regional. En el marco de sus planes quinquenales, la CCAD cuenta con la Estratega Regional Ambiental (ERAM) 2021-2025.⁵ Si bien la ERAM desarrolla detalladamente un conjunto de metas, objetivos e indicadores en aspectos relacionados con el cambio climático, seguridad hídrica, conservación de la biodiversidad, áreas protegidas, etcétera, no contiene referencias específicas a la región Caribe más allá de que sus contenidos le sean aplicables a esta región/zona(s) por *default*.

Asimismo, dentro de los órganos que conforman el SICA y son relevantes en el contexto de la seguridad ambiental, destacan la Comisión de Seguridad Centroamericana, cuyo instrumento rector establece la necesidad colaborar, entre otros, en la protección de los derechos humanos, incluyendo el medio ambiente como bien tutelado (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, 15 de diciembre de 1995).

En el caso de la Comisión de Autoridades Migratorias de los Países Miembros del SICA, su instrumento rector (Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría general del SICA y la Organización Internacional para las Migraciones, 27 de enero de 1999), si bien no refiere a materia ambiental

5 La ERAM 2021-2025 fue aprobada en la Sexagésima Quinta Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de la CCAD, el 10 de febrero de 2021 (CCAD y SICA, 2021).

ni a la región Caribe propiamente, incluye una disposición que asocia los impactos sociales, económicos y ambientales del huracán Mitch con los fenómenos migratorios generalizados como consecuencia de su paso y efectos (García Hidalgo y Serrano, 2018).

Finalmente, y de particular relevancia para la seguridad ambiental, el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales para América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), se estableció con la finalidad de

Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias. (CEPREDENAC, 3 de septiembre de 2003, art. 3).

Para ello, trabaja en áreas tales como mitigación, creación de infraestructura, respuestas a emergencias, monitoreo de fenómenos naturales, gestión hídrica y ordenamiento territorial, entre otras.

El SICA es un espacio con diferentes niveles de actuación y participación de actores diversos en la toma de decisiones, en términos de declaraciones presidenciales, acuerdos, cartas de entendimiento, programas, proyectos, etcétera, que a su vez integran a múltiples instituciones y actores tanto públicos como de la sociedad civil.

Comunidad del Caribe (CARICOM)

La CARICOM está formada por pequeños estados insulares, con excepción de Belice, siendo todos países en desarrollo y con notorias diferencias en su nivel de desarrollo. La CARICOM fue establecida como parte de un acuerdo de integración y cooperación concebido a inicios de los años setenta, en múltiples aspectos (comercio, migración, finanzas, economía, tributación, ambiente, cultura, ciencia y tecnología, etcétera) en el ámbito de la región Caribe específicamente.⁶

El tratado constitutivo de la CARICOM incluye numerosas disposiciones directamente relevantes para la seguridad ambiental en materia

6 El tratado que estableció la Comunidad del Caribe fue suscrito en Chaguaramas, Trinidad y Tobago, el 4 de julio de 1973. Este tratado fue remplazado por un tratado sustitutorio del 5 de julio de 2005.

de turismo sostenible, política agrícola, gestión forestal y de pesquerías, protección ambiental, desarrollo industrial, etcétera. Si bien no se incluyen referencias a la 'seguridad ambiental' *per se*, se entiende que las medidas y disposiciones mencionadas se fundamentan en la necesidad de mejorar la gestión y proteger bienes ambientales en diferentes contextos específicamente caribeños.

La Agencia del Caribe para la Gestión de Desastres, creada en 1991, es una entidad intergubernamental dependiente de la CARICOM, que tiene la misión de responder de manera oportuna —con recursos humanos, colaboración directa, misiones de rescate, etcétera— a desastres naturales que afectan la región Caribe. Su trabajo se basa en preparación, anticipación, mitigación, gestión y respuesta a los desastres. Asimismo, por la particular vulnerabilidad al cambio climático de la región, en 2002 la CARICOM creó el Centro de Cambio Climático, con la finalidad de brindar asistencia técnica y respuestas a los países miembros y su Secretaría en materia de los impactos del cambio climático (CARICOM, s.f.).

Instrumentos regionales temáticos relevantes (políticas, estrategias, planes, otros)

Plan Estratégico CARICOM 2015-2019: reposicionamiento de CARICOM

El Plan Estratégico CARICOM 2015-2019: Reposicionamiento de CARICOM⁷ centró su mirada en el concepto de "resiliencia", aplicada a lo económico, tecnológico, social y ambiental en el contexto de un mundo crecientemente hostil en diferentes aspectos, incluyendo los desastres naturales. El Plan reconoce la creciente vulnerabilidad de todos los estados caribeños frente al cambio climático y la mayor frecuencia de ocurrencia e intensidad de los desastres naturales en la región, así como la creciente afectación de zonas costeras (erosión) y pérdida de flora y fauna. Una de las 11 áreas priorizadas para la aplicación del Plan Estratégico fue la adaptación al cambio climático y la mitigación y gestión de desastres.

En cuanto al desarrollo o construcción de la resiliencia climática propiamente, que podría integrarse al concepto de SA propuesto, el Plan Estratégico plantea la necesidad de construir y avanzar en la adaptación y mitigación relacionadas al cambio climático, avanzar en la mitigación

7 Esta estrategia fue adoptada durante la 35ª Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado, realizada en Antigua y Barbuda en julio de 2014.

y gestión de los desastres y mejorar la gestión de los recursos naturales como condiciones para alcanzar la resiliencia.

En el caso del objetivo de avanzar en la adaptación y mitigación en el Caribe, esto pasa por la implementación del Marco Regional para Garantizar un Desarrollo Resiliente al Cambio Climático 2011-2021 (FAO, 21 de junio de 2016). Con respecto a avanzar en la mitigación y gestión de desastres, el Plan Regional propone integrar la gestión de riesgos integral en las acciones nacionales y fortalecer las capacidades para implementar esta herramienta. Finalmente, con relación a mejorar la gestión de los recursos naturales, el Plan propone reformas legales e institucionales que incluyen, por ejemplo, regular el manejo integrado de zonas marinocostas, facilitar una adecuada gobernanza del espacio marino, promover el uso sostenible de recursos forestales y marinos en zonas costeras, entre otros.

Estrategia Regional Ambiental 2021-2025

La ERAM 2021-2025 mencionada anteriormente ha sido elaborada y armonizada con el marco normativo global en materia ambiental, especialmente la Agenda 2030, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, así como con instrumentos regionales relevantes aún vigentes, como la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) del propio SICA.⁸

Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) del SICA

La ERCC considera que el cambio climático y sus impactos son parte de la "seguridad regional" que se sustenta en la estabilidad social y política, recurrentemente impactada de forma directa o indirecta por desastres naturales, muchas veces asociados a fenómenos climáticos (UNDRR, s.f.). Violencia, criminalidad, desplazamiento y migración son, en buena medida, el reflejo de problemas sociales que tienen su origen en problemas y desastres ambientales o que son exacerbados por su ocurrencia.

La ERCC en su versión original plantea una serie de áreas programáticas que deben ser abordadas de manera conjunta por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. En ese sentido, la ERCC centra su

8 La ERCC fue elaborada por la CCAD y se aprobó en noviembre del 2010. Fue actualizada para el período 2018-2022 (UNDRR, s.f.).

atención en: a) la vulnerabilidad y adaptación a la variabilidad y cambio climático, así como la gestión de riesgos; b) mitigación; c) fortalecimiento de capacidades; d) educación, concienciación, comunicación y participación ciudadana; e) transferencia de tecnología; y f) negociación y gestión internacional.

En la versión actualizada 2018-2022, la ERCC reconoce un “déficit permanente como la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua y los desplazamientos de población por la vulnerabilidad ya están siendo agudizados por la creciente variabilidad climática asociada al cambio climático” (CCAD y SICA, 2019, p. 73). Asimismo, reconoce que “los factores de riesgo para la inestabilidad social están altamente presentes tales como la falta de acceso al agua, migraciones forzadas, pérdida de cosechas y hambrunas con la consecuente demanda de respuesta de los estados nacionales” (CCAD y SICA, 2019, p. 73).

Avances nacionales

Todos los países de Centroamérica y el Caribe cuentan con diversos instrumentos que abordan diferentes dimensiones de la SA. Desde estrategias nacionales en materia de cambio climático y biodiversidad, pasando por planes nacionales para la conservación de recursos hídricos, hasta estrategias sectoriales (agricultura, sostenibilidad de centros urbanos, pesquerías, turismo, etcétera) para enfrentar el cambio climático. Escapa del alcance de la presente sección hacer un listado actualizado de estos instrumentos y de las instituciones con competencias relacionadas, o analizar en detalle las formas de gobernanza que cada país tiene. Sin embargo, se mencionan algunos instrumentos recientes a modo de ejemplos ilustrativos de los esfuerzos en los que se encuentran embarcados los países de la región Caribe específicamente para enfrentar la inseguridad ambiental, desde muy diferentes frentes.

Por ejemplo, Trinidad y Tobago cuenta con un Programa de Protección Costera Crítica (2014) (NIDCO, s.f.) que “contribuye con la construcción de defensas marinas, la promoción de mejores prácticas y la realización de estudios costeros para lograr la estabilización de áreas afectadas por la erosión y las inundaciones costeras” (CEPAL, 2019, p. 46). Belice tiene un Plan Nacional de Inversiones para la Resiliencia Climática (2013-2018), a fin de articular las inversiones (por ejemplo, en infraestructura) de los sectores privado y público con miras a mejorar sus impactos positivos en un contexto de creciente vulnerabilidad climática (Government of Belize, 2013). En el caso de Guatemala, se ha desarrollado

una ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero (2013), cuyo objetivo se centra en preparar al país a enfrentar los crecientes impactos de fenómenos climáticos exacerbados por el cambio climático. Costa Rica, por su parte, cuenta con una Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030) y un Plan Nacional de Gestión del Riesgo (2021-2025) que aborda situaciones de pobreza, vulnerabilidad, resiliencia, incertidumbre y el riesgo sistémico, como pilares para enfrentar desastres de diferente tipo, muchas veces ocasionados por factores ambientales/climáticos (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, marzo de 2021). Jamaica cuenta con unas Directrices para el Manejo Costero y Restauración de Playas (2017) que abordan la participación activa de comunidades locales costeras —incluyendo pescadores— en el manejo de las pesquerías locales y sus recursos, a través de su integración y participación en los procesos comunitarios de planificación en diferentes niveles, donde se definen: volúmenes de capturas, usos de los espacios marinos y costeros, monitoreo de avances, recuperación y ordenamiento de pesquerías (por ejemplo, de la 'concha real' o *Royal conch*, crítica en las economías locales de Jamaica y otras naciones caribeñas).

La lista de ejemplos es considerablemente larga si se incluyen todos los instrumentos con relevancia para la seguridad ambiental. Hay un avance y progreso formal considerable en la dación y promulgación de estos diferentes instrumentos y aproximaciones a la SA y gobernanza. Igual, o aún más extenso, es el listado de instituciones con competencias convergentes en materia de SA en general. De un análisis preliminar de avances, parece evidente que se requieren capacidades nacionales, inversión y estructuras institucionales habilitadas para la integración y complementariedad, que se apoyen mutuamente en las fases de aplicación e implementación de diferentes estrategias, planes, mandatos, normas, etcétera.

/// Conclusiones y recomendaciones

El fenómeno del cambio climático contiene características dinámicas de complejidad que se pueden evidenciar en la realidad de cada región del mundo. Indudablemente, la región Caribe no está exenta de los efectos del cambio climático, sobre todo por la ubicación geográfica de sus países y la alta influencia de los océanos en esta parte del planeta. A lo anterior, se suman las consecuencias del mal uso y abuso que los habitantes

de esta zona hacen de los ecosistemas, movidos por intereses particulares de grupos u organizaciones que buscan el mejoramiento del lucro en sus actividades, pero haciendo caso omiso del llamado internacional al cuidado del ambiente, recuperando los recursos naturales que tanto podrían ayudar en disminuir las consecuencias del cambio climático.

Como un medio que busca efectivas salidas alternativas, la cooperación, el aunar esfuerzos, el encuentro entre diversidad de actores, ha sido un instrumento que la comunidad internacional ha promovido con fuerza desde la Segunda Posguerra. Muchos campos del devenir humano han sido tratados y gestionados a través de mecanismos de concertación que pretenden la búsqueda de consensos, en medio de los disensos que son tan humanos. Es este el nodo central de la gobernanza.

En materia de SA, la gobernanza se ha focalizado a través de los instrumentos de la llamada 'gobernanza ambiental', con soportes en la 'gobernanza multinivel' y en la 'gobernanza policéntrica', como herramientas que brindan oportunidades, opciones, posibilidades y capacidades institucionales para tramitar, a través de redes de cooperación, las alternativas que las situaciones complejas requieren. De esta manera, la propuesta de Elinor Ostrom ofrece insumos para aprovechar las capacidades de comunidades y actores diversos en territorio, con el propósito de paliar los efectos del cambio climático, y motivar un accionar que rescate el valor agregado del cuidado, la protección y la promoción de los recursos naturales, pero desde la perspectiva del uso racional, responsable y consensuado de los llamados *bienes de uso común* desde la visión de la cooperación, con mecanismos a 'nivel micro' para mayor coordinación, impacto y efectividad, al estilo de la sabiduría ancestral de las comunidades indígenas en tantas zonas de América Latina y el Caribe.

A 'nivel más medio o macro', las dinámicas políticas, estratégicas y de tomas de decisión se enfrentan a la típica 'tramitología' y a los impases de la complejidad sociopolítica y económica que involucran los procesos de cuidado de ecosistemas, uso responsable de recursos naturales y la responsabilidad organizacional con los mismos. Cada región ha hecho los intentos hasta donde los mecanismos políticos lo han permitido. Las estructuras institucionales y normativas a nivel internacional, e incluso regional, están en los textos, pero el compromiso real aún tiene mucho por recorrer.

La gobernanza y la SA están presentes en la región y los países bajo el manto de ropaje de estrategias, planes, proyectos, etcétera, de índole ambiental y sectorial, pero ante los efectos reales sobre los ecosistemas y los recursos naturales pareciera que se desdibuja todo el entramado de 'estructuras y estrategias'. La recomendación en este campo va dirigida a una recomposición o reconfiguración de los instrumentos reales de gobernanza en terreno o en las localidades donde están asentadas las comunidades. No es un trabajo *top-down* de los grandes técnicos de la administración pública o de los recursos ambientales, sino que es un encuentro dialógico con las comunidades para conocer de primera mano y entre ellos la cosmogonía y la cosmología que enmarcan un ecosistema. Esos proyectos de cooperación con inversión extranjera, como instrumentos que incentivan el buen uso de recursos naturales, no se pueden politizar y, mucho menos, se deben dejar en asesoramiento 'técnico' para el desarrollo de los mismos. Urge la creación de mecanismos policéntricos de acción ecosistémica y de recursos naturales, en los que las comunidades aprovechen la identidad cosmogónica y cosmológica que las pone como verdaderos líderes de SA. Es la capacidad de capital ambiental inherente a los mismos grupos humanos en territorios, pero que los externos consideran como un presupuesto obvio. Los resultados del impacto del cambio climático muestran que los esfuerzos aún están lejos de un efectivo resultado.

Cabe mencionar la poca 'especificidad' que se le da al Caribe como región con particularidades propias en el ámbito del SICA, cuando menos. Igualmente, a nivel interno, en los países de Centroamérica, la atención a la región Caribe parece marginal en el contexto de la SA, más allá de iniciativas locales esporádicas y ejemplos muy puntuales de organización. Al respecto se recomienda a los tomadores de decisión que se trabaje y defina la especificidad en las referencias a la región Caribe en planes y programas por las características particulares de esta región, en la parte insular y continental, teniendo presente que las islas caribeñas sí cuentan con diferentes instrumentos relevantes.

Pese a diferentes y múltiples instrumentos y herramientas, los impactos *on the ground* han sido limitados. Por tanto, la recomendación se centra en el diseño y real seguimiento de evaluación integral de los impactos de todos los instrumentos en su conjunto, incluyendo la eficiencia específica de la gobernanza e institucionalidad. Es importante que los mecanismos de evaluación vayan más allá de un *check list* trimestral, semestral o anual. Si no hay buenos porcentajes que evidencien el

impacto es porque a los sistemas de evaluación les falta rediseño e implementación más efectivos. Pero este no es un ejercicio simplemente de los 'cuadros administrativos burocráticos' o compromisos de organismos de cooperación técnica, es una dinámica real con las comunidades, donde la red de cooperación sí involucre esquemas policéntricos.

Un marco de referencia que podría apoyar esta serie de iniciativas está en la apuesta de Transition Network, un "movimiento de comunidades que se unen para reimaginar y reconstruir nuestro mundo", fundado en valores y principios que impulsan las capacidades de cambio de contextos, cocreación de narrativas y visiones motivadoras, conectarse y cuidarse unos a otros, apoyar transformaciones internas, aplicar el sistema de sistemas vivos, contribuir a economía de bienestar y energizar redes y alianzas (Transition Network, s.f.).

Para el cuidado se requiere disponerse a que la capacidad constitutiva humana florezca, a aportar los medios para crear las condiciones, apoyar las iniciativas y disponer todos los recursos humanos, institucionales, económicos, técnicos y contextuales, para transformar realidades con sentido identitario y de responsabilidad. Seguir con esquemas de las llamadas 'estrategias políticas' podría mantener en peligro la SA. Se tendría que avanzar en el discurso de la inseguridad ambiental, si los esquemas se continúan promoviendo.

/// Referencias

Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría general del SICA y la Organización Internacional para las Migraciones (27 de enero de 1999). https://www.sica.int/documentos/acuerdo-de-cooperacion-entre-la-secretaria-general-del-sistema-de-la-integracion-centroamericana-y-la-organizacion-internacional-para-las-migraciones_1_-1166.html

Amnistía Internacional (s.f.). *Cambio climático*. https://www.amnesty.org/es/what-we-do/climate-change/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=EAIaIQobChMI73a0qS5gAMV8R2tBh3PJgS_EAAYAiAAEgJpa_D_BwE

Bovaird, T. y Löffler, E. [Eds.] (2009). *Public Management and Governance*. Londres: Routledge.

Caballero, G. (s.f.). *Normas sociales, cooperación y gobernanza policéntrica de los sistemas socioecológicos: avances institucionales para la geografía humana*. Vigo: Grupo de investigación en Economía de los Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Vigo. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/02.pdf>

Caballero, G.; Ballesteros, M. y Fernández-González, R. (2015). La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista Española de Ciencia Política*, (38), 13-40.

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, CEPREDENAC (3 de septiembre de 2003). *Nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central*. https://www.sica.int/documentos/nuevo-convenio-constitutivo-centro-de-coordinacion-para-la-prevencion-de-desastres-naturales-en-america-central_1_-1164.html

CEPAL, FILAC y Ford Foundation (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>

- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, y Sistema de Integración Centroamericana, SICA (2019). *Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) actualizada*. https://www.sica.int/documentos/estrategia-regional-de-cambio-climatico-ercc-actualizada-octubre-2019_1_120055.html
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD, y Sistema de Integración Centroamericana, SICA (2021). *Estrategia Regional Ambiental Marco (ERAM) (2021-2025)*. https://www.sica.int/documentos/estrategia-regional-ambiental-marco-eram-2021-2025_1_128623.html
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2022). *Los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas en la conservación de la biodiversidad para el desarrollo sostenible*. <https://foroalc2030.cepal.org/2022/es/programa/conocimientos-tradicionales-pueblos-indigenas-la-conservacion-la-biodiversidad-desarrollo>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, CNE (marzo de 2021). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo, II quinquenio, 2021-2025*. https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/Plan%20Nacional%20de%20Gestion%20del%20Riesgos%202021-2025_F.pdf
- Comisión sobre Gobernanza Global (s.f.). *Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. Chapter 1 – A New World*. <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm>
- Directrices para el Manejo Costero y Restauración de Playas de Jamaica* (2017).
- Comunidad del Caribe, CARICOM (4 de julio de 1973). *Tratado que establece la Comunidad del Caribe*. https://caricom.org/documents/4905-original_treaty-text.pdf
- Comunidad del Caribe, CARICOM (5 de julio de 2005). *Tratado revisado de Chaguaramas*. <https://treaty.caricom.org/>
- Comunidad del Caribe, CARICOM (3 de julio de 2014). *Strategic Plan For the Caribbean Community 2015-2019: Repositioning CARICOM*.

<https://caricom.org/documents/strategic-plan-caribbean-community-2015-2019/>

Comunidad del Caribe, CARICOM (s.f.). *Caribbean Community Climate Change Centre (CCCCC)*. <https://caricom.org/institutions/caribbean-community-climate-change-centre-ccccc/>

DW (5 de julio de 2023). *Ayer fue el día más caluroso jamás registrado*. <https://www.dw.com/es/ayer-fue-el-día-más-caluroso-desde-que-hay-registros/a-66127162>

García Hidalgo, E. y Serrano, S. (2018). *Avances, retrocesos, retos en la gestión integral de riesgos a desastres*. Concertación Regional para la Gestión de Riesgos, CRGR. https://issuu.com/crgcentroamerica/docs/investigaci_n_mitch__20._2018pdf

Government of Belize (2013). *National Climate Resilience Investment Plan [NCRIP]*. <https://med.gov.bz/national-climate-resilience-investment-plan-ncrip/>

Levi-Faur, D. [Ed.] (2014). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Narváez, I. (2020). Estado y gobernanza ambiental. Paradigmas alternativos. En M. Restrepo [ed.], *Interculturalidad, protección de la naturaleza y construcción de paz* (pp. 139-207). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

National Infrastructure Development Company Limited, NIDCO (s.f.). *Critical Coastal Protection Programme*. <https://www.nidco.co.tt/critical-coastal-protection-programme/>

Oficina de Naciones Unidas para Reducción del Riesgo de Desastres, UNDRR (s.f.). *Plan de Acción 2018-2022 Estrategia Regional de Cambio Climático. ¿Cómo aborda el Plan de Acción de la ERCC la movilidad humana?* <https://www.undrr.org/es/framework-plan-de-accion-2018-2022-de-la-ercc>

Organización de las Naciones Unidas, ONU (2015). *El Acuerdo de París*. <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>

Organización de las Naciones Unidas, ONU (2021). *Plan de Acción de la Década sobre la restauración de ecosistemas en América Latina y el Caribe*. <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/34950>

- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2 de febrero de 2021). América Latina y el Caribe lanza plan de acción para la restauración de ecosistemas en esta década. *Noticias Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/america-latina-y-el-caribe-lanza-plan-de-accion-para-la#:~:text=El%20Plan%20de%20Acción%20del,región%20mediante%20la%20conservación%2C%20la>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1º de mayo de 2022). *Cambio climático: cinco pequeños proyectos ayudan a restaurar el medio ambiente*. <https://news.un.org/es/story/2022/05/1507922>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (21 de junio de 2016). *El Caribe debe prepararse para mayores sequías debido al cambio climático*. <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/419203/>
- Organización Meteorológica Mundial, OMM (2022). *Estado del clima en América Latina y el Caribe 2022*. <https://public.wmo.int/es/estado-del-clima-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-2022>
- Organización Meteorológica Mundial, OMM (2023). *El círculo vicioso del cambio climático se agrava en América Latina y El Caribe*. Press Release Number 05072023 OMM. <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-c%C3%ADrculo-vicioso-del-cambio-clim%C3%A1tico-se-agrava-en-am%C3%A9rica-latina-y-el>
- Ostrom, E. (2013). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, II(1). Traducido por Paula Arturo. https://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA_N2_01.pdf
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pastrana, E. (2015). *Problemas y desafíos contemporáneos. De la gobernanza global y regional*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. y Lowe, L. A. (2020). Desafíos de la gobernanza ambiental de la Amazonia en el siglo XXI: una perspectiva teórica y práctica. En E.

Pastrana y N. Stopfer [eds.], *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 17-41). Bogotá: KAS-EKLA.

Plan Nacional de Inversiones para la Resiliencia Climática de Belice (2013-2018).

Política Nacional de Gestión del Riesgo de Costa Rica (2016-2030).

Raffestin, C. (2020). *Geografía informal*. México: El Colegio de Tlaxcala A.C.

República de Guatemala (2013). *Decreto 7-2013, ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero*. <https://leap.unep.org/countries/gt/national-legislation/decreto-no-7-2013-ley-marco-para-regular-la-reduccion-de-la>

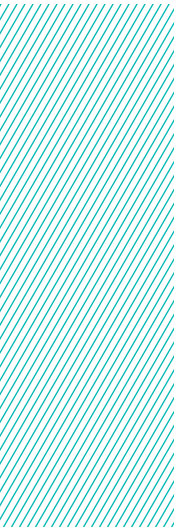
Rove.me (s.f.). *Tortugas de mar, Barbados*. <https://rove.me/es/to/barbados/swimming-with-turtles>

Sistema de Información Centroamericana, SICA (s.f.a). *Conoce Centroamérica y el potencial del proceso de integración*. <https://www.sica.int/region/conoceca>

Sistema de Información Centroamericana, SICA (s.f.b). *Institucionalidad regional*. <https://www.sica.int/recursos/InstitucionalidadRegional>

Transition Network (s.f.). *A movement of communities coming together to reimagine and rebuild our world*. <https://transitionnetwork.org/>

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (15 de diciembre de 1995). https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica_1_-1169.html



Análisis del discurso minero de Gustavo Petro y Andrés Manuel López Obrador: securitización del ambiente y progresismo

Miguel Ángel Burgos Giraldo* y Sofia Margarita Peraza Ochoa**

* Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Actualmente se desempeña como coordinador asistente de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer. Asimismo, cumple funciones de investigador en formación en el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN) de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Contacto: gbumiguel@gmail.com

** Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Monitorea de la asignatura Política Exterior Colombiana y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia-Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma facultad. Contacto: sm_peraza@javeriana.edu.co

/// Introducción

La llegada del siglo XXI trajo consigo múltiples avances para la humanidad, como el *boom* en materia de tecnología y comunicación y la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, también ha presentado diversos desafíos que se han vuelto eje central de la política mundial y la degradación del ambiente ha encabezado esa lista por los riesgos que representa para la supervivencia de los seres humanos. Se pensaba que los estragos por el cambio climático se iban a sentir en cincuenta o cien años, pero la realidad ha sido otra y ya en la segunda década de este siglo experimentamos con fuerza fenómenos como los veranos más calurosos que se hayan registrado y las peores inundaciones en décadas, que evidencian cómo nos encontramos viviendo la era de la ebullición global.

Ahora bien, estas situaciones preocupantes han generado concientización alrededor del mundo para que se tomen acciones antes de que sea demasiado tarde. En América Latina, por ejemplo, se ha instaurado esta preocupación dentro de las políticas nacionales y regionales por la alta vulnerabilidad que presentan los países de la región ante los efectos del cambio climático. Esto da como resultado que en Latinoamérica se esté viviendo actualmente una nueva ola de gobiernos progresistas que llegaron al poder por incluir como pilares de su administración las políticas sociales y la protección ambiental. Sin embargo, estos gobiernos, que conquistaron a los votantes por sus discursos de cambio y un futuro prometedor, se han encontrado con inmensos obstáculos como la dificultad que implica poner en jaque los modelos de desarrollo de economías que dependen en su mayoría de la extracción de materias primas.

Por ende, los presidentes de este nuevo progresismo han optado por satanizar a nivel discursivo la explotación de recursos en nombre de la nación y la preservación ambiental, pero sus acciones han distado de la utopía que plasman cuando están frente a las cámaras. En especial, México y Colombia son considerados dos casos de estudio relevantes por las promesas de transformación energética que profesan sus mandatarios de izquierda y la dificultad en el terreno de materializar reformas tan ambiciosas, sobre todo si se tiene en cuenta que en ambos países la minería representa un sector clave para sus economías que ha sido cuestionado por los mandatarios, y que presentan puntos en común al intentar reorganizar esta actividad a nivel discursivo y fáctico.

En consecuencia, el presente capítulo busca realizar un análisis comparativo sobre la política minera del presidente colombiano Gustavo Petro y el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador. Para lograr dicho objetivo, se comenzará por enunciar algunos conceptos teóricos del análisis del discurso y la teoría de securitización que facilitarán la comprensión de las intervenciones presidenciales, así como la forma en que estas construyen las amenazas, las oportunidades y la realidad a partir de un proyecto político. En segundo lugar, se mencionarán las políticas mineras implementadas por las administraciones previas a las actuales para comprender el cambio de paradigma que representó la llegada de estos gobiernos.

Posteriormente, se realizará un análisis de los discursos que abordan el tema de la minería por parte de los dos presidentes a fin de identificar los principales significantes que utilizan. Y, finalmente, se contrastará el grado de concordancia que presentan las administraciones entre las prioridades a nivel discursivo y las acciones y políticas que han promulgado para evaluar la proporcionalidad entre lo que se vive en el territorio y lo que profesan estos dos líderes progresistas latinoamericanos.

/// Análisis de discurso

El primer elemento que nos ofrecerá las bases teóricas para el desarrollo del presente artículo es el análisis de discurso (AD) como herramienta que permita construir un análisis de lo expresado por los mandatarios de México y Colombia. Para comprender el AD, se debe comenzar por mencionar que no hace referencia a un único método o enfoque, pues recoge la investigación de distintas disciplinas académicas que varían profundamente entre sí. De ahí que el significado de discurso y el análisis

de discurso presentan nociones diferentes dependiendo de la rama del conocimiento desde la cual se abarquen. Y esto, a la vez, constituye una gran riqueza para los investigadores, pues ofrece un abanico de posibles herramientas teóricas y metodológicas que constantemente está creciendo y expandiéndose para tener cada vez mejor entendimiento de sus postulados y la manera en que nos permiten comprender el mundo social a nuestro alrededor (Schiffrin, Tannen y Hamilton, 2003).

El discurso posee una inmensa variedad de conceptualizaciones, pero estas se pueden condensar en dos grandes grupos o líneas de trabajo académico. La primera se centra en los estudios de la naturaleza del lenguaje por parte de disciplinas como la lingüística y la antropología y estudia elementos de la gramática como los sonidos del lenguaje (fonología), la estructura gramatical de las palabras y las oraciones (morfología/sintaxis) y el análisis de su significado (semántica). Estudian las palabras de los textos hablados y escritos por las personas, ya que esto revela su relación con la clase social a la que pertenecen, su diferenciación social y las connotaciones que se generan al enmarcarse en determinada actividad o situación. Por otro lado, la segunda línea, que será profundizada a continuación, se enfoca en el lenguaje como herramienta para acceder a determinado colectivo y analiza el impacto que estas dinámicas generan en la sociedad y las personas como seres sociales, por parte de disciplinas como la sociología y la psicología social (Taylor, 2013).

Dentro de la segunda línea, se encuentran los estudios del análisis crítico del discurso (CDA, por sus siglas en inglés) que, según uno de sus mayores exponentes, el profesor neerlandés Teun van Dijk (2003), se fundamenta en un tipo de investigación analítica del discurso que comprende las relaciones de sometimiento, dominación y desigualdad social. Así, el CDA pretende evaluar las maneras como estos fenómenos son promulgados, reproducidos y 'resistidos' en contextos discursivos políticos y sociales para construir una imagen de la sociedad que se solidarice y coopere con los grupos oprimidos. Entonces, busca examinar los abusos de poder que reflejan y permean todos los sectores de las sociedades humanas, como la academia, pues afirma que la generación de teorías y explicaciones por parte de los investigadores se encuentra enmarcada en determinado contexto sociopolítico.

Dentro de las dinámicas que son abordadas por esta escuela, se encuentra el acceso y control del discurso público, ya que no cualquier persona o grupo tiene el capital necesario para poseer este valioso recurso

simbólico. Mientras que la mayoría de las personas solo tienen control sobre sus propias comunicaciones con familiares y amigos, hay grupos sociales e instituciones de las élites que logran apropiarse de los discursos públicos en escenarios como medios de comunicación y posturas de partidos políticos. Ello produce que estos individuos controlen lo que se exprese de la realidad en su comunidad y generen una profunda desigualdad entre aquellos que deciden lo que se publica y los que aceptan las opiniones de los discursos que ven como autoritarios o fuentes confiables (van Dijk, 2003).

Otro enfoque que vale la pena mencionar dentro de la rama del AD que estudia la sociedad y su relación con el individuo es el análisis del discurso político, desde el cual autores como John Wilson (2003) se cuestionan sobre la naturaleza de lo 'político' en los corpus escritos y hablados, pues si siguen los postulados del CDA, el poder se encuentra presente en la totalidad de nuestras interacciones, por lo que todos los discursos pueden ser considerados políticos y todos los AD también serían potencialmente políticos. Debido a dicha razón, dentro de este subgrupo hay diversos investigadores, como Wilson, que delimitan el objeto de análisis del discurso político a políticos, instituciones políticas y miembros de los partidos que operan dentro de las esferas del poder como medio para alcanzar sus objetivos y generan impacto como tomadores de decisiones de determinado entorno.

Finalmente, los conceptos enmarcados en la teoría de AD de Laclau y Mouffe (1985) se enmarcan también en la segunda línea académica abordada y ofrecen conceptos fundamentales para el objetivo del presente artículo. Por ejemplo, *significante* lo definen como las personas, los conceptos y los símbolos que se encuentran inmersos en planos discursivos que se manifiestan por medio de palabras y sonidos, mientras que el *significado* se encuentra implícito en el significante y dota de contenido a las palabras. Asimismo, brindan el concepto *significante vacío*, que no tiene significado positivo propio pero ilustra las deficiencias y los fracasos del discurso dominante a la hora de proporcionarlo. Por último, el *antagonismo* lo consideran esencial para la construcción de la identidad propia, ya que al existir un 'otro' se garantiza que se genere una identificación entre el 'yo' y el otro que nos construye, pero a la vez nos amenaza (Kasraei, 2009).

Ahora bien, los postulados mencionados anteriormente sobre la comprensión general del AD representan el primer pilar teórico de esta obra, ya que ofrecen al investigador una herramienta para reconocer que

detrás de cada palabra que se dice, hay un mundo entero de connotaciones. Ya se explicó cómo se pueden estudiar los discursos y ahora surge el interrogante respecto a qué es lo que se está buscando en los pronunciamientos de los mandatarios. Aquí es donde se realiza el punto de unión con la teoría de la securitización, el segundo pilar teórico que otorgará conceptos fundamentales para cumplir el objetivo planteado, ya que presenta una hoja de ruta sobre las acciones que se deben llevar a cabo para que determinada situación pueda considerarse como securitizada.

/// Teoría de securitización

El surgimiento de esta teoría se empezó a gestar tras el colapso del bloque comunista en los años noventa que llevó al surgimiento de un escenario geopolítico inédito en la política global, pues gran parte del siglo XX estuvo dominada por los análisis de la Primera y Segunda Guerra Mundial, así como de la Guerra Fría. Estas investigaciones se condensaron en las teorías del realismo y el liberalismo dentro de los estudios de las relaciones internacionales y buscaban comprender las dinámicas del sistema internacional, como la guerra y la paz. Sin embargo, el cambio abrupto de poder con la llegada de la hegemonía americana llevó a que se cuestionara la vigencia de los postulados clásicos ya que no lograban explicar lo sucedido y esto llevó a que empezaran a surgir nuevas ideas que salían del esquema clásico del racionalismo (Frasson-Quenoz, 2015).

Así, surge el constructivismo en la última década del siglo XX como la escuela reflexivista que se fundamenta en la comprensión e interpretación de la cultura, la identidad y las interacciones sociales como centro del análisis de investigación. En este contexto, la Escuela Crítica de Seguridad forjó en Europa una nueva conceptualización en el campo de la seguridad internacional, reservado tradicionalmente a los debates entre realistas y liberales que dominaban los estadounidenses, pues reunió a los académicos de diversas corrientes europeas que renovaban las discusiones dentro de las relaciones internacionales, como la Escuela Galesa, la Escuela de París y, especialmente, la Escuela de Copenhague. Esta última surgió en el Copenhaguen Peace Research Institute (COPRI) y tuvo un gran auge gracias a la innovación teórica, ontológica y epistemológica que realizaron los trabajos de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde a los estudios de seguridad (Guerreiro, 2021).

Waeber (2004), por su parte, nos presenta las bases de esta corriente teórica al definir la securitización como el proceso discursivo a través del cual se define una amenaza existencial que requiere de medidas de emergencia para ser atendidas. Esta caracterización permite evidenciar el enfoque constructivista de la Escuela de Copenhague, ya que la seguridad se entiende como una construcción social e intersubjetiva que cambia, evoluciona y se flexibiliza a través del tiempo. Además, deja de lado las preocupaciones tradicionales centradas en las capacidades de los Estados para incorporar otros elementos como el medio ambiente, la salud pública y las migraciones, puesto que la securitización no es objetiva y depende del lenguaje para identificar aquellos temas que se convierten en amenaza.

Asimismo, Buzan y Hansen (2009) complementan con la premisa de que las amenazas a la seguridad se construyen a partir de una agenda política determinada, ya que pueden existir decenas de discursos de seguridad, pero predominan aquellos que son compartidos por un público amplio. Así, un determinado asunto se securitiza cuando se promueve la percepción de amenaza por determinado actor para aislarlo de los canales políticos regulares y abordarlo como una condición extraordinaria que requiere de medidas prioritarias. De esta manera, los autores afirman que la seguridad es una práctica autorreferenciada porque las amenazas se vuelven 'objetivas' al ser aceptadas e interiorizadas por actores políticos y no porque tengan un estatus de amenaza *per se*.

Así pues, la riqueza de la securitización se fundamenta en el lenguaje como creador y transformador de nuestros temores, inseguridades y, por ende, nuestras realidades, que a la vez son influenciadas por factores como la historia de cada sociedad y la posición geográfica y estructural que ocupa dentro del sistema internacional. De esta manera, la seguridad como proceso discursivo se construye a partir de la multidimensionalidad que no se limita exclusivamente a cuestiones militares/territoriales, sino que incluye factores como lo ambiental, lo social o lo cultural. De ahí que el foco de los debates de la seguridad internacional en la actualidad se centren en amenazas transnacionales y asimétricas que sobrepasan las dinámicas tradicionales del Estado, como el narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones y los riesgos ambientales (Cardinale, 2021).

Ahora bien, existen factores claves que se deben identificar a la hora de enmarcar determinado asunto en un proceso de securitización, pues

permiten reconocer los discursos de seguridad predominantes en una sociedad y, de esta manera, evitar el error de considerar todo como un problema de seguridad. Así, Balzacq (citado por Cardinale, 2021) describe cinco elementos que se encuentran presentes desde que se establece el carácter de seguridad de un problema, para posteriormente generar un consenso en la sociedad frente a la condición de amenaza y, finalmente, promulgar políticas orientadas a atender la amenaza:

1. **Actor securitizador:** es el agente que presenta un asunto como amenaza mediante un movimiento de securitización, esto quiere decir que pone sobre la mesa el carácter amenazante a un valor fundamental o *core value* de la sociedad. Es fundamental el grado de legitimidad que tiene este actor en el grupo social al que pertenece para que su discurso constituya seguridad y se construya un consenso en torno a las acciones que se requieren. Aunque se sostiene que cualquiera puede ser un actor securitizador, este rol suele ser ocupado por líderes políticos, gobiernos, burocracias y grupos de presión.
2. **Sujeto de referencia (*referent subject*) / sujeto amenazante:** hace referencia al actor o la entidad que profiere la amenaza, por lo que se busca identificar supuestos actores concretos detrás de fenómenos complejos y difusos, como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la degradación ambiental.
3. **Objeto de referencia:** este concepto busca responder a la pregunta ¿qué o quién está siendo amenazado? Entonces, identifica a la entidad que debe ser protegida del peligro inminente, como pueden ser el Estado, la ciudadanía o incluso la región.
4. **La audiencia:** es fundamental para la teoría de securitización, ya que se necesita el consenso de los grupos sociales para concederle el estatus intersubjetivo a una amenaza. Esta audiencia habilitadora o securitizante cumple dos funciones diferentes en el proceso. Por un lado, proporcionar apoyo moral al actor securitizador frente a lo que plantea como amenaza. Por otro, entregar el mandato formal a los tomadores de decisiones, ya que mediante votaciones en el Legislativo y el Ejecutivo se da el poder para desarrollar políticas que hagan frente a las amenazas; ergo, la securitización se conceptualiza como un acto de habla (subjetivo) y la respuesta negociada (intersubjetiva) entre el actor que securitiza y la audiencia.

5. **Contexto:** se refiere tanto a las características internas como externas de la sociedad o comunidad en la que se lleva a cabo el proceso. Este elemento busca incorporar el valor del capital simbólico y cultural de una sociedad en la securitización, por lo que la cosmovisión y las dinámicas entre los diferentes actores influyen en las temáticas que se construyen como amenaza a la seguridad.
6. **Adopción de políticas:** las medidas extraordinarias que se adoptan para responder a la amenaza, como el uso de la fuerza, las restricciones temporales a las libertades y derechos o el incremento de la vigilancia y el control poblacional, entre otras.

Complejo de seguridad regional: la inseguridad de uno es la inseguridad de todos

Ahora bien, al entender los conceptos más importantes de esta teoría, el siguiente paso es comprender las dinámicas en una región cuando se securitiza determinado asunto en un Estado, pues, a pesar de que las amenazas sean híbridas o transnacionales, las lógicas de securitización operan en el espacio de autoridad del Estado por ser el actor que posee el monopolio de la violencia en el sistema internacional. Así, Buzan y Waever (2003) promueven el concepto de complejo de seguridad regional (CSR) como un espacio regional en el que existe un clúster de seguridad o eslabonamiento de interdependencias que lleva a que varios Estados securiticen simultáneamente una temática como resultado de las políticas y los discursos de uno de los miembros de la región. Por lo tanto, se genera un entrelazamiento de securitizaciones dentro de un rango geográfico limitado, en el que los principales procesos de securitización y desecuritización se encuentran relacionados y no pueden ser solucionados de manera individual.

Aún más, la interdependencia no significa que haya percepciones homogéneas dentro de la región, pues pueden variar los discursos de seguridad entre los Estados y, por ende, la coordinación para hacer frente a las amenazas. Esta heterogeneidad al momento de establecer y jerarquizar las prioridades de los Estados en una región o subregión puede llevar a la competencia, la cooperación o el conflicto entre las unidades analizadas, que se pueden llegar a reflejar en alguna de las siguientes identidades colectivas: conflicto, régimen de seguridad o comunidad de seguridad. Esta última es la más estudiada por los académicos, ya que ha sido el concepto utilizado para tratar de explicar los procesos de

convergencia política entre Estados en una zona determinada (Pastrana y Burgos, 2021).

Por ejemplo, se han estudiado casos en los que se acota la soberanía nacional entre países que comparten valores y estructuras socioeconómicas similares y, al mismo tiempo, construyen la identidad de un 'otro' fuera de las fronteras que se constituye como una amenaza. La securitización de la migración por parte de la Unión Europea como comunidad de seguridad ha sido un elemento muy estudiado, ya que ciertos discursos que buscan securitizar los movimientos migratorios han ido aumentando su protagonismo en los países del bloque comunitario, lo que ha llevado a que se tomen políticas comunes como el Marco de Asociación con Terceros Países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, que condiciona la cooperación con países en vía de desarrollo a la subordinación de los objetivos de seguridad del bloque. Es decir, la visión securitizante de la migración en Europa ha llevado a que su política de desarrollo se vea condicionada por el apoyo que los países de origen y tránsito de migrantes otorguen a las políticas de reducción de llegada de migrantes a la UE y de expulsión a sus países de origen (Delkáder-Palacios, 2019).

Otro ejemplo de comunidad de seguridad se observa en los Estados que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), pues sus países se han visto asediados por las redes transnacionales de narcotráfico que controlan la producción y el tránsito de estupefacientes en la región. Por tal motivo, los países han acudido a medidas extraordinarias en común como Drug Free ASEAN y ASEAN Work 2016-2025, en los cuales establecen medidas y metas para disminuir el impacto de los opiáceos y las metanfetaminas en sus sociedades. De esta manera, acuden a un multilateralismo en temas de seguridad con un mayor rango en temas de recursos y opciones de cooperación que las dinámicas normales del bilateralismo, pues se caracteriza este asunto como amenaza común a los pilares de las comunidades y, por lo tanto, requiere de soluciones inmediatas y mancomunadas (Thanh, 2022).

Securitización del medio ambiente

Teniendo claros los conceptos de securitización y complejo regional de seguridad, el siguiente paso será profundizar en las formas como el medio ambiente ha sido securitizado. Por tal motivo, se retoma el punto de inicio del capítulo que describe cómo el fin de la Guerra Fría permitió ampliar las nociones de seguridad a temas como los riesgos ambientales.

Desde finales de los ochenta y durante toda la década de los noventa se empezó a darle protagonismo a esta temática, especialmente tras el impacto que generó el *Informe Brundtland* (1987), que afirmaba que el crecimiento económico basado en la explotación desenfrenada de la naturaleza llegaría a un punto de no retorno en el proceso de destrucción, el cual generaría un aumento exponencial en la pobreza y la vulnerabilidad de millones de personas alrededor del mundo. Asimismo, en 1994, el grupo de investigación Project on Environmental Change and Acute Conflict, liderado por el profesor Thomas Homer-Dixon, teorizó sobre los escenarios en los que ocurre una escasez de recursos y sus resultados se volvieron inspiración para comenzar múltiples enfoques de seguridad ambiental (Pastrana y Burgos, 2021).

Aunado a lo anterior, en 1997 se entregó un informe por parte del Peace Research (PRIO) y el Fridtjof Nansen Institute en el que se recapitulan las tres generaciones de estudios sobre seguridad ambiental (Casado, 2017). La primera, a comienzos de la década de los ochenta, estuvo dominada por los debates interdisciplinarios que ponían sobre la mesa si el medio ambiente debía abordarse como un asunto de seguridad y, en caso de que lo fuera, cómo abordarlo. La segunda generación, a principios de los noventa, se caracterizó por establecer un vínculo causal entre la escasez producida por cuestiones medioambientales (variable independiente) y la generación de conflictos violentos como fruto de la inestabilidad social (variable dependiente). Finalmente, la tercera generación, a mediados de los noventa, buscó ampliar el alcance de las variables dependientes para agregar casos en los que el ambiente se vuelve motivo de cooperación. Estas generaciones analizaron cómo la escasez de materias primas y los desastres naturales comprometen el bienestar de una sociedad y, por lo tanto, la seguridad ambiental es un proceso adaptativo, sensible al cambio y que ha de gestionarse de la misma manera como la paz y la sostenibilidad (Casado, 2017).

Además, se llegó a la conclusión de que existen tres tipos de riesgos medioambientales: en primer lugar, los riesgos ambientales no causados por los seres humanos, como huracanes y tsunamis, que son explícitamente securitizados y están institucionalizados, pues se suelen generar declaraciones de emergencia cuando se aproxima uno de estos fenómenos; en segundo lugar, las amenazas medioambientales generadas por la actividad humana que amenazan a la humanidad, como las emisiones de gases de efecto invernadero o los accidentes en las centrales nucleares, que requieren de medidas excepcionales para hacer

frente a la emergencia; finalmente, el tercero se constituye de riesgos que no amenazan directamente al ser humano, como la extinción de especies de fauna y flora o el agotamiento de determinado mineral (Casado, 2017).

De esta manera, aunque los científicos han promovido abarcar los tres riesgos con la misma importancia, existen dos agendas en el sector medioambiental claramente definidas: una científica y otra política, que se disputan el protagonismo en medios de comunicación y debates sociales para determinar los temas ambientales a securitizar (Casado, 2017). Así pues, dentro de las agendas políticas que abarcan los asuntos medioambientales, los recursos representan un activo fundamental para el desarrollo de los Estados y que seguirá adquiriendo mayor protagonismo a medida que escasean cada vez más aquellos considerados fundamentales para el progreso estatal. Por ende, se ha generado el término *Resource Wars* (guerra de recursos) para identificar a aquellos conflictos interestatales e intraestatales que se fundamentan en el control de los recursos naturales vitales o valiosos, como petróleo, agua, oro, plata, gemas y otros minerales. Recientemente, la guerra en Ucrania ha sido un caso que se ha debatido si se pudiera enmarcar dentro de este concepto, pues a pesar de que el presidente ruso, Vladimir Putin, haya afirmado que se justifica por razones culturales e históricas, hay académicos que lo relacionan con los recursos que se encuentran en tierras ucranianas (Sussman, 2022).

La minería como amenaza a la seguridad medioambiental

La teoría de securitización brinda un marco conceptual para comprender cómo actividades generadas por la actividad humana, como la minería, pueden comprenderse como una amenaza a la seguridad. Lo anterior, comprendiendo que la extracción extensiva de recursos minerales puede ocasionar efectos devastadores en los ecosistemas, los recursos hídricos, la biodiversidad y la calidad de la vida en las comunidades aledañas. Por tanto, si un agente securitizador construye de forma discursiva a la minería como amenaza, promoverá la adopción de medidas de control, regulación y mitigación para proteger el medio ambiente y garantizar la sostenibilidad a largo plazo e igualmente formará una agenda política de acción.

Sin embargo, es importante destacar que la securitización de la minería como amenaza a la seguridad medioambiental no es un proceso uniforme ni generalizado en todos los contextos y países, incluso algunas

administraciones de la región ni siquiera la comprenden como una amenaza. Cada administración y gobierno puede tener perspectivas y enfoques diferentes sobre la minería, lo que influye en su percepción como amenaza o no. En sus casos, tanto México como Colombia contienen una rica biodiversidad, recursos naturales significativos, así como una historia de conflictos y desafíos relacionados con la minería y su impacto en el medio ambiente. Por su desarrollo histórico, estos dos países se han perfilado como economías extractivistas y, por lo mismo, algunas administraciones perfilaron las actividades extractivas como esenciales para su progreso. Empero, las agendas políticas cada vez se ajustan más a las necesidades del medio ambiente, ya que incluyen la necesidad de preservar y cuidar de él, con el objetivo de generar economías más sostenibles.

Aunando a lo anterior, se pretende analizar a México y Colombia en el contexto del CSR de acuerdo con la teoría de securitización de Buzan y Waeber (2003), debido a su relevancia y singularidad en la región latinoamericana. Así pues, se busca comprender cómo los gobiernos actuales de ambos países perciben y abordan la minería en términos de seguridad medioambiental, partiendo de la teoría de securitización. El análisis discursivo de discursos gubernamentales permitirá identificar los actores securitizadores, los sujetos de referencia, las audiencias y las políticas específicas implementadas en relación con la minería en ambos países. Antes del análisis discursivo, se realizará una introducción de las políticas adoptadas por las administraciones de la década de 2010 de ambos países previas a las actuales, para identificar las continuidades y los cambios en las posturas gubernamentales hacia la minería. De tal manera, esta investigación proporcionará una mirada holística de las perspectivas y los enfoques de los gobiernos actuales en relación con la minería y su impacto en el medio ambiente, teniendo en cuenta las dinámicas regionales y las interacciones entre los actores involucrados.

/// Antecedentes de la política minera en Colombia y México

Colombia

Juan Manuel Santos (2010-2018)

Juan Manuel Santos, reconocido político y estadista colombiano, ocupó la Presidencia de Colombia desde 2010 hasta 2018 y se destacó por su enfoque en la búsqueda de la paz mediante los históricos acuerdos

de paz con las FARC-EP. Durante su segundo mandato, el expresidente Santos hizo hincapié en la contribución económica de las actividades extractivas, como la minería y el petróleo, al desarrollo del país (Sheldon, 15 de mayo de 2014). Santos resaltó que estas industrias serían los principales financiadores de la transformación nacional y deseaba evitar su demonización. Según él, los recursos generados por estas actividades extractivas representaron el 80% del presupuesto destinado a educación, transporte y salud en 2013. Además, argumentó que las exploraciones mineras bien ejecutadas contaban con el respaldo del Gobierno, ya que generaban ocho veces más inversión extranjera directa que hace una década, al punto de alcanzar los 8.400 millones de dólares en minería, gas e hidrocarburos durante 2012 (Sheldon, 15 de mayo de 2014).

Adicionalmente, la minería fue un elemento clave de la política económica durante este período y, por lo tanto, no se percibió como una amenaza directa para el medio ambiente. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país" del expresidente Santos (2015-2018), establecido mediante la Ley 1753 de 2015, buscó unificar el enfoque de la minería en Colombia y regular mediante normativas específicas para cada caso. Este plan otorgó ventajas a las empresas mineras, como el reconocimiento de derechos de uso en áreas de páramo (artículo 59), la reducción del tiempo necesario para tramitar licencias ambientales (artículo 165) y la promoción de una nueva forma de contratación minera por medio de áreas de reserva para el desarrollo minero (artículo 19) (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, s.f.). Asimismo, en cumplimiento del artículo 109 de la Ley 1450 de 2011, se emitió la Resolución 256 de 2014, que estableció el Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM), con el objetivo de garantizar una actividad minera responsable y ordenada (González, 24 de junio de 2014). En línea con esto, la "Política Nacional Minera de Colombia: Bases para la minería del futuro" buscó convertir a Colombia en un país minero competitivo y sostenible, y resaltó la importancia de prácticas mineras responsables y respetuosas con el ecosistema (Ramos y Fonseca, 2019).

El período de mandato de Juan Manuel Santos se destacó por sus aportes a la multilateralidad, la cooperación e integración tanto internacional como regional. Así pues, durante la cumbre mundial de Cambio Climático COP21, Santos afirmó contar con una estrategia de crecimiento verde que buscaba que los sectores productivos adoptaran prácticas

bajas en carbono. Además, aseguró que el Gobierno avanzó en la protección de siete millones de hectáreas nuevas al declararlas parques naturales o áreas reservadas (*Colprensa*, 30 de noviembre de 2015). Durante la Conferencia Río +20, el expresidente enfatizó la importancia de adoptar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), ya que proporcionan una guía para preservar el ecosistema colombiano. Santos también mencionó repetidamente la relevancia de la Alianza del Pacífico en la consolidación y el progreso de la región, debido a la facilitación del comercio y la inversión, lo que brinda mayor fortaleza ante los mercados mundiales (*El Tiempo*, 21 de mayo de 2013). Durante el foro "Alianza del Pacífico, un Desafío Empresarial", destacó la intención de convertir a los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP) en receptores de inversión privada, lo cual representaba un gran avance para el desarrollo económico de la región (Venegas, 26 de junio de 2018). Por último, la política exterior de Santos abrió la economía colombiana al mundo mediante la negociación de acuerdos comerciales con países de la región y el establecimiento de relaciones con Asia (Coutin y Terán, 2016).

Por otro lado, en términos de las relaciones con México durante este período, se realizó una visita del presidente Enrique Peña Nieto a Colombia con el objetivo de firmar convenios de cooperación en distintos temas. En materia medioambiental, se enfatizó en una cooperación basada en intercambios técnicos dirigida a zonificación y ordenamiento socioambiental del territorio, integración de la variable ambiental en los sectores productivos, producción y consumo sostenibles, gestión integral del recurso hídrico y manejo adecuado de sustancias químicas. Lo anterior surge del reconocimiento de ambos países sobre su liderazgo regional, particularmente en la Estrategia Mesoamericana de Sostenibilidad Ambiental (EMSA) y en la Alianza del Pacífico (AP). Asimismo, ambos países firmaron el Acuerdo de París para enfrentar el cambio climático y están comprometidos con la Agenda 2030 y con los ODS (Gobierno de México, 27 de octubre de 2016).

En conclusión, Juan Manuel Santos, como expresidente de Colombia, enfatizó la importancia de la paz a través de los acuerdos con las FARC-EP y reconoció la contribución económica de la minería y el petróleo al desarrollo del país. Es decir, a la luz de la teoría de la securitización, la minería no fue percibida como el sujeto de referencia o la amenaza. De todos modos, Santos destacó la importancia de la protección del medio ambiente y el impulso de políticas de desarrollo sostenible, así como el papel de la Alianza del Pacífico en el progreso económico de la región.

Iván Duque (2018-2022)

Iván Duque fue presidente de Colombia de 2018 a 2020 como miembro del partido Centro Democrático, fundado por el expresidente Álvaro Uribe. Su mandato se caracterizó por enfrentar desafíos significativos, como la violencia, el descontento social y la pandemia de COVID-19 (Velásquez y Jiménez, 6 de agosto de 2022).

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo titulado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2018-2022), se estableció un enfoque específico en los recursos minero-energéticos como fuente de crecimiento sostenible y oportunidades de expansión. Este plan se fundamentó en tres estrategias fundamentales: primero, impulsar el crecimiento del sector para promover un desarrollo equitativo para todos los ciudadanos; segundo, fortalecer los conocimientos sobre el suelo y el subsuelo para implementar mejoras ambientales; y tercero, generar bienes y servicios con un mayor valor agregado.

Ahora bien, durante este período se implementaron diversas medidas para regular la actividad minera en el país. De hecho, una de las principales metas logradas durante la administración Duque fue la formalización de aproximadamente 27.300 pequeños mineros (Ministerio de Minas y Energía, 3 de agosto de 2022). Lo anterior, teniendo en cuenta que en Colombia, para 2021, más del 70% de la minería es artesanal y más del 80% de este sector es informal. Empero, la minería a gran escala fue beneficiada durante su mandato e, incluso, el expresidente Duque inauguró la primera mina subterránea de oro a gran escala en el país, un megaproyecto que se programó para generar más de tres billones de pesos en impuestos y regalías que, con la intención de aportar a la reactivación del país, contaría con exploración de 14 años (*Publimetro*, 23 de octubre de 2022).

En línea con la visión de su predecesor, Duque defendió la posibilidad de conciliar el sector extractivo con los objetivos ambientales del país. Además, argumentó que eliminar las industrias petrolera y minera resultaría en la pérdida de la capacidad económica de Colombia para generar empleo y desarrollo (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 9 de agosto de 2021). Incluso resaltó que la minería es una pieza fundamental en diferentes industrias y, por lo mismo, creadora de empleo y recursos, así lo destacó durante el Primer Encuentro Latinoamericano de Minería, ELAMI, realizado en 2021. Este encuentro, liderado por los presidentes de Colombia y Chile, tiene como objetivo un diálogo regional

sobre las oportunidades del sector minero en Latinoamérica (ACM, 1º de marzo de 2021).

Ahora bien, la participación del expresidente en espacios regionales se vio limitada por la pandemia de COVID-19, que obligó a la administración a transformar su agenda política para darle mayor relevancia a temas de salud pública. Sin embargo, durante la COP 26 celebrada en Glasgow, Duque presentó la estrategia de Colombia en materia de reducción de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) para 2050 (también llamada "Camino a Cero"). Asimismo, destacó que el país estaría siendo reconocido por liderar la transición energética y trabajar en estrategias que combatan el cambio climático, además de mencionar que la ley de acción climática estaría avanzando en el Congreso de la República y ello evidenciaría el compromiso del país con la protección del medio ambiente (*Colprensa*, 1º de noviembre de 2021). Adicionalmente, durante el quinto aniversario de la adopción del Acuerdo de París, enfatizó la meta de reducir el 51% de las GEI para 2030 (Cancillería de Colombia, 12 de diciembre de 2020).

A modo de conclusión y teniendo en cuenta la teoría de securitización, la administración de Duque no percibió a la minería como una amenaza primordial en la agenda política y benefició a la minería a gran escala en aras de impulsar la reactivación económica del país luego de la crisis. Sin embargo, no desconoció la incidencia de esta en los ecosistemas. El contexto bajo el cual se desarrolló esta administración implicó un cambio contundente del sujeto de referencia y una serie de medidas económicas para evitar el declive de la nación.

México

Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Durante su mandato, Enrique Peña Nieto, quien perteneció al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México, implementó una serie de reformas en el sector minero y energético. En el año 2013, se promulgó una reforma energética que tuvo como objetivo abrir el sector a la participación del capital privado y a la inversión extranjera en la industria petrolera y de gas (Bizberg, 2020). Esta reforma también incluyó cambios en la regulación minera, con el propósito de fomentar la inversión y la exploración de recursos minerales (Navarro, 20 de julio de 2020).

Sin embargo, dicha reforma energética tuvo implicaciones relevantes para la actividad minera en México. En primer lugar, se establecieron

nuevos impuestos para el oro y la plata, los cuales afectaron de manera desproporcionada a las empresas más pequeñas en comparación con las grandes compañías mineras, que podían hacer frente a estos impuestos. En segundo lugar, se propuso flexibilizar las declaraciones fiscales de las empresas mineras, lo que les permitía especular en sus operaciones al fijar precios anticipadamente, aunque pudieran cambiar en el futuro; esto generó cierta incertidumbre en el sector. Por último, se buscó simplificar el suministro de energía para las empresas mineras y así se les permitió generar su propia electricidad o celebrar contratos a largo plazo con exenciones fiscales significativas para reducir sus costos (Cárdenas, 2013).

Adicionalmente, para junio de 2017 y según el quinto informe del gobierno de Enrique Peña Nieto, el número de concesiones vigentes llegó a 25.716 títulos que equivalen a una superficie de 22,1 millones de hectáreas, traducido en 11,3% del territorio nacional. Así pues, entre septiembre de 2016 y junio de 2017 se determinaron 96 nuevas zonas con potencial minero en diversos estados mexicanos (Miranda, 3 de septiembre de 2017). Esto implica un gran número de ventajas hacia la minería a gran escala en México, que a su vez se traduce en inversión extranjera en el país y de infraestructura en las zonas mineras.

En contravía a lo expresado en escenarios internacionales y regionales, Peña Nieto hacía énfasis constante en la importancia de la protección al medio ambiente. Por ejemplo, en 2016, el expresidente anunció la ratificación del Acuerdo de París por parte de México y pese a que se tomaron medidas como la protección de ciertos ecosistemas, el eje del gobierno de Peña Nieto no parecía alinearse plenamente con estas iniciativas. De hecho, en 2017 el mandatario participó en la Cumbre One Planet, en donde destacó el compromiso de México con la protección del medio ambiente y la reducción de GEI (Pinzón, 28 de noviembre de 2022) y anunció la presentación de la Declaración sobre Precio al Carbono en las Américas, con el objetivo de promover los mercados de carbono interregionales. Asimismo, durante la inauguración de la Primera Reunión de Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, el expresidente destacó la necesidad de implementar la Agenda 2030 que supone la hoja de ruta para avanzar hacia el desarrollo económico sostenible (Gobierno de México, 26 de abril de 2017).

En resumen, durante el periodo de Enrique Peña Nieto como mandatario en México, se llevó a cabo una reforma energética que tuvo impacto

en el sector minero. Es decir, la minería a gran escala en ese país se promocionó y ello es evidente en las políticas y reformas que buscaban impulsar la actividad minera. De acuerdo con la teoría de securitización, la minería no fue percibida como una amenaza al medioambiente relevante en la agenda política. No obstante, la administración reconoció la necesidad de encaminarse a una economía más sostenible de la mano de los ODS.

/// Metodología

Ya al entrar en el ejercicio del AD planteado en este capítulo, se tuvo en cuenta el modelo tridimensional para el análisis de las políticas públicas planteado por Hansen (2006, citado en Pastrana y Burgos, 2021) a fin de tener una guía respecto a los discursos que se deben recolectar para cumplir los objetivos planteados. Por un lado, el modelo 1 se centra en los jefes de Estado, los altos funcionarios de los gobiernos y los jefes de instituciones internacionales, para interpretar el discurso oficial a través de enlaces intertextuales o las respuestas que dan a los críticos. Por otro lado, el modelo 2 incluye el discurso oficial y el de la oposición al mismo tiempo, así como la noción de medios de comunicación y grandes empresas, para evaluar el nivel de hegemonía del discurso oficial. Finalmente, el tercer modelo destaca la cultura popular, para interpretar la forma como se representa la política en las representaciones culturales y la interacción entre entretenimiento y política.

El presente capítulo se centró en el modelo 1 de Hansen, es decir, identificó los discursos oficiales de los presidentes Gustavo Petro y Andrés Manuel López Obrador en los que se abordaron temas relativos a la minería en escenarios domésticos e internacionales. En total, se incluyeron 27 discursos de cada administración en el análisis, sumando discursos presidenciales y declaraciones desde la fecha de su posesión. En ese orden de ideas, se incluyeron discursos en contextos variados, como alocuciones matutinas, ruedas de prensa, intervenciones ante el Congreso y ante diversas organizaciones, que abordaran la minería como eje central.

Para este propósito, Nabers (2015, citado en Pastrana y Burgos, 2021) plantea la posibilidad de hacerlo mediante el uso de corpus con el fin de analizar la frecuencia y las connotaciones dominantes de los textos objeto de análisis. Así, se utilizó el *software* AntConc, ya que facilita observar la repetición y la ocurrencia de las palabras en un conjunto determinado

de discursos. Esta concordancia permite el análisis de cómo las palabras y las frases se utilizan en un corpus de texto; y a partir de la lista de palabras, que cuenta todas las palabras en el texto y las organiza por la frecuencia de su aparición, se puede realizar una búsqueda de los significantes más importantes en el corpus lingüístico objeto de estudio.

Esta descripción de significantes es la primera parte del análisis propuesto para comprender los principales vocablos que utilizan los mandatarios en los discursos. En segundo lugar, se utilizó otro *software* recomendado por Nabers (2015, citado en Pastrana y Burgos, 2021), llamado Wordle, para mostrar de manera visual las palabras más utilizadas en los discursos a través de una nube de palabras. Posteriormente, se hace un análisis cualitativo de los principales significantes que utilizaron los mandatarios para comprender la manera en que plasman sus ideas, valores y creencias al referirse a la minería. Finalmente, se realiza una comparación de ambos mandatarios para evaluar las similitudes y las diferencias entre ambos y si efectivamente se puede afirmar que securitizan la minería.

Resultados del análisis

Análisis del discurso de minería de Gustavo Petro

Identificación cuantitativa de los principales significantes en los discursos mineros del Presidente colombiano

Mediante la herramienta de lista de palabras (Word List) del *software* AntConc, se identificaron las palabras que más se repiten; es decir, los significantes principales del corpus lingüístico (ver tabla 1).

Tabla 1. Análisis del discurso minero del presidente colombiano Gustavo Petro

Significante	Número de veces que fue usado en los discursos (frecuencia)
Territorio	162
Agua	152
Vida	151
Economía	147
Carbón	125
Política	109
Producción	106
Humanidad	98

Fuente: elaboración propia.

De la lista se excluyeron las palabras de uso repetitivo en el español (artículos, preposiciones, conjunciones, entre otros) para enfocarse en los principales sustantivos que son empleados y así poder analizar los resultados. Igualmente, se dejó de lado el uso dominante de la palabra Colombia, pues corresponde al país del cual Petro es mandatario. Por otro lado, el Wordle que está en la página enfrentada se configuró para que aparecieran las 70 palabras más frecuentes en los discursos del mandatario y también se excluyeron las palabras de uso común que no brindan aporte al objetivo de la presente investigación.

Análisis cualitativo de los principales significantes en los discursos mineros del Presidente colombiano

Teniendo en cuenta los principales significantes abordados por Petro, se puede identificar que las prioridades del mandatario giran alrededor de los siguientes términos:

Territorio: este es el significante que más utiliza Gustavo Petro en los discursos que abordan la minería en Colombia, con 162 repeticiones. Una de las principales razones por las cuales pronuncia de manera reiterada esta palabra se debe a que los objetivos planteados por la administración, desde campaña, han estado orientados a reordenar las políticas públicas de los departamentos en torno a una comprensión de los territorios más allá de su potencial extractivista. Entonces, los discursos del Presidente buscan demostrar una ruptura con los gobiernos anteriores al reconocer la explotación y su imposición sobre el territorio como una consecuencia de la desigualdad en el país.

La explotación minera se plasma en los discursos del mandatario como la causa de la degradación de los territorios, del ambiente y de las comunidades que habitan allí, para enfatizar en la urgencia de las actividades extractivistas. Así, Petro vincula la degradación generada por la minería con la destrucción de las culturas en el territorio para que la audiencia asimile las reformas planteadas por el Gobierno como las medidas necesarias para asegurar la supervivencia de estos grupos. Un término que utiliza en reiteradas ocasiones para mostrar esta situación es el de “etnocidios”, mediante el cual instrumentaliza a las comunidades locales indígenas, afrodescendientes y campesinas para alcanzar la aprobación de sus políticas.

Asimismo, dota de “belleza” a los territorios que se ven amenazados por la extracción minera en 21 ocasiones en oposición a la fealdad que

adquieren los terrenos baldíos tras la intervención humana. Por ello, se puede evidenciar cómo hace uso de la figura literaria conocida como personificación o prosopopeya, al atribuir características humanas a la porción de superficie para cuestionar los modelos extractivistas y la relación que se tiene con el ambiente. Estas afirmaciones de Petro buscan transformar el entendimiento del entorno para que la sociedad colombiana logre superar el modelo antropocéntrico imperante, que se caracteriza por ubicar al ser humano como el único ser racional que posee derechos, para ampliar esta noción al ecocentrismo y dotar de derechos a demás entes como animales, plantas y elementos (Montalván, 2020).

En ese sentido, el Código Minero representa un significativo prioritario dentro de las alocuciones del Presidente para mostrar el cambio que desea implementar en su administración. Presenta al gobierno de Andrés Pastrana, que implementó este código, junto con los presidentes que lo sucedieron, como los enemigos de los pequeños mineros y el ambiente por favorecer la explotación por parte de grandes empresas multinacionales, por lo que busca satanizar las políticas y las administraciones anteriores para mostrarse a sí mismo como el mesías que logra defender a las poblaciones y sus territorios, tal como se evidencia en el siguiente fragmento del Encuentro Regional del Suroeste Antioqueño, al referirse al código en cuestión:

Ese cambio que dio el país hizo que el Estado le diera la espalda a ese pequeño minero y pequeña minera del Chocó, de Antioquia, del nordeste antioqueño, de gente Buriticá, por ejemplo y, al darle la espalda, esa población ha quedado inmersa, casi indefensamente, ante las violencias de todo tipo, ante las masacres, ante los desalojos, ante la imposibilidad al correr de un lado para el otro sin tener seguridad jurídica, entonces no llegan las tecnologías que pudieran hacer que el río no sufra, que el territorio no sufra; entonces estamos en una especie carrera de caballos, en donde la minería va depredando el territorio de Antioquia y de Colombia, acabando con sus ríos, entre ellos el río Cauca.

Nosotros vamos a presentar un proyecto para cambiar el Código Minero y hemos citado a los pequeños mineros de Colombia a que formulen sus propuestas, porque sí queremos que vuelva un Estado amigo del pequeño minero, de la pequeña minera y podamos caminar por un sendero en donde las cosas puedan ser más sostenibles, donde las cosas puedan ser pacíficas, donde eso que llamamos la paz no sea una ilusión perdida en los tiempos de la historia de Colombia, sino una posibilidad real (Presidencia de la República, 14 de enero de 2023).

Agua: el mandatario realiza una fuerte vinculación entre los dos significantes que más repite en sus discursos: el agua y el territorio. Los asocia reiteradamente como pilares de la sostenibilidad en el país ya que, si se cuida el agua, se cuidan los territorios y viceversa. Este enfoque lo realiza al afirmar que la titulación minera se encuentra en los terrenos donde hay acuíferos y nacimientos de agua que exponen a la contaminación de minerales como mercurio a las fuentes hídricas del país. Por tanto, ha expuesto la minería como un fenómeno que pone en peligro la supervivencia de los colombianos y, en especial, de aquellas poblaciones vulnerables que se encuentran cerca de las fuentes de agua contaminadas. Así enmarca a la minería como un peligro que requiere de medidas, como la reforma al Código Minero, para ser atendida, pues de lo contrario podría llevar a la extinción de la diversidad biológica y cultural que caracteriza a Colombia.

En este punto es relevante mencionar la dualidad que el mandatario presenta al referirse a la minería, pues en seis alocuciones afirmó que su administración no lleva un discurso antiminerero a las poblaciones, ni busca erradicar la minería a pequeña escala mientras se respeten los recursos hídricos. Sin embargo, en repetidas ocasiones ha dicho frases que desprecian la minería en todos sus niveles, como la siguiente: “es un camino fácil, es un pensamiento fácil, perezoso pensar que abriendo un hueco en la tierra y sacando lo que hay ahí nos volveremos ricos. Ninguna sociedad se ha vuelto rica así. Las sociedades se vuelven ricas es trabajando” (Petro, 3 de diciembre de 2022).

De esta manera, en el plano discursivo se evidencian contradicciones en su postura frente a esta actividad, ya que niega desprestigiarla, pero solamente destaca el beneficio y la “belleza” de actividades como la agricultura, en especial por la actividad cafetera. En cambio, de la minería suele destacar exclusivamente los daños que genera al país, como la contaminación de las fuentes hídricas, el envenenamiento de la fauna y la flora y los posibles efectos en el ser humano, como las enfermedades irreversibles y los daños genéticos.

Vida: con 151 repeticiones, este significante adquiere especial importancia para el mandatario por ser parte del eslogan de la administración, “Colombia Potencia de la Vida”, que también es el título del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Esta frase representa el eje orientador de las políticas que plantea el Gobierno en su cuatrienio y la minería es uno

de los aspectos en los cuales busca impactar. De ahí que Petro hace referencia a la vida como la representación de su gobierno de cambio, una ruptura con el pasado que vulnera y agrede la vida en todas sus presentaciones. Esto se evidenció en la instalación del Congreso 2023-2024, cuando mencionó 27 veces la palabra *vida* e hizo hincapié en que las reformas que plantea, como la reforma al Código Minero, son esenciales para la protección de la vida.

En ese sentido, Petro ha buscado enmarcar como antónimos los significante vida y minería para mostrar lo que considera como la verdadera escala de la crisis climática que requiere de inmediatez. El Presidente busca politizar el concepto para proyectar en el debate público una imagen mediante la cual aquellos que apoyan sus reformas se encuentran del lado de la vida, de la protección de las generaciones futuras. En oposición, aquellos que defienden las dinámicas actuales extractivistas, como la minería, condenan al país a la muerte y a la extinción:

Pero estamos entre o ese oro, o ese cobre y la vida tradicional de los campesinos que habitan allí [...] lo que nos interesa es que esa agua siga, que ese campesinado viva y que esa región se transforme en una potencia de la vida en Colombia (Petro, 3 de febrero de 2023).

Economía y carbón: estos dos significantes, con 147 y 125 repeticiones, respectivamente, pueden ser analizados en simultáneo, ya que el mandatario los emplea para explicar el mismo objetivo en su agenda discursiva. Por un lado, siguiendo la línea de los anteriores significantes, promueve la idea de la economía de la vida al fomentar lo que denomina como “economía descarbonizada” en contraposición de la economía de la muerte, fundamentada en el petróleo y el carbón. De ahí que, en un primer nivel, Petro se esmere en justificar los elementos de la “economía descarbonizada”, pronunciando 42 veces dicha expresión en sus discursos para explicar este concepto novedoso como la mejor alternativa para el país. Esto evidencia el esfuerzo constante que el mandatario realiza para glorificar sus propuestas y criticar las bases macroeconómicas que actualmente rigen al país.

En un segundo nivel, utiliza estos términos para mostrar uno de los ejes de la transición energética que busca adelantar en los próximos años, puesto que el mandatario tiene como objetivo convertir a Colombia en una potencia pionera en la exportación de energías limpias y la transformación de todos los sectores de la economía hacia un futuro

más amigable con el medio ambiente, tal como se evidencia en el siguiente fragmento: “descarbonizar es lograr que la agricultura no tenga elementos basados en el carbón y el petróleo; lograr que la industria haga lo mismo, lograr que nuestra movilidad haga lo mismo, implica otra energía. Es simple; tecnológica y matemáticamente es simple” (Petro, 27 de abril de 2023).

Humanidad: este significante finaliza la tabla de los vocablos más importantes para el mandatario, con 98 repeticiones. Es interesante esta palabra por la connotación bajo la cual es utilizada por Petro, ya que la pronuncia para describir la historia de la especie humana que nos ha llevado a este momento decisivo. En el pasado, la humanidad ha enfrentado múltiples obstáculos, pero ninguno como el de la crisis climática, ya que el mandatario suele enmarcar en términos apocalípticos el futuro de los seres humanos si se hace caso omiso a sus reformas.

Hoy cualquiera que se acerque al tema de la crisis climática entenderá que sus hijos vivirán peor que él y que sus nietos vivirán peor aún que sus hijos, porque son los tiempos de la extinción de la humanidad. A eso le llaman apocalipsis, religiosamente, porque es el último libro de la Biblia que a mí me encantaba leer, entre otros, en la cárcel, pero es exactamente eso, apocalipsis si no actuamos (Petro, 27 de abril de 2023).

Por tanto, se plasma a sí mismo como un mesías, un salvador que trae esperanza y oportunidades para el pueblo ante un posible desenlace aterrador. En los discursos que abordan la minería, se puede observar cómo juega con el miedo para que el público comprenda que si no se toma en serio la transición energética, que requiere cuestionar la minería en las escalas actuales, se pone en riesgo la vida de las familias ante la incertidumbre que genera la posible llegada del armagedón ambiental.

Otros significantes y elementos para tener en cuenta: adicional a los elementos mencionados en la tabla, la relación entre el conflicto armado y la minería es un tema transversal en todos los discursos del mandatario, pues busca demostrar cómo el territorio, los recursos hídricos y las comunidades han sido víctimas del conflicto por medio de la minería. Así, expone que los títulos mineros han sido despojados del pueblo por parte de las empresas multinacionales, las mafias y los gobiernos anteriores que confabularon para controlar estas tierras por medio de la violencia. Más aún, el Presidente evita utilizar la expresión “minería ilegal”,

ya que esta es efectuada por actores al margen de la ley con los cuales se están llevando a cabo negociaciones de paz. Entonces, para alcanzar la denominada "Paz Total", se deben confrontar estas situaciones de desigualdad en los territorios para democratizar las tierras y llevar paz a todos los rincones del país.

Relacionado con el anterior punto, tras analizar las variables geográficas de los discursos y los significantes más relevantes para el mandatario, es notable encontrar que los términos "territorio" y "agua" fueron repetidos en su gran mayoría en los departamentos de Chocó, Antioquia y Risaralda, zonas con un alto porcentaje de titulación minera y enfrentamientos con actores al margen de la ley. Por otro lado, los términos "economía" y "carbón" se usaron más en Bogotá, Cundinamarca y Bolívar. Estas relaciones requieren de mayor análisis en futuras investigaciones para evaluar las razones y la evolución de estos significantes en el discurso presidencial de la minería.

Finalmente, Petro abarca la destrucción de los ecosistemas como una amenaza para el Estado y las personas que habitan el territorio colombiano, por lo que en sus discursos plantea la degradación del ambiente como una amenaza tanto a la supervivencia del Estado como a la continuación de la existencia humana, que requiere de medidas extraordinarias como la reestructuración del Código Minero y el fortalecimiento de la legislación en protección verde. Teniendo en cuenta los conceptos de Buzan y Waever explicados al inicio del capítulo, se puede afirmar que el mandatario busca securitizar el ambiente y los factores que inciden en su degradación, como la deforestación y la minería, para convencer a los colombianos de la urgencia de este asunto y, así, aumentar su capacidad de acción en las reformas que plantea.

Análisis del discurso de minería de Andrés Manuel López Obrador

Identificación cuantitativa de los principales significantes en los discursos mineros del Presidente mexicano

En el caso del presidente mexicano Andrés Manuel Lopez Obrador, la lista de palabras de los principales significantes en los 27 discursos que aborda la minería es la que se observa en la tabla 2.

Análisis cualitativo de los principales significantes en los discursos mineros del Presidente mexicano

Partiendo de los principales significantes empleados por López Obrador en los discursos y declaraciones seleccionados, es posible identificar que su postura en torno a la minería se encuentra estrechamente ligada a:

Pueblo: este significante, empleado 119 veces en los discursos y declaraciones analizados, refleja una serie de características del discurso de AMLO. Entre ellas, la resignificación del pueblo de México en donde la palabra *pueblo* se convierte en un símbolo clave de su discurso populista y progresista, ya que representa a la fuerza transformadora que impulsa su proyecto político. Al mencionar en diversas ocasiones al "pueblo de México", López Obrador busca fortalecer su vínculo con la ciudadanía, consolidarse como líder representativo comprometido con la defensa de los intereses colectivos y estrechar la conexión con aquellos sectores de la sociedad que han sido olvidados por gobiernos anteriores, otorgándoles una representación y una voz escuchada. Por lo mismo, destaca la importancia del "beneficio del pueblo", el "amor al pueblo" y la garantía de la "felicidad" y el "bienestar" del mismo. Aunado a lo anterior, el uso de frases como "nosotros no vamos a traicionar al pueblo", "no le vamos a fallar al pueblo" y "no nos vamos a traicionar a nosotros mismos", enfatiza la relevancia que le atribuye a preservar la confianza y la lealtad del pueblo.

Ahora bien, es imprescindible establecer la relación entre los significantes *pueblo* y *élite*. Si bien el significante *élite* no es utilizado con una frecuencia similar a *pueblo*, López Obrador los emplea con el objetivo de establecer un antagonismo. Así, "la élite" o "la oligarquía" que describe son aquellos que se han beneficiado históricamente de lo que le pertenece al pueblo. Es decir, postula al pueblo como ego y a la élite como alter, una de las características más distinguibles de su discurso populista. Por lo mismo, genera un sentimiento de otredad entre las empresas, especialmente las extranjeras, y la sociedad mexicana. Sin embargo, cuando se trata de empresas eléctricas, desarrolladoras, automotrices (como Ford), evidencia un interés particular por su participación en la economía. Es así como se puede concluir que AMLO desea estructurar un discurso divisorio como parte de su discurso populista que atrae a la población, pero, además, alude de forma positiva a las empresas que aportan a la realización de su proyecto político, la Cuarta Transformación.

Adicionalmente, la crítica del mandatario a la “élite política”, en relación con la minería, se centra en la concesión de recursos mexicanos a empresas extranjeras, pues los considera responsables de la desigualdad del país. Incluso, en su libro *2018 La salida: decadencia y renacimiento de México*, el Presidente señala que las instituciones gubernamentales al servicio de esta élite han “secuestrado” a México y han generado un escenario de descontento y desigualdad en la nación mexicana (Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador, AMLO, 30 de enero de 2017). Por lo mismo, en las declaraciones analizadas, incluye el “devolver a México”, el “cambio de mentalidad del pueblo” o la “toma de consciencia”, que se relacionan con el desmantelamiento de lo que llama la “gran farsa neoliberal”. Este planteamiento discursivo le permite justificar la detención de privatizaciones en el sector energético y la detención de concesiones para la exploración de yacimientos a mineras a particulares, en tanto menciona:

La transformación está en marcha y aunque es necesario seguir poniendo al descubierto la gran farsa neoliberal y auspiciando el cambio de mentalidad del pueblo [...] Una medida decisiva fue parar en seco la tendencia privatizadora; se dejó de entregar concesiones a particulares en minas, agua, hospitales, puertos, vías férreas, playas, reclusorios y obras públicas (López, 1º de septiembre de 2021).

Retomando la teoría de la securitización desarrollada previamente, podría argumentarse que López Obrador securitiza a las privatizaciones. Así, tanto las concesiones de litio y las privatizaciones de las mineras del Estado, por administraciones pasadas, continúan cediendo un beneficio económico importante a la nación y, por lo mismo, argumenta la necesidad de una reforma al Código Minero. Es así como la relación entre los significantes *pueblo*, *soberanía*, *autosuficiencia* e *independencia*, se refieren a un logro del pueblo y de México como una totalidad, pues el mandatario afirma que “la autosuficiencia energética garantiza independencia y soberanía” (Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador, AMLO, 5 de julio de 2023).

Litio: la utilización del significante *litio* ocupa un papel fundamental en el argumento que aboga por la nacionalización de los recursos. Su importancia radica en el hecho de que este elemento químico juega un rol significativo en la industria de las energías limpias, por lo cual nacionalizarlo otorga a México una ventaja competitiva y un amplio potencial económico a nivel regional e internacional (CEPAL, 6 de julio de 2023).

Sin embargo, es importante destacar que el componente económico no es el único aspecto presente en el argumento de AMLO en relación con el litio. También emplea esta palabra para referirse a los “recursos que pertenecen al pueblo”, enfatizando que las ganancias derivadas de su explotación deberían beneficiar a la nación mexicana en su conjunto. En este sentido, el mandatario usa el término *litio* en dos contextos distintos: la nacionalización de los recursos y su potencial económico.

Desde el inicio de su mandato, y como se mencionó previamente, López Obrador ha señalado de manera reiterada cómo el país históricamente ha cedido sus riquezas a terceros que se han beneficiado de ellas, y así la privatización de industrias, como la minera, ha debilitado la soberanía del país sobre sus propios recursos naturales. Por lo tanto, uno de los pilares fundamentales de su discurso es presentar el litio como un recurso que podría retribuir al pueblo mexicano mediante su explotación. No obstante, resulta interesante considerar que la nacionalización de los recursos se centra específicamente en el litio, pues como lo resalta el mandatario “se tiene que revisar si las concesiones que tiene esta empresa se entregaron para el litio. Si no fueron para el litio [...]” (López Obrador, 18 de septiembre de 2021). Lo anterior se entrelaza con la importancia del litio en el mercado internacional y, por lo mismo, se traduce en un amplio interés económico del Gobierno hacia la monopolización del mineral.

El segundo nivel hace alusión al potencial económico y el posible liderazgo en energías limpias de México. Por ello, se utilizan los vocablos “litio” y “Sonora” de forma reiterada y en la misma frase. Sonora se trata de uno de los 31 estados que conforman México y se encuentra ubicado en la región noroeste del país, limitando al norte con Arizona y Nuevo México en Estados Unidos (EcuRed, s.f.). De acuerdo con Mining Technology, en el municipio de Bacadehuachi, en la sierra Madre Occidental de Sonora, se encuentra el mayor yacimiento de litio en el mundo, con reservas calculadas en 243,8 millones de toneladas (Pastrana y de Alba, 2 de octubre de 2021).

Así mismo, la cercanía geográfica de Sonora con Arizona abre grandes oportunidades comerciales entre Estados Unidos y México. Lo anterior considerando que, como lo estableció el presidente mexicano mediante el decreto de la nacionalización del litio en Sonora (18 de febrero de 2023), Arizona tiene una gran fábrica de chips, indispensables para la elaboración de baterías eléctricas. Por lo mismo, el mandatario

considera que el litio es una de las respuestas para dejar de utilizar energías fósiles y abrir nuevos caminos comerciales. A este fortalecimiento de las cadenas productivas regionales y a la transición hacia la electromovilidad le ha dado el nombre de "Plan Sonora", que ratifica el compromiso del Gobierno hacia las energías renovables. Incluso, el Presidente afirmó que se tiene como compromiso producir en 2023, mínimo el 35% de toda la energía que se consume en el país mediante fuentes limpias y renovables (Decreto sobre la nacionalización del litio, 18 de febrero de 2023). Por ello establece:

Sonora reúne todas las condiciones porque tiene sol, tiene gas, tenemos garantizado el gas, por ahí pasan gasoductos, o sea, gas suficiente; tenemos el puerto Libertad y el puerto de Guaymas; ya empezamos con la planta solar y se van a replicar otras; se va, como ya dije, a crear la línea de transmisión; se tiene el mercado, que eso es importante, para la electricidad por Baja California; se tiene reservas de litio suficientes, ya hay una planta automotriz. En fin, se tiene la frontera con Arizona y se tiene frontera con California. Hay condiciones inmejorables (López Obrador, 18 de febrero de 2023).

Es así como AMLO integra a su discurso minero el significativo de *Estados Unidos*, pues se traduce en un aliado comercial altamente estratégico para su gobierno. Por lo mismo, aboga de forma reiterada por una integración económica y comercial con el país vecino, para la cual propone firmar un tratado que reactive la economía del continente con el objetivo de producir lo que se consume (López Obrador ante la CELAC, 18 de septiembre de 2021). De esta forma, construye discursivamente a Estados Unidos como un par, reiterando que "haremos valer la autoridad soberana" y, en consecuencia, se "busca establecer una relación con Estados Unidos bilateral financiada en la cooperación para el desarrollo y el respeto mutuo" (López Obrador, 18 de septiembre de 2021).

Ambiente: pese a ser un vocablo utilizado con frecuencia en el discurso del Presidente, ¿realmente se está velando por su protección? Es importante resaltar que el litio se presenta como un mineral que traerá infinitas ventajas a la economía mexicana. Empero, poco se conoce de los contextos donde se extrae el litio y los minerales que se requieren para producir energías limpias.

Si bien López Obrador hace referencia a "cuidar el medio ambiente", "defensa del medio ambiente", "protección del medio ambiente", también afirma que la minería funcione respetando el medioambiente, pues los métodos ilegales mineros han contaminado. Indica que:

La actividad minera es una actividad económicamente importante que tiene un impacto significativo en el medio ambiente, en los territorios, en las comunidades, en la gente que vive en estos territorios, por lo cual es una obligación del Estado regular esta actividad (López Obrador, 19 de mayo de 2021).

Es decir, no pretende terminar la actividad minera en el país por su preponderancia económica, pero aboga por una regulación de la misma.

Ahora bien, el significativo *ambiente* también es utilizado para aludir al desastre ecológico del río Bacanuchi que sucedió en 2014, como consecuencia de un derrame de sulfato de cobre acidulado, causado por una fuga en una válvula en un tanque de proceso del complejo minero Buenavista del Cobre (López Obrador, 19 de mayo de 2021). En principio, podría considerarse como un hecho aislado, sin embargo, alude al suceso para identificar las falencias de gobiernos pasados en términos de reparación de daños y enfatizar en que durante su administración se harán mayores esfuerzos. Puede entenderse esto como parte de su discurso populista, en el que se postula como un actor *mesiánico*, que salvará al pueblo de los errores de otros. Sin embargo, también puede entenderse como un esfuerzo claro por contribuir a la justicia social y ambiental del área afectada, validando las afectaciones del sector.

Finalmente, el uso del significativo *ambiente* en relación con las *energías renovables* indica una fuerte inclinación del Presidente hacia la necesidad de incorporar estas energías en aras de proteger el medio ambiente. No obstante, el significativo *energías renovables* es utilizado con mayor frecuencia bajo un contexto económico y no uno ambiental. Indicaría esto que el interés y el compromiso ambiental de López Obrador podría traducirse en un interés por la creación, tanto de baterías renovables como de carros eléctricos. Más aún, considerando que el mandatario solo menciona como esfuerzos en esta materia la necesidad de regular la actividad minera, frenar las concesiones para la explotación de yacimientos e incrementar los impuestos para las empresas mineras. Como lo afirma:

Hemos protegido el medio ambiente; además de aplicar el programa, como ya lo dije, de reforestación más importante del mundo, estamos cuidando el agua; no hemos concedido ninguna concesión, no se ha otorgado ninguna concesión para la extracción minera, no se ha autorizado la explotación de energéticos mediante el *fracking* (López Obrador, 27 de noviembre de 2022).

Análisis de la concordancia entre el discurso y las medidas implementadas por el Presidente mexicano en el ámbito minero

A través de su discurso populista, López Obrador ha buscado representarse como el líder comprometido con la defensa de los intereses del pueblo mexicano y la soberanía del país frente a lo que él llama la "élite" u "oligarquía" que se ha beneficiado históricamente de los recursos del pueblo. Sin embargo, es imprescindible examinar la concordancia entre su retórica y las medidas implementadas en este ámbito, pues algunas de las medidas tomadas por su gobierno en el sector minero pueden generar interrogantes sobre la autenticidad de su discurso.

En el contexto actual de la cuarta transformación (4T), se ha presentado un proyecto político y económico que pretende distanciarse del neoliberalismo, manifestándose como una propuesta nacionalista y de corte progresista, con un enfoque en la atención a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Sin embargo, se observa una paradójica tendencia hacia lo que podríamos llamar 'falso progresismo', que se manifiesta en el respaldo a agendas y lógicas alineadas con intereses del gran capital.

Un ejemplo ilustrativo de esta dinámica es el Plan Sonora, que como se destacó previamente, se ha promovido como una serie de megaproyectos destinados a impulsar el desarrollo de energías limpias y la riqueza del país. Sin embargo, para este proyecto se contará con inversiones de 48.000 millones de dólares para fortalecer la industria del litio por parte de empresas nacionales y norteamericanas (Zarco, 20 de diciembre de 2022). Es decir, el Gobierno estaría buscando alinearse con el desarrollo de energía limpia y que la inversión extranjera se preserve en la nación, en contrariedad con sus declaraciones oficiales.

En línea con lo anterior, otro aspecto importante es la relación del Presidente con Estados Unidos, especialmente en el contexto de la industria minera y las energías renovables. Si bien ha criticado a la "élite política" vinculada al neoliberalismo y empresas extranjeras, busca establecer una relación comercial y económica estratégica con Estados Unidos en relación a la producción de litio. Esto podría indicar que su retórica populista se adapta a diferentes intereses según la situación.

Es relevante, entonces, cuestionar si la nacionalización del litio es verdaderamente una política ambiental o simplemente hace parte de un 'falso ambientalismo' cuyo objetivo real supone el desarrollo económico

para el estado de Sonora, donde se encuentran importantes reservas de este elemento. Lo anterior partiendo de la aprobación del Presidente hacia la participación de grandes empresas en la extracción minera de otros recursos, mas no del litio. Aunado a lo anterior, es relevante destacar que el litio es utilizado para la producción de baterías recargables, encontradas en dispositivos móviles, carros eléctricos, energías intermitentes (eólica y solar), entre otros. Por lo mismo, hay diversos mercados (fuera del de las energías limpias) que aumentan la demanda de este elemento, de modo que el litio adquiere un interés político (El Colegio Nacional, 10 de enero de 2023). Además, la retórica ambientalista de López Obrador puede ser cuestionada a la luz de otros proyectos, como el Tren Maya, que supone una de las grandes construcciones de su gobierno. Aunque se alude a que traerá oportunidades en términos comerciales y de desarrollo social, genera inconformidad en las comunidades indígenas pues supondría daños irreversibles en el complejo de ríos subterráneos de la región y la deforestación de más de 485 hectáreas de selva virgen (Ospina, 2 de junio de 2022).

Adicionalmente, es relevante destacar que el mandatario no securitiza la actividad minera. Por el contrario, afirma que esta debe convivir con el medio ambiente y ser regulada de una forma que sea sostenible con las comunidades y los ecosistemas aledaños, ya que reconoce la importancia económica que supone la actividad en México. Incluso considera la relevancia de la actividad minera en el país, como la producción de cobre que, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), para 2019 fue de 768.542 toneladas (*Opportimes*, 8 de septiembre de 2020).

En resumen, el discurso de AMLO ha sido caracterizado por su énfasis en el pueblo y su antagonismo hacia la élite, especialmente en el ámbito minero. Sin embargo, la concordancia entre su retórica y las medidas implementadas puede ser cuestionada, ya que algunas de ellas parecen estar más orientadas hacia objetivos económicos y estratégicos que a un genuino compromiso con el medio ambiente y el bienestar del pueblo. Es importante que el análisis crítico de la realidad considere estas ambigüedades y aparentes contradicciones en el discurso y acciones del gobierno de López Obrador en el ámbito minero.

/// Comparación de los discursos mineros entre Gustavo Petro y Andrés Manuel López Obrador

Luego de analizar los discursos y políticas de cada mandatario por separado, ahora se procederá a realizar un análisis comparativo entre lo

dicho y hecho por ambos, puesto que hay elementos a nivel discursivo y práctico que comparten ambos presidentes, mientras que en otros aspectos distan de manera importante, tal como se evaluará a continuación y se evidencia en una síntesis de lo expuesto en la tabla 3.

Similitudes

El primer elemento que los dos mandatarios comparten es el tinte populista de sus gobiernos, puesto que ambos encarnan un liderazgo personalista fundamentado en la representación del pueblo. Tanto López Obrador como Petro afirman que su gobierno representa la voluntad del pueblo y, por lo tanto, la oposición a sus proyectos significa una oposición a los intereses del pueblo. Luego, crean una unidad alrededor de este concepto sin tener en cuenta las particularidades de cada región, al tiempo que generan amenazas internas y externas como las causantes de los problemas que agobian a sus países. En particular, ambos mandatarios acusan a Estados Unidos y a las empresas multinacionales como los causantes de la degradación ambiental y la minería extensiva que vulnera los derechos de las comunidades.

Asimismo, se resalta que ambos gobiernos son de izquierda, por lo que han priorizado las políticas sociales a través del significativo *justicia social* dentro de sus programas gubernamentales, en oposición a los enfoques que privilegian la inversión en el sector defensa y la apertura de los mercados. En el sector minero, ambos enfatizan en las profundas desigualdades que se presentan en estas economías entre el pequeño minero y las grandes empresas que controlan los recursos y se quedan con las ganancias. Por ende, le apuestan a la transformación de estas comunidades para beneficiar a los oprimidos y quitar los beneficios de las élites por el aprovechamiento de los recursos. Así, en el caso de Colombia, Gustavo Petro insiste en el replanteamiento del Código Minero, mientras que en México, López Obrador aboga por la nacionalización de los minerales como medida que devuelva los recursos al pueblo.

No obstante, ambos también se pueden enmarcar dentro de lo que se conoce como falso progresismo, pues aluden a políticas económicas altamente ideologizadas, clientelares y derrochadoras en nombre de la protección ambiental. Pero las transiciones energéticas propuestas son planteadas desde un pedestal de superioridad moral que sataniza cualquier tipo de oposición y desde el cual afirman que sus proyectos beneficiarán a todo el pueblo, siendo una realidad que se tratan de procesos

sumamente costosos y con beneficios dudosos para las comunidades locales. Además, son propuestas que al ejecutarlas asfixian fiscalmente a la clase media y a los sectores productivos, lo que podría desencadenar un aumento del déficit público y de la deuda pública de cada país. Estos gobiernos prometen el paraíso para las comunidades más oprimidas, la igualdad para los más pobres y la ruptura con el clientelismo, pero en la realidad continúan con las mismas prácticas e incluso agravan algunos problemas acobijados por el manto del progresismo (Mora Velarde, 1º de enero de 2019).

Aunado a lo anterior, los dos mandatarios plantean lógicas de enfrentamiento con los sectores mineros, tanto con el pequeño minero como con la multinacional, pues en realidad critican la explotación minera en general como obstáculo para la obtención de sus objetivos políticos. Petro, por un lado, se ha mostrado enemigo férreo del modelo actual fundamentado en el petróleo y el carbón, denigrando las economías locales basadas en esta actividad y afirmando que la minería solo perjudica al país por sus estragos en términos sociales y ambientales. Por otro lado, López Obrador presionó fuertemente para que se limitaran las concesiones de nuevas minas a lo largo de su sexenio y ha cuestionado la viabilidad de algunos megaproyectos mineros que afectan a las comunidades y los ecosistemas locales. Más aún, su gobierno ha sido crítico respecto a los aportes que el sector minero realiza al Estado en comparación con sus ingresos totales, por lo que ha sido persistente en aumentar la tasa de impuestos que se le impone a este sector por la falta de redistribución de riqueza que representa y los estragos ambientales que genera.

Finalmente, ambos se caracterizan por manejar retóricas de dualidad frente a la protección ambiental, pues atacan la minería cuando no está relacionada con sus proyecciones como potencias pioneras en las energías verdes y la transición energética. En el caso de Colombia, Petro sataniza la exploración y la explotación de recursos como el gas, el petróleo y el carbón, pero disminuye el tono confrontativo a la hora de tratarse de la extracción del cobre y algunos minerales raros fundamentales para la elaboración de paneles solares y eólicos, que al ser desechados tienen un fuerte impacto contaminante. Mientras que, en México, López Obrador también cuestiona la extracción del carbón por parte de multinacionales, pero glorifica la extracción de litio para la elaboración de las baterías de los coches eléctricos e ignora el inmenso impacto ambiental que tiene la extracción y la eliminación de este mineral.

Oposiciones

El análisis del discurso minero de ambos mandatarios revela oposiciones relevantes en diversas áreas. En primer lugar, la escala de ambos líderes en la cual abordan la protección ambiental en contraposición a la minería muestra elementos en los que difieren, puesto que Gustavo Petro, de una forma radical, aboga por una prohibición total de la explotación petrolera y carbonífera, basado en su convicción de que estas actividades dañan irreversiblemente el medio ambiente, afectan negativamente a las comunidades locales y ponen en peligro la existencia humana. En cambio, AMLO ha optado por una postura más pragmática, buscando equilibrar las necesidades económicas y sociales al implementar regulaciones más estrictas para controlar la actividad minera en lugar de una prohibición absoluta. De lo anterior se deriva otra oposición en sus discursos: las emociones a las que cada mandatario apela. Mientras que Petro juega con el miedo del público para que se dimensione lo que podría ocasionar la degradación del medioambiente, López Obrador se focaliza en despertar un profundo nacionalismo en la sociedad mexicana para despertar un sentimiento de apropiación hacia los recursos de interés.

En cuanto a la teoría de securitización, los Presidentes divergen en las áreas que consideran críticas para la seguridad de sus países. Petro plantea la destrucción de los ecosistemas como la mayor amenaza de la raza humana y propone medidas drásticas para salvaguardar los recursos naturales y preservar el equilibrio ecológico. De forma contraria, López Obrador postula las privatizaciones como una amenaza inherente a los intereses del pueblo y, por lo mismo, ha priorizado y promovido la nacionalización del litio como una estrategia para recuperar la soberanía y la autonomía en la explotación de recursos naturales.

Ahora bien, existe una divergencia relevante en relación con las perspectivas nacionales y regionales pues, mientras que Petro adopta un enfoque más global, promoviendo la adopción de economías descarbonizadas y buscando la cooperación regional en temas ambientales, AMLO ha adoptado un enfoque más nacionalista, centrado en la protección de los intereses nacionales y el control de los recursos naturales mediante una ampliación de las capacidades del Estado.

Otra oposición significativa se encuentra en cómo establecen los enfoques económicos de las energías limpias. El Presidente colombiano prioriza la preservación ambiental, la producción de energías limpias y

de fertilizantes, en aras de fortalecer la economía del país al preservar el territorio. En contraste, el Presidente mexicano considera útil el uso de energías fósiles, pero al mismo tiempo desea articular las energías limpias a su agenda. Así, busca aprovechar la industria minera como fuente de ingresos para el desarrollo del país y como puente para establecer relaciones comerciales de interés, como lo son Estados Unidos y Canadá.

Por último, es relevante contrastar la articulación de grupos al margen de la ley a la minería. En tanto, López Obrador no establece una relación entre la minería ilícita y el narcotráfico en México. Petro reconoce la importancia de combatir el narcotráfico y la extracción ilegal de oro en Colombia de manera articulada, ya que abarca la relación “cocaína-oro” como el peor enemigo de los ecosistemas locales y las comunidades en los territorios. La financiación de grupos al margen de la ley mediante la extracción ilegal de oro es una preocupación central para Petro, quien enfatiza en la necesidad de priorizar esta problemática para alcanzar la paz en el territorio colombiano y concientizar a la población de las repercusiones que la actividad supone para las fuentes hídricas, el territorio y la riqueza cultural de la nación.

Tabla 3. Comparación de los discursos mineros de Gustavo Petro y Andrés Manuel López Obrador frente a las políticas domésticas implementadas

Similitudes	Discurso populista Gobiernos progresistas Dualidad discursiva frente a la minería Justicia social y justicia ambiental como ejes de restructuración del sector minero Empresas multinacionales y EE. UU. como agentes de destrucción ambiental a través de la minería
Diferencias	Escala del discurso antiminero Emociones a las que apelan Securitización vs. nacionalismo Perspectivas nacionales y regionales Enfoques económicos Articulación de grupos al margen de la ley

Fuente: elaboración propia

/// Conclusiones

Es importante destacar que se llevó a cabo una adecuada operacionalización del marco conceptual elegido, al utilizar los conceptos propuestos

por la teoría del análisis de discurso y la teoría de la securitización presentes en los discursos mineros de los presidentes Gustavo Petro y Andrés Manuel López Obrador. A través del análisis de corpus con los *softwares* AntConc y Wordle se logró identificar los significantes más importantes en cada uno de los discursos que sentaron las bases argumentativas de la investigación. Este enfoque metodológico permitió una aproximación coherente y formal para comprender la manera en que ambos mandatarios abordan la temática minera a nivel discursivo y cómo esto se plasma en el entendimiento de la seguridad estatal y en la toma de decisiones. Los resultados obtenidos a partir de esta metodología ofrecen una nueva visión que permitirá enriquecer las discusiones sobre los mandatarios progresistas en Latinoamérica y el desarrollo de temas como la minería en la nueva agenda ambiental de la región.

Asimismo, se concluye que la estrategia discursiva de Gustavo Petro al abordar la minería se enfoca en la protección del territorio, entendido como la suma de elementos vivos y no vivos que constituyen las zonas mineras del país, como las comunidades locales y los ecosistemas nativos. El Presidente, por lo tanto, abarca una dualidad discursiva al afirmar que la reforma del código minero busca solamente impactar a las empresas multinacionales que se benefician de los recursos colombianos, pero por otro lado desprestigia a la minería en todas sus presentaciones sin distinguir escalas por el daño que generan al ambiente, de modo que se evidencia cómo Petro securitiza el medio ambiente por considerar que requiere de medidas extraordinarias para ser atendido cuanto antes mediante la descarbonización de la economía o, de lo contrario, se asegura la perdición, no solamente de los colombianos, sino de toda la humanidad.

Por otro lado, en la práctica se evidencia que las políticas de transición energética y reformas al Código Minero colombiano han sido ralentizadas por los múltiples escándalos que ha tenido el Gobierno en poco más de un año. Se evidencia una desconexión y una falta de coordinación entre los ministerios que han derivado en la expulsión de varios ministros y la ausencia de una hoja de ruta clara frente a la evolución de la economía descarbonizada en el país, especialmente de las políticas públicas que se requerirían para impulsar a las economías mineras tras perder su principal actividad económica. Así, se observa que el Gobierno ha intentado mantener un alto nivel de concordancia entre lo dicho y lo hecho, pero le ha costado acoplarse a la bancada del Pacto Histórico a estar en el poder y no en la oposición, lo que se ha traducido en que han promovido

demasiadas reformas y proyectos, pero no ha sido el camino fácil que imaginaban ni han recibido el apoyo que esperaban.

En cuanto a México, el análisis discursivo y práctico de la agenda minera de López Obrador presenta una retórica populista centrada en el pueblo y el litio. Su énfasis discursivo se centra en plasmarse como un líder comprometido con la defensa de los intereses colectivos y su antagonismo hacia la élite. Sin embargo, la falta de concordancia entre su retórica y las medidas implementadas en el ámbito minero plantea interrogantes sobre la autenticidad de su compromiso ambiental y su enfoque en el bienestar del pueblo. Sobre el discurso de AMLO se puede extrapolar un dualismo entre el deseo de nacionalizar los recursos y las licitaciones otorgadas a agentes extranjeros para la extracción de recursos que requieren sus proyectos. A pesar de sus declaraciones a favor de la protección del medio ambiente, algunas medidas como el Plan Sonora, que busca la colaboración con empresas nacionales y extranjeras en la industria del litio, plantean dudas sobre si su discurso ambiental es genuino o si responde a objetivos económicos y estratégicos. Esta ambigüedad y aparente contradicción en su discurso y sus acciones deben ser analizadas críticamente para comprender el verdadero alcance de la agenda minera de López Obrador y su impacto en la protección del medio ambiente y el bienestar del pueblo mexicano.

Ahora bien, este ejercicio de aproximación discursiva permite entender de qué forma el populismo, como matiz discursivo, revela ciertas similitudes y diferencias entre Petro y AMLO. Por ejemplo, ambos reconocen el impacto negativo que la minería a gran escala tiene sobre el medio ambiente, pero varían las razones por las cuales presentan este choque. Asimismo, los dos buscan generar un quiebre con los discursos de administraciones previas para introducir cambios radicales en las políticas que promueven. Buscan enmarcarse como actores mesiánicos de sus naciones, que protegen al pueblo de los riesgos que representan, por un lado, las privatizaciones causadas por las medidas neoliberales y, por el otro, las actividades que degradan el medio ambiente y atentan contra la vida humana.

Finalmente, es importante analizar cómo la retórica populista se manifiesta en sus discursos y cómo ambos líderes buscan presentarse cuales gobernantes que desafían el *statu quo* y luchan contra las prácticas pasadas que consideran perjudiciales para la nación y el bienestar de sus ciudadanos. Al abordar la minería, sus discursos tienen la intención

de movilizar a la población en apoyo a sus propuestas de cambio y de proteger los intereses de la sociedad frente a lo que consideran amenazas inminentes. De esta manera, ambos líderes buscan establecer una narrativa que resuene con sus seguidores y que les otorgue la legitimidad necesaria para implementar sus políticas y acciones. Al mismo tiempo, su enfoque divergente en la cuestión minera destaca cómo sus respectivas visiones políticas influyen en la toma de decisiones y las políticas que implementan como soluciones a las amenazas que se construyen de forma mancomunada entre los diferentes actores políticos de México y Colombia.

/// Recomendaciones

Al presidente colombiano Gustavo Petro

En primer lugar, se debe aprovechar el hecho de que su mandato hasta ahora está comenzando para llevar a cabo los cambios pertinentes que permitan disipar las turbulencias y controversias que han caracterizado este primer año en el poder. La falta de conciliación con la oposición y demás actores a nivel doméstico e internacional ha derivado en el estancamiento de las reformas que el Gobierno plantea. Por ende, es menester dejar las tendencias caprichosas que el Ejecutivo ha adoptado a nivel discursivo para reconocer las críticas de la oposición y construir un camino conjunto, en vez de destruir los avances de administraciones previas. Las reformas que el Gobierno plantea son demasiado ambiciosas y establecer metas factibles con los representantes de los diversos grupos sociales permitirá concretar proyectos para todos aquellos que votaron con ilusión por este gobierno.

Asimismo, el discurso minero del primer mandatario, que divide en un esquema dicotómico al pueblo enfrentado con la gran multinacional, desconoce el pluralismo que caracteriza a las comunidades mineras, puesto que invisibiliza las coyunturas particulares de grupos indígenas, afrocolombianos y campesinos, que históricamente han construido una relación particular con el territorio y la minería como sustento para sus familias. Entonces, se deben evitar este tipo de narrativas simplistas que buscan aglutinar todas las comunidades vulnerables bajo un mismo concepto para forzar la aprobación a la reforma del Código Minero en nombre del pueblo, que excluyen las realidades de aquellos que viven la minería y ponen en riesgo la democracia.

Finalmente, al fomentar las políticas orientadas a la descarbonización y la protección ambiental, se han satanizado a las comunidades que dependen de la minería para su supervivencia, por lo que se le recomienda al presidente Petro disminuir el tono confrontativo con estas comunidades y tenerlas en cuenta a la hora de implementar las medidas que buscan reducir la actividad extractiva en el país; se deben plantear alternativas reales que suplan los vacíos económicos que dejaría el eventual abandono de la minería. No se puede dejar a la intemperie a estas comunidades en nombre de la protección ambiental, puesto que la cura podría resultar más dañina que la enfermedad para aquellos que habitan los territorios mineros colombianos.

Para el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador

Se inicia con una de las mismas recomendaciones sobre las nociones del pueblo que se abordaron con el presidente Petro, ya que López Obrador maneja las mismas retóricas monistas y simplistas. Se debe facilitar el diálogo y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales para comprender sus preocupaciones y necesidades particulares; entender que la minería no se vive de la misma manera en el estado de Sonora que en la Ciudad de México y que estas distintas realidades requieren de comprensiones locales. Devolver los recursos a la nación implica reconocer que no basta con nacionalizarlos para que prosperen las comunidades, se deben implementar proyectos que aprovechen el potencial de estas economías, al tiempo que se respeta el medio ambiente y se garantiza que la producción de litio no perjudique a las personas que dependen de esta actividad.

En segundo lugar, los discursos y políticas que el Presidente ha promovido a lo largo de su mandato han llevado a la cancelación de megaproyectos mineros y a la pérdida de inversión por parte de actores domésticos y extranjeros, quienes prefieren invertir su capital en otros países que no cuenten con tal tipo de restricciones. Esto ha llevado a que aumente la incertidumbre en los mercados del país por las medidas que adopta el Ejecutivo en nombre de la protección a las comunidades indígenas y el ambiente. De modo que se recomienda primero tener un consolidado de sectores en los cuales se puede invertir, como la agricultura o el turismo, para que la salida de las multinacionales no descompense las economías locales. De esta manera, se abordarían las tensiones entre el Gobierno federal y las regiones que abogan por un

crecimiento fundamentado en las inversiones de las empresas multinacionales para alcanzar soluciones mutuamente beneficiosas.

Finalmente, *ad portas* de terminar su sexenio en el poder, es imperativo que el Presidente abandone las retóricas confrontativas con la oposición, por lo que las próximas elecciones serán sumamente disputadas. En el diálogo entre la administración saliente y los posibles candidatos que llegarán al Palacio Nacional, se deben construir puentes con el sector minero que permitan la continuación de aquellos proyectos que respeten las comunidades locales y garanticen la protección ambiental. Por ende, tildar de oligarquía corrupta y enemigos del pueblo a la oposición no llevará al consenso, sino a la división de un país que el próximo año decidirá su presidente para los siguientes seis años.

/// Referencias

- Asociación Colombiana de Minería, ACM (1 de marzo de 2022). *Presidentes Iván Duque y Sebastián Piñera inauguran el Primer Encuentro Latinoamericano de Minería ELAMI 2021*. <https://acmineria.com.co/presidentes-elami-2021/>
- Bizberg, I. (2020). El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto. *Foro internacional*, 60(2), 629-682. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2735>
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers*. Cambridge University Press.
- Cancillería de Colombia (12 de diciembre de 2020). *Presidente Iván Duque participó en la Cumbre de Ambición Climática que conmemora el quinto aniversario de la adopción del Acuerdo de París*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-ivan-duque-participo-cumbre-ambicion-climatica-conmemora-quinto>
- Cárdenas, J. (2013). La minería en México: despojo a la nación. *Cuestiones Constitucionales*, (28), 35-74. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100002&lng=es&tlng=es
- Cardinale, M. E. (2021). Discursos de seguridad en Argentina y Brasil: un análisis desde la teoría de la securitización. *Desafíos*, 33(1), 1-41. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/8236/9669>
- Casado, M. F. (2017). El cambio climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente. *Relaciones Internacionales*, (34), 31-50.
- Colprensa (30 de noviembre de 2015). Santos destacó en París la biodiversidad de Colombia y reiteró su compromiso ambiental. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/santos-destaco-en-paris-la-biodiversidad-de-colombia-y-reitero-su-compromiso-ambiental-2328046>
- Colprensa (1º de noviembre de 2021). Duque presentó en la COP26 la estrategia de Colombia para enfrentar el cambio climático. *El País*.

<https://www.elpais.com.co/colombia/duque-presento-en-la-cop26-la-estrategia-de-para-enfrentar-el-cambio-climatico.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (6 de julio de 2023). *CEPAL recalca la importancia de una agenda de desarrollo productivo en torno a la explotación del litio*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-recalca-la-importancia-agenda-desarrollo-productivo-torno-la-explotacion-litio>

Coutin, R. y Terán, J. (2016). La Alianza del Pacífico: ¿apuesta estratégica de la política exterior colombiana? *Estudios Gerenciales*, 32(141), 346-357. https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/2328/pdf

Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 8(2), 172-201. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.403

Departamento Nacional de Planeación (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>

EcuRed (s. f.). *Estado de Sonora (México)*. [https://www.ecured.cu/Estado_de_Sonora_\(M%C3%A9xico\)](https://www.ecured.cu/Estado_de_Sonora_(M%C3%A9xico))

El Colegio Nacional (10 de enero de 2023). *La demanda de litio: ¿energía limpia o desastre ambiental?* <https://colnal.mx/noticias/la-demanda-de-litio-energia-limpia-o-desastre-ambiental/>

El Tiempo (21 de mayo de 2013). *Alianza del Pacífico es más que un tratado de libre comercio: Santos*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12814676>

Frasson-Quenoz, F. (2015). *Autores y teorías de relaciones internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gobierno de México (27 de octubre de 2016). México y Colombia acuerdan cooperación en temas ambientales. <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-y-colombia-acuerdan-cooperacion-en-temas-ambientales?idiom=es>

- Gobierno de México (26 de abril de 2017). President Enrique Peña Nieto Inaugurates First Meeting of Forum of Latin America and the Caribbean Countries on Sustainable Development. <https://www.gob.mx/epn/prensa/president-enrique-pena-nieto-inaugurates-first-meeting-of-forum-of-latin-america-and-the-caribbean-countries-on-sustainable-development>
- Gobierno de México (2 de diciembre de 2021). *Presidente López Obrador participa en la Cumbre de líderes de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-participa-en-cumbre-de-lideres-de-america-latina-el-caribe-y-la-union-europea>
- González, N. E. (24 de junio de 2014). Expectativa de la política de Santos para la minería. *Asuntos Legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/nubia-elizabeth-gonzalez-506460/expectativa-de-la-politica-de-santos-para-la-mineria-2137696>
- Guerreiro, R. (2021). Segurança, Contributo da Escola de Copenhaga. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 13(9), 265-287.
- Kasraei, M. S. (2009). Laclau and Moffe's Discourse analysis theory is an effective tool for understanding and explaining political phenomena. *Tehran University, Political Quarterly*, 39(3).
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy towards a radical democratic politics*. Nueva York: Verso.
- López Obrador, A. M. (18 de septiembre de 2021). Discurso presidente en VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) [video]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=n6YnR6baFeo>
- López Obrador, A. M. (31 de octubre de 2022). Mañanera de López Obrador, conferencia 31 de octubre de 2022 [video]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=q9YjmmJNtEY>
- López Obrador, A. M. (27 de noviembre de 2022). Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en celebración por 4 años de transformación [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=dP0W_isqpfC
- López Obrador, A. M. (18 de febrero de 2023). Decreto sobre la nacionalización del litio, desde Sonora [video]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=yszf-H1heUw>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Colombia (9 de agosto de 2021). Palabras del presidente Iván Duque sobre la Ley de Delitos Ambientales en Colombia [video]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=iAt6PLFPRDQ>
- Ministerio de Minas y Energía (3 de agosto de 2022). *¡Histórico!, Gobierno Duque superó la meta de 27 mil mineros formalizados*. <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/hist%C3%B3rico-gobierno-duque-super%C3%B3-meta-de-27-mil-mineros-formalizados/>
- Miranda, J. (3 de septiembre de 2017). La décima parte del territorio mexicano es destinada a la explotación minera. *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, OLCA*. <https://olca.cl/articulo/nota.php?id=106967>
- Montalván, D. (2020). Antropocentrismo y ecocentrismo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, (46), 505-527.
- Mora Velarde, S. (1º de enero de 2019). El falso progresismo de izquierdas. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/opinion/2019/01/01/5c2a4f3c21efa0b7358b4624.html>
- Navarro, A. (20 de julio de 2020). Evolución de la reforma energética de México y oportunidades para la minería climática en México. *Estudios Metalúrgicos*. <https://estudiosmetalurgicos.com/2020/07/20/evolucion-de-la-reforma-energetica-de-mexico-y-oportunidades-para-la-mineria-climatica-en-mexico/>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo País" de Colombia (2014-2018)*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>
- Opportimes (8 de septiembre de 2020). *Las 10 principales minas de concentrados de cobre en México*. <https://www.opportimes.com/10-principales-minas-de-concentrados-de-cobre/>
- Ospina, J. (2 de junio de 2022). El Tren Maya: un proyecto "social" con problemas ambientales. *DW*. <https://www.dw.com/es/el-tren-maya-en-m%C3%A9xico-un-proyecto-social-con-problemas-ambientales/a-62017517>

- Pastrana, D. y de Alba, J. I. (2 de octubre de 2021). Bacanora inicia la construcción de su planta de litio en Sonora. *Espejo*. <https://revistaespejo.com/2021/10/02/bacanora-inicia-la-construccion-de-su-planta-de-litio-en-sonora/>
- Pastrana, E. y Burgos, M. (2021). *Seguridad Ambiental en América Latina y el Caribe: evolución y desafíos para el siglo XXI*. Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental, Policy Paper No. 1, Fundación Konrad Adenauer.
- Pinzón, S. (28 de noviembre de 2022). México y Colombia: Petro y López Obrador establecieron acuerdos para fortalecer relaciones bilaterales. *Colombia.com*. <https://www.colombia.com/actualidad/politica/mexico-colombia-los-acuerdos-que-establecieron-los-presidentes-petro-lopez-obrador-378433>
- Publimetro (23 de octubre de 2022). *Duque inauguró la primera mina subterránea de oro a gran escala en el país*. <https://www.publimetro.co/co/noticias/2020/10/23/duque-inaugura-la-primera-mina-subterranea-de-oro-a-gran-escala-en-el-pais.html>
- Ramos, S. y Fonseca, S. (2019). *La política de minería en Colombia: un análisis de las políticas públicas en los gobiernos de Juan Manuel Santos con base en la informalidad e ilegalidad en el sector*. Trabajo de grado en Ciencias Políticas, Universidad de La Sabana, Bogotá. <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/38618/2019.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
- Schiffrin, D.; Tannen, D. y Hamilton, H. [Eds.] (2003). *The Handbook of Discourse Analysis*. Wiley.
- Sheldon, O. (15 de mayo de 2014). Santos emphasizes importance of oil and mining industry to Colombia's economy. *Colombia Reports*. <https://colombiareports.com/amp/santos-emphasizes-importance-oil-mining-industry-colombias-economy/>
- Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador, AMLO (30 de enero de 2017). *Presenta AMLO su decimoquinto libro: '2018 La Salida. Decadencia y Renacimiento de México'*. <https://lopezobrador.org.mx/2017/01/30/presenta-amlo-su-nuevo-libro-2018-la-salida/>
- Sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador, AMLO (5 de julio de 2023). *Autosuficiencia energética garantiza independencia y soberanía, afirma presidente*. <https://lopezobrador.org.mx/2023/07/05/autosuficiencia-energetica-garantiza-independencia-y-soberania-afirma-presidente/>

- Sussman, D. D. (2022). From "Resource Wars" to "Resources in Wars". *The Fletcher Forum of World Affairs*, 46(2), 55-67. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/resource-wars-resources/docview/2734336357/se-2>
- Taylor, S. (2013). *What Is Discourse Analysis?* Bloomsbury Publishing.
- Thanh, H. (2022). Tráfico transnacional de drogas en el sudeste asiático: identificando las limitaciones nacionales para buscar cambios regionales. *Revista Criminalidad*, 64(1), 177-192. <https://revistacriminalidad.policia.gov.co:8000/index.php/revcriminalidad/article/view/338/517>
- Van Dijk, T. (2003). Critical Discourse Analysis. En D. Schiffrin, D. Tannen y H. Hamilton (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis* (pp. 352-371). Wiley.
- Velásquez, M. y Jiménez, S. (6 de agosto de 2022). La Colombia que deja Iván Duque: desafíos, fracasos y logros. *CNN Latinoamérica*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/06/colombia-deja-ivan-duque-violencia-desafios-logros-orix/>
- Venegas, A. (26 de junio de 2018). "La Alianza del Pacífico está en la lista de legados importantes a Colombia": Santos. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/la-alianza-del-pacifico-esta-en-la-lista-de-legados-importantes-a-colombia-santos-2743226#:~:text=Santos%20asegur%C3%B3%20que%20el%20objetivo%20del%20organismo%20es,legados%20m%C3%A1s%20importantes%20que%20le%20dejamos%20a%20Colombia>
- Waever, O. (2004). *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and the Origins between Core and Periphery* [Paper]. Encuentro anual del International Studies Association, Montreal, Canadá.
- Wilson, J. (2003). Political Discourse. En D. Schiffrin, D. Tannen y H. Hamilton (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis* (pp. 398-416). Wiley.
- Zarco, J. (20 de diciembre de 2022). "Se estima una inversión de 48 mil millones de dólares para el Plan Sonora de Energía". *PV Magazine*. <https://www.pv-magazine-mexico.com/2022/12/20/se-estima-una-inversion-de-48-mil-millones-de-dolares-para-el-plan-sonora-de-energia/>

Fuentes primarias para el análisis de discurso

- Cámara de Diputados (1º de diciembre de 2018). Discurso completo del Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, en su Toma de Protesta [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=lnmcZEZaJGU&pp=ygVVVRGlzY3Vyc28gZGUgQW5kcsOpcyBNYW51ZWwgTMOzcGV6IE9icmFkb3IsIFByZXNpZGVudGUgZGUgbG9zIEVzdGFkb3MgVW5pZG9zIE1leGljYW5vcw%3D%3D>
- Centro de Producción CEPROPIE (12 de abril de 2023). Conferencia de prensa matutina del miércoles 12 de abril 2023 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=Pjya2aPE9sA>
- Centro de Producción CEPROPIE (22 de junio de 2023). Conferencia de prensa matutina del jueves 22 de junio 2023 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=bMJhGzscdWg>
- Gobierno de México (28 de julio de 2021). #ConferenciaPresidente | Miércoles 28 de julio de 2021 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=oGPM0vaAQJc>
- Gobierno de México (5 de enero de 2022). #ConferenciaPresidente | Miércoles 5 de enero de 2022 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=mqgy2yDU07o>
- Gobierno de México (18 de abril de 2022). #ConferenciaPresidente | Lunes 18 de abril de 2022 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=fSN55zBI46o>
- Gobierno de México (19 de abril de 2022). #ConferenciaPresidente | Martes 19 de abril de 2022 [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=L_OwmBW9iM8
- Gobierno de México (16 de junio de 2022). #ConferenciaPresidente | Jueves 16 de junio de 2022 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=TyzMRDKhZXA>
- Gobierno de México (31 de agosto de 2022). #ConferenciaPresidente | Miércoles 31 de agosto de 2022 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=zBCxfbo2c8E>
- López Obrador, A. M. (1º de septiembre de 2020). 2º Informe de Gobierno | Presidente AMLO [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=SW_6CTt7ZCc&pp=ygVcRGlzY3Vyc28gZGVsIHByZXNpZGVudGUgQW5k

csOpcyBNYW51ZWwgTMOzcGV6IE9icmFkb3IsIFNIZ3VuZG8gSW5mb3JtZSBkZSBHb2JpZXJubyAyMDE5LTlwMjA%3D

López Obrador, A. M. (19 de mayo de 2021). En octubre estará vacunada toda la población mayor de 18 años. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?time_continue=5125&v=wz1_2b82i8c&embeds_referring_euri=https%3A%2F%2Flopezobrador.org.mx%2F&source_ve_path=Mjg2NjY&feature=emb_logo

López Obrador, A. M. (1º de septiembre de 2021). Tercer Informe de Gobierno | Presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=8pys5YjVL0Q&pp=ygVbRGlzY3Vyc28gZGVsIHByZXNpZGVudGUgQW5kcsOpcyBNYW51ZWwgTMOzcGV6IE9icmFkb3IglZHVyYW50ZSBlbCBUZSJjZXIqSW5mb3JtZSBkZSBHb2JpZXJubw%3D%3D>

López Obrador, A. M. (18 de septiembre de 2021). Discurso presidente en VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=n6YnR6baFeo&pp=ygWDAURpc2N1cnNvIGRlbCBwcmVzaWRlbnRlIEFuZHLdQXMGtWFudWVsiEzDs3BleiBPYnJhZG9yIGR1cmFudGUgbGEgVkkqQ3VtYnJlIGRlIGxhIENvbXVuaWRhZCBkZSBFc3RhZG9zIExhdGlub2FtZXJpY2Fub3MgeSBDYXJpYmXDsW9z>

López Obrador, A. M. (28 de marzo de 2022). Gobierno prepara plan para fortalecer economía popular. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=NJQdhL7uBto>

López Obrador, A. M. (20 de abril de 2022). Seguridad y bienestar, fundamentales para instaurar la paz. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=RoONYTUVQ-I>

López Obrador, A. M. (21 de abril de 2022). Empresa pública del litio será eficiente y contará con expertos. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=e6or4eNov6A>

López Obrador, A. M. (6 de junio de 2022). Participación ciudadana en elecciones en estados reafirma democracia. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=znF8UwVIVC0>

López Obrador, A. M. (31 de octubre de 2022). Creación de empleos y fortaleza de peso, logros del Gobierno de México. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=wph2Bh5EPuE>

- López Obrador, A. M. (27 de noviembre de 2022). Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en celebración por 4 años de transformación [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=dP0W_isqpf&pp=ygVpRGlzY3Vyc28gZGVsIHByZXNpZGVudGUgQW5kcsOpcyBNYW51ZWwgTMOzcGV6IE9icmFkb3lgZW4gbGEgQ2VsZWJyYWNpw7NuIHVvcjA0IEHDsW9zIGRlIFRyYW5zM9ybWFjacOzbi4g
- López Obrador, A. M. (17 de diciembre de 2022). Diálogo con la comunidad de San Francisco de Lajas, desde Durango [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=G4aoBm789A8>
- López Obrador, A. M. (18 de febrero de 2023). Decreto sobre nacionalización del litio, desde Sonora [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=yszf-H1heUw&pp=ygU_MTguMDluMjMgREVDUkVUTyBTT0JSRSBOQUNJT05BTElaQUNJw5NOIERFTCBMSVRJTywqREVVTREUgU090T1JB
- López Obrador, A. M. (23 de marzo de 2023). Regularización de vehículos extranjeros se extiende a junio. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?time_continue=607&v=pn1ae6a_ymE&embeds_referring_euri=https%3A%2F%2Flopezobrador.org.mx%2F&source_ve_path=Mjg2NjY&feature=emb_logo
- López Obrador, A. M. (20 de abril de 2023). Participación en el Foro de las Principales Economías sobre Energía y Clima [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=-ZafYxLuWMw&pp=ygWCAURpc2N1cnNvIGRlbnCBwcmVzaWRlbnRlIEFuZHLdQXMgTWFudWVsiEzDs3Bl eiBPYnJhZG9yIGVulGVsIEZvcm8gZGUgbGFzIFByaW5jaXBhbGVzIEVjb25vbcOtYXMGc29icmUgRW5lcmfDrWEgeSBBY2Npw7NuIENsaW3DoXRpY2E%3D>
- López Obrador, A. M. (30 de mayo de 2023). Bienestar es base de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=7mXZFKUF4nE&pp=ygVUMzAuMDUuMjMgQ09ORkVSRU5DSUEgREUgUFJFTINBIE1BVFVUSU5BIERFTCBQUkVTSURFTIRFIEFORFLDiVMgTUF0VUVMIeZDk1BFWiBPQlJBRE9S>
- López Obrador, A. M. (5 de julio de 2023). Autosuficiencia energética garantiza independencia y soberanía, afirma presidente [video]. *YouTube*.

<https://m.youtube.com/watch?v=ITHOoy86po0&pp=ygVZQXV0b3N1ZmljaWVuY2lhiGVuZXJnw6l0aWNhIGdhcmFudGl6YSBpbmRlcGVuZGVuY2lhiHkgc29iZXJhbsOtYSwgYWZpcm1hiHByZXNpZGVudGUgQU1MTyA%3D>

López Obrador, A. M. (2 de agosto de 2023). Recaudación aumentó en julio; ingresos financian obras y programas. Conferencia presidente AMLO [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=N8AakX129E4&pp=ygVLQ29uZmVyZW5jaWEgZGUgcHJlbnNhIG1hdHV0aW5hIGRlbnCBwcmVzaWRlbnRlIEFuZHLdQXMgTWfudWVsiEzDs3BleiBPYnJhZG9y>

Petro, G. (5 de octubre de 2022). Instalación XXIV Congreso Naturgas [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=3aOLYWYG_qk&pp=ygV4IFBhbGFicmFzIGRlbnCBQcmVzaWRlbnRlIEEd1c3Rhdm8gUGV0cm8gZW4gbEGeW5zdGFsYWNPw7NulFhYSVYgQ29uZ3Jlc28gTmF0dXJnYXMGkEFz2NpYWNpw7NulENvbG9tYmlhbmEgZGUgR2FzIE5hdHVyYWw

Petro, G. (7 de noviembre de 2022). Intervención en debate de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=SiC8EwHXscs&pp=ygWRAVBhbGFicmFzIGRlbnCBQcmVzaWRlbnRlIEEd1c3Rhdm8gUGV0cm8gZW4gZWwgcGVyYXRlIGdlbmVyYWwgcZGUgGEGeQ29udmVuY2nDs24gZW4gZWwgcWwYy28gZGUgGfzIE5hY2lvbmVzIFVuaWRhcyBzb2JyZSBDYW1iaW8gQ2xpbmVzIGRlbnCBPY2NpZGVudGUgQW-50aW9xdWxDsW8%3D>

Petro, G. (3 de diciembre de 2022). Palabras en el XXIV Encuentro de Dirigentes del Occidente Antioqueño [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=ut7uh312bcc&pp=ygViUGFsYWJyYXMGZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBlCBYWEIWEIuY3VlbnRybyBkZSBEaXJpZ2VudGVzIGRlbnCBPY2NpZGVudGUgQW-50aW9xdWxDsW8%3D>

Petro, G. (18 de enero de 2023). Sesión "Liderazgo para América Latina" - Foro Económico Mundial [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=dtgAJ8YyUrk&pp=ygV0UGFsYWJyYXMGZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBsYSBzZXNpw7NulOKAnExpZGVyYXpnbWYXJhIEFtw6lyaWNhIEhdGluYeKAnSBkZWwgcWwRm9ybyBFY29uw7NtaWNvIE11bmRpYWw%3D>

Petro, G. (24 de enero de 2023). Intervención en la VII Cumbre de Estado CELAC [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=Cp8hCw07PEA&pp=ygVVUGFsYWJyYXMGZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2by>

BQZXRYbyBlbiBsYSBWSUkgQ3VtYnJIIGRIIEplZmVzIGRIIEVzdGFkbyBkZSBsYSBDZWxhYw%3D%3D

Petro, G. (3 de febrero de 2023). Palabras durante el diálogo con la comunidad frente a la ley de delimitación de páramos [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=HhklEz7fd-c&pp=ygV3UGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBkdXJhbnRlIGVsiGRpw6Fs b2dvlGNvbiBsYSBjb211bmlkYWQgZnJlbnRlIGEgbGEgTGV5IGRIIGRIbG ltaXRhY2nDs24gZGUgcMOhcmFtb3M%3D>

Petro, G. (11 de febrero de 2023). Palabras entrega de predios por la Sociedad de Activos Especiales: "Tierras para la Paz Total" [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=mHN3XhqLhyg&pp=ygWQAVBhbGF icmFzIGRIbCBQcmVzaWRlbnRlIE d1c3Rhdm8gUGV0cm8sIGVuIGxhIG VudHJlZ2EgZGUgcHJlZGlvcyBwb3IgcGFydGUgZGUgUGV5IGRIIGRIbG ltaXRhY2nDs24gZGUgcMOhcmFtb3M%3D>

Petro, G. (17 de marzo de 2023). 'Gobierno Escucha' en Quinchía, Risaralda [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=d3DcE1cJ5YQ&pp=ygVIUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBkdXJhbnRlIFRlcmNlcmEgSm9ybmFkYSBkZSDigJhHb2JpZXJubyBF c2N1Y2hh4oCZLCBlbiBSaXNhcmFsZGE%3D>

Petro, G. (20 de marzo de 2023). Declaración al término del Consejo de Seguridad en Caucasia, Antioquia [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=DNJ7g_SP6xY&pp=ygVhUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZX NpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBhbCB0w6lybWlubyBkZWwgQ29 uc2VqbyBkZSBTZWd1cmllkYWQgZW4gQ2F1Y2FzaWEsIEFudGlvcXVp YQ%3D%3D

Petro, G. (27 de abril de 2023). Clausura del sexto encuentro y feria Renovables Latam [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=_NXtL2B4Fp E&pp=ygVhUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byB QZXRYbyBlbiBsYSBjbGF1c3VyYSBkZWwgU2V4dG8gRW5jdWVudHJvI HkgRmVyaWEgUmVub3ZlYmxlcYBMXYRhbQ%3D%3D

Petro, G. (18 de julio de 2023a). Intervención durante la segunda sesión plenaria de la III Cumbre Celac-UE [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=HZTN_1lbH38&pp=ygVksW50ZXJ2ZW5jac OzbiBQcmVzaWRlbnRlIE d1c3Rhdm8gUGV0cm8gZHVyYW50ZSBsY

SBTZWd1bmRhIFNlc2nDs24gUGxlbmFyaWEgZGUgGEGSUIJEN1
bWJyZSBDZWxhYy1VRQ%3D%3D

Petro, G. (18 de julio de 2023b). Intervención en la clausura de la 'Cumbre de los Pueblos', en Bruselas [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=IFvr6dBKokY&pp=ygVQUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBsYSBjbGF1c3VyYSBkZSBsYSBDdW1icmUgZGUgG9zIFB1ZWJsb3M%3D>

Petro, G. (20 de julio de 2023). Instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República 2023-2024 [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=lf7lnCX9cDc&pp=ygVzUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBsYSBpbmN0YXxhY2nDs24gZGUgGFzIHhlc2lvbmVzIG9yZGluYXJpYXMgZGVsIENvbmdyZXNlE5hY2lvbmFsIDlwMjMtMjAyNA%3D%3D>

Presidencia de la República – Colombia (12 de agosto de 2022). Declaración del Presidente Gustavo Petro al término del Consejo de Seguridad en Quibdó, Chocó [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=Znzm94elKw&pp=ygVlNi5EZWNsYXJhY2nDs24gZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBhbCB0w6lybWlubyBkZWwgHJpbWVYlENvbNlNlM8gZGUgU2VndXJpZGFkIGVulGVsIENob2PDsyA%3D>

Presidencia de la República - Colombia (20 de agosto de 2022). Presidente Gustavo Petro al término del Consejo de Seguridad en el municipio de San Pablo, Bolívar [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=J3QdoNZ05-o&pp=ygVtRGVjbGFyYWNpW7NuIGRlbcBQcmVzaWRlbnRlIEd1c3Rhdm8gUGV0cm8gYWwgdMOpcm1pbm8gZGVsIENvbNlNlM8gZGUgU2VndXJpZGFkIEludGVncmFsIGVulGVsIFN1ciBkZSBkZ2zDrXZhc%3D%3D>

Presidencia de la República - Colombia (27 de agosto de 2022). Presidente Petro en la instalación del Puesto de Mando Unificado por la vida en Ituango, Antioquia [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=VpKpqMC2bUI&pp=ygWFAVBhbGFicmFzIGRlbcBQcmVzaWRlbnRlIEd1c3Rhdm8gUGV0cm8gZW4gbGEgY2xhdXN1cmEgZGVsIFB1ZXN0byBkZSBsbnY5kbyBVbmlmaWNhZG8gKFBNSkkgcG9yIGxhIFZpZGElHJIY WxpemFkbyBlbiBjdhVhbmdvLCBBbnRpb3F1aWE%3D>

Presidencia de la República - Colombia (27 de octubre de 2022). Conclusiones del Presidente Petro en el Diálogo Regional Vinculante en Cúcuta,

Norte de Santander [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=zrHM1WBeGUc&pp=ygVgUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBsYSBjbGF1c3VyYSBkZWwgRGnDoWxvZ28gUmVnaW9uYWwgVmluY3VsYW50ZSBlbiBDw7pjdXRh>

Presidencia de la República – Colombia (29 de noviembre de 2022). Asamblea General ANIF. “El futuro económico de Colombia en los próximos cuatro años” [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=dj7Jtuigpuw&pp=ygV7UGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBsYSBBc2FtYmxiYSBHZW5lcmFsIGRIIGxhIEFzb2NpYWNPw7NuIE5hY2lvbmFsIGRIIEluc3RpdHVjaW9uZXMGmRmluYW5jaWVvYXMGKEFOSUYp>

Presidencia de la República - Colombia (14 de enero de 2023). Palabras del Presidente Gustavo Petro en el Encuentro Regional del Suroeste Antioqueño [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=iRDPIVLW9uU&pp=ygVXUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBlbCBFbmN1ZW50cm8gUmVnaW9uYWwgZGVsIFN1cm9lc3RIIEFudGlvcXVlw7Fv>

Presidencia de la República - Colombia (31 de enero de 2023). Palabras Presidente Gustavo Petro, en la instalación del XI Gabinete Binacional Ecuador-Colombia [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=Ydavl7ngSNI&pp=ygVgUGFsYWJyYXMgZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBsYSBhcGVydHVvYYSBkZWwgWEkgR2FiaW5ldGUgQmluYWNpb25hbCBFY3VhZG9yLUNvbG9tYmIh>

Presidencia de la República - Colombia (21 de febrero de 2023). Presidente Petro en el lanzamiento CampeSENA 'Una esperanza de vida' [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=wwu1u_Bc-e8&pp=ygVqUGFsYWJyYXMgZGVsIHByZXNpZGVudGUgR3VzdGF2byBQZXRYbyBlbiBlbCBsYW56YW1pZW50byBkZWwgchJvZ3JhbWEg4oCYQ2FtcGVTRU5BIFVuYSBlc3BlcmFuemEgZGUgdmlkYeKAmQ%3D%3D

Presidencia de la República - Colombia (12 de marzo de 2023). Declaración del Presidente Gustavo Petro al término del Consejo de Seguridad en Montelíbano, Córdoba [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=CdZJTxGWJZ8&embeds_referring_euri=https%3A%2F%2Fpetro.presidencia.gov.co%2F&source_ve_path=Mjg2NjY&feature=emb_logo

Presidencia de la República - Colombia (19 de abril de 2023). Intervención del Presidente Gustavo Petro, en la Sesión Plenaria del Consejo

Permanente de la OEA [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=5VV4c59HO_U&pp=ygWBABVbhbGFicmFzIGRlbcBQcmVzaWRlbnRlIGRlIGxhIFJlcMO6YmXpY2EgR3VzdGF2byBQZXRYbyBhbhRlIGVsIENvb nNlam8gUGVybWFuZW50ZSBkZSBsYSBPCmdhbmI6YWNpw7NuIGRlIEVzdGFkb3MgQWw1cmJYW5vcyAoT0VBKQ%3D%3D

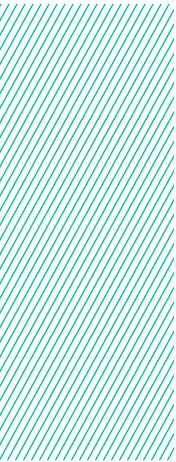
Presidencia de la República - Colombia (4 de mayo de 2023). Intervención Presidente Petro en la instalación del Foro Empresarial de la CEOE [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=rZ9c8K0dwHo&pp=ygWTAVBhbGFicmFzIGRlbcBQcmVzaWRlbnRlIEEd1c3Rhdm8gUGV0cm8gZW4gbGEgaW5zdGFsYWNpw7NuIGRlbcBGB3JvIEVtcHJlc2FyaWFsIGRlIGxhIENvbmZlZGVyYWNpw7NuIEVzcGHDsW9sYSBkZSBPCmdhb ml6YWNpb25lcYBfbXByZXNhcmIhbGVzIChDRU9FKQ%3D%3D>

Presidencia de la República - Colombia (11 de mayo de 2023). Presidente Petro en la adquisición de predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras, en Sucre [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=xaG0oln-dIA&pp=ygVOUHJlc2lkZW50ZSBkZSBsYSBSZXDDu mJsaWNhIEEd1c3Rhdm8gUGV0cm8gZHVyYWNpw7NuIEVzcGHDsW9sYSBkZSBPCmdhbmI6YWNpb25lcYBfbXByZXNhcmIhbGVzIChDRU9FKQ%3D%3D>

Presidencia de la República - Colombia (28 de junio de 2023). Palabras del Presidente Gustavo Petro durante la firma del pacto por la Transición Energética Justa [video]. *YouTube*. <https://m.youtube.com/watch?v=v7gqK3vNCRI&pp=ygVlUGFsYWJyYXMGZGVsIFByZXNpZGVudGUgR3Vz dGF2byBQZXRYbyBkdXJhbhRlIGxhIGZpcm1hIGRlbcBwYWN0byBwb3I gbGEGVHJhbNpY2nDs24gRW5lcmfDqXRpY2EgSnVzdGE%3D>

Presidencia de la República - Colombia (2 de septiembre de 2023). Palabras del Presidente Gustavo Petro en la clausura del séptimo Congreso Nacional de Minería [video]. *YouTube*. https://m.youtube.com/watch?v=5z2DVUeeB_s&pp=ygUyUGHDsWFicmFzIGRlbcBwcmVzaWRlbnRlIH BldHJvIGVulGVsIFZJSSBjb25ncmVzbyA%3D

Estrategias de seguridad ambiental en la región Andina



Impacto del narcotráfico en las comunidades nativas amazónicas del Perú

Jaime A. García Díaz*

* Investigador asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Participa activamente en investigaciones sobre la situación del narcotráfico en Perú y América Latina. Ha realizado diversas publicaciones sobre narcotráfico en Perú. Obtuvo una Maestría en Economía y Dirección de Empresas en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa, IESE, y estudió Economía en la Universidad de Lima. Ha sido viceministro en las carteras de Industria, Turismo y Comercio Exterior del Ministerio de Industria y de Comercio Exterior del Perú.

/// Introducción

La actividad del narcotráfico en el Perú está pasando por un fuerte crecimiento desde el año 2016. Dicha situación está afectando a la seguridad interna con criminalidad, corrupción, consumo de drogas, perjuicio de actividades lícitas, financiamiento de otras actividades ilícitas e impactos ambientales.

El avance del narcotráfico también ha implicado el desplazamiento físico hacia nuevas áreas geográficas para la expansión de los cultivos de coca, la migración de coccaleros, la búsqueda de nuevas rutas para la salida de drogas, y la provisión de precursores químicos y la instalación de pistas de aterrizaje clandestinas para la exportación de cocaína.

En esta dinámica, una de las poblaciones que está cada vez más afectada es la de las comunidades nativas amazónicas (CNA). Si bien el impacto del narcotráfico a las CNA tiene décadas, es en la última cuando se ha agudizado este problema que pone en peligro la vida de los nativos y afecta sus territorios.

Por su parte, el Estado peruano no ha logrado diseñar ni implementar una estrategia que evite o mitigue esta situación. El reclamo de las CNA es cada vez mayor, aunque también el proceso de cooptación de algunas comunidades nativas es una realidad cada vez más extendida.

La falta de presencia del Estado ha permitido que el narcotráfico avance muy rápidamente, se ha complejizado la relación entre las organizaciones criminales y las CNA, que van desde el rechazo y enfrentamiento directo hasta la colaboración y eventual incorporación en la cadena del narcotráfico.

Revertir esta situación será muy difícil y requerirá de un gran esfuerzo y recursos del Estado, pero es primordial comprender cuál es la situación actual y hacia dónde se están dirigiendo los escenarios futuros. Las tipologías de cooptación son distintas, aunque dinámicas, los mecanismos presión del narcotráfico varían, las respuestas y reacciones de las CNA también son distintas y dinámicas.

La estrategia del narcotráfico está ganando espacios. No solo hay crecimiento en las áreas de cultivos de coca, también en la producción potencial de cocaína, en la deforestación de bosques, en la invasión de áreas naturales protegidas y concesiones, y en territorios de CNA y reservas indígenas. Sin duda, de la mano con un creciente involucramiento de poblaciones en toda la narcocadena productiva.

El presente documento pretende aportar análisis y reflexiones sobre la situación actual y plantea recomendaciones para evitar el deterioro de las CNA impactadas por el narcotráfico y eventualmente revertir los efectos negativos que ya se han registrado.

/// Comunidades nativas en la Amazonia

Las comunidades nativas amazónicas (CNA) en Perú son quizás el grupo poblacional más vulnerable y abandonado por el Estado peruano. Además, se ven fuertemente afectadas por el desarrollo de actividades extractivas legales que no están adecuadamente supervisadas, como la petrolera y la forestal, e incluso por actividades ilícitas como la minería ilegal, la tala ilegal, la trata de personas y el narcotráfico.

En el caso particular del narcotráfico, su impacto en CNA es mucho más complejo, dinámico y peligroso que otras actividades ilícitas. Se ha venido gestando una estrategia de cooptación de CNA con insuficiente reacción del Estado peruano, situación que podría volverse irreversible en pocos años.

Las CNA, como otras poblaciones, tienen una dinámica de crecimiento demográfico y expansión en la ocupación de nuevos territorios, así como en la organización de nuevas comunidades. De acuerdo con el III Censo de Comunidades Nativas 2017, se identificaron 2.703 CNA agrupadas en 44 pueblos indígenas u originarios, con 40 idiomas o lenguas indígenas u originarias, en los ámbitos de selva y ceja de selva en 11 departamentos amazónicos del Perú. En los censos de 1993 y 2007 se reportaron 1.458 y 1.786 CNA, respectivamente.

Según el último censo, de las comunidades nativas (CC. NN.):

- Solo 1.871 de ellas (69%) cuentan con títulos de propiedad.
- 9,8% no son reconocidas por ninguna institución pública.
- 808 CC. NN. (30%) tienen conflictos con otras comunidades, particulares, madereros, petroleras, mineras, entre otros.
- Solo el 21% tiene vías de comunicación terrestre (herradura, afirmada y rural, principalmente), el 71% se comunica por río o lago.
- 2.668 CC. NN. (99%) realizan actividades agropecuarias, entre otras.

Solo 611 CC. NN. cuentan con escuelas con nivel de educación media (23%), seis comunidades con educación técnica productiva y tres comunidades con instituto técnico superior. A esta precaria situación educativa hay que sumar la baja calidad de la educación. El servicio eléctrico también es precario y 1.675 CC. NN. (64%) no cuentan con servicio eléctrico para las escuelas. En materia de salud, 865 CC. NN. (32%) disponen de servicios de salud, en su mayoría puestos básicos de salud.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2021, el 38,5% de la población indígena u originaria se encuentra en situación de pobreza. No existe una aproximación de la situación de las CNA y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), como da cuenta Rupire (2020).

La organización social de las CNA es tradicional, con sus propios usos, costumbres y normas. Tienen dos niveles principales de organización: la asamblea y las juntas directivas. Están integradas a sistemas organizativos locales, regionales y nacionales a través de gremios y federaciones. Más de 85% de las CNA se encuentran afiliadas a alguna organización representativa.

La representatividad de las CNA a nivel nacional es un aspecto muy importante. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) es la organización vocera de los pueblos indígenas de la Amazonia: gobernada por un Consejo Directivo Nacional, está conformada por nueve organizaciones descentralizadas que a su vez agrupan a 109 federaciones de 2.349 comunidades, con una población de 650.000 habitantes de 19 familias lingüísticas y 64 pueblos indígenas amazónicos.

Como se puede apreciar en el mapa 1, las CNA están dispersas por toda la Amazonia. Conforman un mosaico de etnias e idiomas, tienen diferentes niveles de desarrollo y de acceso a los servicios de salud, educación, electricidad, comunicaciones y seguridad. Uno de los factores que explican su nivel de desarrollo es su deficiente conectividad con los principales centros urbanos, por vías terrestres (carreteras y caminos rurales), pero también por las vías fluviales y lacustres.

Pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial (PIACI)

Como indica MINCUL (2016), se trata de grupos de poblaciones con gran vulnerabilidad sanitaria, territorial, sociocultural y demográfica. No existe una cuantificación del número de pueblos que se encuentran en esta condición.

La Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento o en Situación de Contacto Inicial, es el marco normativo que reconoce a los PIACI. Define al aislamiento como la circunstancia de pueblos indígenas que no han desarrollado relaciones sociales sostenidas con otros integrantes de la sociedad nacional y al contacto inicial como la situación de aquellos pueblos indígenas que han comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.

La mencionada Ley PIACI también establece las reservas indígenas como tierras delimitadas por el Estado peruano, a través de decretos supremos, de intangibilidad transitoria a favor de los PIACI para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos. Es decir, proteger su salud y vida, respetar su cultura y modos tradicionales de vida. Del mismo modo, su derecho a poseer tierras y recursos naturales sin ser invadidos.

De acuerdo con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), existen siete reservas indígenas o territoriales con un área de 4.116.336 hectáreas (2023). En estas reservas habría alrededor de veinte pueblos y siete mil habitantes. Además, están en trámite cuatro solicitudes para la creación de nuevas reservas indígenas que están en proceso de categorización. También se han detectado PIACI que habitan al interior de por lo menos seis áreas naturales protegidas.

Mapa 1. Principales comunidades nativas afectadas por el narcotráfico en Perú



Fuente: Ministerio de Cultura (s.f.) y comentarios del autor.

/// Áreas de cultivos de coca en territorio de CNA

El avance del narcotráfico involucra cada vez más a CNA. La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), en su *Monitoreo de Cultivos de Coca 2022* (publicado en 2023), reportó 13.994 hectáreas de coca en territorios de CNA con 295 CNA afectadas. No se da cuenta de las CNA que son afectadas por las pistas de aterrizaje clandestinas

y por el tránsito de la droga a través de rutas que atraviesan territorios nativos.

Tabla 1. Indicadores de cultivos de coca y comunidades nativas amazónicas

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Área total coca (ha)	43.900	49.900	54.134	54.655	61.777	80.681	95.005
Área coca en CNA (ha)	2.757	3.368	4.961	5.307	6.475	10.848	13.994
Área CNA/total (porcentual)	6,3%	6,7%	9,2%	9,7%	10,5%	13,4%	14,7%
CNA afectadas (número)	102	132	ND	ND	171	ND	295

Fuente: UNODC (2016, 2017) y DEVIDA (2018-2022).

DEVIDA ha identificado 23 pueblos indígenas u originarios afectados por los cultivos de coca, de ellos, ocho concentran el 94% de las afectaciones: Ashaninka, 5.486 hectáreas; Ticuna, 2.244 hectáreas; Kichwa, 1.753 hectáreas; Yagua, 1.137 hectáreas; Katatibo, 1.109 hectáreas; Shipibo-Konibo, 495 hectáreas; Awajún, 541 hectáreas; y Yanasha, 445 hectáreas.

La mayor presencia de cultivos de coca en CNA también se refleja en un porcentaje del total. En 2022 el 14,7% de los cultivos está en territorio de estas comunidades, un porcentaje que crece año a año.

De los 174 distritos con producción de coca a 2021, en 75 de ellos están asentadas CNA (43%). En los 75 distritos cocaleros con presencia de CNA, existen 1.324 CNA establecidas (49% del total de CNA). De las 1.324 CNA en distritos cocaleros, existen 295 que ya están afectadas por los cultivos ilícitos de coca, el resto están expuestas al narcotráfico.

Con relación a las PIACI, DEVIDA viene monitoreando la invasión de los cultivos de coca desde 2021. Se registra una invasión con cultivos de coca en dos reservas indígenas. En 2022 se identificaron 383 hectáreas, con un crecimiento de 22% respecto del año 2021.

Tabla 2. Indicadores de cultivos de coca y PIACI

PIACI	2021	2022
2 reservas indígenas (ha)	171	383
3 reservas indígenas en trámite (ha)	ND	216
	171	599

Fuente: DEVIDA (2023).

Factores que explican la presencia del narcotráfico en las CNA

El narcotráfico está involucrando a las CNA por una serie de factores:

1. El avance del narcotráfico hacia territorios de las CNA no es una movilización espontánea de grupos de campesinos o colonos. Obedece más bien a una estrategia diseñada, financiada e implementada por organizaciones criminales. La invasión de territorios requiere de una movilización planificada, con una magnitud mínima que permita una operación rentable para el narcotráfico. Como afirma la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), para el desarrollo de “enclaves” se busca la concentración de parcelas, permanencia de los cultivos, proximidad a vías (terrestres, fluviales o lacustres) y que se instalen todos los eslabones para la cadena narco (2022).
2. El narcotráfico ha ido adaptando las variedades de la planta de coca a pisos menores de la selva baja, hábitat de las CNA. La adaptación de la coca a pisos ecológicos de altitudes menores, hasta los 60 metros sobre el nivel del mar, prácticamente permitiría su cultivo en cualquiera de las 2.688 CNA que realizan actividades agropecuarias (99% del total). Hace cuarenta años, los cultivos de coca se instalaban en pisos ecológicos de entre 700 y 2.000 m. s. n. m.
3. El abandono de la CNA por parte del Estado y sus grandes brechas sociales, las convierten en poblaciones expuestas y ello facilita el ingreso del narcotráfico, ya sea por la vía ‘blanda’ con los narcobenefactores (Huerta, 6 de marzo de 2022) que remplazan la presencia del Estado, o por la vía ‘dura’ a través de invasiones y violencia.
4. Las CNA cuentan con grandes extensiones de tierra con condiciones agronómicas apropiadas para el cultivo de coca. Como se ha indicado, la adaptación de la planta de coca permite su cultivo en toda la selva baja, en las mismas condiciones de otros cultivos lícitos como cacao, plátano, yuca, frutales, piña, arroz, frijón, papaya, palma aceitera, etcétera.
5. Las CNA tienen poblaciones suficientes para aportar mano de obra para el cultivo y la cosecha de hoja de coca. Son poblaciones mayoritariamente agrarias con experiencia en cultivos de plantas y cuentan con gran cantidad de jóvenes con necesidades laborales.

6. La situación de la pandemia del COVID-19 ha incrementado las vulnerabilidades de las poblaciones de las CNA. Este período 2020 y pospandemia 2021 fue aprovechado por las organizaciones criminales para avanzar más en los territorios de las CNA.
7. Las CNA tienen grandes limitaciones para generar cultivos lícitos competitivos debido al difícil y oneroso acceso a los mercados de consumo (costos de transporte). Sus suelos pobres en nutrientes, la falta de recursos para luchar contra las plagas y enfermedades de las plantas, así como para el uso de fertilizantes, afectan la productividad de sus cosechas.
8. El riesgo que percibe el narcotráfico para ingresar a los territorios de las CNA es bajo por la falta de un efectivo control territorial, por las limitaciones de las CNA de enfrentar las invasiones, por la falta de presencia del Estado y por su incapacidad de enfrentar a estas estructuras criminales a través de sus fuerzas de seguridad y sistema judicial.
9. Las CNA se pueden convertir en un aliado social muy importante del narcotráfico, pueden realizar movilizaciones sociales en apoyo y protección de los cultivos de coca y contra su eventual erradicación o interdicción.
10. Las poblaciones jóvenes de las CNA son un mercado potencial para el consumo de drogas, de la pasta básica de cocaína, como lo reporta Hurtado (18 de junio de 2023).

/// Narcotráfico, formas de presión o cooptación a las CNA

El avance del narcotráfico hacia las CNA se ha convertido en un problema estructural. La falta de atención del Estado ha permitido que el narcotráfico haya logrado ejecutar diferentes formas, modelos o tipologías de involucrar a las CNA y a sus territorios en la cadena de producción de drogas. El crecimiento sostenido de la presencia de los cultivos de coca en CNA que se reporta formalmente, por lo menos del año 2016 (UNODC, 2017), es una clara evidencia de este avance. Aunque formalmente se registran invasiones desde 2016, de hecho, esta situación se viene presentando por lo menos desde 2010.

Se pueden identificar diferentes formas de presión o cooptación de las CNA y esta diversidad pone de manifiesto la complejidad del problema.

También muestra que no existe una posición única de las CNA frente al narcotráfico, más bien hay una gama de interrelaciones, con diferentes niveles de compromisos y de interacción con las organizaciones criminales del narcotráfico. Existen incluso posiciones encontradas entre las propias CNA sobre la presencia de los cultivos ilícitos de coca, como las ocurridas en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, donde se concentra el 60% de la producción de cocaína en el Perú, descritas por Pastor (2021) (ver Box 1, en Anexos).

En estas nuevas dinámicas, no solo están presentes las organizaciones criminales nacionales que probablemente explican la mayor parte de la afectación de los territorios y CNA. También hay la presencia de organizaciones criminales internacionales, sobre todo en frontera, como el caso del Putumayo, donde la presencia de grupos armados como ELN y disidentes de las FARC, así como el Cartel de Sinaloa, promueven los cultivos de coca y dominan las rutas del Putumayo, según lo reporta Carrere (22 de septiembre de 2022). También se ha detectado la presencia de organizaciones criminales brasileñas en la promoción de los cultivos de coca y la elaboración de drogas en la triple frontera (Perú, Colombia y Brasil) y en la región Ucayali.

Entender esta compleja interrelación es esencial para abordar la problemática y plantear propuestas, a fin de contener y revertir la situación.

En la tabla 3 se presenta un esquema resumido de las interrelaciones entre las organizaciones criminales y las CNA. En un extremo está la fuerte presión del narcotráfico, pero que es rechazada por las CNA, se generan violencia y confrontaciones que han cobrado víctimas con asesinatos selectivos de líderes comunales. En el otro extremo está la estrategia más blanda del narcotráfico que logra cooptar a las CNA, sus líderes o parte de sus miembros, también se presentan diferentes niveles de cooptación.

Tabla 3. Interrelación entre el narcotráfico y las CNA

Presión	Cooptación
Denuncia	Clientelismo dirigencial
Defensa	Clientelismo comunal
Enfrentamiento	Captura

Fuente: elaboración propia.

Interrelación de presión

En la actualidad hay conciencia de las fuertes presiones que están recibiendo las CNA por parte del narcotráfico y otras actividades ilícitas. Se han reportado más de 20 asesinatos desde 2020 y más de 171 casos de amenazas y ataques activos contra líderes de CNA. La intervención del Estado peruano para evitar esta situación es muy limitada y las CNA sienten la desprotección.

Como se ha indicado, el narcotráfico promueve las invasiones a los territorios de las CNA para la instalación de cultivos ilícitos de coca. No solo financia todo el desplazamiento de los cocaleros, sino que provee la seguridad necesaria frente a las legítimas defensas de los pueblos indígenas.

La mayor parte de CNA tienen una posición de rechazo al narcotráfico y a la instalación de cultivos de coca y han optado por reacciones diversas:

Denuncia: CNA que perciben el crecimiento y la cercanía del narcotráfico a sus territorios y se ven expuestas a amenazas que no pueden controlar regularmente hacen denuncias a las autoridades públicas, como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú y DEVIDA. También reportan sus denuncias al Ministerio Público y autoridades regionales y locales. En muchos casos, solo la sociedad civil y los medios de comunicación hacen eco de las denuncias. En la mayor parte de casos no hay resultados, no hay recursos para la acción del Estado, no hay acciones de respuesta y en la práctica se producen las invasiones de sus territorios.

En esa línea están, por ejemplo, las denuncias reportadas por Valdivia (15 de junio de 2022) respecto a que Ángel Pedro Valerio, presidente de la Central Ashaninka del Río Ene (CARE), y Clementina Shinquireri, jefa de la comunidad ashaninka Catungo Quimpiri, de la región Junín, solicitaron la intervención del Gobierno para frenar la invasión de colonos a sus territorios que se viene reportando desde 2017. Se habrían instalado más de 200 colonos que han deforestado para la instalación de cultivos de coca. Además, han denunciado que reciben amenazas de muerte por defender su territorio.

Hay denuncias por todo el territorio amazónico, en la mayoría de casos, el Estado solo las registra y no tiene una estrategia ni recursos para

tomar acción, como las formuladas por Francisco Hernández, presidente de la Federación de Comunidades Ticuna y Yagua del Bajo Amazonas (FECOTYBA) en la triple frontera entre Perú, Colombia y Brasil, como lo precisa Huerta (12 de septiembre de 2022) (ver Box 2, en Anexos).

Defensa del territorio: frente a la invasión de sus territorios, las CNA realizan acciones de defensa organizada, a través de sus rondas campesinas, comités de autodefensa o comités de vigilancia. En algunos casos refuerzan sus acciones con el apoyo de otras CNA, a fin de expulsar a los invasores. Estos operativos de autodefensa no están exentos de reacciones violentas del narcotráfico, incluyendo, como se ha indicado, el asesinato de líderes y dirigentes nativos. Brehaut (2 de marzo de 2023) refiere en su investigación las invasiones a los territorios de las comunidades nativas, en especial el caso de la comunidad de Flor de Ucayali en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali, que tendría más de 2.000 hectáreas de coca y donde sus dirigentes han reportado esta situación, pero también se han visto amenazados por el narcotráfico.

Un informe elaborado por ORAU, DAR y PROPURÚS (2022) da cuenta de un reporte realizado por la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Unayali. Allí se ubicaron 56 pistas de aterrizaje clandestinas entre los años 2018 a 2021, y se identificaron 12 CNA que estarían afectadas directamente y 54 CNA afectadas indirectamente (en un radio de cinco kilómetros). Además, el informe se refiere a una ruta terrestre por parte del narcotráfico que atraviesa los territorios indígenas y la ocurrencia de enfrentamientos entre los mochileros e indígenas en varias localidades.

Enfrentamiento: se han registrado casos en que el enfrentamiento contra el narcotráfico ha ido más allá que la defensa del territorio invadido. Las CNA tienen grupos de vigilancia (comités de autodefensa o rondas campesinas) y luchan contra el narcotráfico, incluyendo acciones de 'interdicción' con capturas de narcotraficantes y '*burriers*' que transportan droga. Se han implementado convenios con la Policía Nacional para controlar las rutas de la droga que pasan por sus territorios (ver Box 3, en Anexos).

Interrelación de cooptación

La estrategia que sigue el narcotráfico en estos casos es de acercamiento, convencimiento y cooptación de las CNA. Con recursos económicos

los narcotraficantes logran convencer a los dirigentes o comunidades enteras para:

1. Permitir el uso de territorios CNA para pistas de aterrizaje de narcovuelos, como se evidencia en Atalaya. El narcotráfico está dispuesto a retribuir esta 'prestación' a las comunidades, no solo por permitir el uso de sus tierras sino también, en algunos casos, por facilitar el combustible para las avionetas o limpiar pistas de aterrizaje, y vigilar y alertar si hay operativos de las fuerzas del orden.
2. Permitir el uso de sus territorios para el tránsito de cocaína, rutas de salida de drogas. En estos casos también se pueden dar retribuciones por facilitar el tránsito de los narcotraficantes y por proveer alimentos y hospedajes.
3. Permitir el uso de sus territorios para la siembra de plantas de coca y elaboración de drogas. Aquí se presentan diferentes modalidades, como el alquiler de tierras para la siembra de productos agrícolas pero que en la práctica se utiliza para cultivos ilícitos. Se han recogido testimonios respecto a que CNA en Ucayali alquilan parte de sus territorios para estas actividades, se cobra en promedio S/. 3.000 (USD \$830) por hectárea para tres años de uso.

En esta interrelación, las CNA defienden los cultivos ilícitos de coca y están en contra de su erradicación y de las labores de interdicción (ver Box 1, en Anexos). Así entonces, se presentan diferentes niveles de cooptación que van desde el *clientelismo* hasta la *captura* de las CNA.

Clientelismo dirigencial: se han identificado casos donde el uso del territorio de la CNA es retribuido por el narcotráfico al Apu o Jefe de la Comunidad y algunos dirigentes. Se presenta una diversidad de usos como la instalación de pistas de aterrizaje y rutas para la salida de drogas. Se compromete, además, el mantenimiento de las pistas de aterrizaje, la provisión de alimentos y hospedaje y el acompañamiento a los '*burriers*' que trasladan la droga, la facilitación de pequeñas embarcaciones y labores de vigilancia e información sobre las actividades de interdicción de las fuerzas del orden. Una pequeña parte de la retribución recibida se invierte en algunas mejoras o provisión de bienes dentro de la comunidad.

Clientelismo con la comunidad: en estos casos el narcotráfico ha logrado una cooptación mayor de las CNA. El nivel de involucramiento con

las actividades ilícitas es directo. Se presentan casos de autorización comunal para el alquiler de sus tierras para la instalación de cultivos ilícitos de coca, y las organizaciones criminales pagan 'derechos a la comunidad' por el uso de sus territorios. En compensación, el narco-trafficante se convierte en un "narcobenefactor", como lo reporta Huerta en una investigación detallada (6 de marzo de 2022). En esta situación también las organizaciones criminales contratan mano de obra para las labores de cultivo y cosecha de coca, principalmente jóvenes de la comunidad. Se presenta una defensa de la comunidad contra las labores de erradicación e interdicción.

Captura de la comunidad: las organizaciones criminales logran penetrar a toda la comunidad, la involucran directamente en la cadena del narcotráfico desde la siembra de cultivos de coca hasta la instalación de pozas de maceración y elaboración de drogas. La comunidad facilita el almacenamiento de los precursores químicos y la droga y sus miembros también participan en el traslado de la droga. Se han reportado algunas comunidades ticuna en la triple frontera que ya habrían llegado a ese estadio. Tal nivel de cooptación es el más peligroso porque se incorporan a las CNA en la cadena del narcotráfico. Sus efectos sobre las CNA van más allá del aporte económico que reciben. Como ha sucedido en otros valles cocaleros, se expanden la violencia, la trata de personas y otras actividades ilícitas que afectan a toda la población indígena.

Según se ha indicado, esta interrelación es dinámica a favor del narcotráfico. Es decir, el narcotráfico está ganando espacios y cooptando a más CNA. El escenario más probable a futuro, si no se logra revertir la situación, es que las CNA se integren más al narcotráfico, a través de las distintas modalidades de involucramiento o formas de cooptación descritas.

Además, en esta situación, no se puede descartar un mayor involucramiento de algunos líderes o integrantes de las CNA en el negocio de las drogas. Así como la UNODC (2018) reportó la aparición de pequeños "carteles criollos" o "grupos familiares" que se están fortaleciendo en el Perú; también podrían estar apareciendo pequeños 'carteles nativos' moviendo ingentes recursos económicos, en los próximos años.

/// Conclusiones

1. La actividad del narcotráfico en el Perú está pasando por un fuerte crecimiento desde el año 2016. Esta situación afecta a la

seguridad interna, la criminalidad, la corrupción, el consumo de drogas, el perjuicio de actividades lícitas y el financiamiento de otras actividades ilícitas, además de producir impactos ambientales.

2. El avance del narcotráfico también ha implicado el desplazamiento físico hacia nuevas áreas geográficas para la expansión de los cultivos de coca, la migración de cocales, la búsqueda de nuevas rutas para la salida de drogas y la provisión de precursores químicos y la instalación de pistas de aterrizaje clandestinas para la exportación de cocaína.
3. En esta dinámica, una de las poblaciones que está cada vez más afectada son las comunidades nativas amazónicas (CNA). Si bien el impacto del narcotráfico a las CNA tiene décadas, es en la última cuando se ha agudizado el problema. Se pone en peligro la vida de los nativos y se afectan sus territorios.
4. De los 174 distritos con producción de coca a 2021, en 75 de ellos están asentadas las CNA (43%). En los 75 distritos cocales con presencia de las CNA, existen 1.324 CNA establecidas (49% del total de las CNA). De las 1.324 CNA en distritos cocales, existen 295 que ya están afectadas por los cultivos ilícitos de coca, el resto están expuestas al narcotráfico.
5. Con relación a las PIACI, DEVIDA viene monitoreando la invasión de los cultivos de coca desde 2021. Se registra una invasión con cultivos de coca en dos reservas indígenas. En 2022 se identificaron 383 hectáreas, con un crecimiento de 22% respecto del año 2021.
6. Las interrelaciones de las organizaciones criminales del narcotráfico y las CNA se pueden agrupar en dos tipos o modalidades: la presión y la cooptación.
7. La presión del narcotráfico sobre las CNA ha originado diferentes niveles de reacción que van desde las denuncias que no han sido debidamente atendidas por el Estado, la defensa de sus territorios de la presencia narco y el enfrentamiento directo contra el narcotráfico, incluyendo la incautación de drogas.
8. La cooptación del narcotráfico a las CNA también tiene diversos niveles de subordinación en sus dirigentes y la comunidad entera, desde la negociación para el desarrollo de actividades narcos

en los territorios de las CNA, hasta el involucramiento directo de las CNA en los cultivos de coca y la producción de drogas.

9. El Estado peruano no ha logrado diseñar ni implementar una estrategia que evite o mitigue esta situación. El reclamo de las CNA es cada vez mayor, aunque también el proceso de cooptación de algunas comunidades nativas es una realidad cada vez más extendida.

/// Recomendaciones

1. Abordar de manera directa y transparente el problema del narcotráfico con las organizaciones de base de las CNA. Facilitar la comunicación y el diálogo con el Gobierno para tratar el tema del narcotráfico. A través de AIDSESEP, federaciones regionales y organizaciones de base, se debe plantear abiertamente el problema del narcotráfico y de las distintas tipologías de enfrentamiento o cooptación que se vienen registrando.
2. Elaborar un diagnóstico nacional sobre el impacto del narcotráfico en las CNA. DEVIDA ha sistematizado un seguimiento detallado del avance de los cultivos de coca en los territorios de las CNA. Del mismo modo, el CORAH (proyecto especial Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga) también tiene información detallada de la erradicación de cultivos ilícitos de coca en sus territorios. La Policía Nacional del Perú tiene información sobre pistas de aterrizajes, rutas de salida de la droga y enfrentamientos de narcotraficantes contra los líderes comuneros y sus comunidades. AIDSESEP y otras organizaciones, como PROPURÚS, también están haciendo seguimiento sobre el avance del narcotráfico en las CNA. Es necesario revisar, integrar, analizar y complementar toda esta información de manera participativa con las organizaciones de base, las autoridades nacionales y locales y la sociedad civil. Este diagnóstico permitirá dimensionar y conocer mejor el problema, profundizar las diversas formas, modelos, tipologías de presión y cooptación del narcotráfico. Estos análisis posibilitarán, además, la elaboración de un plan de acción para apoyar a las CNA a fin de contener y, de ser posible, revertir el avance del narcotráfico.
3. Reconocer que existen CNA que ya han incorporado cultivos de coca en su economía familiar y comunitaria. Se deberán diseñar,

financiar e implementar programas de desarrollo alternativo para reducir los cultivos ilícitos y mitigar su efecto económico.

4. Mayor atención del Estado para fortalecer las CNA y lograr el reconocimiento formal del 100% de ellas, facilitar el acceso a los títulos de propiedad de sus territorios, resolver conflictos de propiedad y de invasión de sus tierras.
5. Como se ha indicado, existen serias brechas de acceso a programas sociales, poca participación, y falencias en servicios de educación, salud, energía, comunicaciones y seguridad, que deberían ser priorizadas. Estas brechas están siendo aprovechadas por el narcotráfico para cooptar a las CNA.
6. Priorizar un sistema de alerta temprana y vigilancia para evitar el avance del narcotráfico en CNA. Elaborar un mapa de riesgos. Con el apoyo de las tecnologías actuales de imágenes satelitales y el monitoreo de cultivos ilícitos de DEVIDA, CONIDA (Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial) y CORAH, implementar acciones para tener una información actualizada y facilitar la investigación e inteligencia policial. Con la activa participación de las CNA, debidamente equipadas, entrenadas y financiadas, se pueden realizar intervenciones tempranas para evitar el crecimiento de cultivos ilícitos de coca en sus territorios.
7. Proveer de recursos económicos suficientes a la Policía Nacional del Perú (Policía Antidrogas) y al Ministerio Público (fiscalías ambientales), para la atención oportuna y efectiva de las denuncias de las CNA y para realizar las investigaciones y labores de inteligencia de los casos detectados.
8. Desarrollar una estrategia de comunicación para sensibilizar a las CNA sobre las amenazas y los riesgos que implican el narcotráfico y sus estrategias de cooptación, con el fin de evitar que las organizaciones criminales sigan avanzando.

/// Anexos

Box 1. El quiebre de la unión ashaninka para defender la coca

En 2019 uno de los objetivos fallidos del Gobierno fue la erradicación en el mayor valle productor de coca, el VRAEM (valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro). El Presidente de la República lo anunció, pero meses

después tuvo que retroceder y solo se erradicaron menos de 150 hectáreas (de las 30.000 sembradas con coca en el VRAEM en ese año). Uno de los factores para lograr el respaldo social de la población fue el apoyo a la erradicación de la coca de las dos principales organizaciones de comunidades nativas de la zona: la Central Ashaninka del Río Ene (CARE) y la Central Ashaninka del Río Tambo (CART).

Pero la presión del narcotráfico, vía incremento de precios de la hoja de coca, logró la división de la principal organización nativa de la cuenca del río Ene: la CARE. Esta división se originó poco después de que su principal dirigente, Ángel Valerio, expresara su apoyo público a la erradicación anunciada por el presidente Martín Vizcarra.

Aunque la CARE ha pretendido mantener la unidad de los comités nativos, la división no se pudo contener a pesar de los esfuerzos del propio dirigente principal Ángel Valerio. El 23 de noviembre de 2019, en una reunión de catorce comunidades en Quempiri, dirigida por Walter Felisto Ríos, se selló la división de CARE. Ahí, tomaron posición en defensa de la coca y articularse al principal gremio cocalero FEPAVRAE. Pocos días después, el 27 de noviembre, el presidente Vizcarra suspendió la erradicación cuando más de 5.000 cocaleros rodearon a los trabajadores del CORAH (grupo de erradicadores).

Así, las relaciones entre las catorce comunidades nativas que se apartaron de CARE y la FEPAVRAE prosiguió hasta que el 16 de febrero 2020, en el I Congreso Ashaninka de la Cuenca del Ene, acordaron lo siguiente: 1) renunciar a la organización CARE; 2) constituir una nueva organización denominada Comité Ashaninka de la Cuenca del Ene (CACE); 3) adscribirse a la FEPAVRAE; 4) suscribir un documento dirigido al Gobierno para la suspensión definitiva de la erradicación de la coca en la cuenca del Ene; y 5) rechazar el Plan Estratégico VRAEM 2017-2021 impulsado por DEVIDA.

Las catorce comunidades nativas que forman CACE son: Tsirotiari, Paveni, Alto Tsirotiari, Quempiri, Puerto Shampi, Alto Shampiritiari, Kimaro, Kumaro, Samite, Pampa Alegre, Buenos Aires, Unión Quempire, Puerto Rico y Coriri. Por otro lado, este congreso ashaninka de la cuenca del Ene contó con la presencia del secretario general de la FEPAVRAE, Julián Pérez Malqui, quien participó con otros dirigentes y asesores de esta organización.

Box 2. Denuncias de los awajún y wampis en Condorcanqui

Aunque los informes de monitoreo de cultivo de coca de UNODC y DEVIDA recién registran cultivos de coca en la provincia de Condorcanqui, en el departamento de Amazonas, desde el año 2021, la presencia cocalera dataría desde 2015. En el año 2019 se realizaron denuncias por las organizaciones indígenas Awajun y Wampis y, por el presidente del Consejo Permanente del Pueblo Awajún (CPPA), Santiago Manuín Valera.

Hasta 2020, ante el crecimiento de los cultivos de coca y el narcotráfico en Condorcanqui, Manuín señalaba la prioridad que tenía la lucha contra el narcotráfico para el pueblo Awajún y que el Estado actuara de forma coordinada con las organizaciones indígenas. La pandemia acabó con la vida de Manuín. Su demanda quedo en nada. DEVIDA (2022), en su monitoreo de coca, reportó por primera vez la instalación de 895 hectáreas en la provincia de Condorcanqui.

Box 3. Autodefensas ashaninkas incautan drogas

Dos hechos sin precedentes en el Perú ocurrieron a fines de octubre e inicios de noviembre de 2021, en el distrito de Río Tambo, provincia de Satipo de la región Junín, en el VRAEM, en un contexto caracterizado por la sobreproducción de coca y, por consiguiente, un intenso tráfico ilícito de drogas que se elaboran con dichos cultivos.

El primero, ocurrido el 25 de octubre de 2021 en la comunidad ashaninka de Cheni, donde un grupo de autodefensas (ronderos) nativos incautó más de 400 kilos de droga. Los ronderos, con escopetas y flechas, intervinieron e incautaron 13 costales con cocaína que transportaban dos personas en un bote. Al día siguiente, los entregaron a la Unidad Policial de los Sinchis de Mazamari (Satipo).

Durante el segundo hecho, el 2 de noviembre, en la comunidad de Otica, en el mismo distrito de Río Tambo, miembros del comité de autodefensa incautaron 200 kilos de droga a cuatro sujetos que los transportaban en dos embarcaciones de madera. Los miembros de autodefensa de esa comunidad nativa llamaron a los agentes antidrogas y a la fiscalía especializada para entregarles la droga.

Las autodefensas ashaninkas, como lo hicieron en la lucha antisubversiva junto a los colonos, están cubriendo las limitaciones y ausencia de la Policía y las FF. AA. en el control antidrogas en un punto neurálgico de salida fluvial y aérea de la droga del VRAEM hacia Ucayali.

Referencias

- Brehaut, I. (2 de marzo de 2023). ¿Por qué no sabemos cuánta coca se cultiva en el Perú? *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/es/no-sabemos-cuanta-coca-cultiva-peru/>
- Carrere, M. (22 de septiembre de 2022). Narcotraficantes, ex FARC y mineros ilegales amenazan a las comunidades del río Putumayo en Perú. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2022/09/narcotraficantes-y-mineros-ilegales-amenazan-a-comunidades-del-rio-putumayo-en-peru/>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA (2022). *Superficie cultivada con arbusto de hoja de coca monitoreada en 2021*. Reporte N. 07 – Septiembre 2022.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA (2023). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2022*. <https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/4364118-monitoreo-de-cultivos-de-coca-2022>
- Huerta, P. (6 de marzo de 2022). Narcobenefactores, el tributo del narco en los márgenes de la Amazonía peruana. *LR Data*. <https://data.larepublica.pe/narcobenefactores-el-tributo-del-narcotrafico-en-los-margenes-de-la-amazonia-peruana/>
- Huerta, P. (12 de septiembre de 2022). Devida afirma que creciente demanda de cocaína expone a la Amazonía y sus pueblos indígenas. *LR Data*. <https://data.larepublica.pe/devida-afirma-que-creciente-demanda-de-cocaina-expone-a-la-amazonia-y-sus-pueblos-indigenas/>
- Hurtado, J. (18 de junio de 2023). Consumo de pasta básica avanza en menores de pueblos indígenas de la frontera Amazónica. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/4459/consumo-pasta-basica-avanza-menores-pueblos-amazonicos>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2018). *III Censo Nacional de Comunidades Nativas 2017 – Resultados Definitivos*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2021). *III Encuesta Nacional de Hogares 2021*.

Ministerio de Cultura, MINCUL (2016). *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos*. USAID. Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina.

Ministerio de Cultura, MINCUL (s.f.). *BDPI, Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2017). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2016*. https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/monitoreo_coca/Report-Juni16.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2018). *Perú: monitoreo de cultivos de coca 2017*. https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/monitoreo_coca/181213_InformeMonitoreo_2017Web.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2022). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf

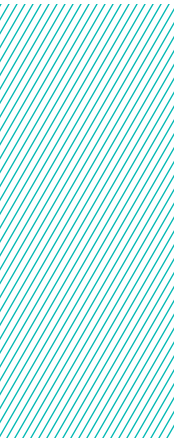
ORAU, DAR y PROPURÚS (2022). *Situación de los defensores indígenas de Ucayali*. <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/02/Situacion-de-los-defensores-indigenas.pdf>

Pastor, A. (2021) *Gobernanza indígena en contexto de economías ilícitas: el caso de las comunidades asháninkas de VRAEM*. Informe Final (PI-IND-A1-PB34). Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES, y Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2020/02/gobernanza_indigena.pdf

Rupire, J. (2020). *Pueblos indígenas amazónicos frente a los objetivos de desarrollo sostenible. Políticas públicas inclusivas para un escenario crítico de pandemia y post-pandemia*. Documento de trabajo SERVINDI y Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17448.pdf>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, SPDA (2023). *Aislados*. <https://www.actualidadambiental.pe/piaci/creditos>

Valdivia, D. (15 de junio de 2022). Catungo Quimpiri: una comunidad indígena amenazada por el narcotráfico y olvidada por el Estado. *Convoca*.
<https://convoca.pe/agenda-propia/catungo-quimpiri-una-comunidad-indigena-amenazada-por-el-narcotrafico-y-olvidada-por>



Estructuras de gobernanza ambiental en la Comunidad Andina: ¿oportunidad o fracaso?

Daniela Garzón Amórtegui* y Miguel Ángel Burgos Giraldo**

-
- * Internacionalista con énfasis en Estados Unidos-Europa y comunicadora social organizacional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Investigadora con experiencia en la publicación de artículos académicos sobre temas de relaciones internacionales, asuntos ambientales, seguridad multidimensional, política exterior y construcción de paz, así como investigadora social con experiencia en redacción de contenido y publicación de material multimedia. Docente del Austin Learning Center (ALC) y miembro de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental (EKLA) de la KAS. Contacto: daniela-garzon@javeriana.edu.co
 - ** Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Actualmente se desempeña como coordinador asistente de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer. Asimismo, cumple funciones de investigador en formación en el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN) de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Contacto: gbumi-guel@gmail.com

/// Introducción

Los imperativos generados por la globalización y la interdependencia se consolidaron desde el siglo pasado como los factores predominantes en la conformación de políticas de integración regional y subregional. Asimismo, la apertura de la agenda global impulsada por el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad nacional provocó la sustitución de propuestas ideológicas que resultaron en la creación de regímenes internacionales enfocados en el trabajo por temas de interés común, especialmente después de la Guerra Fría. Este proceso, acompañado de un abordaje teórico cuyo propósito ha sido la comprensión de las estrategias de cooperación, ha permitido entender el mundo desde una óptica en la que las naciones se interesan por crear estrategias colectivas para hacer frente a problemas que impactan su hemisferio cercano.

En este escenario de iniciativas de integración, los Estados andinos no solo se han hecho conscientes de su vulnerabilidad frente a situaciones transnacionales que ponen en riesgo su seguridad, como por ejemplo el narcotráfico y la delincuencia organizada, sino de la necesidad de enfrentar de manera coordinada estos problemas desde instancias multilaterales y propias de la región. Es por esto que se reconoce a la Comunidad Andina (CAN) como un organismo determinante en la construcción de un marco de representación política y económica a través del fortalecimiento de un enfoque identitario, pese a que las realidades de cada país son diferentes en términos culturales, étnicos y sociales. Tal dinámica de redefinición regionalista ha pasado por diferentes fases, en las que al principio los esfuerzos se dirigieron a la desregularización de la economía y la liberalización comercial, pero han ido evolucionando al fortalecimiento de la democracia, el desarrollo sostenible y la innovación en los canales de participación de la sociedad civil.

A lo largo de este camino, la gobernanza ambiental ha tomado predominancia pues por medio de la formación de vínculos entre diversos actores involucrados, así como de planes de carácter público que permitan elegir, ejecutar y evaluar las decisiones que impactan el entorno natural de los territorios, la CAN ha puesto de manifiesto su interés por cumplir con compromisos con el ecosistema en beneficio de las poblaciones. Si bien no son los principios base que guían al organismo, la inclusión de asuntos en materia de sustentabilidad sí se ha planteado desde una lógica que agrupa el *capital social* (instituciones, relaciones y normas que potencian la realización de acciones colectivas); la *gobernabilidad* (capacidad del gobierno para cumplir sus funciones) y el *gobierno* (organizaciones a cargo de las decisiones relacionadas con cuestiones de atención colectiva) (Whittingham, 2010), con el fin de llevar a cabo proyectos de tipo supranacional dentro de este ámbito.

Para discutir el progreso de la CAN como herramienta de cooperación subregional en materia ambiental, el presente trabajo buscará, en primer lugar, describir e identificar los enfoques teóricos propios del regionalismo para explicar la consolidación de la Comunidad Andina como un mecanismo de integración supranacional (desde su origen hasta la actualidad); en segundo lugar, caracterizar los principales mecanismos e instrumentos que se han desarrollado en materia ambiental en la CAN, así como evaluar su trayectoria, alcance y retrocesos; y finalmente, plantear conclusiones y recomendaciones desde una perspectiva cualitativa para fortalecer la agenda y la gobernanza ambiental del bloque andino.

/// Enfoques conceptuales y tipo de regionalismo de la CAN

Existe cierto consenso en la literatura académica con respecto a las tres olas que han atravesado los regionalismos en América Latina y el Caribe. La primera, conceptualizada como *regionalismo cerrado o desarrollista* (Pastrana y Castro, 2018), se abrió paso con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano en la década de los sesenta, instituciones que fueron influenciadas por la teoría clásica del regionalismo y la experiencia europea basada en la eliminación de barreras arancelarias entre naciones que comparten fronteras. Reflejo de esto, el objetivo inicial de la ALALC fue establecer un área de libre comercio como un paso previo a configurar un mercado común latinoamericano, inspirado en gran

medida por la Comunidad Económica Europea (Rodríguez, 16 de abril de 2013). Asimismo, durante dicha etapa se buscó fortalecer la industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones y fue evidente la influencia del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este organismo, entre otras cosas, planteó dos elementos importantes: el impacto de las asimetrías en el reparto de los beneficios en los procesos de regionalización y la noción de reestructuración —fomentada por los países andinos— que traía implícito transformar la idea que se tenía de integración para ese entonces (Rodríguez, 16 de abril de 2013).

Un segundo momento, denominado *regionalismo abierto*, surgió en la década de los ochenta y una de sus características principales fue la desregularización de la economía y la liberalización comercial entre países de la misma región. A su vez, por medio de la conformación de organizaciones como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹, se trazaron dos metas: aumentar el interés de la inversión extranjera y tener mayor capacidad de negociación a la hora de suscribir acuerdos comerciales con actores extrarregionales, en especial las grandes potencias (Garzón, 2015; Serbin, 2016, citado por Pastrana y Castro, 2018). En tal medida, este tipo de regionalismo se interesó por vincular la integración *de hecho* con la integración impulsada por políticas, con el fin de aumentar la competitividad de los países de la región y generar, en lo posible, una economía más abierta. Según Fuentes (1994), los acuerdos de integración son coherentes con el regionalismo abierto cuando:

- Garantizan liberalización amplia del mercado, en términos de bienes y servicios, sin excluir los diferentes periodos de transición necesarios para el ajuste gradual.
- Facilitan el ingreso de miembros nuevos, especialmente socios comerciales importantes.
- Se rigen por normas estables y transparentes que favorezcan las normas de conformidad con acuerdos internacionales.
- Suscriben países que han logrado estabilización en sus economías, de modo que fortalezcan las instituciones regionales que minimizan las posibilidades de desequilibrios macroeconómicos.

1 En 1996 este organismo cambió su nombre a Comunidad Andina, aunque prevaleció su sigla.

- Promueven la protección frente a competidores terceros y favorecen la introducción de aranceles externos cuando sea necesario.
- Armonizan los arreglos institucionales que facilitan la convertibilidad de las monedas y elaboran convenios de pago para minimizar los costos de transacción entre los países.
- Adoptan acuerdos sectoriales que favorecen la transferencia internacional de tecnología.
- Incluyen medidas que benefician a países de menor desarrollo relativo y que brindan incentivos fiscales para promover la inversión intrarregional.
- Favorecen mecanismos institucionales que impulsan la participación de los distintos sectores sociales en un país.

Sumado a lo anterior, uno de los factores que pone en riesgo al regionalismo abierto es el bilateralismo cerrado o la proliferación de acuerdos bilaterales, pues no solo puede darse la conveniencia política y la inclinación del eje de un país hacia otro, sino el peligro de que las naciones deban ajustarse a las condiciones imperantes de un solo socio comercial y no a las de la economía mundial (Duncan, 1950, citado por Fuentes, 1994). Teniendo en cuenta esto, se destaca que sucesos como el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la consolidación de tratados bilaterales de Estados Unidos con Chile en 2004, y con Perú y Colombia en 2006, dieron como resultado el desmantelamiento de la estrategia de regionalismo abierto de la CAN, al levantar la normatividad que obligaba a los Estados miembros a realizar las negociaciones en bloque (Pastrana y Castro, 2018).

En tercera instancia se encuentra el *regionalismo poshegemónico o posliberal*, que se abrió paso en América Latina y el Caribe en la primera década del siglo XXI y se afianzó con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estos organismos, a diferencia de los pertenecientes al segundo grupo, se configuraron dejando de lado el comercio como foco principal y priorizando aspectos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. Adicionalmente, buscaron incrementar la autonomía de la región con relación a la influencia hegemónica de Estados Unidos (Pastrana y Castro, 2018). Los cambios del sistema internacional y algunas condiciones que facilitaron

la emergencia de este tipo de regionalismo fueron, por ejemplo, la llegada al poder de mandatarios de izquierda, la reducción de la presencia estadounidense en los asuntos fronterizos y el auge de nuevos aliados comerciales como China (Betancourt, 2014, citado por Pastrana y Castro, 2018).

Así bien, con el antecedente del regionalismo posliberal es posible mencionar que algunos Estados latinoamericanos han optado por una cuarta estrategia de *regionalismo cruzado*, que hace referencia a los acuerdos comerciales entre países de diferentes regiones del mundo y así desafían la noción de que la integración económica solo puede proceder a nivel multilateral o regional. Este regionalismo no debe confundirse con el *interregionalismo*, que es cuando dos bloques comerciales regionales diferentes acuerdan liberalizar el comercio entre ellos. Cabe añadir que también tiende a trascender la agenda tradicional de liberalización comercial multilateral para tratar asuntos diversos de consulta política de alto nivel. Por esto, una característica clave de los acuerdos transregionales es su hibridez. De igual forma, si bien el regionalismo cruzado suele producirse entre países más desarrollados con Estados en vías de desarrollo, también hay tendencia a que se lleve a cabo entre países con capacidades similares (Garzón, 2015).

Así entonces, en la siguiente tabla, se propone un esquema para identificar las diferencias de los regionalismos expuestos.

Tabla 1. Enfoques de regionalismos en América Latina y el Caribe

Variable	Ola de regionalismo			
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a
Modelo de sustitución de importaciones para fortalecer la industrialización. Organismos: ALALC y Mercado Común Centroamericano. Influencia de la CEPAL.	X			
Promercado: desregulación de la economía, liberalización comercial entre países de la región, aranceles a países extrarregionales, creación de uniones aduaneras, estrategias para aumentar la inversión extranjera. Organismos: MERCOSUR, MCCA, CAN.		X		
Inserción de los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional por medio de la integración y transformación productiva con equidad entre los países de la región.		X		

Variable	Ola de regionalismo			
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a
Intervencionismo, apertura de la agenda comercial a asuntos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad; autonomía regional. Organismos: UNASUR, ALBA, CELAC.			X	
Inter-institucional balancing: creación de una institución que reemplaza las funciones de una organización en la que participa una potencia hegemónica (Flemes y Castro, 2016 citado por Pastrana y Castro, 2018).			X	
Regionalismo híbrido: suscripción de acuerdos entre países de diferentes regiones, que trascienden la agenda tradicional de liberalización comercial multilateral.				X

Fuente: elaboración propia de autores.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que desde sus inicios la CAN:

Planteó la necesidad de buscar el desarrollo equilibrado y armónico, a través de una política basada en la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial en la región andina [... por medio de] las políticas de privatización, ajuste estructural, reducción del control estatal y libre mercado, [... así como, a partir de 2006] visiones distintas sobre la forma de inserción internacional de los Países Miembros y el papel del Estado en las políticas de desarrollo (Comunidad Andina, 2011, p. 13),

Con lo anterior puede explicarse la consolidación de este organismo desde el enfoque teórico del regionalismo abierto, debido a sus características y propósitos institucionales con el Grupo Andino. Si bien los principios y la formación de la Comunidad Andina se explicarán en el siguiente apartado, la segunda ola del regionalismo enmarca el interés de estos países por una creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado por acuerdos de integración, apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad en el escenario mundial.

Los fundamentos generales de la CAN explicados desde la óptica del regionalismo abierto se entienden a partir de la siguiente estructura numerada (donde *PGC* significa *principios generales de la CAN* y *RA* alude a criterios sugeridos por el marco teórico del *regionalismo abierto*). Las variables del RA fueron descritas por la CEPAL en el documento *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (1994).

1. Tratamiento equitativo (*PGC*): cooperación guiada por igualdad, solidaridad y reducción de las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros, con respeto a la soberanía, la independencia y la primacía del interés general de la región en su conjunto (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
 - 1.1. Integración y transformación productiva con equidad e igualdad de oportunidades para todos los países (*RA*): la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad en la región (CEPAL, 1994).
2. Complementariedad y articulación (*PGC*): la cooperación internacional para el desarrollo debe constituirse en un complemento a la ejecución de las políticas, los planes y programas comunitarios y nacionales, y no como un sustituto de los esfuerzos internos (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
 - 2.1. Inserción internacional y compromisos integradores (*RA*): los procesos de integración son los cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios (CEPAL, 1994)
3. Subsidiariedad/eficacia de la acción comunitaria (*PGC*): las acciones que emprendan los órganos e instituciones de la Comunidad Andina en materia de cooperación internacional se logran mediante una acción a nivel comunitario a nivel nacional o local (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
 - 3.1. Los compromisos integradores entre países pueden ser no solo compatibles con el objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional (*RA*) (CEPAL, 1994).
4. Concertación, diálogo y consenso entre los diferentes actores involucrados (*PGC*) (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).
 - 4.1. Los convenios a nivel regional, más que intensificar el intercambio comercial, deben estimular la producción y productividad mediante la concertación regional de los sectores público y privado (*RA*) (CEPAL, 1994).
5. Racionalidad en el uso de los recursos (*PGC*): los convenios de la CAN deben garantizar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, buscando incrementar la eficiencia en la

gestión de la cooperación internacional para el desarrollo (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011).

5.1. El regionalismo abierto implica un aumento o racionalización de la inversión extranjera en el sector servicios en función de una cobertura regional y no solo nacional (RA) (CEPAL, 1994).

6. Transparencia (PGC): la Comunidad Andina busca transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a las instancias comunitarias, los países miembros y las fuentes de cooperación internacional para el desarrollo (Comunidad Andina, 22 de agosto de 2011)

6.1. La finalidad del regionalismo abierto es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente por medio de los procesos de integración (RA) (CEPAL, 1994).

Como se evidencia, aunque la CAN en principio se conformó desde la perspectiva del regionalismo abierto, este enfoque teórico no contemplaría una extensión en su agenda para incluir temas como participación ciudadana, consumo sostenible, desarrollo social, rural y de fronteras, migración, seguridad alimentaria, medio ambiente, turismo, seguridad, cultura, integración energética, entre otros. No obstante, a continuación, se expondrá todo el recorrido histórico de la CAN para poder comprender los diversos giros llevados a cabo en el organismo que finalmente amplió su enfoque temático a temas fuera de lo comercial y la integración económica, algo que se explicaría desde la visión de la tercera ola del regionalismo en América Latina.

/// Evolución de la CAN

La CAN cuenta con más de medio siglo de historia que vale la pena mencionar para tener un mejor entendimiento de la situación actual del bloque. Así pues, los antecedentes se remontan a inicios de la década de 1960, cuando diversos países de América Latina se encontraban insatisfechos con los intentos de integración de la entonces Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En particular, los países andinos se percataron de que no existían mecanismos dentro de esa organización que integraran las economías de la subregión, caracterizadas por su

uniformidad y semejanzas en asuntos como el PIB, la población y las cadenas de producción locales, razón por la cual, en 1966, se trazaron las bases para la CAN en la Declaración de Bogotá, mediante la que los representantes de Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú plantearon la urgencia de integrar los mercados de la región en una gran comunidad económica que permitiera acelerar al máximo el progreso de sus países (Durán, 2014).

Posteriormente, el 26 de mayo de 1969, se firmó el Acuerdo de Cartagena que dio inicio formal al proceso de integración de la subregión entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, gracias a la creación del Pacto Andino. Así, los países firmantes concibieron, como objetivo de la integración, fomentar la industrialización, el proteccionismo en el bloque y el comercio interregional para preparar sus economías ante las exigencias del mercado internacional y, de esta manera, fortalecer el poder de negociación en los escenarios globales, consolidarse como un actor llamativo y reducir la dependencia frente a los demás mercados. En este contexto, Venezuela, bajo el mandato del presidente Rafael Caldera (1969-1974), desde inicios de la iniciativa había mostrado un particular interés en participar, pero a raíz de disputas internas no fue sino hasta 1971 que se notificó a la ALALC su intención de incorporarse al Acuerdo de Cartagena para finalmente ratificarse como país miembro en febrero de 1973 (Contipelli, 2016).

Sin embargo, el mismo año cuando Venezuela se incorporó al Pacto, en Chile se estaba viviendo un periodo político turbulento por el golpe de Estado efectuado por el general Augusto Pinochet al gobierno socialista de Salvador Allende, en la mañana del 11 de septiembre de 1973. Desde ese momento, no solo se generó un cambio abrupto en el país en cuanto a términos políticos, sino que también se implementaron medidas económicas contrarias a las de la administración Allende. En ese sentido, se aplicó una política económica de corte neoliberal, que se encontraba en oposición tanto a los lineamientos proteccionistas de los países andinos, como a las medidas planteadas en el Acuerdo de Cartagena. Este hecho desencadenó una crisis al interior del Pacto Andino que concluiría con la separación de Chile, el 30 de octubre de 1976, por la falta de acuerdos en asuntos como la regulación de la inversión extranjera, el Arancel Externo Común (AEC) y el programa de industrialización (Tello, 2006).

Aún más, la década de los ochenta o también denominada *la década perdida*, se caracterizó por una fuerte crisis económica estructural en

toda América Latina, causada por factores como las drásticas variaciones en el precio del petróleo, las medidas proteccionistas de los mercados de los países desarrollados y la caída en los niveles de inversión extranjera. Ello dio como resultado que en 1982 se produjera el estallido de la crisis de la deuda tras el anuncio de México y múltiples países en la región de una moratoria en sus pagos a los bancos internacionales. De ahí que, durante este periodo de crisis, se evidenciara la poca viabilidad de lo que había sido acordado en el Pacto e incluso se cuestionara la existencia del proceso de integración, por obstáculos como la falta de consensos en la negociación del AEC, las medidas proteccionistas implementadas por los países andinos y las dificultades para alcanzar las amplias metas de industrialización que dejaban de lado sectores fundamentales para las economías nacionales, como el agrícola y el ganadero (Casas, 2001).

No obstante, la firma del Protocolo de Quito en 1987 devolvió la esperanza al grupo andino y representó el inicio del renovado interés del proceso por parte de los miembros que se vivió a lo largo de la década de los noventa. Esto debido a que las modificaciones que el Protocolo realizaba al Acuerdo de Cartagena eran acordes con las nuevas proyecciones de liberalización de los países andinos en el mercado internacional, como la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera y las importaciones, una mayor desregulación del mercado laboral y la privatización de sectores de la economía. A partir de ese momento, los presidentes de los Estados miembros se reunieron semestralmente para reactivar la integración subregional mediante iniciativas como la Zona de Libre Comercio (ZLC), el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) y la aprobación del AEC mencionado anteriormente. Así, durante el primer lustro de los noventa, los miembros priorizaron en sus respectivas agendas legislativas la desgravación de los productos provenientes de los demás países del bloque y el robustecimiento de los órganos políticos intergubernamentales (Casas, 2001).

En ese sentido, los protocolos de Trujillo (1996) y Sucre (1997) reformaron las bases del Acuerdo de Cartagena para adaptar la estructura institucional a las nuevas ideas de integración, por lo que se amplió el campo de acción de exclusivamente lo técnico y comercial a la inserción de los asuntos políticos. De ahí que se hayan incluido el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores dentro de la organización, y se remplazara el Pacto Andino por la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración (SAI), que

le otorgarían mayor solidez y protagonismo al proyecto de integración durante el inicio del nuevo siglo (Contipelli, 2016).

Ahora bien, la primera década de los 2000 se caracterizó por una gran volatilidad política entre los países andinos que se vio reflejada en el desempeño de la CAN. Por un lado, se ampliaron las metas del bloque al incorporar la formulación de políticas públicas comunes orientadas al desarrollo social en temas como reducción de desigualdades sociales y pobreza. Por otro lado, las tensiones entre Colombia y Venezuela bajo los mandatos de Álvaro Uribe (2002-2010) y Hugo Chávez (1999-2013), respectivamente, generaron una parálisis en el motor de la CAN que evitó la formulación de una estrategia conjunta para mejorar las condiciones de negociación internacional. Así, el alineamiento irrestricto de Colombia con Estados Unidos mediante el Plan Colombia y el TLC con dicho país, al cual posteriormente también se unirían Perú y Ecuador, llevaron a que Venezuela se retirara de la CAN en 2006 (Murgueito, 2007).

Aunado a lo anterior, la Operación Fénix (2008) ordenada por Álvaro Uribe, en la cual se violó el espacio aéreo ecuatoriano y cayó abatido Raúl Reyes, el segundo comandante de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), generó una grave crisis diplomática entre Colombia y Ecuador. Esta situación demostró la debilidad y falta de liderazgo de la CAN como organismo integrador, ya que no se logró mediar el conflicto al interior del bloque y las instituciones creadas específicamente para la resolución de conflictos, como el Tribunal de Justicia Andino. Por el contrario, fue el presidente de la República Dominicana, Leonel Fernández, en la Cumbre de las Américas de 2008, el principal mediador en esta disputa, que demostró el precario diálogo interregional y la falta de cohesión de los miembros de la CAN alrededor de la organización (Vélez, 2016).

En ese orden de ideas, la salida de Venezuela de la Comunidad y las disputas entre los miembros restantes llevaron a un nuevo estancamiento del bloque que dejó en la incertidumbre el futuro del proceso de integración, puesto que para el año 2009 la organización quedó dividida en dos: Colombia y Perú, por un lado, con políticas y regímenes liberales, mientras que, por otro lado, Ecuador y Perú se encontraban con gobiernos progresistas que se oponían a la apertura económica. Por esta razón, cuatro años después, en un intento por preservar las bases de la CAN se emitió la Decisión 792 sobre "Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración", en la que se propuso revisar el SAI

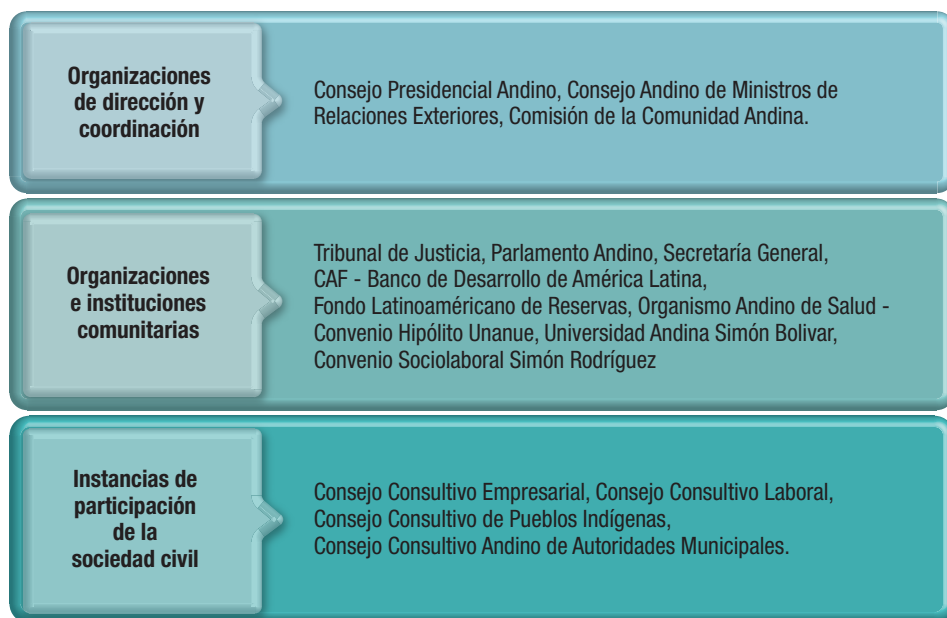
para adecuarlo a las nuevas realidades y desafíos del sistema internacional. Sin embargo, el autor Luis Tello (2014) aseguró que esta medida en realidad buscó debilitar gradualmente el bloque andino y dismantelar de manera silenciosa el proceso de integración andina, ya que sacó el Parlamento Andino del SAI y lo dejó sin mayor funcionalidad.

En efecto, se ha evidenciado una desarticulación del trabajo en la CAN en los últimos años que ha sido agudizada por la alta conflictividad social en países como Colombia, Ecuador y Perú a partir de 2019. De ahí que se evidencie una falta de compromiso subregional en coyunturas que afectan a todo el bloque y requieren de un alto nivel de coordinación, como fue el caso de la pandemia del COVID-19. En esa ocasión, no se generaron medidas articuladas para afrontar la crisis sanitaria ni se mostraron signos de cooperación para ejercer un impacto concreto en las golpeadas economías del bloque, sino que los países miembros se limitaron a declaraciones de buenas intenciones sin ningún efecto práctico. Total, la CAN en la actualidad presenta graves y persistentes problemas, en los que se escuchan voces reclamando la necesidad de revigorización y mayor compromiso por parte de sus miembros para aprovechar el potencial de la organización que otrora fue considerada como el actor líder e integrador de América Latina (Ríos, 2020; Álvarez, 2022).

/// Conformación y estructura de la CAN como organismo supranacional

La estructura de la Comunidad Andina desde su fundación fue planteada para que primara la supranacionalidad. Sin embargo, la realidad ha sido muy diferente y las dinámicas dentro de sus instituciones se han caracterizado por el carácter intergubernamental, pues los avances o retrocesos han dependido completamente de la voluntad política de los presidentes de los Estados miembros, algo que ha debilitado el carácter comunitario de sus instancias decisionales y ha dificultado la estabilidad de la Comunidad a lo largo del tiempo. Dicho lo anterior, en la actualidad las instituciones del bloque se dividen en tres grandes grupos que serán explicados a continuación y que se evidencian en la figura 1: primero, las organizaciones de dirección y coordinación; segundo, las organizaciones e instituciones comunitarias; y finalmente, las instancias de participación de la sociedad civil (Comunidad Andina, s.f.b; Contipelli, 2016).

Figura 1. Estructura de la CAN



Fuente: Comunidad Andina (s.f.b).

Organizaciones de dirección y coordinación: en este grupo se encuentran las tres instancias de mayor peso político del organismo y aquellas que han marcado el rumbo desde que fueron incluidas en la estructura en el Protocolo de Trujillo. Así pues, se encuentra en primer lugar el Consejo Presidencial Andino, considerado como el máximo órgano del SAI y compuesto por los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; dentro de sus funciones se encuentran dirigir las políticas de integración andina e impulsar las acciones en asuntos de interés de la subregión mediante directrices y mandatos. En segundo lugar, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), está compuesto por los cancilleres de los países miembros y se encarga de la elaboración de la política exterior de los miembros mediante posiciones comunes y la suscripción de acuerdos con terceros a través de decisiones (vinculantes) y declaraciones. Finalmente, la Comisión de la CAN está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros y se encarga de formular, ejecutar y evaluar la política comercial y de inversiones del bloque; junto con el CAMRE, representa los órganos legislativos de la Comunidad, ya que son los encargados de expedir las decisiones o leyes andinas (Comunidad Andina, s.f.b).

Organizaciones e instituciones comunitarias: este conjunto de instituciones se caracteriza por ser el medio por el cual se cumplen los objetivos del proceso de integración. Algunas de las instituciones presentes son: el Tribunal de Justicia de la CAN, que interpreta las normas para controlar la legalidad de los actos y omisiones de los miembros mediante sentencias vinculantes; el Parlamento Andino, que genera sugerencias a los órganos del SAI y actúa en la verificación del cumplimiento de los objetivos de integración; y asimismo, la Secretaría General, que acumula funciones de apoyo técnico, y el Fondo Latinoamericano de Reservas, encargado de apoyar la balanza de pagos de los miembros para mejorar sus condiciones de inversión (Contipelli, 2016).

Instancias de participación de la sociedad civil: finalmente, la CAN ha dispuesto de diferentes instancias para que los ciudadanos andinos participen de manera activa en el proceso de integración y, de esta manera, definir los asuntos de interés de los diferentes gremios y poblaciones que deben tener en cuenta los órganos de la Comunidad. Por mencionar dos ejemplos, el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas constituyen instancias consultivas que dan a conocer sus puntos de vista frente a los procesos del bloque, mediante la expedición de opiniones no vinculantes ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión Andina y la Secretaría General, y la participación con derecho a voz en las reuniones del CAMRE y la Comisión (Comunidad Andina, s.f.a).

/// CAN: mecanismos de gestión ambiental para el cumplimiento de los ODS

Desde la perspectiva de la tercera ola del regionalismo en América Latina puede explicarse que, con la aparición de nuevos actores políticos a partir del año 2006, no solo se intensificó el debate sobre la forma de integración andina, sino de los espacios que debían generarse para poner en el mismo nivel de importancia y jerarquía las agendas económica, social, política y ambiental, basadas en la construcción de acuerdos y el respeto por la autonomía. Esta óptica centrada en la búsqueda del desarrollo sostenible y equitativo, en armonía con la naturaleza y la diversidad, impulsó que la CAN durante el periodo 2010-2011 planteara como principal meta fortalecer e impulsar temas de común interés para las naciones que conforman la subregión por medio del Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina (Comunidad Andina, 2011).

Este documento, respaldado por los países miembros de la CAN, el CAMRE y la Comisión Andina, también puso de manifiesto la importancia del fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la población en el SAI, a través de la creación de organizaciones sociales, herramientas contribuyentes a la transparencia de la información y la implementación de programas como el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas (CCPICAN), el Programa de Derechos y Promoción de la Mujer y Familia Indígena, el Programa de Derechos de los Pueblos, el Programa Andino de los Pueblos Afrodescendientes 2011-2015 y el Directorio de los Pueblos Indígenas (Comunidad Andina, 2011). Para los instrumentos de cooperación de la CAN este elemento tuvo importancia porque, además de fomentar la protección de derechos de los habitantes en el proceso de formulación de políticas, amplió la escena geográfica para el reconocimiento de los territorios y la tierra desde la visión de las comunidades.

Con este referente, a partir del año 2011 los temas ambientales comenzaron a tener predominancia en la agenda de la CAN como un asunto de atención conjunta. Se puede traer a colación que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que se llevó a cabo en Lima en agosto de 2011, agregó al principio de *Cooperación Internacional para el Desarrollo*, en el segmento de *Cooperación Sur-Sur*, el impulso a la transferencia de conocimientos y el intercambio de prácticas y lecciones aprendidas en diferentes ámbitos, como el ambiental, con alcance transversal. La transversalidad del medio ambiente en un organismo supranacional como la Comunidad Andina puede percibirse desde dos aristas: 1) el carácter colectivo de los retos ecológicos se debe a que sobrepasan las fronteras de los países, por esto son objeto de debate, protección y legislación en cada uno de ellos; 2) se comporta como un asunto de tratamiento interdisciplinario, pues se extiende y afecta a todos los sectores que generan estabilidad nacional y regional (Guzmán, 9 de junio de 2021).

El Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina 2012-2011 enmarcó en la Agenda Estratégica Andina, la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino y la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, las principales líneas de acción de la CAN con relación a la puesta en marcha de acciones ligadas a la protección del ecosistema como se describirá a continuación en la tabla 2.

Tabla 2. Acciones de la CAN en protección del ecosistema

Línea de acción	Avances
Cambio climático	<p>Estudios de vulnerabilidad e impacto del cambio climático en los sistemas productivos.</p> <p>Taller de Monitoreo de los Impactos del Cambio Climático en la Biodiversidad de los países de la Región Andina, base para el análisis de escenarios del impacto de este fenómeno en la biodiversidad de alta montaña.</p> <p>Creación del Programa Regional de Adaptación al Cambio Climático (énfasis en el sector agropecuario).</p> <p>Conformación del sector de intervención ANDESCLIMA (cambio climático y medio ambiente en el sector de cohesión económica y social).</p> <p>Proyecto Adaptación al Impacto del Acelerado Retroceso Glaciar de los Andes Tropicales (PRAA), financiado por el Banco Mundial.</p>
Biodiversidad	<p>Segunda fase del Programa de Biodiversidad para la Región Amazónica de los Países de la Comunidad Andina (BioCAN) y creación de su Unidad de Coordinación y plan operativo anual.</p> <p>Fortalecimiento de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino y reforzamiento de programas incluidos en la Agenda Estratégica Andina.</p> <p>Programa sobre uso y conservación de la biodiversidad en los paisajes naturales y culturales asociados a caminos ancestrales andinos.</p>
Recursos hídricos	<p>Implementación de la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH).</p> <p>XVI Reunión del Comité Andino para la Prevención de Atención de Desastres (CAPRADE) en agosto de 2010, en La Paz.</p>
Sistemas de información	<p>Primera reunión del Comité Técnico sobre Sistemas de Información, cuyo propósito fue definir acciones con relación a la implementación de la Plataforma de Información Regional para la Amazonía Andina (PIRAA).</p>

Fuente: elaboración de autores con base en el Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina (Comunidad Andina, 2011, pp. 65-68).

Ahora, aun cuando en el segundo apartado se puso en evidencia que la Comunidad Andina para su conformación se basó en el modelo que propone el regionalismo abierto, el interés común de encaminar la agenda con un punto de vista global y transversal de los desafíos de la región ha permitido poner sobre la mesa debates que se entrelazan con los

principios propuestos por la tercera ola regionalista, cuyo propósito fue dejar de lado los temas comerciales como foco principal y priorizar la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. Es así como avanzar en la construcción de programas ambientales propios de la CAN, a partir de 2011, resultó pertinente para un organismo que en sus inicios se concentró en las áreas de comercio, servicios, inversiones, transporte e identidad. Además, porque su localización geográfica la hace un área que alberga gran diversidad de climas, hábitats y especies que se asocian con las actividades socioeconómicas de su población y determinan las condiciones de uso del territorio (Guzmán, 9 de junio de 2021).

Con este antecedente, se resalta que dos de los instrumentos más importantes en el proceso de afianzar los planes de cooperación de la CAN en materia ambiental hasta la fecha son: 1) la Carta Andina Ambiental de la Comunidad Andina de 2020; 2) la ejecución de sistemas de información ambiental (SIA) para la elaboración de estudios regionales sobre la naturaleza. Los dos se vinculan a los propósitos de cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y de combatir el cambio climático y sus efectos negativos sobre la biósfera. Si bien a esto se hará referencia después, ambos instrumentos se identifican como los más sólidos en torno a estrategias de sustentabilidad específicamente, pero su progreso no ha mostrado mayores avances.

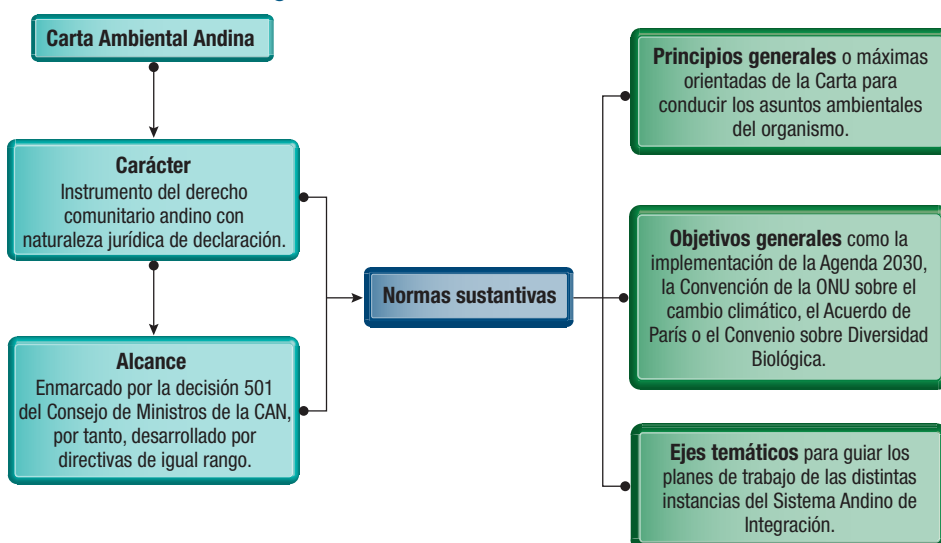
Teniendo en cuenta lo anterior, con la realización de la XXV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Cartagena, Colombia (2020), se adoptó la Carta Ambiental Andina como herramienta subregional para ejecutar la Agenda 2030, recuperar el conocimiento de los pueblos indígenas, afrodescendientes y saberes ancestrales para el cuidado de la tierra y promocionar la ciencia desde un enfoque holístico con el fin de armonizar las acciones humanas con la naturaleza (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 1º de diciembre de 2020). A su vez, la Carta pactó a nivel integral la conservación de la biodiversidad y los océanos mediante una recuperación pospandemia más verde e inclusiva. Este encuentro, entre otras cosas, también dio paso a avanzar en los compromisos internacionales del Convenio de Minamata o el Acuerdo para la Transparencia y el Escrutinio de la Información Ambiental.

Para el cumplimiento de principios, ejes temáticos y metas, se determinó conformar un grupo de trabajo integrado por las cancillerías de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, los ministerios de Ambiente y el apoyo

de la Secretaría General. Los miembros concertaron un plazo de 120 días para presentar el esquema general de la Carta Ambiental y sus mecanismos de aplicación en los escenarios nacionales y regional. Asimismo, se aprobó una norma orientada a impulsar la Universidad Andina Simón Bolívar como institución educativa perteneciente al Sistema Andino de Integración (Comunidad Andina, 1º de septiembre de 2020).

Esta unión ambientalista estableció seis ejes temáticos principales: gestión integral de los recursos hídricos; conservación y usos sostenible de la biodiversidad; prevención y atención de desastres, incluyendo el manejo integral del fuego y los incendios forestales; lucha contra la minería ilegal y sus delitos conexos; promoción de la economía circular y reforzamiento de la gestión ambientalmente racional de sustancias químicas y desechos durante su ciclo de vida (Comunidad Andina, 1º de septiembre de 2020). Si bien algunos de estos asuntos se encuentran presentes en el mencionado Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, la suscripción de este mecanismo se catalogó como un hecho sin antecedentes similares ya que abrió la puerta a proyectos como la Plataforma Tecnológica Ambiental Andina, adecuada para centralizar indicadores ambientales dispuestos a los países de la CAN como un centro de alertas tempranas para el control de las diferentes amenazas que enfrenta la biósfera (Comunidad Andina, 1º de septiembre de 2020).

Figura 2. Carta Ambiental Andina, síntesis



Fuente: elaboración de autores con base en el análisis de Guzmán (9 de junio de 2021).

El anterior diagrama tiene intención explicativa del alcance y funcionamiento de este instrumento de cooperación para los asuntos ambientales de la CAN, destacando que se desprende del quinto principio de la Estrategia Andina, enfocado en concertación, diálogo y consenso entre los diferentes actores involucrados.

Por su parte, los sistemas de información ambiental (SIA) son elementos conformados por actores, políticas y tecnologías que interactúan entre sí para generar los insumos que apoyan la toma de decisiones en diferentes ámbitos relacionados con la protección del ecosistema. Sus funciones básicas son la entrada, el almacenamiento y el procesamiento de datos, y la publicación de información para dar visibilidad a eventos de interés común, incluidos los de la sociedad civil. Las instituciones responsables de la gestión geográfica y ecológica no solo han contribuido a su crecimiento y expansión, sino que se han beneficiado en el camino para la formulación de estrategias. Cabe mencionar que han ocupado un lugar importante en la evolución de la agenda ambiental de la CAN, ya que su puesta en marcha comenzó a mediados de la década de los noventa con la meta de facilitar la implementación y el monitoreo de políticas en el contexto nacional y regional, de la mano con los avances en tecnologías de la información y comunicación (TIC) (Vargas, 2012).

Algunos momentos importantes para el progreso de los SIA en el contexto específico de la CAN han sido: 1) Decisión 523 de julio de 2002: aprobó la *Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB)* y señaló que los sistemas de información debían ser el camino para apoyar la ERB en tanto que pueden potenciar los niveles de divulgación, documentación y propiedad intelectual de los estudios focalizados en la biodiversidad; 2) activación de SIA propios de cada país: Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA) en Bolivia, Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), Sistema de Indicadores Ambientales (SIAMBIENTE) en Ecuador y Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) en Perú. Adicional a esto, gran cantidad de portales departamentales e integrados a los niveles nacionales. Por ejemplo: en Perú, el SINIA y los sistemas de información ambiental regional (SIAR); en Colombia, el SIAC y los sistemas de información ambiental territorial (SIAT); y el SIAMBIENTE alimentado por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (Vargas, 2012).

Es relevante resaltar que a pesar de que los SIA en cada territorio han tenido diferentes rutas y procedimientos, en general se han orientado a

proveer métodos para catalogar, buscar, visualizar, monitorear y apoyar procesos de gestión de la información acerca de los recursos ambientales (por ejemplo, trámites y estado de licencias). Sus alcances varían en los niveles de tecnificación y alianzas a nivel local, así como en los vínculos que establezcan con sujetos de sectores como academia, empresas privadas, grupos de la sociedad civil, internacionales, entre otros. Pese a que los esfuerzos nacionales han tenido incidencia en la formación de iniciativas como el Sistema Andino de Información Ambiental (SANIA), el portal del Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD) y la Plataforma de Información Regional Andino Amazónica (PIRAA), prevista en el marco del Programa Regional de Biodiversidad de las Regiones Andino Amazónicas de la CAN (Vargas, 2012), aún continúa siendo un área en expansión que requiere mejoramiento y que no evidencia mayores avances, como se hará visible en el siguiente apartado.

/// Desarrollo e implementación de los mecanismos de protección ambiental

Tras comprender las características de los mecanismos ambientales más relevantes de la CAN, el siguiente paso es analizar cuáles han sido los mayores logros y retrocesos hasta la actualidad, en especial de la Carta Ambiental Andina, que después de haber sido firmada a finales de 2020, fue recibida con optimismo por parte de la Comunidad en su inauguración y, en 2021, durante su primer año de implementación, mostró interesantes resultados. Entre estos se cuentan las jornadas de socialización del proyecto "Fortalecimiento de la integración ambiental andina de la CAN" que buscaba elaborar un diagnóstico ambiental de la región para identificar el estado en el que se encuentran los miembros frente a producción y fuentes de información del medio ambiente, como indicadores, políticas públicas y programas de desarrollo (Comunidad Andina, 29 de septiembre de 2021).

Para cumplir con este objetivo, la CAN realizó un acuerdo de cooperación con la Agencia Espacial Colombiana (AEC) que le permitiría unificar la información de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en materia de estudios especializados ambientales y proyectos efectuados, y que permitiría ver el nivel de avance del bloque y las maneras como pudieran seguir avanzando como bloque. Por tal motivo, la AEC, junto con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC),

desarrollaron diversas actividades como el concurso de buenas prácticas ambientales y el foro de alto nivel de la CAN, cuyos resultados más importantes fueron las discusiones frente a las políticas de sostenibilidad a nivel internacional, la transferencia de información y la armonización de indicadores (Comunidad Andina, 16 de diciembre de 2021).

Ya en 2022, se realizó el Foro Regional Andino del Agua en la ciudad de Lima, donde se abordó la evolución, la situación actual y las proyecciones de la gestión de los recursos hídricos en la región. En este foro se reunieron los representantes de los cuatro países durante dos días, en los que se desarrollaron paneles por parte de autoridades gubernamentales y se fomentó el diálogo con autores locales y regionales vinculados al manejo y cuidado del agua. Por otro lado, en el marco del desarrollo de la Carta, se hizo la presentación de la Plataforma Tecnológica Ambiental Andina que corresponde a la segunda etapa del proyecto "Fortalecimiento de la integración ambiental andina de la CAN", mediante el cual se brindan, a los habitantes de los países miembros, datos geoespaciales de la región, indicadores ambientales y programas de desarrollo ambiental que faciliten la toma de decisiones en el bloque (Comunidad Andina, 3 de marzo de 2022 y 24 de octubre de 2022).

Ahora bien, en lo corrido del presente año 2023, las actividades que se pueden enmarcar dentro de los objetivos de la Carta Ambiental Andina han sido casi nulas, pues ni siquiera en la página oficial de la CAN se encontraron mayores eventos o proyectos que dieran fe del avance de los países en este tema. Solamente se destaca la XXVIII reunión del CAMRE, en la que los ministros acordaron la importancia de reactivar el Comité Andino de Autoridades Ambientales y el Consejo Andino de Ministros del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero no se establecieron rutas concretas ni se abordaron los proyectos para cumplir con los objetivos de la Carta, lo que visualiza cómo ha dejado de ser progresivamente una prioridad para el bloque, según será expuesto a continuación.

En primer lugar, la CAN fue creada originalmente para posicionar al bloque a nivel exclusivamente comercial ante los nuevos retos del sistema internacional, por lo que se esperaría que existiera una armonía significativa en sus bases fundacionales para asumir nuevos compromisos como la protección ambiental. Sin embargo, ese no es el caso ya que, tal como se venía abordando en el acápite del recuento histórico, el desempeño de la Comunidad siempre ha dependido de la alineación político-ideológica de los mandatarios. Y esta dependencia ha impactado incluso en los episodios de mayor optimismo del bloque, como fue la

negociación de un tratado de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y el bloque andino, ya que durante los años 2007 y 2008 se realizaron tres rondas de negociación, pero no se llegó a ningún acuerdo por las diferentes visiones de los países. Esto finalmente derivó en que la UE firmara un acuerdo comercial multipartes de manera individual con Colombia, Perú y Ecuador, y se debilitara el proceso integrador comercial de la CAN (Quispe-Remón, 2020).

Aunado a lo anterior, Morales (2020) afirma que uno de los mayores obstáculos para el progreso de la organización ha sido la carencia de un *paymaster* o *primus inter pares* que asuma compromisos especiales y lidere el proceso de integración. Esto quiere decir que existe una coincidencia relativa en la jerarquía de poder entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que se traduce en la confrontación en todo momento de los proyectos andinos que dependen de los intereses nacionales de cada país. Así, la falta de una potencia regional que posea la capacidad económica y política, así como la disposición de asumir el liderato, ha operado negativamente en la proyección de la CAN. Lo que se evidencia en que, a pesar de ser uno de los procesos de integración más antiguos del continente, actualmente se encuentre prácticamente inactiva y desdibujada y los nuevos desafíos que vaya adquiriendo, como la Carta, tengan efectos superficiales y efímeros.

Un ejemplo de esta inestabilidad se evidencia en el Sistema de Información del Medio Ambiente de la CAN descrito anteriormente, pues se plantea como un gran mecanismo de armonización de información estadística entre los cuatro países e inicialmente recibió recursos financieros por parte del Centro Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos (CIDI/OEA) y de la Unión Europea para su implementación (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008). Sin embargo, la euforia duró poco y el desarrollo de este proyecto se fue estancando paulatinamente, por lo que se le fue dando cada vez menos protagonismo y mucho menos tras las crisis políticas y diplomáticas que vivió el bloque en 2008, a tal punto que al consultar la página oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el ente encargado de recopilar la información ambiental en Colombia, aparece: "el Sistema de Información del Medio Ambiente SIMA no se encuentra en vigencia actualmente" (DANE, s.f., párr. 1).

Otro punto importante que se debe mencionar como obstáculo para el cumplimiento de las metas ambientales de la CAN es la falta de una clara distinción entre los objetivos de los diversos actores regionales y

subregionales. Así, por ejemplo, la Carta Ambiental Andina se suscribió en el corazón del Amazonas colombiano, en Leticia, como un autoproclamado logro del entonces presidente Iván Duque en su periodo como presidente *pro tempore* de la Comunidad Andina, quien en la triple frontera amazónica presentó este nuevo mecanismo que protegería la biodiversidad del territorio donde se encontraba (*El Tiempo*, 1º de diciembre de 2020). No obstante, los objetivos que se plantean hacen recordar al Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito a finales de los setenta, y la posterior Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), creada en los noventa, de la que los cuatro países andinos son miembros y que tiene como objetivo principal la preservación del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales de la región (OTCA, s.f.).

Por ende, a pesar de que la Carta Andina busca proteger la multiplicidad de ecosistemas que poseen los países miembros, se le ha hecho especial énfasis a la protección amazónica y ahí se empiezan a cruzar los objetivos de la Carta con los de la OTCA. Por tanto, el liderazgo que la CAN pretendió alcanzar en la protección de la biodiversidad del Amazonas no tuvo mayor impacto. Al contrario, un esfuerzo mancomunado por parte de los países andinos en reactivar la OTCA sería mucho más acertado para el manejo de este bioma, ya que incluye todos los países amazónicos, entre ellos, Brasil, que posee gran parte de esta selva, y por ende, se requiere mayor coordinación entre las organizaciones ya existentes para evitar este tipo de solapamiento. A continuación, se expondrán algunas fortalezas y debilidades que se presentan en el ciclo político actual para la cooperación ambiental dentro de la Comunidad.

Contexto actual de la CAN en mecanismos de cooperación ambiental

En primer lugar, a nivel latinoamericano se está viviendo una segunda 'ola progresista' que comenzó con la llegada de Andrés López Obrador a la presidencia mexicana y siguió con Panamá, República Dominicana, Chile y Honduras. En la región andina, la izquierda también llegó al poder en Bolivia, Perú y, por primera vez en su historia, en Colombia, por lo que se reconfiguraron las dinámicas políticas en América Latina y el Caribe que permitieron la inclusión de nuevas formaciones y sectores emergentes. Asimismo, este cambio de ciclo ha generado un renovado interés de los gobiernos por reactivar los procesos de integración regionales y subregionales que respondan a las dinámicas geopolíticas actuales,

como la reconstitución de los BRICS, el auge de China y el declive de Estados Unidos y el panamericanismo. Así, el Sur global ha encontrado en esta coyuntura una posibilidad de consolidarse como un actor influyente en las organizaciones internacionales, potencializar las instituciones regionales y determinar los principales temas de la agenda, como el cambio climático, la inclusión y la diversidad (Arrellano, 2022; Rocha, 2023).

Por ejemplo, el caso de Colombia con la llegada de Gustavo Petro a la Casa de Nariño ha puesto sobre la mesa diversos temas que habían sido abordados por las administraciones anteriores, pero que no se priorizaban de la manera como el gobierno actual ha implementado. De ahí que Petro priorice la transformación del país desde los territorios en los cuales se transformen las estructuras productivas y se fomenten la inclusión y la equidad de las poblaciones relegadas en el progreso de la nación. Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la hoja de ruta de su gobierno, hace un fuerte énfasis en la protección al medio ambiente a través de la contención de la deforestación, la restauración de los ecosistemas afectados por la intervención humana y la implementación de lo que denomina 'justicia ambiental' y 'gobernanza inclusiva' en el país (Gobierno de Colombia, 2023).

Por tal motivo, en este documento se reconoce a la Comunidad Andina como una de las organizaciones que el país deberá priorizar durante los siguientes años para alcanzar las metas relacionadas con el desarrollo sostenible y el aumento de su competitividad, puesto que, para el gobierno Petro, la CAN permitirá fortalecer los vínculos comerciales y las inversiones sostenibles que conlleven a la integración de cadenas regionales y globales de valor. Esta orientación busca consolidar una relación prioritaria con los países de la región y deja en un segundo plano a los aliados tradicionales de Colombia, como la Unión Europea y Estados Unidos, con el fin de transitar hacia una economía basada en el respeto a la naturaleza y la descarbonización. Entonces, la Comunidad ofrece los mecanismos y oportunidades necesarios para que Colombia se proyecte como líder ambiental en la región, tal como ha pretendido el Presidente dentro y fuera de Latinoamérica, y articule las estrategias locales y nacionales en políticas como proyectos andinos comunes (Gobierno de Colombia, 2023).

Sin embargo, durante los diez meses que el mandatario colombiano lleva en el poder se han presentado diversos escándalos que han dificultado la consolidación de sus ambiciosas metas dentro y fuera del país. Así, los proyectos económicos que ha planteado como objetivos de

su gobierno no solamente han sido cuestionados por su viabilidad, sino que también han sido manchados por hechos como los despilfarros por parte de la Presidencia y la Vicepresidencia, las treguas dudosas con actores armados del país, como el ELN y las disidencias de las FARC, y las interceptaciones ilegales en contra de la exniñera de la jefa de gabinete, Laura Sarabia. Estos hechos han llevado a que los primeros diez meses del periodo de Petro hayan sido turbulentos y se evidencien rupturas en la solidez del gobierno que, a la postre, dificultan la implementación de las políticas y los compromisos a nivel nacional y regional como la desintegración de su coalición de gobierno, los remezones ministeriales que ha hecho y los constantes roces con el fiscal general de la nación, Francisco Barbosa (Castillo, 7 de junio de 2023).

Por otro lado, el presidente boliviano Luis Arce, que comenzó su mandato en 2020, afirmó su compromiso con la Comunidad como mecanismo que impulsa la competitividad de la región y permite la coordinación de políticas ambientales. No obstante, el tiempo que ha llevado en el poder se ha caracterizado por un aislamiento a nivel internacional y regional que ha incluido menor participación en la CAN por hacer frente a la coyuntura que vive el país plurinacional. Bolivia se encuentra en una crisis económica que ha agravado la división del partido del mandatario, Movimiento al Socialismo (MAS), entre los seguidores del expresidente Evo Morales, quien pretende ser reelegido en las elecciones de 2025, y la corriente del actual mandatario, quien también plantea la posibilidad de quedarse cinco años más en el Ejecutivo. Por tanto, se ha evidenciado una disminución en el apoyo al MAS debido a los diversos hechos de corrupción y empiezan a llegar vientos de renovación política ante el estancamiento de la administración actual (Molina, diciembre de 2021; Molina, 5 de junio de 2023).

En el caso del Ecuador, el gobierno de Guillermo Lasso también se ha caracterizado por fuertes tensiones entre el Ejecutivo, miembros de la oposición y actores de la sociedad civil. Este hecho ha obstaculizado los diversos compromisos que el mandatario asumió a nivel bilateral con Colombia y también en el seno de la CAN en materia de conservación ambiental, puesto que las dificultades en la gobernabilidad llevaron a que Lasso decretara la denominada 'muerte cruzada', es decir que se adelantaron las elecciones legislativas y presidenciales un año antes de la fecha prevista, para detener el juicio político que se llevaba en contra del Presidente por corrupción en diversas empresas públicas ecuatorianas (*El País*, 18 de mayo de 2023). Ello se traduce en una fuerte inestabilidad

política hasta el final de la administración actual y un futuro incierto para las dinámicas del Ecuador, ya que no se visualiza un posible candidato que logre sacar al país de la incertidumbre y la polarización que se vive en las calles.

Finalmente, Perú no es la excepción de la inestabilidad que se describió en los demás países andinos, puesto que en los últimos cuatro años ha tenido seis presidentes en el Palacio de Gobierno. Esto como evidencia de la grave crisis política y social que ha afectado al país por escándalos como la destitución del presidente Pedro Castillo, los casos de corrupción y la fuerte polarización en el Legislativo. Asimismo, se han llevado a cabo multitudinarias protestas en todo el país por las situaciones mencionadas anteriormente, las cuales han sido respondidas con el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la fuerza pública, a tal punto que actores como la Unión Europea y los miembros de la CAN han mostrado su preocupación por la crisis de gobernabilidad que vive el país y que ha terminado con la vida de varios manifestantes en las marchas fruto del descontento (Delegación de la Unión Europea en Perú, 10 de enero de 2023; *Europa Press*, 19 de abril de 2023).

En breve, la coyuntura sociopolítica de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se caracteriza por una fuerte inestabilidad en múltiples niveles que ha empeorado el precario desarrollo de la CAN. En especial se pudo evidenciar cómo a nivel discursivo los cuatro países se encuentran comprometidos con los proyectos de protección ambiental mencionados, como la Carta Andina y el Sistema de Información del Medio Ambiente Andino. Sin embargo, a la hora de llevar a cabo los proyectos orientados a cumplir los objetivos planteados, los mandatarios no tienen la capacidad de maniobrar por la polarización entre los diferentes partidos y la desconexión entre la sociedad y aquellos que se encuentran en el poder. Ni siquiera en el caso de Colombia, que es el país más estable de la región en estos momentos, el Ejecutivo cuenta con el poder necesario para consolidar el liderazgo, ya que Gustavo Petro pretende ejercer un liderazgo a nivel regional en materia de protección ambiental. No obstante, esto lo llevará a una hiperexpansión de la agenda con objetivos excesivos de la política exterior, en la que se altera la ecuación que involucra medios y fines por no contar con las capacidades que se requieren para cumplir el potencial de proyección que se tiene del país (Kitchen, 2010).

/// Conclusiones

A modo de cierre, al analizar las diferentes olas de la integración latinoamericana se puede dar cuenta de la manera en que la CAN ha evolucionado para hacer frente a las dinámicas que se presentan a nivel local, regional y global, algo que le ha permitido que hoy siga funcionando y se consolide como uno de los organismos de mayor duración en el continente. En principio se centró en un regionalismo abierto preocupado exclusivamente en la proyección del bloque como un actor de mayor valor en la economía global. Sin embargo, con los cambios del sistema internacional y el surgimiento de emergencias propias de la región, su proceso de transformación abrió la puerta a la tercera ola regionalista, enfocada en una integración que abarca asuntos sociales, culturales y ambientales que permitieran mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en su entorno.

No obstante, sería erróneo afirmar que el recorrido de la CAN se encuentra caracterizado por la gloria y los éxitos comunitarios, ya que se han experimentado largos episodios de estancamiento con breves y efímeros destellos de logros cumplidos en toda su historia. Característica que, tal como se pudo evidenciar a lo largo del texto, se debe a la estructura y la delegación de funciones que la proyectan como un ente supranacional, pero que depende de la coordinación política de los presidentes andinos para los asuntos estratégicos que marcan el rumbo de la organización. En tal sentido, se evidencia una incongruencia entre el carácter intergubernamental y la búsqueda de intereses nacionales con los órganos de la Comunidad que buscan establecer identidades y medidas en común.

Lo anterior se puede evidenciar en el desarrollo de sistemas de información ambiental con ámbito regional en tanto que, por ejemplo: 1) ocurre con frecuencia que los estudios ambientales que responden a demandas de un programa de cooperación específico no tienen continuidad una vez finalizados, por esto los proyectos en su mayoría no favorecen la institucionalización de los SIA; 2) los esfuerzos nacionales para fortalecer los procesos de gestión de información sobre biodiversidad y medio ambiente no solo cuentan con baja difusión para mostrar su funcionalidad sino con espacios limitados para su réplica, por esto los avances nacionales y regionales no son interdependientes; 3) las estrategias y herramientas tecnológicas para la difusión de la información ambiental varían de acuerdo a las realidades y los intereses de cada país, algo que provoca progresos autónomos mas no de gobernanza

común. Estos elementos han generado lento progreso en los SIA, como se puso en evidencia a lo largo del quinto apartado del texto.

En general, la evolución de los mecanismos de protección ambiental en la CAN es muestra de la superficialidad de los compromisos adquiridos por los países andinos, ya que se han tomado decisiones al respecto cuando existe convergencia política entre las administraciones y se celebran como hitos que cambiarán el rumbo de la región, como fue el caso de la firma de la Carta Ambiental Andina en Leticia. Sin embargo, el impacto de estos mecanismos a nivel local ha sido casi nulo y se prioriza la cooperación con otros actores antes que seguir un camino común que determine una identidad común como líder en materia de protección de la riqueza de los biomas. De esa manera, la diversidad de proyectos y mecanismos explicados en el artículo dan fe de la riqueza que posee la región, no solamente en cuanto a la fauna y flora de sus ecosistemas, sino también de la calidad de las iniciativas que surgen de los cuatro países para hacerle frente a estos desafíos de manera comunitaria.

Por consiguiente, el futuro de la CAN ya sea enmarcado en la reactivación de sus órganos, la perpetuación del estancamiento o el eventual desmantelamiento, dependerá de las tendencias políticas de los presidentes andinos y la importancia que le otorguen a la Comunidad. En especial, la coyuntura actual se ve enmarcada por diversos cambios o crisis al interior del bloque, como la inestabilidad política en Perú y Ecuador, y también a nivel externo, como la reelección de Lula en Brasil y la intensificación de la presencia de actores extrarregionales que llevarán a cuestionar el rol del bloque en la política exterior de cada país. Así, se debe seguir investigando la evolución de este bloque, ya que cuenta con mecanismos e iniciativas importantes para hacer frente a la crisis climática, pero dependen del surgimiento de un líder que tome las riendas por los cuatro países miembros y lidere los compromisos ambientales necesarios para garantizar un ambiente sano y la supervivencia de las sociedades andinas en el siglo XXI.

/// Recomendaciones

Al Consejo Presidencial Andino, es menester evaluar el estancamiento de la CAN, cuya estructura dificulta el cumplimiento de las metas que se plantean como bloque. Por tanto, se deben tomar medidas extraordinarias que terminen con la dualidad que en la actualidad presenta la Comunidad entre lo supranacional y lo intergubernamental. En caso

de priorizar la connotación inicial supranacional de la CAN, se deben replantear órganos, como el Parlamento Andino, que en la actualidad carecen de un peso normativo y cuentan con el potencial para otorgar mayor protagonismo a la ciudadanía de los cuatro países para conocer y hacer parte del proceso de integración. En caso contrario, se debe poner sobre la mesa la reestructuración de la organización y sus objetivos a fin de responder a las relaciones andinas de los últimos años. De esta manera, se mermarían los costos de mantener una estructura tan compleja como la actual y se reduciría el sistema jurídico comunitario, al punto que podría poner en riesgo los avances que durante décadas se han alcanzado. Lo anterior frenaría la continuidad de los acuerdos que actualmente abordan temas como las políticas sociales y ambientales de interés común.

Asimismo, las decisiones que sean adoptadas por parte del Consejo deben incluir la opinión de la ciudadanía y no solamente la de los grandes gremios, sino también las de asociaciones campesinas y trabajadoras, defensores ambientales, comunidades étnicas y autoridades territoriales, quienes se han quejado en reiteradas ocasiones por la desconexión que existe entre los órganos de la CAN y las dinámicas que ocurren en las calles de los países andinos. Especialmente en el área de protección ambiental, que fue abordada en el texto, se viven consecuencias muy distintas del cambio climático en los diferentes ecosistemas de los países. Por tal motivo y en aras de la credibilidad, los compromisos ambientales adoptados a nivel local, supranacional y regional deben ser un reflejo de las interdependencias y los vínculos que existen entre comunidades y ecosistemas andinos, no solamente de la afinidad de sus presidentes.

Al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se le recomienda incrementar el protagonismo de la protección ambiental dentro de las agendas exteriores del bloque, puesto que este asunto comprenderá una de las mayores amenazas para la región en las próximas décadas y requiere de medidas extraordinarias coordinadas entre los diferentes países, dada la alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático que presentan estos territorios. De manera que se debe fomentar el cumplimiento de la Carta Ambiental Andina, la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos y demás mecanismos comunitarios que preparan tanto a las comunidades como a las economías para los cambios drásticos que conllevarán los cambios en el ambiente durante los próximos años.

Finalmente, los mecanismos de gobernanza ambiental propios de la CAN requieren mejorar las redes de gestión de datos para facilitar el proceso de toma de decisiones de protección ambiental a nivel regional; definir responsabilidades institucionales en el desarrollo de programas de cooperación, si bien respetando la autonomía de los países miembros, pero implementando políticas institucionales para su respectivo cumplimiento; sumar esfuerzos para gestionar recursos económicos orientados al desarrollo de infraestructura organizacional y tecnológica; fortalecer las capacidades humanas para la implementación de proyectos de desarrollo sostenible, especialmente en los territorios y las comunidades locales; y poner a disposición pública los SIA, con fácil comprensión y uso, para que a su vez permitan hacer visible la información entre los países miembros.

/// Referencias

- Álvarez, M. (2022). *La gestión de la pandemia de COVID-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe. Aprendizajes y desafíos pendientes*. Fundación Carolina, Documento de trabajo No. 71. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/07/DT_FC_71.pdf
- Arrellano, A. (2022). ¿Una nueva "ola progresista" en América Latina? Aproximaciones conceptuales y coyunturales. *Astrolabio, Revista Internacional de Filosofía*, (25), 73-90. <https://raco.cat/index.php/Astrolabio/article/view/402878/496556>
- Casas, A. (2001). La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, (56), 65-91. <https://revistadefomentosocial.es/rfs/article/view/2457/1014>
- Castillo, M. A. (7 de junio de 2023). Los 15 mayores escándalos del Gobierno de Gustavo Petro que lo tienen en el ojo del huracán. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/07/los-15-escandalos-que-marcaron-los-primeros-diez-meses-del-mandato-de-gustavo-petro/>
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22634>
- Comunidad Andina (2011). *Informe de la Presidencia pro tempore del Estado Plurinacional de Bolivia 2010-2011*. https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20111019174354informe_bolivia_2011.pdf
- Comunidad Andina (22 de agosto de 2011). *Decisión 759, estrategia andina para mejorar la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo*. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC759.pdf>
- Comunidad Andina (1º de septiembre de 2020). *Países de la CAN acuerdan elaborar Carta Ambiental Andina*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/paises-de-la-can-acuerdan-elaborar-carta-ambiental-andina/>
- Comunidad Andina (29 de septiembre de 2021). *Se iniciaron jornadas de socialización del proyecto "Fortalecimiento de la integración ambiental de la CAN"*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/se-iniciaron-jornadas-de-socializacion-del-proyecto-fortalecimiento-de-la-integracion-ambiental-de-la-can/>

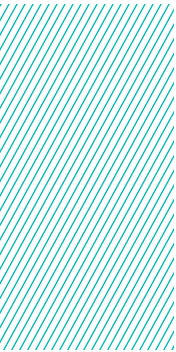
- Comunidad Andina (16 de diciembre de 2021). *Secretaría General de la CAN y Agencia Espacial de Colombia presentaron Diagnóstico Ambiental Andino*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/secretaria-general-de-la-can-y-agencia-espacial-de-colombia-presentaron-diagnostico-ambiental-andino/>
- Comunidad Andina (3 de marzo de 2022). Países de la CAN contarán con Plataforma Tecnológica Ambiental Andina. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/paises-de-la-can-contaran-con-plataforma-tecnologica-ambiental-andina/>
- Comunidad Andina (24 de octubre de 2022). *Este 27 y 28 de octubre se realizará Foro Regional Andino del Agua 2022*. <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/este-27-y-28-de-octubre-se-realizara-foro-regional-andino-del-agua-2022/>
- Comunidad Andina (s.f.a). *Participación social y ciudadanía andina*. <https://www.comunidadandina.org/temas/dg3/participacion-social-y-ciudadania-andina/>
- Comunidad Andina (s.f.b). *Sistema Andino de Integración SAI*. <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/sistema-andino-de-integracion-sai/>
- Contipelli, E. (2016). La comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica. *Estudios de Deusto*, 64(1), 261-280.
- DANE (s.f.). *Sistema de información del medio ambiente de los países de la comunidad andina (SIMA)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/ambientales/indicadores-ambientales-iaii/iniciativa-sima>
- Delegación de la Unión Europea en Perú (10 de enero de 2023). *Declaración local de la Unión Europea sobre los acontecimientos recientes en el Perú*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/per%C3%BA/declaraci%C3%B3n-local-de-la-uni%C3%B3n-europea-sobre-los-acontecimientos-recientes-en-el_es?s=162
- Durán, L. (2014). El acuerdo de integración subregional: antecedentes, negociaciones y comentarios. *Revista de Derecho Público*, (10), 169-223. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i10.31958>

- El País (18 de mayo de 2023). *Crisis política en Ecuador*. <https://elpais.com/opinion/2023-05-19/crisis-politica-en-ecuador.html>
- El Tiempo (1º de diciembre de 2020). *Colombia suscribe nuevo instrumento para proteger el medio ambiente*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/que-es-la-carta-ambiental-andina-que-colombia-suscribio-552201>
- Europa Press (19 de abril de 2023). Alto Representante de la Unión Europea dice que Perú sufre “una grave crisis de gobernabilidad”. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/mundo/noticia/alto-representante-de-la-union-europea-dice-que-peru-sufre-una-grave-crisis-de-gobernabilidad/7EMIF6KEL5CNZMUE5QOP5UJ4NI/>
- Fuentes, J. A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*, (53), 81-89. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/1/053081089_es.pdf
- Garzón, J. F. (2015). Latin American Regionalism in a Multipolar World. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2015/23. *Papers SSRN*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625599
- Gobierno de Colombia (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>
- Guzmán, L. F. (9 de junio de 2021). Los asuntos ambientales en la región andina. Una mirada a la carta andina ambiental de la Comunidad Andina (CAN) del 2020. *Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia*. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/los-asuntos-ambientales-en-la-region-andina-una-mirada-a-la-carta-andina-ambiental-de-la-comunidad-andina-can-del-2020/>
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (1º de diciembre de 2020). *Cancillería de Bolivia adopta la Carta Ambiental Andina*. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/4101>

- Molina, F. (Diciembre de 2021). Luis Arce y el MAS: gobierno sin hegemonía. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/arce-evo-morales-bolivia/>
- Molina, F. (5 de junio de 2023). La crisis económica en Bolivia pasa la factura al presidente Luis Arce. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2023-06-05/la-crisis-economica-en-bolivia-pasa-la-factura-al-presidente-luis-arce.html>
- Morales, D. (2020). Jerarquía de poder en la Comunidad Andina: un proyecto de integración carente de paymaster. *Tlamelaua: Revista de Ciencias Sociales*, (48), 233-260. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7546136>
- Murgueito, C. (2007). La Comunidad Andina de Naciones, entre el distanciamiento y la fragmentación. Las relaciones colombo-venezolanas. *Revista Sociedad*, (9), 119-163. https://www.academia.edu/43571754/La_comunidad_andina_de_Naciones_entre_el_distanciamiento_y_la_fragmentaci%C3%B3n_Las_relaciones_colombo-venezolanas_Il_parte
- OTCA (s.f.). *¿Quiénes somos?* <http://otca.org/quienes-somos/>
- Pastrana, E. y Castro, R. (2018). La Alianza del Pacífico: un eje articulador del interregionalismo pos-TPP1. En *Anuario de integración 14* (pp. 71-94). CRIES. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/04/006-Pastrana.pdf>
- Quispe-Remón, F. (2020). Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones: los tratados de libre comercio. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 9(2), 110-140. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.413
- Ríos, J. (2020). La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina. *Geopolítica(s) revista de estudios sobre espacio y poder*, 11, 209-222. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/71609/>
- Rocha, A. (2023). El reimpulso de la integración de América Latina y el inicio de un nuevo ciclo de gobiernos progresistas. Las VI y VII cumbres de la CELAC. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 16(29), 151-161. <http://contexlatin.cucsh.udg.mx/index.php/CL/article/view/8016/7729>
- Rodríguez, M. (16 de abril de 2013). *El nuevo regionalismo latinoamericano y la comunidad andina: convergencias y espacios de acción conjunta*.

- Documentos informativos Comunidad Andina. <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi996.pdf>
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2008). *Manual de Estadísticas Ambientales Andinas*. https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/OtrosTemas/MedioAmbiente/Manual_estadisticas_ambientales.pdf
- Tello, L. (2006). Retorno de Chile a la Comunidad Andina: ¿quién gana, quién pierde? *Revista Quehacer*, 162. https://www.academia.edu/4082852/Retorno_de_Chile_a_la_Comunidad_Andina
- Tello, L. (2014). ¿Reingeniería o extinción de la Comunidad Andina? *Revista Construyendo Nuestra Interculturalidad*, 10(8/9), 1-20. https://www.academia.edu/9958421/_Reingenier%C3%ADa_o_extinci%C3%B3n_de_la_Comunidad_Andina
- Vargas, R. D. (2012). Sistema de información ambiental en la Comunidad Andina: una breve reseña. *Revista de la Integración, Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina*, (9), 48-57. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/OtrosTemas/MedioAmbiente/revista9.pdf>
- Vélez, J. (2016). Análisis sobre el alcance integracionista en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). *Escenarios: Empresa y Territorio*, 5(6), 113-140.
- Whittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, 2, 219-255. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>

Estrategias de seguridad ambiental en la Amazonia



Amenazas, riesgos y desafíos de la región amazónica

Nancy Patricia Gutiérrez*, Lucila Reyes** y Diego Vera***

* Abogada y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario (Bogotá). Expresidenta del Congreso de Colombia y exministra del Interior de Colombia.

** Doctora en Investigación Transdisciplinaria de la Universidad de Valladolid, magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Docente universitaria. Contacto: lreyess@unicolmayor.edu.co OR-CID: 0000-0002-7999-142X

*** Politólogo de la Universidad Javeriana (Bogotá). MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: verad@javeriana.edu.co

/// Introducción

La Amazonia es un ecosistema estratégico para el mundo y la región. Juega un papel medular en el equilibrio del clima del planeta por su aporte de CO₂ y constituye una importante reserva hídrica mundial y regional. Sin embargo, “el 66% de la Amazonia está sujeto a algún tipo de presión fija o permanente” (Quintanilla, Guzmán y Josse, 2022, p. 21). Según la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), este territorio constituye el 6% de la superficie del planeta y abarca el 40% del territorio de América Latina y el Caribe. En ella habitan 420 pueblos indígenas que hablan 86 lenguas y 650 dialectos (OTCA, s.f.). No hay una cifra certera acerca del número de habitantes debido a la complejidad territorial, pero la OTCA calcula 48 millones, según la información institucional citada. Tampoco se cuenta con datos exactos sobre el número de pobladores indígenas, aunque se estima que no pasan de cuatro millones. En la Amazonia se encuentran territorios indígenas, reservas naturales, parques nacionales, pueblos y cuatro ciudades con más de un millón de habitantes. Así mismo, existen grandes recursos no renovables como oro, tierras raras, diamantes, petróleo y uranio. Desde la región se exportan materias primas, minerales estratégicos y productos agrícolas como soya.

Bajo esta selva se encuentran acuíferos nacionales y transnacionales, algunos no profundos son utilizados en la agricultura, para el consumo humano e incluso para la industria. Hay quienes calculan la reserva de agua subterránea

[Con un volumen de más de] 160 billones de metros cúbicos [...] Esa reserva subterránea representa más del 80% del total de agua de la

Amazonia. El agua de los ríos amazónicos, por ejemplo, representa solamente el 8% del sistema hidrológico del bioma, y las aguas atmosféricas tienen aproximadamente el mismo porcentaje de participación (Agência FAPESP, 28 de agosto de 2014, párrs. 1 y 3).

Existen estudios sobre la interacción entre aguas superficiales y subterráneas (OTCA, 2018). Entre los acuíferos transfronterizos amazónicos se destaca el transfronterizo Amazonas Bolivia-Brasil-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Sin embargo, existen otros de gran importancia (Unesco y OEA, 2007). Estos acuíferos podrían ayudar a mitigar las crisis del agua por efecto del cambio climático, no obstante, actualmente reciben contaminación.

La complejidad amazónica se evidencia cuando se trata de establecer su extensión territorial. Para algunos la selva amazónica comprende, además de la cuenca, territorios del centro norte suramericano, con ríos tributarios al Atlántico, como los de la cuenca del río Esequibo, la cual se extiende por Guyana, Suriname y el territorio francés de Guyana, el norte del Estado brasileño de Amapá y el noreste de Venezuela. En segundo término, separada de la cuenca Atlántica por el Escudo Guayanés, se encuentra la cuenca hidrográfica amazónica, la de mayor volumen de agua del mundo, con aproximadamente 5.318.000 km²; Incluida la cuenca del Tocantins, tiene aproximadamente 7.050.000 km²; 40.000 km de los ríos del sistema amazónico son navegables. Son tributarios del Amazonas más de 1.000 ríos, 25 de ellos con más de 1.000 km de longitud (Ziesler y Ardizzone, 1979).

Por su parte, la OTCA establece una extensión de 6.118.000 km² (s.f.). Sin embargo, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi calcula una extensión para el territorio de OTCA de 7.352.112 km² que incluye territorios de la Amazonia legal y selvática, con base en la divisoria de aguas, pero excluye la cuenca Atlántica (Instituto Sinchi, s.f.). La denominada Panamazonia divide este territorio en países andino amazónicos y en países de la franja atlántica (Instituto Sinchi, s.f.). La Gran Amazonia está conformada por los territorios de los Estados de la OTCA más la Guyana Francesa y tiene una extensión aproximada de 8.387.590 km² (Instituto Sinchi, s.f.). La Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) calcula una extensión total de 8.470.209 km² y las cuencas hidrográficas del Amazonas, del Araguaia-Tocantins y del Marajó en 6.925.918 km² (RAISG, s.f.b). Además, cada Estado tiene criterios diferentes para determinar su área amazónica

y en todos existe una definición biogeográfica y una definición político-administrativa.

La Amazonia es un territorio en disputa debido a su megadiversidad e inmensas riquezas del suelo, por ello existen innumerables conflictos socioambientales. De acuerdo con el Atlas de Justicia Ambiental, en la Amazonia, a la fecha, hay 131 grandes conflictos documentados que se encuentran en tribunales, tienen seguimiento y visibilización (Atlas de Justicia Ambiental, 14 de julio de 2023). No quiere decir que sean los únicos conflictos. Por ejemplo, los pueblos indígenas aislados (PIA) y pequeñas comunidades no tienen conflictos registrados, pero tampoco tienen acceso a ningún tipo de justicia ni visibilización.

Los PIA constituyen los pobladores más vulnerables de la Amazonia y durante la pandemia del coronavirus fueron muy afectados (CEPAL *et al*, 2020). Según el informe de 2019 de Land is Life “en América del Sur existen 185 registros de PIA, de los cuales 66 han sido confirmados por las organizaciones indígenas e indigenistas” (mayo de 2019, p. 91; ver también COICA, 2023). De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las amenazas contra los PIA son: el contacto, las presiones sobre sus tierras y territorios, la extracción de recursos naturales, los contagios de enfermedades, la violencia directa, el narcotráfico y los proyectos turísticos (2013). A ello se agregan el cambio climático, la construcción de infraestructuras, los incendios provocados y la deforestación (Land is Life, mayo de 2019).

En el presente capítulo, los autores analizan los principales factores de inestabilidad para esta área compartida por varios países suramericanos. Se examinarán algunas de las amenazas, los riesgos y los desafíos para la seguridad ambiental amazónica, comparando los datos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela que reflejan las causas de mayor impacto. En este capítulo se propone trabajar la siguiente pregunta: ¿cuáles son las principales amenazas, riesgos y desafíos para la seguridad ambiental de la región amazónica hacia 2023? Se privilegia la revisión de los siguientes cinco factores: deforestación, extracción ilícita de minerales, incendios, cultivos ilícitos y cambio climático. Posteriormente, se discutirán algunos desafíos u oportunidades de mejoramiento para la gestión y seguridad ambiental amazónica. Finalmente, se presentarán unas conclusiones y recomendaciones.

/// Amenazas, riesgos y desafíos para la seguridad ambiental de la Amazonia

Deforestación

Es una amenaza a la seguridad ambiental porque disminuye los recursos naturales de los bosques y sus servicios ecosistémicos, deteriora la biodiversidad, afecta la seguridad alimentaria de las comunidades y los pueblos nativos, degrada el suelo, contamina las fuentes hídricas y contribuye a prolongar las sequías (Amazon Aid, s.f.). La deforestación es la tala de bosques naturales y la extracción de árboles de la tierra para convertirla en usos no forestales, como la ganadería, el cultivo de alimentos o la extracción de maderas (Greenberg, 26 de agosto de 2022).

La deforestación es una amenaza multidimensional, ya que puede alterar los campos económico, político, militar, social y, obviamente, ambiental, ya que reduce las condiciones de subsistencia de los ciudadanos al destruir los ecosistemas, pero también el poder nacional al deteriorar las capacidades materiales y la reputación ambiental de los Estados afectados. Puede estar relacionada con conflictos sociopolíticos y étnicos por el acceso a la tierra y con las bases económicas de redes delincuenciales y grupos armados ilegales, de modo que así afecta la seguridad nacional y regional. Tiene interacción con otros factores de amenaza, tales como la siembra de cultivos ilícitos, la extracción ilegal de minerales o los incendios provocados. También puede ser generada por factores más relacionados con el manejo de riesgos naturales (por ejemplo, incendios no intencionales, fenómenos eólicos fuertes e inundaciones) y riesgos derivados de actividades humanas reguladas.

Las actividades económicas lícitas e ilícitas resultan el principal factor impulsor de la deforestación en los países amazónicos, motivadas por el crecimiento sin regulación de las poblaciones en esta franja, donde destacan las migraciones internas (RAISG, septiembre de 2022). Muchas de esas dinámicas extractivas poco contribuyen a la reducción de la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades y las utilidades no se reflejan apropiadamente en procesos de reinversión local hacia el desarrollo sostenible.

La deforestación tiene una correlación fuerte con el cambio climático, ya que la selva amazónica tiene un efecto crítico en el proceso de enfriamiento en el planeta porque sus árboles canalizan el calor hacia la atmósfera, donde los bosques absorben y almacenan CO₂, el cual se

libera cuando se talan y queman árboles (National Geographic, s.f.). La selva amazónica absorbe una cuarta parte del CO₂ absorbido por toda la Tierra, sin embargo, la cantidad absorbida hoy es un 30% menor que en la década de 1990 debido a la deforestación (National Geographic, s.f.). Una mayor deforestación podría empujar a la selva amazónica más allá de un punto de inflexión en el que se rompería el equilibrio de humedad y carbono de gran parte del bioma, lo que convertiría a esta región en un ecosistema mucho más seco (Greenberg, 26 de agosto de 2022). Lo inquietante es que ese punto de no retorno se calcula con una pérdida de bosques de entre el 20% y el 25%, cuando a 2022 ya se habría perdido un 17% de la selva tropical (Greenberg, 26 de agosto de 2022).

RAISG señalaba que la región amazónica estaba sujeta a presiones por parte de seis sectores: la construcción de vías (19% del área), la instalación de centrales hidroeléctricas (más de 350 y que podrían duplicarse), la presencia de bloques de extracción de petróleo (9,4% del área), la minería (17% del área), las actividades agropecuarias (84% de la deforestación) y los incendios (14% del área) (septiembre de 2022). Para los casos de estudio seleccionados, se expone más abajo el indicador de densidad de vías pavimentadas y no pavimentadas hacia 2020. Destacan Ecuador, Colombia y Brasil, si bien llama la atención que las vías colombianas en su parte de la Amazonia son esencialmente no pavimentadas, lo que también refleja su rezago regional en infraestructura.

Tabla 1. Densidad de vías en la franja amazónica según países seleccionados a 2020

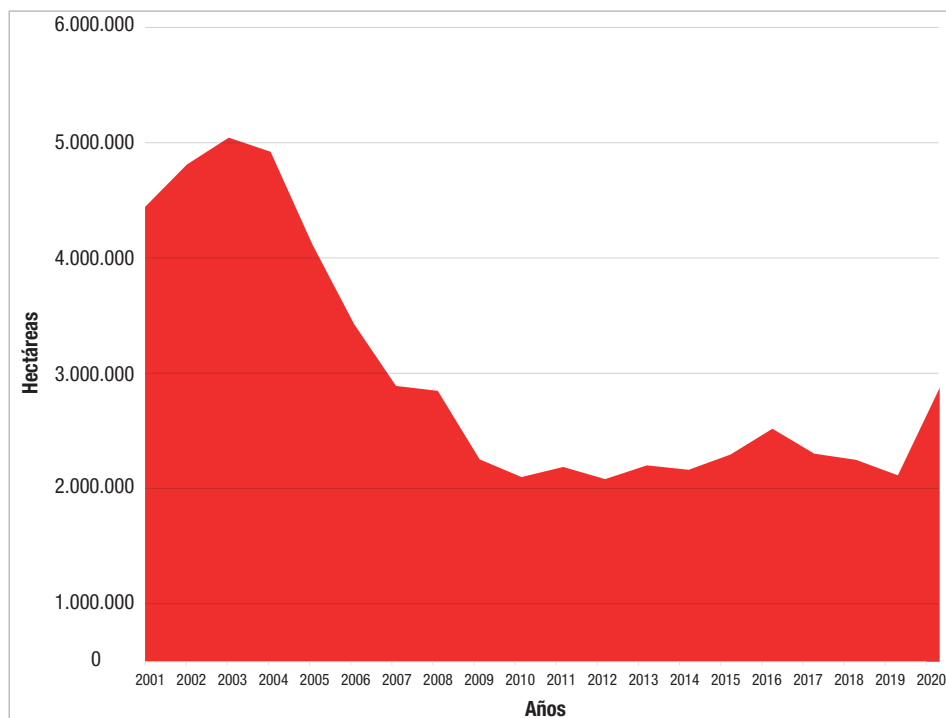
País	Pavimentada	No pavimentada	Total
Ecuador	21,1	10,8	31,9
Colombia	1,2	21,7	22,9
Brasil	8,9	10,9	19,8
Venezuela	7,6	9,5	17,1
Perú	13,8	0,2	14
Bolivia	5,9	7,2	13,1

Fuente: adaptación de RAISG (septiembre de 2022).

En cuanto a deforestación por el sector agropecuario, RAISG calculaba que, entre 2001 y 2020, fue responsable del 77% de la tala total de la región, para un total de 416.103 km² de bioma perdido en ese periodo, durante el cual destaca Brasil, principalmente, y posteriormente Bolivia y Colombia, esencialmente debido a la expansión económica

no planificada o no consentida por las autoridades de ordenamiento territorial (septiembre de 2022). En ese periodo 2001-2020, RAISG e Infoamazonia calculan la deforestación total como se expone en la gráfica 1.

Gráfica 1. Deforestación total en la Amazonia, 2001-2020



Fuente: adaptación de Zanon (21 de marzo de 2023) con datos de InfoAmazonia/Carolina Passos/RAISG (s.f.c).

El promedio anual de hectáreas perdidas disminuyó significativamente en el periodo abordado, siendo 2003 el punto más álgido y cercano a los cinco millones de hectáreas, con un preocupante reascenso del fenómeno desde 2019. Si bien la tendencia se estabilizó desde 2009, sigue representando una cifra extremadamente alta. Se estima que la reforestación de los bosques amazónicos podría tardar más de cien años, debido a que no se trata simplemente de sembrar nuevos árboles, sino de recuperar todo el sistema biológico perdido, en lo que afectan variables como el orden y la localización de las siembras, la dificultad de hallar el tipo y la cantidad de semillas endógenas apropiadas, la necesidad de realizar labores de mantenimiento de los árboles durante tres o cinco años, el control de plagas, las nuevas condiciones meteorológicas, las modificaciones sufridas por el terreno y la ausencia o debilidad de

políticas y recursos para restaurar los bosques. Podría ser mejor dejar que la selva se restaure naturalmente porque la intervención humana siempre tiene un impacto no deseado en el ecosistema y las experiencias parecen indicar que de cada diez árboles plantados solo sobrevive uno (García, 14 de diciembre de 2019).

En cuanto a responsabilidades según los países, RAISG e Infoamazonia estiman la deforestación en el periodo 2001-2020 según se ve en la tabla 2.

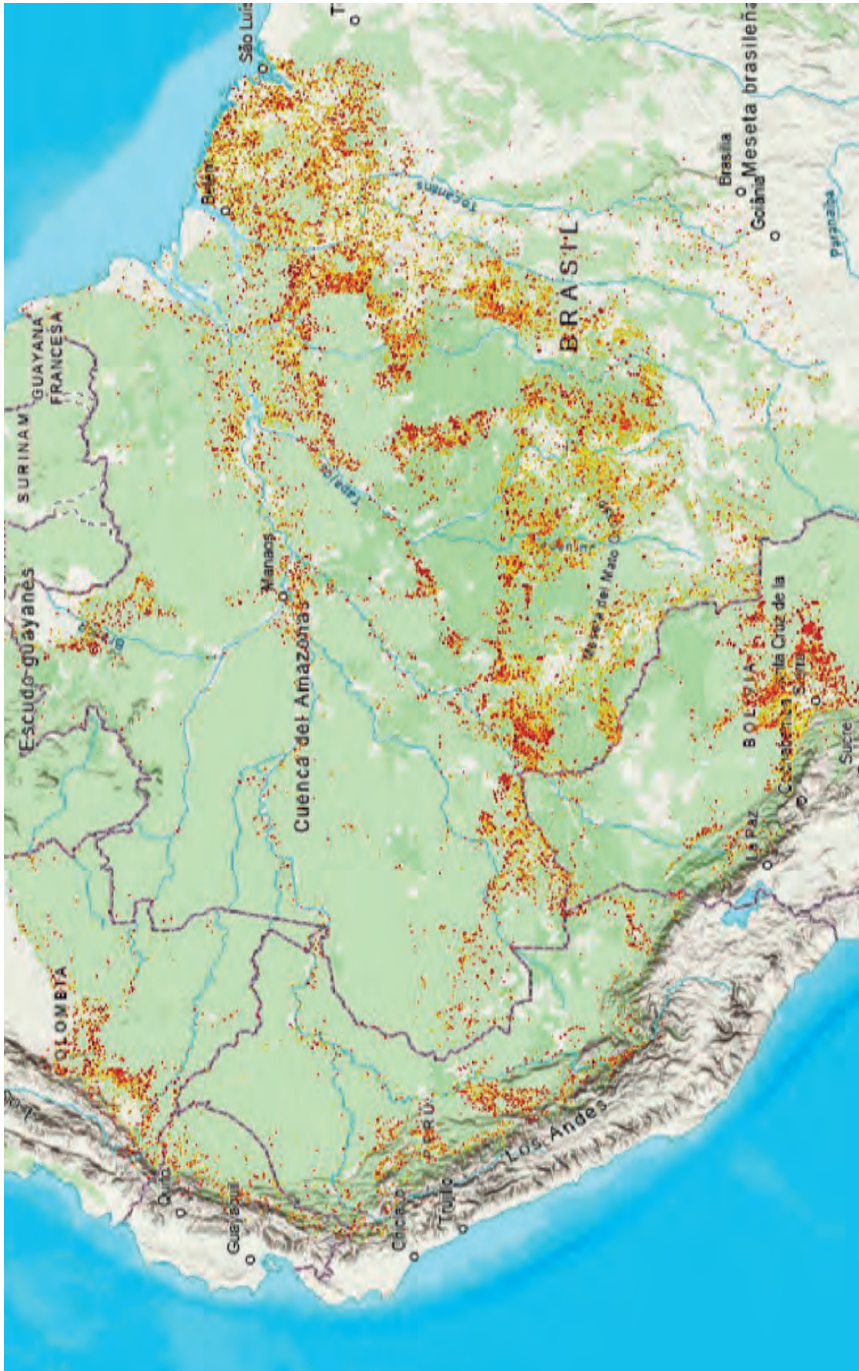
Tabla 2. Deforestación en la región amazónica en países seleccionados, 2001-2020

Países	Deforestación 2001-2020 (hectáreas)	Pérdida con respecto al año 2000
Brasil	44.003.100	10,76%
Bolivia	3.923.900	8,35%
Perú	2.980.600	4,08%
Colombia	2.300.400	5,21%
Ecuador	623.200	6,14%
Venezuela	292.500	0,74%

Fuente: adaptación de Zanon (21 de marzo de 2023) con datos de InfoAmazonia/Carolina Passos/RAISG (s.f.c).

La situación de Brasil es particularmente nefasta, con una gran diferencia de devastación frente al resto de Estados amazónicos. Los casos de Bolivia, Perú y Colombia no son menos preocupantes dada su menor extensión territorial amazónica frente al gigante suramericano, pero aportan proporcionalmente menos al total. Estos cuatro casos reflejan la contradicción entre el discurso conservacionista gubernamental y las acciones efectivas de prevención y gestión ambiental, característica común de los países en vías de desarrollo por sus debilidades de presencia estatal integral y extrema dependencia de crecimiento económico en el sector de las materias primas, particularmente por exportaciones. En el mapa 1, puede apreciarse la variación de color de amarillo a rojo según aumenta la densidad de la pérdida de hectáreas.

Mapa 1. Deforestación total en países amazónicos seleccionados, 2001-2019



Fuente: RAISG (s.f.a).

Además, se añaden las contradicciones de los países de centro o industrializados. EE.UU. y los países de la Unión Europea son de varias formas percibidos como fuentes de presión y hasta sanciones por los problemas de gestión ambiental de los países en vías de desarrollo, pero al mismo tiempo aparecen como los principales compradores e inversionistas de los *commodities* pues usan a la región como despensa. Vásquez, Cenci, Tybusch y Estenssoro (2022) mencionan la geopolítica ambiental de las potencias centrales del sistema internacional, quienes históricamente incorporaron a las periferias (América Latina) dentro de un paradigma de economía de frontera, apropiando tierras y recursos naturales sin límite y poniendo la biodiversidad al servicio del progreso tecnológico. Actualmente, usan el discurso conservacionista para controlar la gestión de ecosistemas determinantes para el equilibrio ecológico planetario y las fuentes de recursos estratégicos. Esta situación impone una doble presión de ejercicio de soberanía para los países amazónicos, ya que deben enfrentar amenazas y problemas de control territorial en sus propias periferias (por ejemplo, selvas, páramos y bosques) por tratarse de Estados débiles, pero además se encuentran de una u otra forma en percepción de desconfianza frente a las intenciones actuales o futuras de las grandes potencias interesadas en los recursos naturales escasos. Las potencias emergentes, como China o India, ávidas de recursos primarios, también se suman a los factores externos del modelo extractivista y del impacto ambiental regional.

No se debe ignorar el papel de algunas administraciones de los países y localidades amazónicos que por acción propia o estímulos a otros actores han fomentado el arrasamiento forestal en aras de la expansión energética, urbana y agrícola. Los gobiernos de Colombia y Perú no son necesariamente ejemplos positivos. En Colombia, durante 2021, se perdieron 174.103 hectáreas en todo el país (60% a 70% de ellas en la zona amazónica) y en 2022 unas 156.693, lo que muestra una leve disminución (Paz, 18 de mayo de 2023). En 2022, la Amazonia peruana perdió 144.682 hectáreas, con un aumento del 6,7% respecto a 2021 (MAAP, 27 de junio de 2023). Brasil y Bolivia son expuestos como los más afectados en deforestación de la región y han sido objeto reciente de mayores críticas domésticas e internacionales por sus políticas en la Amazonia. Curiosamente, se trata de polos ideológicamente opuestos, pero con resultados ambientales similarmente negativos, con el otrora presidente de derecha, Jair Bolsonaro (2019-2022) en Brasil, de un lado, y del otro, los gobiernos consecutivos de Evo Morales (2006-2019) y su sucesor

Luis Arce (2020- a la fecha de este libro) en Bolivia, como representantes de la franja de izquierda y el Movimiento al Socialismo (MAS).

En Brasil, se señalan a Bolsonaro y sus ministros como artífices de la reducción del presupuesto para el sistema ambiental, de menoscabar las restricciones para explotar zonas de reserva y territorios indígenas, de subestimar las alertas y los informes científicos sobre el cambio climático y la deforestación, de restringir la participación y observación de la sociedad civil en materia ambiental y de sustituir a los funcionarios expertos o técnicos con personal de las Fuerzas Militares en el Ministerio del Ambiente y otras agencias vinculadas, sin la debida preparación (Human Rights Watch, 26 de agosto de 2020; Goulart y Barbosa, 2021). Todo ello para privilegiar al sector privado. Entre 2016 y 2018, la deforestación promedio en Brasil fue de 4.844 km² al año. Entre 2019, primer año de Bolsonaro, y 2021, el promedio prácticamente se duplicó, con 8.604 km². Solo en 2022, se detectó la tala de 10.278 km², un área equivalente a casi siete veces la ciudad de São Paulo en Brasil (Girardi, 7 de febrero de 2023). Se mencionan el aumento de la minería ilegal, la tala de árboles, el acaparamiento de tierras, e incluso ataques a inspectores, equipos y bases del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y el Instituto Chico Mendes para la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) (Girardi, 7 de febrero de 2023).

En Bolivia, han incidido la política de expansión agrícola y la extensión del cultivo de hoja de coca, legal e ilegal, auspiciada por el enfoque alternativo antidrogas del MAS. En cifras, entre 2020 y 2022, Bolivia perdió casi 800.000 hectáreas de bosque, de modo que alcanzó un tope histórico y ello reflejó un ascenso progresivo del promedio anual deforestado desde 2016 (Sierra, 2 de mayo de 2023). Se ha señalado a Arce como continuista del modelo extractivista de Morales, incapaz de manejar la deforestación y carente de innovación en materia de protección ambiental (Sierra, 23 de octubre de 2020). El MAS, pese al discurso anticapitalista, ha estimulado el capital extranjero en la expansión del cultivo de soya y la ganadería, pero además no ha evitado la migración de colonos desde las zonas altas o andinas hacia las áreas bajas selváticas ni el abuso de colonos a la nueva legislación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), ya que ellos talan los bosques para correr la frontera agrícola y demostrar que tienen derecho a la titulación de la tierra (Sierra, 2 de mayo de 2023).

Extracción ilegal de minerales

Los extractivismos se definen como aquellas actividades que buscan el aprovechamiento intensivo de recursos naturales primarios, con el fin de proveer los mercados internacionales. La Amazonia ha enfrentado varias bonanzas de sus riquezas: el palo de Brasil, la sapucaya, la piasava, la sarrapia, la quina, el caucho o siringa en siglos anteriores (Gómez López, 2015, págs. 300-302) y actualmente la agricultura intensiva y la explotación de minerales. Todas sus bonanzas han tenido efectos devastadores sobre los pueblos originarios y la naturaleza.

Según análisis de investigadores del BID, en América Latina y el Caribe las exportaciones mineras constituyeron “el 17% del total de las exportaciones en 2017 y contribuyen al empleo y a los ingresos fiscales. La región dispone del 39% de litio, 39% de cobre, el 18% de bauxita y aluminio y el 32% de níquel del mundo” (Spano *et al.*, 2021, citado en Galindo, Hoffman y Vogt-Schilb, febrero de 2022, p. 22). Sin embargo, como observan los investigadores, la actividad minera tiene una alta huella de carbono pues “genera directamente alrededor del 4% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, pero (*sic*) tiene altos costos de transporte y participa en actividades asociadas a altas emisiones como la producción de cemento y de acero” (p. 22).

La Amazonia es un territorio geodiverso. Sus recursos minerales son acuíferos, hidrocarburos y minerales metálicos y no metálicos. “Las menas de metales como el hierro (Fe), el aluminio (Al), el oro (Au), el manganeso (Mn), el níquel (Ni) y el estaño (Sn) son comunes alrededor de los escudos precámbricos y representan importantes productos de exportación” (Panel Científico por la Amazonia, 2021b, p. 1.5). En esta región también se encuentra, bauxita, zinc, carbón y otros minerales. Además, cuenta con depósitos de tierras raras, elementos esenciales para la tecnología.

De acuerdo con la CEPAL, la actividad minera se ha incrementado en la Amazonia, lo cual representa varias amenazas para ese ecosistema. “Las zonas con mayor impacto de la minería son el Escudo Guayanés (por extracción principalmente de oro), en las montañas andinas de Bolivia y Perú, en el piedemonte colombiano y en la región limítrofe entre Colombia, Venezuela y Brasil” (2013, p. 14).

La extracción de recursos naturales y especialmente del oro en la cuenca amazónica no es un fenómeno reciente, pero a partir de la primera década del siglo XXI aumentó como “respuesta a los altos precios

de las materias primas", según Gudynas (2017, p. 30). Este investigador explica cómo se han generado nuevas geografías en "zonas donde el Estado, la cobertura de derechos y los servicios básicos son débiles o ausentes" (p. 42). Actualmente, la Amazonia se ha convertido en una zona exportadora de *commodities* minerales.

En el siguiente mapa se pueden observar las zonas mineras con procesos de solicitud de exploración y en explotación en la selva amazónica y en la cordillera de los Andes, en el año 2022.

Según el Panel Científico por la Amazonia, citado por Arellano Yan-guas (2023), se calcula que actualmente en esta región existen

Aproximadamente 45.000 concesiones mineras vigentes o en espe-ra de aprobación, de las cuales 21.536 se solapan con áreas prote-gidas y territorios indígenas. Estas concesiones cubren alrededor de 1,28 millones de km², lo que supone un 18% del total de la superficie amazónica (p 21).

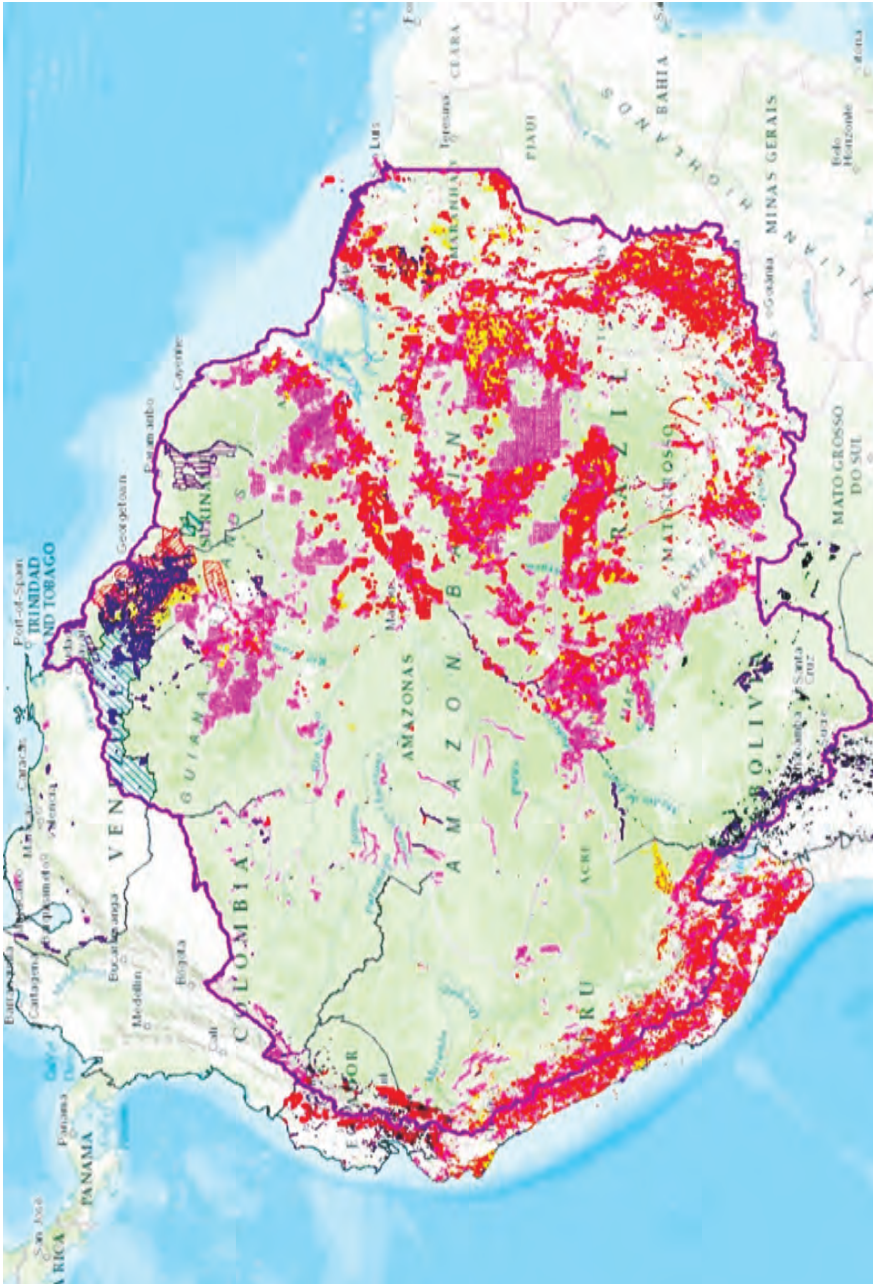
En todos los territorios que conforman los Estados amazónicos exis-ten títulos y lotes mineros. En la tabla 3 se aprecia la actividad minera en cada país amazónico.

Tabla 3. Minería en los países y sus franjas amazónicas

Cantidad y superficie de zonas mineras por país en la Amazonia				
País	Número de zonas	Superficie de zonas mineras		
		Área km ²	Porcentaje Amazonia por país	Porcentaje Amazonia total
Bolivia	3.632	11.116	1,6	0,1
Brasil	51.890	1.082.840	20,7	12,8
Colombia	807	9.004	1,8	0,1
Ecuador	3.796	10.021	7,6	0,1
Guyana	749	100.452	7,6	1,2
Perú	22.934	81.713	7,6	1,0
Surinam	11	30.194	7,6	0,4
Venezuela	948	115.136	7,6	1,4
Total	84.767	1.440.476		17,0

Fuente: tomado de RAISG (s.f.b).

Mapa 2. Zonas mineras en la Amazonia, 2022



Fuente: RAISG (s.f.c).

La minería ilegal aqueja a la selva amazónica y pone en peligro los recursos naturales renovables y los bosques, ya que la actividad requiere del uso de precursores químicos, como mercurio y cianuro, que contaminan de manera grave las aguas con sus recursos hidrobiológicos, así como afectan la salud de las poblaciones que dependen de ellas. Además, la contaminación de las aguas y los suelos con estos elementos pone en peligro la seguridad alimentaria de los pobladores.

El oro es uno de los minerales que más se explota de manera ilegal. La falta de controles por parte de los Estados permite que los mineros utilicen mercurio de manera irresponsable para desarrollar su actividad. Las personas que habitan cerca de estas explotaciones son las más afectadas por las concentraciones de mercurio en la atmósfera y las aguas, lo cual afecta las cadenas tróficas. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que “la principal vía de exposición humana es el consumo de pescado y marisco contaminados con metilmercurio, compuesto orgánico presente en esos alimentos” (OPS, s.f., párr. 12). Por su parte, el Panel Científico por la Amazonia explica este proceso:

Una vez que el Hg metálico inorgánico es liberado por las actividades antropogénicas, ciertas bacterias lo transforman en su versión orgánica más tóxica: el metilmercurio (MeHg). Este proceso permite que el MeHg ingrese a las redes alimentarias acuáticas, donde puede acumularse en organismos individuales (bioacumulación), proceso que se magnifica a medida que pasa a niveles tróficos superiores (por ejemplo, biomagnificación en peces depredadores) (Panel Científico por la Amazonia, 2021a, pp. 4-5).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

El 38% de las emisiones de mercurio mundial provienen de la pequeña minería y de la minería artesanal y de pequeña escala. Colombia es uno de los países con mayor cantidad de emisiones de mercurio, el 94% de éstas son causadas por las malas prácticas (PNUD, 15 de julio de 2022, párr. 4).

Este dato sobre Colombia resulta paradójico y preocupante dado el tamaño del territorio. Muchos ríos se encuentran contaminados desde su nacimiento por efectos de la actividad minera insostenible que arroja residuos tóxicos a las aguas de las subcuencas y cuencas. Esas actividades se convierten en problemas transfronterizos que, para algunos, amenazan la seguridad nacional de los Estados (Trigoso Zagaceta, 2023). Hay que anotar que en todas las fronteras de la cuenca amazónica existen actividades de minería ilegal.

La utilización de mercurio en la minería es uno de los problemas más graves por los que atraviesa la selva. A las personas que llegan a esos lugares con la ilusión de enriquecerse les puede resultar rentable, en principio. Sin embargo, los costos ambientales son inmensos y los daños irreversibles. "Para obtener un gramo de oro se utilizan de uno a tres gramos de mercurio, además de cianuro y detergentes. Ello implica que se arrojan cerca de 24 kilos de mercurio por kilómetro cuadrado de río" (PNUMA, 2009, p. 155).

La minería genera cambios sociopolíticos en las comunidades amazónicas. "Esas transformaciones 'intangibles' tienen efectos negativos sobre las poblaciones locales y su capacidad de decidir su futuro" (Arellano Yanguas, 2023, p. 22). La ilegalidad de esta actividad genera otros problemas. Por tratarse de labores al margen de la ley no es fácil acceder a información, lo cual "limita el alcance y [la] efectividad de las políticas de Estado para hacer frente a la minería ilegal e informal" (Heck, 2014, p. 7). La ilegalidad implica clandestinidad, ocultamiento y la generación de redes de corrupción, conflictos y violencia.

En el mapa 3 se observan las zonas de minería ilegal y los ríos contaminados por la actividad resaltados con color morado. Solo en el punto del macizo Guayanés, uno de los más afectados, existen 293 sitios de minería ilegal.

La minería ilegal opera cerca de los sitios en los que se encuentra la minería legal y genera otros "efectos físicos indirectos al construir nuevas carreteras que facilitan el acceso de empresas madereras, ganaderos y agricultores, y, en general, fragilizan el control territorial de los indígenas y poblaciones locales" (Arellano Yanguas, 2023, p. 22). El informe *La Amazonia saqueada* reportó que en 2018 existían 2.312 sitios con actividad minera ilegal y 245 áreas de extracción no autorizadas en las que se explota oro, diamantes y coltán (Infoamazonia, diciembre de 2018). La minería ilegal se encuentra tanto en áreas nacionales protegidas (ANP) como en territorios indígenas (TI). Según RAISG, citada por este informe, de las 649 ANP identificadas, 55 tienen puntos de minería ilegal activos o balsas dentro de sus límites y 41 sufren daños indirectos, ya sea en áreas de amortiguamiento o en sus fronteras (Infoamazonia, diciembre de 2018).

En la actualidad no es posible establecer el número de personas involucradas en esas actividades, lo que sí se puede deducir al observar la cartografía es que crecen las manchas de asentamientos informales alrededor de los puntos de explotación minera. Las personas llegan a esos sitios huyendo de la pobreza y alentadas por la ilusión de mejorar sus condiciones de vida y de obtener dinero rápidamente. Heck, en 2014, advirtió la utilización de niños en diversos tipos operaciones mineras en la Amazonia.

De otro lado, el alza de los precios de los *commodities* por las guerras alienta a las redes criminales. La minería ilegal no involucra solo a personas de escasos recursos, que son las más vulnerables y explotadas. Esta actividad es parte de cadenas criminales organizadas, ligadas a otros ilícitos como la trata de personas y el narcotráfico, que controlan las rutas y finalmente se quedan con las ganancias.

En algunos países la producción ilegal de oro es más importante para los grupos criminales que el tráfico de drogas: en Perú y Colombia —los mayores productores de cocaína en el mundo— el valor de las exportaciones de oro de origen ilícito supera el valor de las exportaciones de cocaína. La minería ilegal ha sido la forma más fácil y redituable de lavar el dinero proveniente del narcotráfico en Colombia (Erthal Abdenur, Pellegrino, Porto, y Brasil, 2019, p. 18)

El caso de la extracción ilegal del oro en el Arco Guayanés, ejemplifica esta actividad criminal en toda la región amazónica:

En primer lugar, el oro es extraído por mineros mal pagados, que trabajan en condiciones rudimentarias. En muchos casos, trabajan bajo el control de los grupos armados no estatales. A continuación, se transporta el metal. Por el camino se lava o se “transforma”. Finalmente, el oro y otros metales llegan a los mercados internacionales, donde se venden legalmente. En septiembre de 2022 un kilo de oro llegó a costar \$54.576 (Jones, Lizcano, y Ramírez, 9 de noviembre de 2022, párr. 3).

La minería ilegal en la Panamazonia genera impactos ambientales como la contaminación de los suelos, la deforestación, el daño a los recursos de flora y fauna y a los territorios indígenas y reservas naturales; impactos sociales con la destrucción de los tejidos sociales de pueblos originarios al devastar sus territorios, el desplazamiento de población y el daño a la salud pública. La actividad amenaza la seguridad alimentaria, la seguridad nacional de los Estados y el aumento de personas dedicadas a esa actividad provenientes de muchas partes. En suma, toda

una cadena de ilegalidades que hacen imposible la gobernanza de estos territorios. El Arco Guayanés proporcionalmente es el territorio más afectado.

Incendios y quemas

Los incendios en la región amazónica pueden ser parte de los fenómenos y desastres naturales o producto de las acciones humanas. Se pueden concebir como amenazas cuando su magnitud, duración y origen revelan consecuencias extremadamente peligrosas para la subsistencia de los ecosistemas y poblaciones, e incluso se pueden asociar a intenciones manifiestas o patrones sistemáticos para destruir o alterar profundamente el bioma. Se pueden concebir como riesgos en cuanto puedan ser clasificados como accidentales o manejables dentro de ciclos o patrones naturales, como las sequías, o como probabilidades colaterales derivadas de actividades económicas reguladas. Se supone que las quemas implican el uso controlado del fuego (por ejemplo, la eliminación de basuras o maleza), pero pueden transformarse en incendios cuando se salen de control o su extensión implica una pérdida irreversible.

Es posible detectar algunos satelitalmente o por reconocimiento aéreo, pero otros no, ya que pueden confundirse con lo que se denomina focos o puntos de calor. Un incendio ocurre cuando se produce una reacción química de combustión, en la que un material combustible o un combustible es oxidado por un agente oxidante en la presencia de una fuente de energía. Por eso se habla de la interacción de los tres elementos del “triángulo del fuego” (BIOEX, s.f., párr. 5). Por otro lado, un foco de calor puede ser cualquier punto de la superficie terrestre con alta temperatura, que suele ser identificado por los algoritmos de acuerdo con las diferencias detectadas entre los píxeles de las imágenes tomadas, por lo que no necesariamente corresponde a eventos de incendios o quemas controladas. Un foco de calor puede ser originado por incendios, quemas, suelos calientes por el sol, grandes chimeneas, volcanes activos, etcétera (CONABIO, 2020, citado por CONANP, junio de 2020).

No obstante, las características predominantes de la Amazonia, destacando su humedad, hacen más difícil la aparición repentina de fuego o superficies calientes que en otros biomas terrestres, como el desierto o la sabana, lo que invita a pensar que los focos de calor de esta región tienen alta probabilidad de coincidir con la deforestación ilegal, el cambio climático y el uso irregular del fuego en la expansión de la agricultura

(Thompson, s.f.). Aunque el cambio climático y el aumento extremo de la temperatura pueden incidir en algunos puntos de sequía, hay evidencias de una fuerte correlación entre los focos de calor y las zonas de deforestación. The Nature Conservancy (TNC), con base en información del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales, usó datos recolectados entre enero y agosto de 2019 y así comprobó que gran parte de los incendios forestales están concentrados en áreas específicas de deforestación, justo donde se han registrado conflictos por la propiedad de la tierra (Thompson, s.f.).

Esa clara intencionalidad para provocar los incendios y su vinculación fuerte con conflictos sociales y políticos —a veces violentos— y dinámicas de criminalidad, facilita su tipificación como amenazas a la seguridad ambiental, nacional y regional. Los conflictos por la tierra *per se* deben manejarse más como un factor de riesgo que una amenaza por correspondencia con los derechos humanos, pero cuando están asociados con delitos ambientales graves y lógicas como el desplazamiento forzado o el homicidio (por ejemplo, el asesinato de líderes ambientales), implican factores de inestabilidad e inseguridad que no pueden ser ignorados por los Estados, de modo que los obliga a comprometer su policía y fuerzas militares.

En cuanto a las mediciones relacionadas, destaca el proyecto Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP), que es una iniciativa de Amazon Conservation y Conservación Amazónica (ACCA) en Perú, con el apoyo de otros socios (MAAP, s.f.). Pese a las dificultades acerca de los focos de calor y su interpretación, MAAP integra datos de la atmósfera (emisiones de aerosol en el humo) y del suelo (alertas térmicas) para detectar y mapear los incendios más grandes. En su informe número 168, MAAP documentó, hacia finales de 2022, más de 983 incendios grandes en toda la Amazonia (MAAP, 3 de noviembre de 2022). La lentitud de la recuperación forestal y la magnitud del fenómeno significan una amenaza crítica para el bioma, la segunda en términos de impacto después de la deforestación, aunque estrechamente relacionada.

A continuación, se presenta el mapa generado por MAAP para la intensidad de la deforestación general (amarillo a rojo) y los incendios (azul claro a oscuro) en la Amazonia en todo el año 2022.

Mapa 4. Deforestación y fuegos en la Amazonia, 2022



Fuente: MAAP (27 de junio de 2023).

Para todo el año 2022, los incendios impactaron 491.223 hectáreas de bosque, concentrándose principalmente en las franjas amazónicas de Brasil y Bolivia, al representar entre ambos países el 93% de todos los incendios de la región (MAAP, 27 de junio de 2023). Abajo se expone la situación de los seis países analizados en el capítulo para el período 2021-2022, en orden de afectación

Tabla 4. Diagnóstico de los países seleccionados en materia de incendios, 2021-2022

País	Áreas quemadas 2022 (ha)	Variación 2021-2022	Zonas más afectadas	Causa principal
Brasil	348.824	20,5%	Estados de Amazonas, Pará, Rondônia, Acre y Mato Grosso	Agricultura, expansión de la soya, ganadería y minería
Bolivia	245.177	47%	Departamento sureste de Santa Cruz	Agricultura, expansión de la soya
Perú	144.682	6,7%	Amazonia central y sur (regiones de Ucayali y Madre de Dios)	Minería de oro
Colombia	97.417	2%	Departamentos de Caquetá, Meta y Guaviare, especialmente los parques nacionales Tinigua y Chiribiquete y las reservas indígenas Yari-Yaguara II y Nukak Maku	Agricultura, ganadería y minería ilegal
Ecuador	18.902	80%	Río Punino, provincias de Napo y Orellana, territorio indígena Shuar Arutam, Parque Nacional Podocarpus y reserva forestal del alto Nangaritza	Minería de oro, expansión de plantaciones de palma aceitera y agricultura a pequeña escala
Venezuela	12.584	Estable	Parque Nacional Yapacana y Arco Minero del Orinoco	Minería de oro y agricultura

Fuente: autores con base en MAAP (27 de junio de 2023).

La situación de Brasil es la más crítica, seguida de la boliviana. También preocupa el elevado incremento de los incendios en Ecuador, aunque

presenta menor pérdida de bosque. También llama la atención que la agricultura alimentaria y la minería (legal e ilegal) tienden a aparecer como causas principales comunes de los incendios. Como advierten numerosos actores de la sociedad civil, inquietan la presencia y persistencia de la deforestación y los incendios en zonas que deberían ser especialmente protegidas por los Estados de acuerdo con las normas nacionales, tales como son los parques naturales, las reservas forestales y los territorios indígenas. Esto revela la debilidad e inoperancia de las autoridades como factor coadyuvante o permisivo del arrasamiento ambiental. Pero además del daño ecológico, los incendios implican una afectación mayor por la emisión de material particulado nocivo para la salud.

No hay suficientes estudios para territorios indígenas, pero Eimy Bonilla, doctora en Ciencias Ambientales e Ingeniería de la Universidad de Harvard (Estados Unidos), ha presentado un trabajo pionero en el tema, rastreando el desplazamiento de las partículas PM2.5 que deja el humo y cruzándolo con los datos de salud en la cuenca amazónica. Encontró que, entre 2014 y 2019, los incendios pudieron ser causantes de la muerte prematura de unos 230 indígenas y la exposición al humo sería responsable de dos muertes prematuras por cada 100.000 personas en todo Suramérica, pero en los territorios indígenas aumentó la cifra a cuatro muertes por cada 100.000 (citada en Monsalve, 7 de junio de 2023). Complementariamente, se identificó que, de los países amazónicos, los indígenas más afectados fueron los de Perú y Bolivia, mientras las poblaciones urbanas de Brasil, Colombia y Ecuador recibieron la mayor parte del humo. No necesariamente los países con más incendios (Brasil) son los de comunidades más afectadas respiratoriamente, tanto por la influencia de los vientos como por la localización precisa de los focos y asentamientos. En 2019 las autoridades peruanas emitieron alertas por los efectos del humo detectado en la provincia amazónica de Tambopata (Perú), pero originado en incendios de Brasil y Bolivia, lo que también suscitó las protestas de ambientalistas en Ecuador, especialmente contra el gobierno de Jair Bolsonaro (*DW*, 22 de agosto de 2019).

Cultivos ilícitos

Los cultivos ilícitos (coca, marihuana, amapola) hacen parte de la tendencia general de la deforestación en algunos de los países amazónicos, pero no representan un impacto igual de significativo en la selva amazónica que otras causas. En parte, la explicación está en las características de la hoja de coca, que usualmente se cultiva con mayor eficiencia en

elevada altitud, por lo que es más común encontrarla en la zona andina o montañosa de los países. Se suele dar en altitudes entre los 1.000 y 2.500 metros sobre el nivel del mar aproximadamente. Las variedades más comunes son la coca boliviana o *huánuco*, *novogranatense* o colombiana y *truxillense* o peruana, con características intermedias entre las dos anteriores, y las tres de zonas elevadas. Menos común es la variedad *ipuda* o amazónica, adaptada a condiciones tropicales más cálidas y suelos muy ácidos (Neumann, 2004).

Entre los efectos negativos que se le atribuyen a su plantación, aunque son objeto de discusión, se encuentran el empobrecimiento del suelo y su pérdida de estructura y acidificación (Dourojeanni, s.f., citado por Matteucci y Morello, s.f.). Entre los daños ocasionados por las técnicas para su manejo, se discuten la tumba de árboles, la extracción de un bajo porcentaje de rollizos de valor maderero, el uso de incendio o candela, la siembra de un alimento básico (arroz, yuca, maíz) y el plantío del cultivo comercial como tal, acciones que comprenden un ciclo de entre siete y ocho años. Aunque los autores intentan demostrar que se trata de un cultivo con impactos ecológicos similares a otros no ilícitos, y cuyo impacto de manejo depende más del tipo de tecnologías e insumos agroquímicos utilizados, lo cierto es que también genera deforestación, particularmente inmanejable para los Estados en donde proliferan los grupos narcotraficantes que surten un mercado creciente, distinto al uso ancestral o tradicional de los pueblos indígenas. Y su impacto potencial en la Amazonia podría acentuarse de forma importante con el desarrollo de nuevas variedades de la coca, que ya se están logrando e incluyen especies resistentes para menor altitud, con capacidad de producir más cosechas al año o mayor rendimiento y hasta más resistentes a la fumigación con glifosato, como sucede con la "Boliviana Mona", coca del tipo *ipuda*, que ya se estaría sembrando en Colombia y Perú (Zamudio, 21 de enero de 2016).

El fenómeno del cultivo de coca para la producción de cocaína es particularmente arraigado en Colombia, Perú y Bolivia, si bien se le ha empezado a detectar en Venezuela, sin cifras claras. Se asume que Ecuador es un territorio libre de cultivos ilegales y que Brasil funge predominantemente como receptor de pasta base de coca para su transformación y de la cocaína en sí para consumo interno y exportación. La información al respecto es dispersa, lograda con diferentes metodologías y hasta genera controversia por parte de los organismos gubernamentales de los países observados, quienes tienen sus propias mediciones. El arribo de gobiernos críticos del enfoque y la cooperación antidrogas por parte

de EE. UU. también ha incidido en una mayor descoordinación de las observaciones y las métricas, así como en la formulación de políticas alternativas que resultan difíciles de comparar.

Las estimaciones de Naciones Unidas sobre hectáreas de cultivo de coca en todo el territorio para Bolivia, Colombia y Perú entre 2009 y 2020, basadas en imágenes satelitales, se presentan en la tabla 5, aclarando que para, Perú desde 2011, se miden descontando las hectáreas erradicadas.

Tabla 5. Cultivo ilícito de hoja de coca en países suramericanos más afectados, por hectáreas, 2009-2020

Año	Bolivia	Colombia	Perú	Perú	Total
2009	30.900	73.000	59.900		163.800
2010	31.000	62.000	61.200		154.200
2011	27.200	64.000	64.400	62.500	155.600
2012	25.300	48.000		60.400	133.700
2013	23.000	48.000		49.800	120.800
2014	20.400	69.000		42.900	132.300
2015	20.200	96.000		40.300	156.500
2016	23.100	146.000		43.900	213.000
2017	24.500	171.000		49.900	245.400
2018	23.100	169.000		54.100	246.200
2019	25.500	154.000		54.700	234.200
2020	29.400	142.800		61.800	234.200

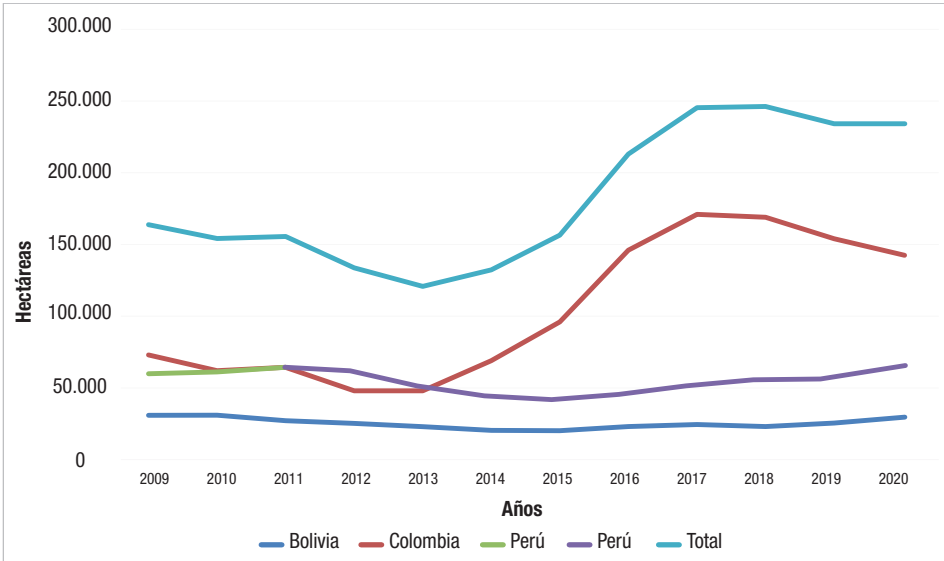
Fuente: UNODC (2022).

Colombia se mantiene, por mucho, como el país más afectado, con excepción de los récords de Perú entre 2011 y 2013. Aunque una porción menor de estas hectáreas se halla específicamente en áreas de la Amazonia de estos países, preocupan el ascenso y la dispersión de los cultivos (nuevas áreas) en la segunda década del siglo XXI, dinámica que parece estabilizarse hacia 2020, como advierte la gráfica 2.

En Bolivia, se han detectado cultivos de coca en las regiones del norte del departamento de La Paz, que es parte del ecosistema del río Amazonas, y en la región del trópico de Cochabamba, que se encuentra entre la cordillera de los Andes y las llanuras amazónicas. La mayor concentración de este cultivo en la primera región se encuentra entre los 1.000 y 2.000 metros sobre el nivel del mar (UNODC, noviembre de 2022); en la segunda región, la mayor superficie cultivada se encuentra entre los 300 y 1.200 metros sobre el nivel del mar, lo que refleja el potencial de

esta planta para desarrollarse en las zonas tropicales. Para 2021, se estimaron en toda Bolivia unas 30.500 hectáreas de coca (4% más que en 2020), con un aumento de cultivos en la región del trópico de Cochabamba del orden del 6% (total de 11.270 hectáreas), aunque también hubo un leve descenso en la región del norte de La Paz, con un 9% menos de hectáreas (464 hectáreas en total).

Gráfica 2. Tendencia del cultivo de coca en países seleccionados, 2009-2020



Fuente: autores con base en UNODC (2022).

En Colombia, para 2021 se estimaron en todo el territorio unas 204.000 hectáreas de coca, lo que refleja un aumento drástico de cultivos del 42,8%. La explicación a este hecho corresponde a una combinación de factores como: a) el aumento de la demanda global de cocaína y sus derivados, b) las expectativas surgidas por los acuerdos de paz, c) la persistencia de la vulnerabilidad territorial, d) la generación de incentivos para la producción de cocaína y e) el aumento de los actores ilegales del narcotráfico (UNODC, octubre de 2022). Aunque es menor que las cantidades de otros departamentos de Colombia, como los del Pacífico, existen departamentos amazónicos que tienen coca cultivada, si bien en una concentración menor a las 1.000 hectáreas en cada uno; se trata de los territorios orientales de Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas. No obstante, preocupan otros territorios amazónicos o que incorporan bosques amazónicos y que presentan más de 1.000 hectáreas de coca por departamento, como son los casos de Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Putumayo y Nariño (UNODC, octubre de 2022).

Para Perú, el último informe público del monitoreo de UNODC es del año 2017, por lo que es preciso recurrir a otra fuente más reciente. La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas estimó un total de 95.008 hectáreas de coca para todo el país en 2022, con un aumento del 18% frente al año 2021, que, a su vez, superó el estimado de 2020 (DEVIDA, junio de 2023). Sus territorios amazónicos afectados por la presencia de coca fueron Amazonas y Bajo Amazonas, con 896 y 8.725 hectáreas para 2022 e incrementos de 0% y 35%, respectivamente.

Cambio climático

El último informe del Panel Internacional de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) de 2023 evidencia que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) han aumentado, así como el empleo de energías no sostenibles, y que los cambios en los usos del suelo y los patrones de consumo insostenible no se han modificado. El IPCC alerta que no se debe sobrepasar el límite de 1,5 °C y efectúa estimaciones para el año 2100 de 3,5 °C si continúa esta dinámica. Un aumento de 4 °C significaría extinciones masivas de especies, pérdida de biodiversidad, escasez de agua potable y de comida sana, un aumento de migraciones por causas ambientales y conflictos por el acceso a los recursos. De acuerdo con ese informe, cada décima de grado cuenta y con cada incremento aumentan los daños. El mundo ya se ha calentado +1,2 °C desde el periodo preindustrial y alcanzará los +1,5 °C probablemente entre 2030 y 2035. Por encima de 1,5 °C los cambios serán irreversibles. Las acciones a las que se han comprometido los Estados son insuficientes. En la siguiente imagen elaborada por el IPCC se pueden apreciar tales proyecciones.

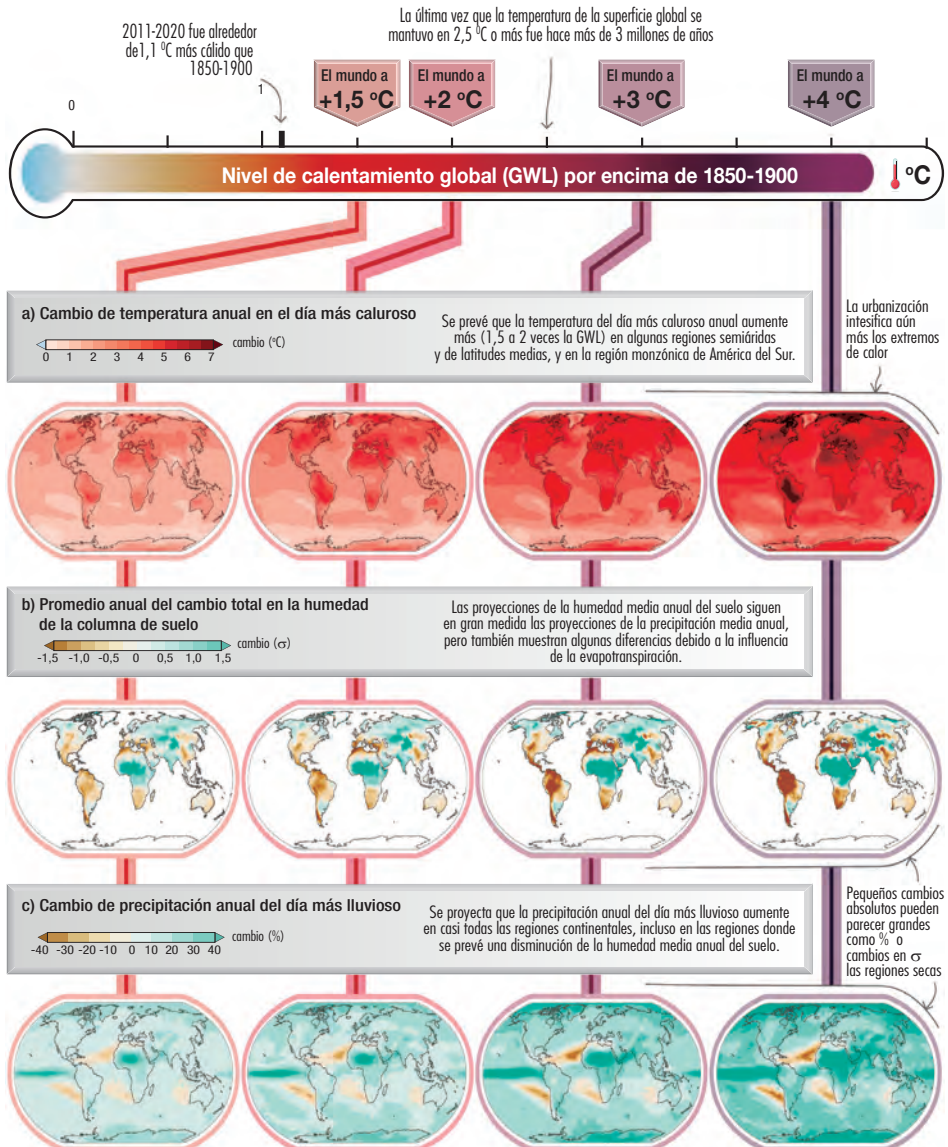
La figura 1 ilustra cómo con cada incremento del calentamiento global y regional del clima medio los extremos son más generalizados y pronunciados. Así mismo, los cambios proyectados de la temperatura máxima diaria anual, la humedad total media anual del suelo y la precipitación máxima anual de un día a niveles de calentamiento global de 1,5 °C, 2 °C, 3 °C y 4 °C con relación al periodo 1850-1900 (IPCC, marzo de 2023).

De acuerdo con el IPCC de 2014, citado por OTCA, "el riesgo de los impactos conexos al clima se deriva de la interacción de los peligros (amenazas) conexos al clima (incluidos episodios y tendencias peligrosas) con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales" (2021, p. 31). El Foro Económico Mundial de 2023 expresó las

preocupaciones por los riesgos del cambio climático a nivel global. En las siguientes tablas realizadas por Gudynas (5 de febrero de 2023) se pueden apreciar los riesgos inmediatos y a corto plazo, según este foro.

Figura 1. Incremento del calentamiento global y regional

Con cada incremento del calentamiento global, los cambios regionales en el clima medio y los extremos se vuelven más generalizados y pronunciados



Fuente: IPCC (marzo de 2023, p. 14).

Tabla 6. Riesgos en el corto plazo, 2023-2024

1	Costo de vida	Social
2	Desastres ambientales y eventos climáticos extremos	Ambiental
3	Confrontación geoeconómica	Geopolítico
4	Fracaso en mitigar el cambio climático	Ambiental
5	Erosión de la cohesión social y polarización	Social
6	Incidentes de daños ambientales a gran escala	Ambiental
7	Fracaso en la adaptación al cambio climático	Ambiental
8	Proliferación de la cibercriminalidad y ciberseguridad	Tecnológico
9	Crisis en recursos naturales	Ambiental
10	Migración involuntaria a gran escala	Social

Fuente: tomado de Gudynas (5 de febrero de 2023).

Tabla 7. Riesgos globales, 2023-2033

1	Fracaso en mitigar el cambio climático	Ambiental
2	Fracaso en la adaptación al cambio climático	Ambiental
3	Desastres naturales y eventos climáticos extremos	Ambiental
4	Pérdida de la biodiversidad y colapso de ecosistemas	Ambiental
5	Migración involuntaria a gran escala	Social
6	Crisis en recursos naturales	Ambiental
7	Erosión de la cohesión social y polarización	Social
8	Proliferación de la cibercriminalidad y ciberseguridad	Tecnológico
9	Confrontación geoeconómica	Geopolítico
10	Incidentes de daños ambientales a gran escala	Ambiental

Fuente: tomado de Gudynas (5 de febrero de 2023).

Es necesario contrastar la información de ambas tablas. La primera bajo un contexto de guerra europea que ha afectado el costo de vida por la escasez de ciertos recursos y que tiene como trasfondo el conflicto por el territorio. En la segunda, son claras las preocupaciones por el cambio climático y los problemas ambientales.

En el caso de América Latina y el Caribe, los aportes en emisiones de GEI “proviene en gran mayoría (94%) del suministro de servicios energéticos” (Galindo, Hoffman y Vogt-Schilb, febrero de 2022, p. 2). La actividad agropecuaria y especialmente la ganadera compite con “bosques y otros sistemas altos en carbono, y es entonces la principal causa de la deforestación, que produce más de un quinto de las emisiones de GEI en

la región" (p. 3). Los bosques amazónicos son arrasados para usar sus suelos en agricultura o convertirlos en pastizales para ganadería.

Bajo ese contexto general se abordarán algunos problemas y desafíos de la Amazonia frente a este fenómeno. El cambio climático tiene un impacto sobre la Amazonia y, al mismo tiempo, la degradación amazónica afecta el clima de la región suramericana y del mundo. Como lo explica y sintetiza Nepstad (2007), citado por PNUMA (2009):

En primer lugar, el bosque actúa como un gigantesco consumidor de calor, que absorbe la mitad de la energía solar que le llega en la evaporación del agua de su follaje. Esta energía captada por el bosque amazónico tiene efectos que se extienden alrededor del mundo mediante enlaces llamados 'teleconexiones climáticas', muchas de las cuales aún estamos en proceso de comprender. En segundo lugar, es una reserva amplia y relativamente sensible de carbono que se libera a la atmósfera a través de la deforestación, la sequía y el fuego, lo que contribuye a la acumulación de gases de efecto invernadero. En tercer lugar, el agua que drena de los bosques amazónicos hacia el océano Atlántico constituye del 15% al 20% de la descarga total mundial de agua dulce fluvial y podría ser suficiente para influir sobre algunas de las grandes corrientes oceánicas, que son importantes reguladoras del sistema climático (p. 100).

La Amazonia juega un papel importante en la autorregulación del clima planetario por ser un gran sumidero de carbono que actualmente se debilita debido a la deforestación, al cambio climático y al estrés por humedad. Es un sistema complejo, no uniforme y está interrelacionado con otros ecosistemas suramericanos. Posee variabilidad de suelos y zonas climáticas. Estudios de la OTCA, han identificado 14 clases de clima en la Amazonia (2021). No existe unanimidad acerca de cuánto se incrementará la temperatura en la Amazonia. El *Atlas de Vulnerabilidad Hidroclimática de la Región Amazónica* de la OTCA señala varios escenarios sobre el aumento de temperatura para el año 2100: el del IPCC, que es de entre 1,5 °C y 2,0 °C; Ambrizzi (2007) y Nobre (2009) estiman hasta 4 °C y 6 °C; y de acuerdo al escenario de Trayectorias de Concentración Representativas 8.5, entre 4 °C y 6 °C. Todos están de acuerdo en que habrá variabilidad en los ciclos de las lluvias con "un incremento de los extremos de lluvias tanto en intensidad como en cantidad" (OTCA, 2021, p. 75). Otras amenazas son los climas extremos y sequías en varias regiones y en determinadas épocas, las inundaciones, los incendios forestales y un aumento de la frecuencia del fenómeno de El Niño. Actualmente:

- La sequía representa el 19% de ocurrencia de desastres en la Región. Solo en la Amazonia brasileña esta recurrencia aumenta a un 46% los desastres provocados por sequías.
- Los mayores impactos por incendios forestales en parte son resultado de la mayor sequía en la Región Amazónica sobre vastas áreas de ecosistemas de bosques húmedos y áreas agrícolas (2021, p. 75).

Estudios indican que debido al cambio climático aumentará la mortalidad de los árboles y así habrá una reducción de la fotosíntesis (Gatti, Basso, Miller, Gloor, Gatti y Cassol, 2021). La desaparición de los glaciares andinos, como consecuencia del cambio climático y la tala de bosques altoandinos, afecta la cuenca amazónica porque allí nacen grandes ríos que la alimentan. Sin embargo, este hecho “representaría menos de 1% de la masa anual del río Amazonas” (PNUMA, 2009, p. 102). No obstante, los glaciares abastecen de agua a las poblaciones. “Perú, como ejemplo, concentra a más del 70% de glaciares tropicales en el mundo. Bolivia, Ecuador y Chile también dependen de glaciares como fuentes de agua” (Patterson, 2017, p. 184). En cambio, la deforestación y los focos de calor podrían “convertir en sabana hasta el 60% de la Amazonia en este siglo” (PNUMA, 2009, p. 17).

Si bien la deglaciación andina tiene un bajo impacto en el caudal de los ríos amazónicos, los denominados “ríos voladores”¹ sí son de suma importancia para toda Suramérica porque coadyuvan las precipitaciones del piedemonte amazónico y así influyen en el caudal de los ríos y en las precipitaciones de toda la región. Estos ríos voladores se “cargan de humedad con la evapotranspiración del bosque amazónico [...] y alimentan importantes zonas hídricas como la cuenca del río de la Plata a la cual la Amazonia aporta casi el 20% de su precipitación media anual”, según Martínez y Domínguez (2014), citados por Cifuentes Guerrero y Cote Alarcón (2022, p. 48). Lo más grave del asunto es que este fenómeno solo “funciona en los bosques naturales prístinos; los bosques plantados u otro tipo de vegetación como los pastizales, no son capaces de activar la bio-bomba amazónica y generar el vapor de agua suficiente para que se formen los ríos voladores” (p. 48). En síntesis, el

1 Los llamados ríos voladores o ríos del aire “se encuentran a una altura de hasta 15 kilómetros, que son transportados por las corrientes de viento húmedo, que, al chocar con la cordillera de los Andes ascienden, se enfrían y se condensan, generando precipitaciones sobre el piedemonte andino que alimentan las corrientes de agua superficiales, de las cuales depende el abastecimiento hídrico de ciudades ubicadas a kilómetros de distancia de la región (Poveda, 2011)” (Cifuentes Guerrero y Cote Alarcón, 2022, p. 48).

debilitamiento de los ríos voladores representa una amenaza para otros ecosistemas suramericanos y sus habitantes. En la siguiente figura se puede apreciar este proceso.

Figura 2. Ríos voladores en la Amazonia



Fuente: LATFEM (17 de marzo de 2021).

Los impactos del cambio climático tienen costos sociales, ambientales y económicos que son difíciles de cuantificar y tienen múltiples dimensiones (Jacobs, 1991), mucho más en un sistema tan complejo como el amazónico. Generalmente, se cuantifican las externalidades negativas y positivas tales como la infraestructura, ciertos costos sociales, las basuras, la contaminación y los planes de prevención de desastres,

pero no el valor de las especies de fauna y flora, o el coste de todos los recursos genéticos de la Amazonia que desaparecen por acciones antrópicas y el cambio climático. Por ejemplo, ¿se puede cuantificar el valor del cuidado que hacen las comunidades indígenas al entorno amazónico? El BID en un documento de trabajo de 2022 sobre los costos de lograr los objetivos de cambio climático estimó "que cada grado de aumento de la temperatura está asociado con una reducción de entre 1% y hasta 4% del producto bruto interno (PBI)" (Galindo, Hoffman y Vogt-Schilb, febrero de 2022, p. 2). Como consta en el documento en mención, solo los requerimientos económicos de inversión en infraestructura cuentan con 15 estimaciones de diversos autores y entidades con diferentes criterios. De cualquier manera, los costos serán muy altos y diferentes para todas las regiones.

La respuesta de los Estados amazónicos ante el cambio climático ha sido disímil, de acuerdo a las coyunturas políticas de cada uno. Los ocho Estados que conforman la selva amazónica firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1978 y para hacer realidad sus postulados, en 1995 crearon la OTCA, que funciona a través de cumbres de jefes de Estado, reuniones de los ministros de relaciones exteriores y una Secretaría Permanente. Esta organización cuenta con instrumentos como el Observatorio Regional Amazónico (ORA), un programa sobre acuíferos aprobado en junio de 2023 denominado "Hacia una mejor comprensión de los sistemas acuíferos amazónicos para su protección y gestión sostenible", siete proyectos puntuales en ejecución y varios ejecutados, además de innumerables estudios, entre los cuales se destaca el Atlas de Vulnerabilidad Hidroclimática de la Región Amazónica. No obstante, los pronunciamientos de los jefes de Estado y ministros no tienen carácter vinculante. La OTCA no es una autoridad ni cuenta con autonomía.

/// Desafíos de la gestión ambiental en la Amazonia

Se necesita avanzar en la gestión de la protección ambiental de la Amazonia y la garantía de derechos humanos de la población residente, quienes ocasionalmente quedan fuera del alcance y la vista de los gobiernos centrales.

La búsqueda de la protección de derechos humanos con enfoque étnico en los PIA debe ser la sombrilla que cubra cualquier acción que se emprenda en la región. Se debe pensar en la Amazonia no solo como

un asunto de gestión medioambiental o desarrollo sostenible, también como el hogar de miles de personas para las que hay obstáculos a la hora de acceder a sus derechos. Por ello, surgen tres grandes vértices de desafíos de gestión que se describirán a continuación.

Búsqueda de cooperación regional y fortalecimiento de legislación vigente

La región amazónica cubre nueve países diferentes: Brasil, Perú, Colombia, Venezuela, Bolivia, Guyana, Surinam, Ecuador y Guyana Francesa. Constituye una unidad ecológica que no distingue fronteras hechas por los seres humanos (Vergara, Arias, Gachet, Naranjo, Román, Surkin y Tamayo, 2022). Esta dependencia transfronteriza hace pensar en la necesidad de emprender acciones enfocadas en los procesos de cooperación entre estos países que comparten la responsabilidad de protección.

Se reconoce entre las iniciativas vigentes, la OTCA, con tratado ratificado en 1978 por ocho de los países que comparten el territorio, el cual ha contribuido desde su creación a la cooperación y creación de políticas públicas para proteger a los pueblos indígenas de la región y gestionar sus recursos (Soria Dall'Orso, 5 de septiembre de 2019). Así mismo, cabe la suscripción del Pacto por la Amazonia (2019) de siete de sus países, que contiene 16 acciones para la protección y conservación del bioma (Cancillería de Colombia, 6 de septiembre de 2019). Allí se exponen los derechos soberanos y un plan de acción con cinco ejes de trabajo: la reforestación y el uso sostenible de la biodiversidad, la seguridad amazónica, la gestión de la información, el empoderamiento de la mujer y de los pueblos indígenas y el financiamiento y la cooperación internacionales (Pacto de Leticia por la Amazonia, 6 de septiembre de 2019).

Bajo el entendimiento de los tratados ya existentes, es importante que los países diseñen estrategias que les permitan enfrentar problemáticas concretas. *Verbi gratia*, se debe hacer frente a la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la tala ilegal y el tráfico de flora y fauna silvestres, como lo menciona en su quinto eje el Pacto de Leticia por la Amazonia. También se debe hacer frente a la deforestación, coordinar los actores locales y nacionales y apostarle al desarrollo sostenible (Ávila Quintero, 2023).

Por otro lado, es importante la promoción de la participación pública en instancias de toma de decisiones sobre proyectos que amenacen el

medio ambiente. Por ejemplo, Colombia cuenta con mecanismos como las audiencias públicas administrativas o la consulta previa al considerar y desarrollar proyectos que intervengan sus territorios (Ley 99 de 1993). Adicionalmente, de los seis países amazónicos relacionados en este capítulo, cinco son firmantes del Acuerdo de Escazú (2018), con la excepción de Venezuela (CEPAL, s.f.). Ese instrumento contempla mecanismos de participación, pero supone un reto para que la implementación se ajuste a las dinámicas sociales y económicas de las políticas públicas, más allá del conservacionismo.

Para aterrizar las políticas públicas y fortalecer la legislación, será necesario que la gestión ambiental contemple enfoques diferenciales, entendidos como marcos de análisis para entender las características particulares de grupos poblacionales según su edad, género, pertenencia étnica, discapacidad, situación socioeconómica y demás condiciones (DANE, s.f.). Esto permitirá acciones afirmativas concretas, que reconozcan las necesidades y garanticen que todos accedan en condiciones de igualdad y equidad a la protección de sus derechos en la franja amazónica.

Educación como herramienta de desarrollo de alternativas sostenibles

El segundo desafío es la formación en habilidades y competencias enfocadas en el desarrollo de alternativas económicas para la región. Si bien la educación es un derecho fundamental que permite a las personas superar desigualdades y lograr un desarrollo sostenible de las comunidades (Unesco, s.f.), la educación ambiental permite a los ciudadanos obtener herramientas para tomar decisiones informadas e involucrarse en la resolución de problemáticas propias de su territorio (EPA, s.f.). La apropiación social del conocimiento de los saberes y costumbres ancestrales de las comunidades étnicas e indígenas, como parte del entendimiento de su cosmovisión, permite abordar la gestión ambiental de manera sostenible (CVC, 15 de diciembre de 2022).

Para esto, debe darse un proceso de acompañamiento técnico y de interacción controlada con las culturas de los PIA que permita desarrollar proyectos productivos y de integración intersectorial, sin destruir su identidad y cosmovisión. El territorio amazónico combina su vocación agroalimentaria con la preservación de un patrimonio ambiental globalmente reconocido. Con estas características, la región requiere de

un aprovechamiento sostenible del suelo y de la diversidad de recursos naturales disponibles para la consolidación de productos concretos, especializados y competitivos en los mercados interno y externo. Actualmente, se hacen esfuerzos importantes en materia de pagos por servicios ambientales y forestería comunitaria, entre otros, que contribuyen a organizar a las comunidades en el aprovechamiento planificado de los recursos forestales. Pero debe consolidarse una iniciativa regional que genere un marco de inversión y generación de políticas públicas dirigidas al aprovechamiento y a la construcción de centros agroindustriales, como verdaderos mecanismos de transformación con criterios de sostenibilidad de estas condiciones naturales con las que cuenta la Amazonia.

Así podrán desarrollarse programas de educación encaminados a lograr soluciones basadas en la naturaleza. Estas son acciones que buscan el manejo sostenible de los ecosistemas y que a la vez proporcionan beneficios a la población a la hora de enfrentar retos como la seguridad alimentaria, la seguridad hídrica o la pérdida de biodiversidad (UICN, s.f.). Por ejemplo, los proyectos formativos en restauración de bosques deben acompañar las iniciativas de áreas protegidas para ofrecer a los guardabosques herramientas técnicas que garanticen un cuidado ambiental en el que se sobrepase la delimitación jurídica del espacio para su proyección.

La Organización Internacional del Trabajo (8 de diciembre de 2022) considera que invertir en soluciones basadas en la naturaleza ha creado puestos de trabajo para más de 75 millones de personas. Esto permite que los beneficios obtenidos generen actividades en las economías de las zonas protegidas, lo que favorece dinámicas de economía circular. También hay oportunidad de avanzar en la formación de capacidades para la promoción del ecoturismo (Rojas Portacio y Espinosa Osorio, 2020). Así, será necesaria la construcción de información turística para consolidar una integración fronteriza transnacional competitiva, soportada en el comercio y el desarrollo empresarial.

Incentivos para conservación y transición

Finalmente, la gestión ambiental de la Amazonia puede ser favorecida con una mayor cooperación internacional, de modo que se generen estímulos bilaterales y multilaterales para la conservación y el desarrollo sostenible, además de apoyar la transición energética y tecnológica,

aspectos muy onerosos para los países en vías de desarrollo. Sin embargo, la gobernanza ambiental multinivel requiere de procesos altamente coordinados, colaborativos y descentralizados, evitando la dependencia extrema tanto a los gobiernos centrales como a las potencias oferentes de cooperación. Así mismo, si bien deben aumentarse las zonas forestales, es imprescindible diseñar programas progresivos y transitorios para la sustitución de bienes y servicios de las balanzas comerciales locales. La mera delimitación jurídica de las zonas protegidas no es eficiente si no se elimina la dependencia material de las comunidades a la explotación irregular de los territorios.

/// Conclusiones

La deforestación es un factor principal de amenaza a la estabilidad ecosistémica de la Amazonia, con efectos negativos multidimensionales. Las actividades económicas lícitas e ilícitas son la causa principal de este fenómeno que, a su vez, termina agudizando el cambio climático por la importancia de las selvas para capturar CO₂. La pavimentación de vías es una primera manifestación, en la que Ecuador, Perú y Brasil presentan mayor impacto ambiental, seguidos de Colombia, donde predominan las trochas no pavimentadas. Una segunda actividad de deforestación es generada por el sector agropecuario, que representa la mayor fuente de devastación por su falta de ordenamiento y planificación. Al respecto, Brasil, Bolivia, Perú y Colombia aparecen como los países más afectados e incapaces de frenar considerablemente esta dinámica, si bien el primero de ellos supera considerablemente a los demás ya que representa casi 81% de la deforestación entre 2001 y 2020 entre los seis países amazónicos comparados.

Los problemas de control territorial de estos Estados, la débil gobernanza económica y ambiental, las relaciones centro-periferia que hacen dependientes a los países amazónicos de la exportación de bienes primarios a potencias industrializadas y emergentes, sumados al estímulo directo de algunos gobiernos para expandir la frontera agrícola en zonas que deberían protegerse, caso en el que se destaca negativamente la administración de Jair Bolsonaro en Brasil, son parte de la explicación de este desastroso panorama para la seguridad ambiental suramericana. Tanto gobiernos 'alternativos' como 'neoliberales' han sido responsables de este deterioro, ya sea por omisión, consentimiento o énfasis frontal en la economía extractiva y poco sostenible.

La minería ilegal en la Panamazonia altera la biota, contamina las aguas e impacta el tejido social de las comunidades de la región. Esta actividad amenaza la seguridad alimentaria, la seguridad nacional de los Estados e incentiva al crimen organizado. Toda la cadena de ilegalidades hace imposible la gobernanza de estos territorios bajo las actuales circunstancias, sin que se conozcan estrategias conjuntas para combatir este crimen transnacional.

Los incendios y las quemas tienen relación directa con la deforestación, aunque son una de sus causas, entre otras. Aunque los incendios pueden considerarse como riesgos ambientales gestionables, que se acentúan con el calentamiento y las sequías (agravadas por el cambio climático), por ejemplo, cuando se presenta el fenómeno de El Niño, representan una amenaza ambiental grave en la Amazonia por su origen predominantemente intencional —humano—, su recurrencia y su magnitud. Aunque no siempre surgen por incendios, hay evidencias de una fuerte correlación entre los focos de calor detectados satelitalmente y las zonas de deforestación halladas, donde destacan los conflictos por el acceso y la propiedad de la tierra y lógicas de criminalidad. En términos de afectación, para la muestra de países escogida, Brasil, Bolivia, Perú y Colombia, en ese orden, reflejan la peor situación, pues no hubo tanta diferencia entre la cantidad de hectáreas quemadas entre ellos para 2022, si bien Bolivia y Brasil expusieron el mayor aumento porcentual frente al año anterior. Agricultura, ganadería y minería (legal e ilegal) constituyeron las actividades más relacionadas con los incendios. Muchos incendios se propiciaron en áreas que deberían ser especialmente protegidas, tal como son los parques naturales, las reservas forestales y los territorios indígenas. Pero además del daño ecológico, los incendios afectan a las poblaciones por la emisión de material nocivo para la salud respiratoria, aspecto en el cual ha de resaltarse que la tasa asociada de muertes por cada 100.000 personas es más alta en los territorios indígenas que en las urbes.

Los cultivos ilícitos, particularmente la hoja de coca, tienen un impacto menor en la deforestación amazónica frente a otros factores analizados, pero no por ello dejan de ser una amenaza que tiene potencial de magnificarse. Aunque es un fenómeno que afecta principalmente a las áreas andinas o montañosas, el mejoramiento de variedades de la coca para un mayor rendimiento en número de cosechas al año y capacidad de sembrarla en zonas de menor altitud, además de la participación creciente de nuevos actores locales y estructuras transnacionales en las

cadena de la producción, transporte y comercialización de la cocaína, son aspectos que invitan a pensar que este factor de presión e inestabilidad podría expandirse en los bosques tropicales de los Estados andinos más afectados, que son Colombia, Perú y Bolivia, a pesar de las variaciones y los declives en el mercado internacional de la cocaína. En el caso de Bolivia, se ha detectado coca en las regiones del norte del departamento de La Paz, que es parte del ecosistema del río Amazonas, y la región del trópico de Cochabamba, cerca de las llanuras amazónicas. En Colombia, se le ha detectado en menor cuantía en los departamentos amazónicos de Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas, pero con una mayor magnitud en los de Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Putumayo y Nariño. En el caso de Perú, hay presencia de cultivos de coca en menor extensión en el territorio de Amazonas, pero una expansión importante en el de Bajo Amazonas.

Si bien se ha expuesto que los efectos ambientales de la coca no son muy diferentes a los de otros cultivos (legales), como los alimenticios, lo cual justificaría su despenalización o regulación, lo cierto es que propician deforestación y suelen vincular técnicas de siembra y mantenimiento, incluido el uso de herbicidas como el glifosato para limpiar el terreno antes de la siembra, que no son sustentables ambientalmente. Y más aún, representan un factor adicional de la prolongación de la maldición de los *commodities*, así que incentivan el extractivismo y la expansión incontrolada de la frontera agrícola en países con instituciones débiles y economías de bajo valor agregado. Aunque tenga un uso ancestral legítimo, la coca difícilmente puede imaginarse como alternativa de desarrollo sostenible, y menos en la Amazonia.

La Amazonia es un ecosistema clave para el clima de la región y del planeta, pero está amenazada por intervenciones antrópicas. El informe de 2023 del IPCC no es alentador sobre los avances para mitigar el cambio climático porque ha aumentado la temperatura global. De seguir las tendencias actuales y no adoptar medidas suficientes y efectivas en materia energética y de cambios de patrones de consumo, todos los escenarios son pesimistas e incluso catastróficos. La Amazonia corre el riesgo de convertirse en sabana. No obstante, los efectos del cambio climático serán distintos para cada región.

Finalmente, se proponen tres oportunidades de mejora para hacerle frente a los mayores desafíos en la Amazonia. Primera, la cooperación regional y el fortalecimiento regulatorio, que brinden herramientas flexibles y coherentes con las realidades locales. Segunda, el uso de la educación

como medio de innovación e investigación para la promoción del desarrollo sostenible. Y tercera, incentivos que soporten el diseño endógeno de estrategias que favorezcan la gestión ambiental. Estos tres enfoques deberán gestionarse de manera articulada con los actores sociales, respetando la cultura y el liderazgo de los PIA. Adicionalmente, se debe buscar una relación con las comunidades que articule y fomente su participación, no solo en coyunturas electorales, sino en los procesos de toma de decisiones y en el desarrollo de proyectos que logren propuestas socialmente eficientes y con sostenibilidad ambiental.

/// Recomendaciones

A los gobiernos y sus delegados en la OTCA: a) fortalecer la organización con recursos y facultades supranacionales, independientes de los gobiernos de turno; b) construir una concepción colectiva de la región amazónica para que no sea entendida como una barrera geográfica inmovible, pero tampoco como una zona inhóspita y salvaje que debe ser sistemáticamente explorada y colonizada. Evitando los extremos, de un lado, con la santuarización, desconociendo los servicios ecosistémicos que prestan estas áreas, y del otro, el economicismo, que pone al medio ambiente en subordinación directa a la generación de riqueza o utilidad.

A los gobiernos centrales y agencias de protección ambiental de los países amazónicos: es imperativo aumentar las zonas de reserva, proteger más los parques naturales y desarrollar planes de reforestación con especímenes endógenos, pero permitiendo la autorrecuperación del bioma. Cabe también que asignen o aumenten presupuestos para fondos nacionales de conservación y recuperación de los bosques, complementándolos con cooperación internacional. El impulso que Colombia viene haciendo a la propuesta de canjear parte de la deuda externa con los países industrializados por acciones de mitigación climática y de conservación en la Amazonia podría ser replicado por los demás Estados de la región, lo que les impone una obligación de alta coordinación para aumentar su poder negociador frente a EE. UU. o la Unión Europea.

El cambio climático y su impacto en la Amazonia están en las agendas de todos los países y organizaciones suramericanas, pero se requiere voluntad política con acciones y estrategias conjuntas, urgentes y efectivas de mitigación y adaptación. Se recomienda a los socios de cada bloque económico y foro de concertación crear mecanismos de *enforcement* y cumplimiento para que los compromisos sean vinculantes,

independientemente de los cambios de gobierno. También se pueden crear estímulos regionales fiscales, financieros, comerciales y de otra índole dentro de las organizaciones y los foros regionales, con apoyo de alianzas público-privadas y cooperación internacional, para acelerar la transformación verde de los sectores minero e hidrocarburos, la industrialización con cadenas de valor ambientalmente sostenibles y la renovación tecnológica del sector agropecuario, procurando crear clústeres que reciban beneficios cuando provean recursos, conocimientos o aplicaciones para potenciar la adaptación climática y la conservación amazónica.

Finalmente, se recomienda a los países OCDE, la Unión Europea y a los mecanismos de diálogo birregional, como los ALC-UE o CELAC-UE y China-CELAC, priorizar los temas del cambio climático y la protección amazónica en los diálogos de alto nivel y enfatizar la creación de estímulos y mecanismos para la transferencia y el desarrollo conjunto de conocimientos y tecnologías verdes en los programas de cooperación internacional hacia los países amazónicos.

Referencias

- Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, EPA (s.f.). La importancia de la educación ambiental. <https://espanol.epa.gov/espanol/la-importancia-de-la-educacion-ambiental>
- Agência FAPESP Agencia Iberoamericana para la Difusión de la Ciencia y la Tecnología (28 de agosto de 2014). La Amazonia tiene "un océano subterráneo". <https://agencia.fapesp.br/la-amazonia-tiene-un-oceano-subterraneo/19691/>
- Amazon Aid (s.f.). Effects of deforestation on the Amazon. <https://amazonaid.org/resources/about-the-amazon/effects-of-deforestation-on-the-amazon/>
- Arellano Yanguas, J. (2023). Expansión de la minería metálica en la Amazonia: impactos sociales y políticos. *Promotio Iustitiae*, (135), 21-28.
- Atlas de Justicia Ambiental (14 de julio de 2023). Mapa mundial de justicia ambiental. <https://ejatlas.org/?translate=es>
- Ávila Quintero, M. A. (2023). Desafíos del Estado frente a la deforestación en la frontera amazónica entre Colombia y Brasil. Trabajo de pregrado, Universidad Santo Tomás, Tunja. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/50423>
- BIOEX (s.f.). Diferentes tipos de incendio. <https://www.bio-ex.com/es/conocimientos/tipos-de-incendios/#:~:text=Clase%20A%20son%20fuegos%20de,C%20son%20los%20fuegos%20el%C3%A9ctricos>
- Cancillería de Colombia (6 de septiembre de 2019). Siete países suscriben el Pacto de Leticia por la Amazonia. <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/siete-paises-suscriben-pacto-leticia-amazonia>
- Cifuentes Guerrero, A. y Cote Alarcón, M. (2022). Influencia de la deforestación y el cambio climático en la formación de los "ríos voladores de la Amazonia" y su impacto en la disponibilidad hídrica de Bogotá y la región circundante. *Revista Colombia Amazónica*, (13), 47-60.
- COICA (2023). Sobre COICA. <https://coicamazonia.org/somos/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (s.f.). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe.

<https://observatoriop10.cepal.org/es/tratado/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2013). Amazonia posible y sostenible. Bogotá: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1506-amazonia-posible-sostenible>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, FAO, ONU Mujeres, OIT, UNFPA, Unicef, OPS/OMS, PNUD y FILAC (2020). El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Entre la invisibilización y la resistencia colectiva. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (30 de diciembre de 2013). Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/informe-pueblos-indigenas-aislamiento-voluntario.pdf>
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP (junio de 2020). Informe de puntos de calor 2013-2019. <https://www.conanp.gob.mx/plataformainformacionclimatica/InformePuntosDeCalor2013-2019.pdf>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA (junio de 2023). Perú: monitoreo de cultivos de coca 2022. <https://www.gob.pe/institucion/devida/informes-publicaciones/4364118-monitoreo-de-cultivos-de-coca-2022>
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC (15 de diciembre de 2022). Entre tradiciones y costumbres. <https://cvc.gov.co/boletin-prensa-341-2022#:~:text=La%20educaci%C3%B3n%20ambiental%20en%20las,la%20conservaci%C3%B3n%20de%20nuestras%20cuencas>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (s.f.). Enfoque diferencial e interseccional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional>
- DW (22 de agosto de 2019). Incendios en Amazonas repercuten en Ecuador, Perú y Bolivia. <https://www.dw.com/es/incendios-en-el-amazonas-repercuten-en-ecuador-per%C3%BA-y-bolivia/a-50119801>
- Erthal Abdenur, A.; Pellegrino, A. P.; Porto, C. V. y Brasil, L. (2019). Los delitos ambientales en la cuenca del Amazonas: el rol del crimen organizado en la minería. Madrid: El Pacto Europa Latinoamérica UE.

- Galindo, L. M.; Hoffman, B. y Vogt-Schilb, A. (Febrero de 2022). *¿Cuánto costará lograr los objetivos del cambio climático en América Latina y el Caribe?* Documento de Trabajo del BID N° IDB-WP-01310.
- García, L. (14 de diciembre de 2019). "¡Claro que sí podemos reforestar la Amazonia!" Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/claro-que-s%C3%AD-podemos-reforestar-la-amazonia/a-51625297>
- Gatti, L. V.; Basso, L. S.; Miller, J. B.; Gloor, M.; Gatti Domingues, L. y Cassol, H. L. (2021). Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, 595(7867), 388-393.
- Girardi, G. (7 de febrero de 2023). La aceleración de la deforestación en los últimos meses de 2022 trae desafíos a la política ambiental del nuevo presidente de Brasil. <https://infoAmazonia.org/es/2023/02/07/la-aceleracion-de-la-deforestacion-en-los-ultimos-meses-de-2022-trae-desafios-a-la-politica-ambiental-del-nuevo-presidente-de-brasil/>
- Gómez López, A. J. (2015). Mitú. De "barracón" cauchero a capital de la comisaría. En A. López Gómez (ed.), *Pioneros, colonos y pueblos* (pp. 296-327). Bogotá: Centro Editorial de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Goulart, R. y Barbosa, R. (2021). Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, (15), 229-247. <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00491-8>
- Greenberg, G. (26 de agosto de 2022). How deforestation is pushing the Amazon to a climate tipping point. Greenpeace. <https://www.greenpeace.org/international/story/55359/amazon-rainforest-facts-deforestation-fires-climate/>
- Gudynas, E. (2017). Neo-extractivismo y crisis civilizatoria. En G. Ortega (coord.) *América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas* (pp. 29-54). Asunción: BASE IS. <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosConceptosPy2017.pdf>
- Gudynas, E. (5 de febrero de 2023). Riesgos globales, crisis ambientales y reformas del desarrollo. CLAES Ambiental. <http://ambiental.net/2023/02/riesgos-globales-crisis-ambientales-y-reformas-del-desarrollo/>
- Heck, C. (2014). *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

- Human Rights Watch (26 de agosto de 2020). Brasil: Incendios en la Amazonia afectan la salud de miles de personas. <https://www.hrw.org/es/news/2020/08/26/brasil-incendios-en-la-Amazonia-afectan-la-salud-de-miles-de-personas#:~:text=Los%20incendios%20en%20la%20selva,a%20menudo%20de%20forma%20ilegal>
- Infoamazonia (diciembre de 2018). La Amazonía saqueada. <https://minerialegal.amazoniasocioambiental.org/story>
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi (s.f.). La cuenca amazónica suramericana. <https://sinchi.org.co/region-de-la-organizacion-del-tratado-de-cooperacion-amazonica>
- Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC (2014). Cambio climático 2014. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra: IPCC. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC (marzo de 2023). Climate Change 2023. Synthesis Report Summary for Policymakers. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- Jacobs, M. (1991). Economía verde. Medio ambiente y desarrollo sostenible. Bogotá: Tercer Mundo y Ediciones Uniandes.
- Jones, K.; Lizcano, J. y Ramírez, M. F. (9 de noviembre de 2022). Bajo la superficie de la minería ilegal de oro en el Amazonas. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/bajo-superficie-mineria-ilegal-oro-amazonas/>
- Land is Life (mayo de 2019). Pueblos indígenas en aislamiento: territorios y desarrollo en la Amazonia y el Gran Chaco. Informe regional. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/RightToLand/PueblosIndigenasAislamiento.pdf>
- LATFEM (17 de marzo de 2021). Ríos Voladores en Amazonia: Sin bosques, no hay lluvias. <https://latfem.org/rios-voladores-en-amazonia-sin-bosques-no-hay-lluvias/>
- Matteucci, S. D. y Morello, J. (s.f.). Aspectos ecológicos del cultivo de la coca. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Coca.pdf

Monitoring of the Andean Amazon Project, MAAP (s.f.). Acerca de MAAP. <https://maaproject.org/acerca-d-maap/>

Monitoring of the Andean Amazon Project, MAAP (3 de noviembre de 2022). MAAP #168: Fuegos en la Amazonía 2022. https://maaproject.org/2022/Amazonia_fuegos/

Monitoring of the Andean Amazon Project, MAAP (27 de junio de 2023). MAAP #187: deforestación y fuegos en la Amazonía 2022. <https://maaproject.org/2023/Amazonia-2022/>

Monsalve, M. (7 de junio de 2023). Un estudio pionero mide los estragos de los incendios entre los indígenas: 230 víctimas en cinco años en la Amazonia. <https://elpais.com/america-futura/2023-06-07/los-indigenas-en-sudamerica-tienen-el-doble-de-riesgo-de-morir-a-causa-de-los-incendios-forestales.html>

National Geographic (s.f.). Amazon Deforestation and Climate Change. <https://education.nationalgeographic.org/resource/amazon-deforestation-and-climate-change/>

Neumann, R. (2004). Aptitud ecológica para el cultivo de coca (*erythroxylum* sp.) en el NOA. Sitio argentino de producción animal, Boletín Desideratum, 2(19). https://www.produccion-animal.com.ar/temas-varios/temas_varios/37-coca.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2022). World Drug Report. Illicit coca bush cultivation. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2022_annex.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (octubre de 2022). Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021. <https://idpc.net/es/publications/2022/11/colombia-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-2021>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (noviembre de 2022). Bolivia: monitoreo de cultivos de coca 2021. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_Monitoreo_de_cultivos_de_coca_2021.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (s.f). El derecho a la educación. <https://www.unesco.org/es/right-education#:~:text=La%20educaci%C3%B3n%20es%20un%20derecho,razones%20sociales%2C%20econ%C3%B3micas%20o%20culturales>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, y Organización de Estados Americanos, OEA (2007). Sistemas acuíferos transfronterizos en las Américas, evaluación preliminar. [https://www.oas.org/dsd/waterresources/projects/ISARM/Publications/ISARMAmericasLibro1\(spa\).pdf](https://www.oas.org/dsd/waterresources/projects/ISARM/Publications/ISARMAmericasLibro1(spa).pdf)
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA (s.f.). Nuestra Amazonia. <http://otca.org/la-amazonia/>
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA (2018). Agua subterránea para el suministro urbano: Evaluación de los Sistemas Acuíferos de la región de Leticia-Colombia. Aguas Amazónicas, 5(edición especial enero-marzo), 33-39. <http://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Aguas-Amazonicas-10-investigaciones-sobre-la-cuenca-hidrografica.pdf>
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA (2021). Atlas de vulnerabilidad hidroclimática de la región amazónica. Brasilia: OTCA. <http://otca.org/project/atlas-de-vulnerabilidad-hidroclimatica-de-la-region-amazonica/>
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (8 de diciembre de 2022). Las soluciones basadas en la naturaleza pueden generar 20 millones de nuevos empleos, pero se necesitan políticas de "transición justa". https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_863673/lang--es/index.htm
- Organización Panamericana de la Salud, OPS (s.f.). Mercurio. <https://www.paho.org/es/temas/mercurio#:~:text=Para%20la%20OMS%2C%20el%20mercurio,org%C3%A1nico%20presente%20en%20esos%20alimentos>
- Panel Científico por la Amazonía, PCA (2021a). Capítulo 21 en resumen. Bienestar humano e impactos sanitarios de la degradación de los ecosistemas terrestres y acuáticos. <https://www.laamazoniaquequeremos.org/wp-content/uploads/2022/01/Capitulo21-EnResumen.pdf>
- Panel Científico por la Amazonia, PCA (2021b). Informe de evaluación de Amazonía 2021. <https://www.laamazoniaquequeremos.org/wp-content/uploads/2023/04/230421-Part-I-ES-reduced.pdf>
- Patterson, P. (2017). Calentamiento global y cambio climático en Sudamérica. Revista Política y Estrategia, (130), 153-158.

Paz, A. (18 de mayo de 2023). La deforestación en Colombia disminuyó en un 10% en el 2022. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2023/05/deforestacion-en-colombia-disminuyo-en-2022-bosques/>

Plan de Acción. Pacto de Leticia por la Amazonia (6 de septiembre de 2019). <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/plandeaccionpactodeleticiaporlaamazonia.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (15 de julio de 2022). Producción limpia de oro para una Colombia libre de mercurio. <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/produccion-de-oro-libre-de-mercurio>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (2009). Informe GEA Amazonia Perspectivas del Medio ambiente en la Amazonia. Consultado el 13 de marzo de 2016 en: http://www.pnuma.org/deat1/pdf/geoamazonia_spanish_FINAL.pdf

Quintanilla, M.; Guzmán, A. y Josse, C. G. (2022). La Amazonia contrarreloj: un diagnóstico regional sobre dónde y cómo proteger el 80% al 2025. COICA, RAISG y Stand Earth. <https://coicamazonia.org/wp-content/uploads/2022/10/ok-diagramacion-espan%CC%83ol-2.pdf>

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, RAISG (s.f.a). Deforestación total RAISG. <https://www.raisg.org/es/mapas/#api>

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, RAISG (s.f.b). Minería ilegal en la Panamazonia. <https://mineria.amazoniasocioambiental.org/>

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, RAISG (s.f.c). Minería. <https://www.raisg.org/es/mapas/>

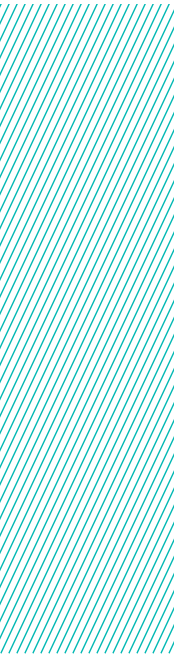
Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, RAISG (septiembre de 2022). Deforestación en la Amazonía al 2025: pasado y futuro de la deforestación en la Amazonía. https://infoAmazonia.org/wp-content/uploads/2023/03/DEFORESTACION-AMAZONIA-2025_21032023.pdf

Rojas Portacio, R. L. y Espinosa Osorio, J. A. (2020). Ecoturismo en el Amazonas: una gestión sostenible. Trabajo de grado en Administración de Empresas, Universidad El Bosque, Bogotá. <https://repositorio.unbosque.edu.co/handle/20.500.12495/3045>

- Sierra, Y. (23 de octubre de 2020). Partido de Evo Morales regresa al gobierno en medio de desastre ambiental en Bolivia. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2020/10/bolivia-luis-arce-evo-morales-elecciones-2020/>
- Sierra, Y. (2 de mayo de 2023). Bolivia perdió casi ocho millones de hectáreas de bosques y más de la mitad de la nieve de los glaciares en 37 años. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2023/05/bolivia-perdida-de-bosques-y-glaciares/>
- Soria Dall'Orso, C. A. (5 de septiembre de 2019). El aporte de la OTCA al bienestar de los pueblos indígenas. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. <http://otca.org/el-aporte-de-la-otca-al-bienestar-de-los-pueblos-indigenas/>
- Thompson, I. (s.f.). Focos incendios alertas deforestación concentran mismas áreas Amazonía. The Nature Conservancy. <https://www.nature.org/es-us/sobre-tnc/donde-trabajamos/tnc-en-latinoamerica/brasil/historias-en-brasil/focos-incendios-alertas-deforestacion-concentran-mismas-areas-am/>
- Trigoso Zagaceta, A. (2023). Minería ilegal en la zona de frontera Perú-Ecuador y su impacto en la seguridad nacional. *Revista Cuadernos de Trabajo*, (23), 65-78.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN. (s.f.). Soluciones basadas en la naturaleza. <https://www.iucn.org/es/nuestro-trabajo/soluciones-basadas-en-la-naturaleza>
- Vásquez, J. P.; Cenci, D.; Tybusch, J. y Estenssoro, F. (2022). La Amazonia en la geopolítica ambiental de Estados Unidos y el norte global. En F. Estenssoro y J. P. Vásquez (eds.), *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global: implicancias para América Latina* (pp. 257-286). Buenos Aires: CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88ff9.12>
- Vergara, A.; Arias, M.; Gachet, B.; Naranjo, L.G.; Román, L.; Surkin, J. y Tamayo, V. (2022). Informe Amazonía Viva 2022. Quito: WWF. <https://www.wwf.org.pe/?379881/Informe-Amazonia-Viva-2022>
- Zamudio, M. (21 de enero de 2016). Boliviana mona, la nueva y resistente hoja de coca que inunda el sur de Colombia. Vice news. <https://www.vice.com/es/article/nnpxbg/boliviana-mona-la-nueva-y-resistente-hoja-de-coca-que-inunda-el-sur-de-colombia>

Zanon, S. (21 de marzo de 2023). Deforestación en la Amazonía: pasado, presente y futuro. Infoamazonia. <https://infoAmazonia.org/es/2023/03/21/deforestacion-en-la-Amazonia-pasado-presente-y-futuro/>

Ziesler, R. y Ardizzone, G. (1979). Las aguas continentales de América Latina. Documentos Técnicos No.1. Copescal. Organización de las Naciones unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. <https://www.fao.org/3/ad770b/AD770B00.htm>



Conflicto armado: estrategias colectivas para una propuesta de seguridad ambiental para la Amazonia

***Rol central de las lideresas y los líderes defensoras/defensores
de derechos humanos***

Diana Marcela Bustamante Arango* y Andrea del Pilar García Cojín**

-
- * Abogada, licenciada en literatura, especialista en derecho privado, magíster en Defensa en DD. HH. y DIH ante organismos, tribunales y cortes internacionales, doctora en Humanidades. Docente de posgrados, investigadora junior de Colciencias y de la Red Alas. Defensora delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno en la Defensoría del Pueblo de Colombia. Contacto: diana.bustamante00@gmail.com y dbustamante@defensoria.gov.co
 - ** Psicóloga, especialista en Psicología Jurídica, magíster en Defensa en DD. HH. y DIH ante organismos, tribunales y cortes internacionales. Docente universitaria en pregrado y posgrados, actualmente asesora de la Delegada para la orientación y asesoría a las víctimas del conflicto armado interno en la Defensoría del Pueblo de Colombia. Contacto: andreap.garciac@konradlorenz.edu.co y adpgarcia@defensoria.gov.co

/// Introducción

La preocupación por la agenda ambiental se mantiene aún desde un enfoque antropocéntrico, a pesar de algunas reflexiones éticas que intentan trascender esa visión hacia una que se comprende menos en una protección instrumental y más en el respeto por la naturaleza como el gran ecosistema, líneas generales que se han esbozado desde el constitucionalismo andino. Es la vida en todas sus manifestaciones la que requiere el compromiso ineludible de estas generaciones que enfrentan el dramatismo de la crisis climática.

Si bien la crisis ambiental es el resultado de una confluencia de factores, la intervención humana ha hecho lo propio en esta degradación, una de las herencias oscuras de la modernidad, pero, en todo caso, la guerra acrecienta los factores de riesgo y el daño ambiental.

Por ello, pensar en la seguridad ambiental en un país en guerra implica valorar los impactos del conflicto armado, por un lado, pensando en el riesgo que generan para la población que termina siendo víctima en afectación de sus derechos fundamentales y, adicionalmente, los cambios en sus usos y costumbres que impactan los ecosistemas, pero, al mismo tiempo, valorar las acciones de esta población que se mantiene en resistencia, salvaguardando su vida e integridad, en exigibilidad de sus derechos, sin dejar de lado la preocupación ambiental como prioridad para la protección por la naturaleza, que a la vez es su hogar.

En este sentido, ocuparse de la seguridad ambiental en un país en guerra requiere de marcos interpretativos que permitan, a quienes toman decisiones, pensar la gobernanza como marco hermenéutico para construir una estrategia que permita encontrar soluciones que tengan

en consideración los valores y las prácticas de una diversidad de actores políticos y sociales, quienes interactúan en el marco de estructuras institucionalizadas y tanto de procesos estatales como preestatales.

En este sentido, siguiendo a Foyer (2010, citado por Pastrana y Lowe, 2020) se considera relevante tener en perspectiva que la gobernanza se caracteriza, en primer lugar, por un ejercicio de poder descentralizado, y en segundo lugar, por la valoración de los intereses disímiles, seguramente conflictivos, y cierta despolitización de la política nacional resultado de la tecnocracia.

De esta manera, un enfoque horizontal desde la gobernanza ambiental multinivel permite valorar las voces subalternas de las comunidades tradicionalmente ultrajadas por la desatención y cierta descalificación, en términos kantianos, de 'minoría de edad' en sus posturas, en cuanto posibilidades para enfrentar las situaciones que directamente las afectan, imposición de un paradigma estadocéntrico y ultraspecializado que en ocasiones genera acciones bien intencionadas que no resuelven los problemas públicos que afectan a las comunidades y, peor aún, les generan diferentes daños.

Es así como las víctimas del conflicto armado interno en zona de frontera se caracterizan por múltiples formas de opresión producto del mismo conflicto, como carencia de poder, marginación, violencia, imperialismo cultural y exclusión (Young, 1990).

Ahora bien, pensar en la seguridad ambiental requiere de la construcción de una estrategia que permita concretar los intereses nacionales, regionales y extrarregionales en torno a la protección de la Amazonia para consolidar el poder de Colombia como potencia media en la región y que, a la vez, garantice la existencia del pulmón del mundo. Dicha estrategia será mucho más pertinente para el bienestar de las comunidades que habitan la triple frontera si se realiza con quienes viven en estos territorios de manera ancestral.

Una de las recomendaciones presentadas por Pastrana y Lowe (2020) para mejorar la gobernanza multinivel ambiental en la Amazonia consiste, entre otras, en la necesidad de que los países de la subregión incorporen mecanismos de participación efectiva para las comunidades que han visto destrozados sus proyectos de vida como consecuencia de la degradación ambiental, actores locales líderes y lideresas ambientales víctimas del conflicto armado que pertenecen a las comunidades indígenas. Por ello, este capítulo responde a tal llamado y se ocupa por

conocer sus percepciones y, al mismo tiempo, las de comunidades campesinas sobre los retos de la gobernanza en su territorio para fomentar la seguridad ambiental.

El diseño de la estrategia desde el modelo de Lykee tiene tres componentes: los medios, los modos y los fines. A su vez, tres preguntas facilitan la formulación de la estrategia: "¿qué se debe hacer?, ¿cómo se hace? y ¿qué recursos se requieren para hacerlo de esta manera?" (Pastрана y Vera, 2020, p. 83). En este sentido, los medios son los recursos que apoyan el modo, los modos son el cómo y constituyen el diseño del método para alcanzar los fines, que serían los objetivos de la estrategia.

Así entonces, bajo el marco teórico de la gobernanza ambiental multinivel, este capítulo indaga por la propuesta de una estrategia de seguridad ambiental (esta es el fin) que tiene como contexto el conflicto armado no internacional; en el cómo hacerlo se propone la escucha de las voces subalternas¹ de las/los lideresas y líderes amazónicas/os, en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y la normatividad internacional que nos dan los recursos para alcanzar los fines en cuanto al diseño de la estrategia.

Desde este orden argumental, en primer lugar, se describen el contexto del conflicto armado en la región amazónica y la situación en la subregión después de la firma del Acuerdo de Paz con la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). A continuación, se presenta el contenido de la estrategia en primer lugar, el objetivo de la misma, la cual consiste en incluir las opiniones de líderes y lideresas a quienes visitamos para conocer sus percepciones en cuanto elemento clave de una estrategia de gobernanza multinivel. Para ello realizamos los días 3 y 4 de agosto de 2023, en Leticia, tres grupos focales con ocho líderes y lideresas defensores/as del medio de ambiente, en su mayoría campesinos y víctimas del conflicto armado interno, once líderes y lideresas indígenas de la etnia witoto y tres lideresas campesinas. Con estas personas conversamos sobre las siguientes preguntas: 1) ¿cuál es la importancia de los líderes y lideresas ambientales en la región?, 2) ¿cuáles son las barreras a las que se enfrentan al desarrollar su liderazgo?, 3) ¿qué garantías tienen para desarrollar su liderazgo?, 4) ¿qué ha significado la firma del Acuerdo de Paz para el desarrollo de sus actividades de liderazgo?, 5) ¿participaron

1 Las voces subalternas desde la teoría decolonial hacen referencia al reconocimiento de la diversidad desde las diferentes formas de opresión y las reivindicaciones etnocéntricas, clasistas y racistas.

de los encuentros regionales para la elaboración del Plan de Desarrollo? y 6) ¿sus voces fueron o han sido escuchadas por parte de los líderes políticos?

Posteriormente en el capítulo, se analizan los recursos con los que se cuenta para hacer posible la estrategia de seguridad ambiental: el Plan Nacional de Desarrollo, así como algunos elementos de la política exterior que en nuestro criterio promueven un camino óptimo para consolidar la estrategia. A continuación, se proponen los medios que consideramos permitirían consolidar la estrategia y, finalmente, se plantean los riesgos que amenazarían la estrategia.

/// Conflicto armado y Amazonia

El sur del país es la periferia. Guainía, Vaupés y Amazonas son los departamentos colombianos que conforman el área de frontera con Brasil. Sin embargo, la verde Amazonia ocupa el 42,3% del territorio continental del país y está conformada por los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare, Amazonas y Vaupés más una porción de los departamentos de Meta y Vichada. En relación con la Gran Amazonia, Colombia aporta el 6,8% (SIAT-AC, s.f.).

Con una baja densidad poblacional mayoritariamente indígena, el departamento de Amazonas no ha estado dentro de las prioridades de la administración central; de hecho, hoy solo cuenta con dos municipios: además de su capital Leticia, con el emblemático Puerto Nariño. Su ordenamiento territorial aún incluye, al igual que otros departamentos², las zonas no municipalizadas, situación que dificulta la oferta estatal.

A pesar de su riqueza biodiversa y de la bonanza del caucho durante el siglo XIX, que proyectó una Leticia con una infraestructura vial prometedora, como si se preparara para el futuro, Amazonas ha sufrido de la anomia estatal, baja cobertura en servicios públicos y difícil garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de su población, razones suficientes que para algunos fueron la causa principal del repliegue de los grupos al margen de la ley, como el M-19 en 1978 y las FARC-EP en los ochenta. Cabrera-Nossa (2012) adicionaría una consecuencia más, producto de la implementación de la estrategia militar estatal que combatió a la insurgencia en el interior del país: la migración a zona fronteriza por parte de la población amazónica.

2 Vaupés, Guainía, y San Andrés y Providencia.

La desatención estatal puede explicarse según Jaramillo, Mora y Cubides (1989) por la baja densidad poblacional, la falta de interés político y, en consecuencia, la carencia de comunicación entre Bogotá y la Amazonia, lo cual se refleja en ausencia de vías carreteables que conecten los centros urbanos e infraestructura de transporte en estos departamentos. Este contexto permitió la consolidación de las FARC-EP en el territorio durante la segunda mitad del siglo XX (1980-1990), al encontrar unas características geográficas del suelo aptas para el cultivo de coca por sus áreas de gran extensión y, desde luego, las condiciones socioeconómicas de la población que en situación de pobreza veía en la insurgencia una oportunidad para la obtención de ingresos, sumado a que era una zona desconocida para las Fuerzas Militares, lo cual generó ventajas estratégicas a la guerrilla (Trujillo, 2014).

De esta manera, las FARC-EP se consolidaron en el sur del país en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonas, inicialmente obteniendo réditos del narcotráfico, factor que les facilitó la financiación de su crecimiento durante la década de los noventa, y fortaleciendo sus estructuras militares en Guainía y Vaupés, producto de la minería ilegal (Rangel, 1999). La guerrilla actuaba en la región a través del Bloque Sur y sus frentes 1, 15, 16, 32, 48, 49, 52 y 63 (Trujillo, 2014).

La Ley 2 de 1959 reconoció a la Amazonia como una de las siete reservas forestales que tiene el país, con la finalidad de desarrollar la economía forestal y proteger los suelos, las aguas y la vida silvestre (artículo 1). Sin embargo, la lucha contra los cultivos de coca en el marco de las estrategias del Plan Colombia incluyó la fumigación de estas tierras con glifosato. Sin cumplir con la meta de erradicación cocalera, así fueron arrasadas especies vegetales y se esterilizaron los suelos; se generaron toxicidad aguda y muertes de ganado, aves y roedores; las fuentes hídricas se contaminaron hasta afectarlas para el consumo humano; y se causaron daños al bosque tropical, la flora, la fauna y sus ecosistemas, entre otras consecuencias (Trujillo, 2014).

Como es evidente con lo anterior, el conflicto armado colombiano ha causado afectaciones que han puesto en riesgo la seguridad ambiental al impactar directamente los ecosistemas. El Centro Nacional de Memoria Histórica valoró estos impactos y precisó que prácticas que van desde la voladura de oleoductos —habitual, sobre todo, en el norte del país— hasta la tala indiscriminada de árboles, la extracción de minerales y la alteración del cauce de los ríos, han afectado nuestra ecología. A ello se suman la erosión de las tierras por abandono o por su uso inadecuado

como consecuencias de los desplazamientos forzados y, de esta manera, la fractura del equilibrio entre el mundo y la naturaleza (CNMH, 2013).

Las zonas de frontera siempre han tenido una especial atención por parte de los grupos armados ilegales y los grupos armados transnacionales en la triple frontera Brasil, Colombia y Perú. Antes de la firma del Acuerdo de Paz, para las FARC-EP, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los paramilitares, las zonas de frontera constituyeron la forma de evadir la confrontación armada con las Fuerzas Militares.

Amazonia y Acuerdo de Paz

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera plantea, en su preámbulo, “una nueva visión de una Colombia en paz” que permita alcanzar una sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables, así como su biodiversidad (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Sin embargo, tras la firma del Acuerdo, suscrito con la extinta guerrilla de las FARC-EP en el año 2016, la deforestación se agudizó en la región y se acentuaron las amenazas y los riesgos para las personas que protegen la naturaleza. Hubo un aumento de prácticas insostenibles e ilegales para el manejo y uso de la tierra: ganadería extensiva, cultivos ilícitos, minería ilegal y explotación maderera.

La Defensoría del Pueblo de Colombia³ ha emitido ocho alertas tempranas, dos de inminencia⁴ y seis estructurales, desde el año 2018 en el departamento del Amazonas.

3 Ombudsman's Office of Colombia.

4 Las alertas de inminencia se emiten por la gravedad de la situación y la alta probabilidad de que se concrete un riesgo en un tiempo más corto y plantean acciones de prevención urgente. Las alertas estructurales son documentos de advertencia que se componen de los siguientes apartados: contexto de amenaza, vulnerabilidades y capacidades sociales e institucionales del territorio. Además, las recomendaciones están enfocadas en promover acciones disuasivas, prevención temprana, protección, política pública social y fortalecimiento organizativo e institucional.

Tabla 1. Alertas tempranas, 2018-2023

Número de alerta	Zonas	Tipo de alerta	Temas claves
026-18	La Pedrera, Leticia y Puerto Nariño (Amazonas)	Estructural	La violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos se inscribe en un escenario de riesgo de alcance nacional que tiene expresiones particulares a nivel territorial.
022-18	La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná y Puerto Santander (Amazonas)	Estructural	La alerta contiene un análisis sobre los territorios que pueden ser impactados por la presencia de grupos armados ilegales, lo cual afecta el normal desarrollo de las elecciones.
035-19	El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Leticia, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño y Puerto Santander (Amazonas)	Estructural	Las violaciones masivas a los derechos humanos y las infracciones al DIH que se materializan en los territorios son indicadores de la posibilidad de riesgo de que los ciudadanos se vean restringidos en su posibilidad de elegir y ser elegidos.
018-20	El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Leticia, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander y Tarapacá (Amazonas)		El escenario de riesgo se configura por la presencia y el accionar de actores armados no estatales y grupos armados de delincuencia organizada, y por cuenta de los efectos y las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19.
022-21	La Pedrera (Amazonas)	Inminencia	El actual contexto de amenaza y riesgo inminente deriva del tránsito de la facción disidente de las antiguas FARC-EP Frente Primero Carolina Ramírez, en las comunidades del área no municipalizada de La Pedrera, motivado por la intención de reclutar y vincular en sus filas a niños, niñas y adolescentes de este territorio.

Número de alerta	Zonas	Tipo de alerta	Temas claves
002-21	El Encanto, La Chorrera, Leticia, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño y Tarapacá (Amazonas)	Estructural	El escenario de riesgo se configura, principalmente, a partir del accionar de la facción disidente del Frente Primero de las antiguas FARC-EP, caracterizado por el dominio y control del territorio a lo largo de la cuenca del río Putumayo y hasta la subregión del Trapecio Amazónico y por la presencia del grupo de crimen organizado Sinaloa-La Mafia en mayor medida en la subregión del Eje Putumayo, y que se acompaña del accionar de grupos delincuenciales de menor envergadura.
004-22	El Encanto, La Pedrera, Leticia y Puerto Santander (Amazonas)	Estructural	Advierte sobre los riesgos relacionados con las conductas contra los mecanismos de participación democrática que, en el marco del conflicto armado y violencias conexas, puedan constituir violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad, las libertades políticas y civiles, así como al DIH, durante las jornadas electorales previstas para 2022.
019-23	El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, La Victoria, Leticia, Mirití-Paraná, Puerto Alegría, Puerto Arica, Puerto Nariño, Puerto Santander y Tarapacá (Amazonas)	Estructural	Avisa sobre riesgos a la vida e integridad personal de personas defensoras de DD. HH., líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos, y a las garantías de su labor, en 706 municipios y 16 áreas no municipalizadas de 32 departamentos del país.
017-23	La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná y Puerto Santander (Amazonas); Taraira (Vaupés)	Inminencia	El riesgo se deriva del tránsito, la presencia y la operación de las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, que se han hecho identificar como Frente Primero Carolina Ramírez y Frente Armando Ríos, ambas estructuras pertenecientes al llamado Estado Central Mayor (ECM) de las FARC.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Es importante señalar que en la última alerta temprana de inminencia (017-23) emitida por la Defensoría del Pueblo de Colombia, se advirtió sobre el elevado riesgo al que están expuestas las comunidades indígenas, en especial las del resguardo Yaigoje Apaporis. Asentadas en los departamentos de Vaupés y Amazonas, estas comunidades indígenas pertenecen a las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas del Amazonas (AATI) y se encuentran ubicadas en las áreas no municipalizadas⁵ de La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná y Puerto Santander, de la subregión denominada Eje Caquetá del departamento del Amazonas.

Las zonas anteriormente señaladas cuentan con fuerte presencia del Frente Primero Carolina Ramírez de las disidencias de las FARC, que se extiende desde el departamento del Putumayo y principalmente en las áreas no municipalizadas de la cuenca del río Caquetá en el departamento de Amazonas. El Sistema de Alertas Tempranas procedió a advertir riesgos en el área no municipalizada de La Pedrera tanto como en subregiones colindantes a las aquí alertadas, en los departamentos de Amazonas y Vaupés, por la reconfiguración de varias estructuras armadas después de la firma del Acuerdo Final de Paz y la dejación de armas por parte de las FARC-EP.

Los hechos victimizantes más reportados por las víctimas del conflicto armado son amenaza por la presencia y operación de las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP, que se han hecho identificar como Frente Primero Carolina Ramírez y Frente Armando Ríos, ambas estructuras pertenecientes al llamado Estado Central Mayor (ECM) de esta guerrilla; reclutamiento forzado de niños, niñas y jóvenes; homicidios sucedidos en áreas no municipalizadas, como La Pedrera; y riesgos para autoridades indígenas y procesos organizativos.

/// Una estrategia para la seguridad ambiental: la inclusión de las voces subalternas - resistencia de los/las líderes/lideresas ambientales

La seguridad es un concepto dialéctico que se contrasta a partir de su opuesto, la inseguridad; por tanto, es una representación subjetiva frente a una situación determinada. El sustantivo seguridad es una cualidad

5 Las áreas no municipalizadas son el 93% del área del departamento del Amazonas y la mayoría pertenece a comunidades indígenas, sometidas a gobiernos no indígenas bajo sus condiciones y reglas. Se conocen como áreas rurales o rurales dispersas.

del adjetivo seguro y significa certeza, conocimiento seguro y claro de algo (Real Academia Española, s.f.).

Cada vez es más difusa la alusión a la 'seguridad' y no siempre tenemos claridad acerca de a qué nos referimos cuando la abordamos, aunque es claro que ha sido un tema de la agenda política nacional e internacional. La seguridad hace parte de los fines del Estado, es una de las razones por las cuales nos hemos asociado. Sin embargo, lo que complejiza su abordaje es la comprensión de que esta se ha convertido en todo un dispositivo epistémico, es decir, que se manifiesta como un sistema estructural que articula poderes, problemas, representaciones y saberes (Da Agra, Quintas y Fonseca, 2002).

Por ejemplo, tener en cuenta la división Norte-Sur del sistema internacional identifica de manera diferente los problemas: si bien los países centrales han sido los causantes de la crisis climática, sus intereses han estado promovidos por la seguridad para las transnacionales domiciliadas en su territorio, pero con injerencia en la triple frontera; desde este punto de vista es la seguridad para quién.

Por otro lado, los países del Sur amazónico han logrado promover una agenda común en torno a la protección amazónica, pero continúan sus negociaciones desde posturas neoliberales y de afianzamiento de sus soberanías. ¿Cómo avanzar en instancias de cooperación multilateral que superen las buenas intenciones?

Las asimetrías de poder y, desde luego, los intereses entre los países de la cuenca amazónica y los países centrales son evidentes. Por ello, pensar en una estrategia de seguridad ambiental no es cuestión pacífica, sino que implica decidir en función de qué se quiere proteger.

Enfrentar la seguridad exige determinar en primera medida los riesgos. De manera lapidaria Beck afirmó que "la producción social de la riqueza va acompañada sistemáticamente de la producción social de riesgos" (1998, p. 25). Él define esta "nueva" sociedad bajo el paradigma de la sociedad del riesgo. Sostiene que los riesgos del final del siglo XX son la consecuencia de un modelo específico de producción caracterizado por un crecimiento exponencial de las fuerzas productivas en el proceso de modernización, en el que los riesgos liberados se desplazan hacia abajo mientras que, de manera inversa, la riqueza y su aseguramiento efectivo se desplazan hacia arriba; un modelo que, además, ha privilegiado una economía extractivista.

Para el caso de la Amazonia podemos referirnos tanto a los riesgos producto del conflicto armado y de actividades ilegales, como el narcotráfico, como a las políticas de seguridad nacional y transnacional implementadas para enfrentarlos, entre ellas la fumigación con glifosato y la llegada del pie de fuerza que al instalarse en el territorio afecta también los usos del suelo.

Los riesgos ambientales derivados del conflicto armado colombiano hace años se internacionalizaron y constituyen amenazas globales, supranacionales, dada la afectación en términos ambientales. Son riesgos producidos por la desigualdad social que generó una "política al servicio de los intereses de la élite, la exclusión social y la falta de opciones democráticas de oposición" (Fisas, 2010, p. 5).

Ahora bien, el paradigma de seguridad en el siglo XXI ha dado unos giros interesantes al incluir en las agendas los problemas que afectan a las zonas en las fronteras, pasando por el narcotráfico, los desastres naturales y ambientales como la deforestación, hasta el tráfico de armas, de personas, entre otros (Pastrana y Lowe, 2019, citados por Pastrana y Lowe, 2020).

La seguridad ambiental puede abordarse a partir de variables como "la escasez de recursos naturales, los intereses nacionales, los conflictos violentos y de esta manera analizarla desde un punto de vista más humano, introduciendo las variables de pobreza, conflictualidad Estado-sociedad, problemas de gobernanza y cooperación" (Veyrunes, 2008, p. 10).

En este sentido, las principales problemáticas que afectan la seguridad ambiental en la Amazonia son: 1) la actividad extractiva y la agricultura extensiva, actividades legales pero que amenazan la seguridad ambiental por la deforestación y contaminación de los recursos hídricos; 2) los tráficos transnacionales y las actividades ilegales tales como el narcotráfico que junto con el conflicto armado no internacional aparecen en las agendas de seguridad transfronterizas, también el contrabando de armas, flora y fauna, la delincuencia transfronteriza y la biopiratería, cuyas consecuencias son la destrucción del bosque y la contaminación de los ríos por el uso de químicos para la industria ilegal del narcotráfico (Veyrunes, 2008), así como la "solución estatal" a través de la fumigación para controlar los cultivos ilícitos.

Para el profesor de Flacso Guillaume Fontaine, son dos los principales problemas que aquejan a la Amazonia: el fracaso de la democracia y

los problemas de gobernanza (Fontaine y Narváez, 2007). En efecto, un Estado como el colombiano, que a pesar del Acuerdo de Paz con la extinta guerrilla de las FARC-EP aún continúa en seis conflictos armados (CICR, 23 de marzo de 2022), no logra satisfacer los mínimos requeridos para la democracia y el ejercicio de las libertades civiles y, peor aún, no cuenta con el andamiaje institucional para garantizar los derechos de la ciudadanía puesto que su estructura organizativa todavía tiene zonas no municipalizadas.

Las políticas de gobernanza ambiental en la región se han implementado en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica⁶ (OTCA). Al respecto, es importante recordar que dicha entidad fue creada en 1995 bajo los parámetros del Tratado de Cooperación Amazónica (1978). La última cumbre de OTCA fue en el año 2009 y desde esta fecha no existen acciones conjuntas de los ocho países que la conforman (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela).

Posteriormente, el Pacto de Leticia en 2009, impulsado por el expresidente de Colombia Iván Duque, que buscaba revitalizar la eficacia de los mecanismos de la OTCA mediante la promoción de acciones coordinadas entre los Estados amazónicos, excepto Venezuela que fue dejado por fuera de esta negociación, contra la deforestación y la minería ilegal, a la vez que impulsar la investigación científica para enfrentar fenómenos como los incendios forestales (Pastrana y Lowe, 2020) y, de manera reciente, el Acuerdo de Escazú⁷.

Sin embargo, en opinión de Pastrana y Lowe, todo ello ha sido un compromiso retórico desde una perspectiva neoliberal y de desarrollo sostenible que no ha logrado responder a la problemática de la región amazónica: “estas estructuras han servido más como herramientas de política exterior para algunos de los países amazónicos que como mecanismos de una cooperación profunda, vertical y horizontal, según se esperaba de una gobernanza multinivel efectiva” (2020, p. 39).

Por dicha razón, dentro de este análisis cobra especial importancia incluir las voces subalternas de los líderes y lideresas ambientales que viven en el Amazonas, en perspectiva de fortalecer una estrategia de gobernanza multinivel que valore sus cosmogonías e intereses vitales,

6 Aprobado en Colombia a través de la Ley 690 de 2001 y ratificado el 2 de agosto de 2002.

7 Aprobado en Colombia por la Ley 2273 de 2022, entrada en vigor internacional el 22 de abril de 2021.

apuesta que debe enfocarse en primer lugar en la materialización del Estado social de derecho en la región.

La Resolución A/RES/53/144 (Organización de las Naciones Unidas, 1999) reconoce el derecho a promover y procurar la realización de los derechos humanos y son titulares de esta obligación los líderes, las lideresas y quienes defienden los derechos humanos como elemento esencial para la existencia de una democracia duradera.

Los líderes y las lideresas ambientales son fundamentales porque dedican su vida a la conservación de la biodiversidad, para ellos y ellas sus territorios en disputa no son casuales accidentes geográficos representados en las montañas, la selva o los ríos, puesto que de manera ancestral les han atribuido significados de conformidad con su cosmogonía (CNMH, 2013).

Por ello, visitamos Leticia, Amazonas, donde realizamos grupos focales con 24 líderes y lideresas ambientales para escuchar sus percepciones frente a las barreras que enfrenta una estrategia de seguridad ambiental en el Amazonas, puesto que consideramos que para ello se requiere la inclusión de sus voces. Los Estados, las más de las veces, promueven soluciones distantes de las realidades de las comunidades, con enfoques occidentalizados, sin enfoque diferencial, étnico, ni territorial, que soslayan sus ritualidades o desconocen sus cosmogonías, sus valores e intereses.

Grupo de líderes y lideresas ambientales víctimas del conflicto armado

“¿Qué hay detrás de esta puerta verde?, abran la puerta verde y miren qué hay detrás”

“¿Qué pasó con la gobernabilidad?”

Respecto a las seis preguntas orientadoras discutidas en los grupos focales y planteadas en la introducción de este capítulo, los líderes y las lideresas ambientales, en especial campesinas, señalaron que no existen garantías para la defensa de los derechos ambientales y falta presencia del Estado, indicando que muchos lugares quedaron a merced de los grupos armados, con fuerte presencia de grupos de narcotráfico y acciones de minería ilegal, de modo que los ríos se han vuelto el lugar

donde desaparecen a las personas y las comunidades guardan silencio para proteger su vida.

Además, en el Amazonas existe una lucha histórica por las tierras entre campesinado y pueblos étnicos, los líderes y lideresas de los campesinos señalan sentirse vulnerables y al no contar con protección para ejercer sus liderazgos, advierten que tampoco tienen confianza en la institucionalidad.

Actualmente, afirman que existe un problema de migración interna de resguardos indígenas a cabeceras urbanas, para ello es fundamental revisar la migración y los planes básicos de ordenamiento territorial. Advierten también sobre el tráfico de fauna en la región amazónica, la contaminación del agua con los químicos usados por grupos del narcotráfico y que, como resultado de todo esto, el ambiente y la naturaleza sufren la violencia por parte de los actores armados.

Solicitan también una alerta transfronteriza con enfoque ambiental que se emita por la Defensoría del Pueblo de Colombia sobre la región de la Amazonia desde una mirada integral, para generar acciones de protección al ambiente y, a su vez, a las comunidades que la habitan, de la violencia que ejercen actores armados y grupos de narcotráfico.

Las lideresas y los líderes indicaron que el recurso económico y técnico de la cooperación internacional no llega a las organizaciones de base y que este sería fundamental para contar con un mayor apoyo en el ejercicio de su liderazgo. Concluyeron con una recomendación sobre la importancia de incluir los derechos ambientales como un elemento fundamental para alcanzar el derecho constitucional a la paz y así generar propuestas de reforestación y justicia ambiental, fortalecer a las entidades estatales como gobernación, alcaldía y el ministerio público en especial a la Defensoría del Pueblo. Así mismo, recordaron que "si no se cuida a la Amazonia, estaremos a puertas de un colapso ambiental" (líder víctima del conflicto armado, entrevista, 3 de agosto de 2023).

Por último, respecto al preencuentro presidencial celebrado entre Gustavo Petro y Lula Da Silva del mes de julio previo a la reunión en Belém do Pará, Brasil, en agosto de 2023, destacaron que faltó una mayor participación de las organizaciones de base, que estos encuentros deben ser más inclusivos, y que la participación en su mayoría fue de sociedad civil que no es de Leticia y desconoce las realidades del territorio.

Líderes y lideresas ambientales indígenas

“El ambiente es todo lo que tiene vida, fauna, flora, medio ambiente y los seres humanos”.

“Debemos tejer un nuevo canasto, más fuerte. Estamos cerca del final de una nueva era y esta nueva era depende de todos”.

Nos entrevistamos con indígenas de la etnia witoto, pueblo indígena de la Amazonia colombiana, quienes habitan las áreas no municipalizadas⁸. Al indagar sobre el ambiente y el territorio, señalaron que para ellos y ellas el territorio, según sus ancestros, tiene una parte intangible, otra tangible y una espiritual, y que su creador le asignó a cada pueblo un territorio de manera milenaria. Nos señalan también que debemos empezar una nueva era, que el ambiente y el territorio son como un canasto al que se le están dañando las fibras y que los habitantes de la Tierra debemos entender el lenguaje de la naturaleza: “unir el fuego con el agua” (líder indígena, entrevista, 3 de agosto de 2023). De manera metafórica expresan que la naturaleza se ha dañado, que la fibra del canasto se ha quebrado por el poder político, económico e ideológico y que las comunidades indígenas no son ajenas a esto.

Afirman que a veces sus gobernantes se han dejado llevar por ese poder y han dejado que el canasto se quiebre. Por eso afirman que en el momento “hay más energías negativas que luz” (líder indígena, entrevista, 3 de agosto de 2023) y que los gobernantes toman decisiones políticas con el pensamiento oscuro que llega a ellos; de ahí que se debe construir el canasto volviendo a las ideas originales. Resaltan la importancia de la educación, la seguridad, el deporte, la ética y la moral.

Mencionan sentirse preocupados por las nuevas generaciones, quienes ya no quieren hablar su lengua y no están respetando a los ancianos, los cuales tienen la sabiduría ancestral de sus pueblos. Se muestran preocupados porque algunos integrantes de su comunidad se han dejado llevar por la oscuridad; por eso, metafóricamente, resaltan que el canasto ya no resiste y se debe volver a tejer uno nuevo.

Los jóvenes, dicen preocupados, “se han dejado llevar por la naturaleza viva” y con esto los líderes y lideresas indígenas se refieren al consumo

8 Las áreas no municipalizadas comprenden el 93% del área del departamento de Amazonas, el 78% de Guainía y el 45% de Vaupés, “la mayoría de sus habitantes pertenecen a comunidades indígenas, pero están sometidas a gobiernos no indígenas, bajo condiciones y reglas que fueron establecidas para los demás territorios” (Duque Cante, 2020, pp. 111-112).

de la marihuana y el alcohol (líder indígena, entrevista, 3 de agosto de 2023). Los grupos armados han empezado a permear a las comunidades indígenas, de modo que los entrevistados llaman la atención frente al reclutamiento forzado de niños y jóvenes que están viviendo sus comunidades, así como manifiestan su preocupación por los suicidios de jóvenes en sus comunidades debidos a las situaciones anteriormente mencionadas.

Adicionalmente, dicen que el hombre blanco no entiende que si ellos talan árboles es para sembrar frutas y verduras para la alimentación de sus comunidades, y que, aunque lo hacen en baja proporción, ellos también reforestan. Las comunidades quieren que se legalice y se transite a las entidades territoriales indígenas, lo cual conduciría a una nueva era en la que se respeten sus decisiones, usos y costumbres. Cualquier decisión, destacan, debe tomarse con consulta previa y con la presencia de las comunidades porque, como ya se ha mencionado, sus gobernantes se han dejado afectar con los tres poderes y así han tomado decisiones que afectan a sus comunidades. En este sentido, una estrategia de seguridad ambiental, en sus palabras, requiere escuchar a las comunidades: “si queremos proteger el medio ambiente, debemos escuchar a los indígenas; no solo a los representantes [de las comunidades], consultar con sus bases” (líder indígena, entrevista, 2 de agosto de 2023).

Respecto a la disputa por los territorios con las comunidades campesinas y afros de la zona, señalaron que ellos respetan el territorio de cada grupo y que no pueden compartir el suyo. Finalmente, mostraron su preocupación por los bonos de carbono⁹, solicitan pedagogía respecto a este tema para que puedan tomar decisiones que no afecten a su comunidad y requieren la implementación del Sistema de Salud Interétnica y del Sistema Nacional Ambiental¹⁰.

Lideresas campesinas (las voces de las mujeres)

Las lideresas muestran su preocupación por la situación de seguridad en la triple frontera, donde esta violencia tiene un impacto desproporcionado para las mujeres, y señalan que “están pasando muchas cosas,

9 El impuesto nacional al carbono se creó en 2016 por medio de la Ley 1819 para cumplir la meta de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel nacional.

10 Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, el Sistema Nacional Ambiental es un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones, que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales.

hay miedo, silencio, lo cual hace que exista una menor defensa del medio ambiente" (lideresa campesina y ambiental, entrevista, 3 de agosto de 2023).

Describen que las autoridades observan lo que pasa y no hacen nada, hay un aumento de consumo de sustancias psicoactivas en niñas y niños indígenas, desestructuración cultural y suicidios en las comunidades nativas¹¹. No hay datos claros de todo lo que está pasando porque son territorios no municipalizados, donde las entidades no hacen presencia por la lejanía y los costos altos para llegar a estos territorios, con fuerte presencia de narcotráfico, fosas comunes y confrontaciones entre los grupos armados ubicados especialmente en la frontera peruana y colombiana. A ello se suman amenazas contra los administradores de los parques nacionales naturales y trata de personas en la triple frontera por capos del Clan del Golfo y del Cartel de Sinaloa, todo recrudecido después de la pandemia, con un aumento de la deserción escolar y la presencia del Frente 1º de las disidencias de las FARC desde el kilómetro 25, en Leticia. Señalan estas lideresas la importancia de mayor presencia del Estado, porque se sienten solas para poder hacer resistencia y defensa ambiental en el territorio.

En este sentido, conforme a la estrategia de seguridad ambiental que se propone, se deben incluir las voces de las bases que habitan los territorios de la triple frontera, puesto que estas no confían en los gobernantes; en su criterio, ellos superponen sus intereses económicos sobre los beneficios colectivos.

/// Los recursos: Plan Nacional de Desarrollo y protección de la Amazonia

Contar con una política de gobierno que formuló como lineamiento principal que Colombia sea "una potencia mundial de la vida", constituye un avance en relación con la disposición de los recursos que requiere el diseño de una estrategia de seguridad ambiental que incluya la percepción de las comunidades que habitan la región amazónica.

Según Susana Muhamad, ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible del gobierno de Gustavo Petro, en intervención ante los medios de comunicación:

11 Así ha sido reportado por los medios de comunicación. Ver EFE (8 de agosto de 2023).

La deforestación disminuyó en la Amazonía un 34%, señalando un aumento de la financiación en 600.000 millones de pesos en 20 años para la Amazonía, resaltando la importancia de la modificación del código de minas y de la importancia de hacer presencia en estas zonas de turismo ecológico (*Noticias Caracol*, 4 de agosto de 2023).

El gobierno de Gustavo Petro contempla en su Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia, potencia mundial de la vida*, una política de paz total, bajo la cual se impulsa un Estado de derecho con justicia social y economía ambiental, cuyo eje central es la protección de la vida (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Esta herramienta de gestión tiene tres propósitos centrales:

1. Reducir la violencia armada a través de mecanismos dialógicos y de rendición de cuentas con transformaciones territoriales.
2. Atender las necesidades económicas, sociales, culturales, pero también ambientales de los colombianos, respondiendo a las comunidades rurales y urbanas, sacando las armas de la política y de la economía.
3. Implementar una política de seguridad, respondiendo a un enfoque de las operaciones de inteligencia.

Uno de los cinco ejes del Plan de Desarrollo es el medio ambiente, cuyos protagonistas son precisamente las asociaciones campesinas e indígenas; esta decisión implica una valoración de sus percepciones e intereses. El cuarto eje, denominado *Transformación productiva, internacionalización y acción climática*, señala que para “consolidar a Colombia como potencia mundial de la vida, el desarrollo económico del país y la sostenibilidad social y ambiental no pueden seguir siendo asumidos como procesos independientes” (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 139).

Todo esto de la mano de la entrada en vigor del ya referido Acuerdo de Escazú. Este tratado internacional para América Latina y el Caribe es fundamental porque incluye disposiciones sobre los derechos de quienes defienden el ambiente y la vida, y la participación de la sociedad en decisiones relacionadas con este.

Dentro de la política exterior para enfrentar la crisis climática y la pérdida de biodiversidad se buscan recursos de cooperación para intensificar la preservación de la Amazonia, la propuesta del Gobierno

(Departamento Nacional de Planeación, 2023) es canjear la deuda pública por la conservación de los ecosistemas y el desarrollo de la bioeconomía, así como el fortalecimiento de los centros nacionales de atención en frontera (CENAF) y los centros binacionales de atención en frontera (CEBAF).

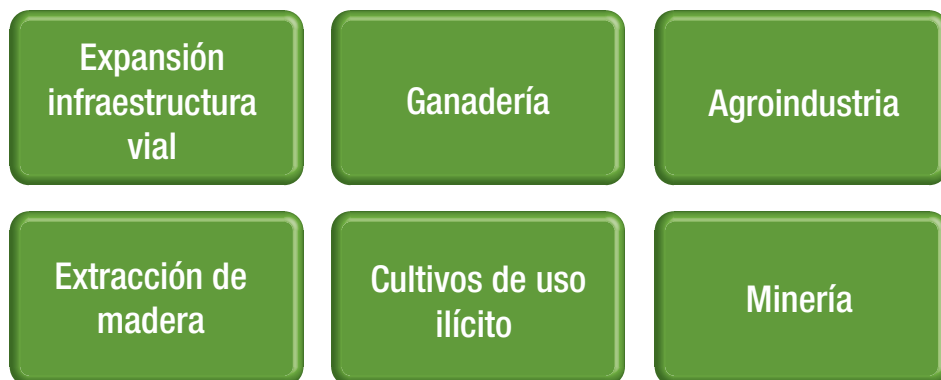
Para el actual Gobierno, la Amazonia colombiana es valorada como un área ambiental estratégica, sin embargo, comprende que los territorios étnicos son los más afectados por la deforestación relacionada “con la extracción ilícita de minerales, contaminando fuentes hídricas con metales pesados como el mercurio y el cianuro, causando impactos ambientales” (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 251). Esto sumado a la presencia de grupos armados ilegales y la ausencia del Estado, de allí que sea de vital importancia el avance en su política de paz total para mitigar los efectos del conflicto armado en los territorios, recuperar la gobernabilidad y garantizar la seguridad para las comunidades lastimadas.

Según el documento *Arco de deforestación abril 2021 a marzo de 2022* (USAID, Rainforest Foundation Norway, NICFI, Embajada de Noruega, Andes Amazon Fund e ICN, 2022), los resguardos más golpeados por la deforestación son: el resguardo indígena Llanos del Yarí Yaguara, el cual concentró 60% de la deforestación a causa, principalmente, del avance y la apertura de vías, la ampliación de lotes para ganadería y la presencia de cultivos ilícitos; y el resguardo indígena Nukak Makú, que concentró el 20% de la deforestación, cuyas causas son lotes de ganadería y nuevos cultivos de uso ilícito. Es importante señalar que estas comunidades cuentan con medidas cautelares para la restitución de sus derechos.

Ahora bien, dentro del Plan de Desarrollo se encuentra la elaboración por parte del Gobierno de una política nacional para el desarrollo y la integración fronteriza, con el fin de superar las brechas y garantizar el mejoramiento y el adecuado desarrollo socioeconómico.

Al respecto, es importante señalar que, para la construcción del Plan de Desarrollo, el gobierno de Gustavo Petro realizó los diálogos regionales vinculantes, los cuales fueron espacios donde la ciudadanía participó de manera amplia para que el Gobierno recibiera las propuestas de acción de las necesidades de las personas que habitan todos los municipios.

Figura 1. Causas de la deforestación



Fuente: elaboración propia con base en información de USAID, Rainforest Foundation Norway, NICFI, Embajada de Noruega, Andes Amazon Fund e ICN (2022).

En el caso del Amazonas, se realizó dicho encuentro el 1º de octubre de 2022 con más de 450 habitantes de dos municipios y nueve áreas no municipalizadas del departamento. Las propuestas realizadas por esta comunidad se enfocaron en fortalecer la producción de productos alimenticios propios del Amazonas, salud para los habitantes de la región, transición energética, calidad de la educación en estudiantes rurales, visibilización de las comunidades indígenas, derechos de las mujeres, oferta académica ilimitada, nutrición de la primera infancia y canasta familiar (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Al ser la Amazonia uno de los pilares del plan de gobierno de Gustavo Petro, una de las prioridades es la coordinación de una agenda conjunta entre los países con territorio amazónico para preservar la selva tropical más grande del mundo.

En esa misma línea, los presidentes Gustavo Petro y Lula da Silva tuvieron un preencuentro en Leticia, el 8 de julio de 2023, como adelanto al encuentro de los países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, que se llevó a cabo en Belém do Pará, Brasil, el 8 y 9 de agosto de 2023. A ese encuentro asistieron los países miembros del Arco Amazónico, uno de los puntos tratados más alarmantes fue la deforestación y se ahondó en los principios de esta organización.

Según una noticia publicada en el portal *France 24*, dentro de los temas tratados en esta reunión bilateral estuvieron la protección de la biodiversidad, la lucha contra la deforestación y la protección de la Amazonia contra la minería ilegal; ambos líderes solicitaron a los países

más ricos que contribuyan al fondo para la preservación de los territorios amazónicos, ya que esta gran selva es clave para la mitigación del cambio climático de todo el mundo (Caro Jiménez, 9 de julio de 2023).

Ahora bien, al encuentro celebrado en Belém do Pará, en Brasil, del 4 al 6 de agosto del presente año “Unidos por Nuestros Bosques”, el presidente Petro asistió junto con el canciller Álvaro Leyva Durán, la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible Susana Muhamad y el director administrativo de la presidencia Carlos Ramón González, donde quisieron impulsar que la Declaración de Belém do Pará describiera de manera explícita todos los compromisos de los países miembros de la OTCA, cuyos temas principales propuestos fueron: la creación de un tribunal de justicia ambiental para proteger la Amazonia, detener la deforestación, la extracción ilegal de minerales y la ampliación de la frontera extractivista, así como resaltar la importancia de la interconexión de los biomas andino y amazónico como base de la restauración y protección de la selva y de los ríos. Finalmente, reconocer que los pueblos indígenas y las poblaciones tradicionales y locales deben tener una participación plena y efectiva en todos los procesos enmarcados en la Declaración.

**Figura 2. Aspectos del Plan de Desarrollo 2022-2026
“Colombia una potencia mundial de la vida” relevantes para la Amazonia colombiana**



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, dicha reunión tuvo varios sinsabores. Según la información revisada en los medios de comunicación, se evidenció que hubo desacuerdos entre los gobernantes frente a las propuestas sobre cero deforestación para 2030, minería ilegal y petróleo.

Desde el Estado colombiano el presidente Gustavo Petro ha sido claro anunciando que su Gobierno impulsará el próximo año la adopción de un documento CONPES, mediante el cual se implementará el fondo para salvaguardar la biodiversidad e impulsar la revitalización de la selva amazónica, mecanismo que tendrá en 2023 una partida inicial de 600 mil millones de pesos del presupuesto nacional (Presidencia de la República, 26 de octubre de 2022).

Es importante señalar que en el gobierno de Iván Duque se expidió el documento CONPES 4021 de 2020, *Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*, en el cual se establecieron cuatro líneas estratégicas para alcanzar el cumplimiento de la meta de deforestación para el año 2030. Esta herramienta estratégica a diez años (2020-2030) focaliza

Acciones previstas bajo la Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), se articula con la Sentencia STC 4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia Amazonía sujeto de derechos y está alineada con los compromisos internacionales del país como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la implementación del Acuerdo de París sobre cambio climático, y las metas de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) (Dirección General del Departamento Nacional de Planeación, 2020, p. 4).

Conforme a lo anterior, es importante recordar que en su intervención ante la 77ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Gustavo Petro llamó la atención de los Estados parte señalando que:

Destruir la selva, el Amazonas, se convirtió en la consigna que siguen Estados y negociantes. No importa el grito de los científicos bautizando la Selva como uno de los grandes pilares climáticos. Para las relaciones del poder del mundo la selva y sus habitantes son los culpables de la plaga que las azota. A las relaciones de poder las azota la adicción al dinero, a perpetuarse, al petróleo, a la cocaína y a las drogas más duras para poder anesthesiarse más (Presidencia de la República, 20 de septiembre de 2022, párr. 10).

Con su discurso hizo un llamado a los Estados a transformar la “irracionalidad de su poder mundial” y a “acabar con la irracional guerra contra las drogas” y les pidió apoyar la selva amazónica para salvar la vida de la humanidad en el planeta, aportando a la financiación del fondo de la revitalización de las selvas (Presidencia de la República, 20 de septiembre de 2022).

En consonancia a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en la sentencia STC 4360 de 2018, cuyo magistrado ponente fue Luis Armando Tolosa Villabona, falló a favor de un grupo de 25 niñas, niños y jóvenes, a saber:

Un grupo de 25 niños, niñas, adolescentes y jóvenes adultos [...] entre 7 y 25 años, que viven en ciudades que hacen parte de la lista de ciudades de mayor riesgo por cambio climático [...] con una esperanza de vida de 78 años en promedio (75 años para los hombres y 80 para las mujeres), motivo por el cual espera[n] desarrollar [su] vida adulta entre los años 2041-2070 y [su] vejez desde el año 2071 en adelante. En esos periodos de tiempo, según los escenarios de cambio climático presentado por el Ideam, se espera que la temperatura promedio en Colombia aumente 1,6 °C y 2,14 °C, respectivamente (Corte Suprema de Justicia, 2018).

En su sentencia, la Corte explicó que tanto en el Acuerdo de París como en la Ley 1753 de 2015 existen compromisos nacionales e internacionales para reducir la tasa de deforestación en la Amazonia colombiana a cero para el año 2020, advirtiendo que la deforestación no solo tiene efectos en la región sino también en el ecosistema del resto, de modo que en dicha providencia ordenó un plan de acción a corto, mediano y largo plazo para contrarrestar la deforestación haciendo frente a los cambios climáticos.

/// ¿Cómo implementar la estrategia?

El paradigma de la gobernanza ambiental multinivel implica entender, en un primer momento, que los Estados no son los únicos protagonistas de los escenarios transfronterizos, sino que existen otros actores globales, del sector privado, público, organizaciones no gubernamentales y actores locales, que estos últimos habitan la triple frontera y tienen características pluriculturales, pues son indígenas de distintas etnias, comunidades afros con sus propias particularidades y campesinos.

Lo anterior implica que la estrategia de gobernanza ambiental multinivel tiene un gran reto en la medida en que debe incluir abordajes diferenciales, étnicos y territoriales para que se identifiquen sus valores e intereses y luego generar articulaciones entre ellos y los demás actores. Siempre teniendo en cuenta que cada actor tiene valores disímiles que orientan sus intereses y que deben ser considerados para garantizar el éxito de la estrategia de seguridad ambiental.

Por lo tanto, las comunidades que habitan la zona de la triple frontera no pueden entenderse como un solo actor local, sino como una pluralidad de actores locales con sus propias cosmogonías. En nuestro criterio, justamente pensar como un todo homogéneo a las comunidades que habitan la zona de frontera ha sido un problema de las intervenciones estatales de la gobernanza tradicional.

En segundo lugar, la gobernanza ambiental debe entenderse menos como meros regímenes internacionales y más como un proceso social conformado por un contexto histórico y unas realidades ambientales que requieren la definición de objetivos de seguridad ambiental bajo una perspectiva posneoliberal, que tome como punto de partida los valores de las comunidades que siempre han sido receptoras de los daños ambientales, puesto que sus intereses deben verse reflejados en su buen vivir.

Si bien a la fecha existen varias estructuras de gobernanza ambiental en el marco tanto del sistema de Naciones Unidas como en el ámbito regional, estos mecanismos deben interactuar con la diversidad y pluralidad de las comunidades que habitan la zona; es impensable que el siglo XXI anteponga un modelo económico extractivista al bienestar de las personas.

Resulta evidente que si previo a las anteriores consideraciones, la gobernanza ambiental multinivel tenía una serie de retos graves, incluir la estrategia que se propone en este capítulo lo complejiza aún más. Sin embargo, en nuestro criterio, el cambio de paradigma desde la perspectiva crítica y decolonial exige otro tipo de compromisos por parte de todos los actores que intervienen, tanto del sector público como del privado.

Para ello, entonces, se requieren diálogos participativos en los territorios de la triple frontera entre las comunidades y organizaciones de base, así como con las grandes empresas, para construir una estrategia

de seguridad ambiental que negocie los intereses desde un enfoque de ganar-ganar.

De manera paralela, la Defensoría del Pueblo colombiana podría trabajar articulada con sus homólogas fronterizas para emitir una alerta ambiental trinacional, en la cual se estimen los riesgos ambientales que enfrentan tanto los ecosistemas como las comunidades que los habitan y así marcar la hoja de ruta para fortalecer los diálogos de una gobernanza multinivel.

Así mismo, es claro que el Estado colombiano tiene el gran desafío de fortalecer su presencia en las zonas de frontera y no exclusivamente desde el enfoque militarista sino, por el contrario, a través de la negociación con las comunidades frente a la necesidad de legalizar las zonas no municipalizadas y garantizar el acceso a los DESC. También debe avanzar en la implementación de acciones urgentes para garantizar la seguridad de las/los lideresas/líderes ambientales, quienes contribuyen a la protección de la biodiversidad.

Por su parte, los países que conforman la triple frontera deben tener una mayor presencia estatal y desarrollar una estrategia integral para la protección de las comunidades, en especial las ubicadas en territorios no municipalizados.

Dicha estrategia debe incluir propuestas a nivel económico como: 1) el incremento del valor del PIB por extracción de petróleo y deforestación debe restar a la contabilización de la generación neta de riqueza, porque constituye un gasto de recursos naturales; 2) reconocer el capital natural como medición de riqueza del país, según fue señalado en la sentencia STC 4360 de 2018, debido a que futuras generaciones no disfrutarán de un nivel de vida igual al de las actuales; y 3) fortalecer económicamente a las entidades territoriales para que no dependan del presupuesto nacional.

/// Conclusiones

La preocupación ambiental constituye uno de los nuevos temas de la agenda global del siglo XXI, la cual ha sido objeto de acuerdos multilaterales, regionales y globales, que han promovido unos mecanismos de cooperación interestatales desde un enfoque neoliberal y sustentado en la lógica del desarrollo sostenible. Esta es quizá la mayor dificultad puesto que las agendas estatales han priorizado un modelo de economía

extractivista que no ha permitido profundizar en la protección ambiental, menos aún en incluir los intereses de las comunidades.

Desde este orden de ideas, la gobernanza ambiental ya existe promovida por los Estados que conforman el Arco Amazónico y con respaldo de la agenda global, sin embargo, el dilema es comprender cuál es el alcance en términos de seguridad ambiental para enfrentar los diferentes riesgos.

Es un dilema en la medida en que el concepto de seguridad ambiental depende de los poderes e intereses de quienes intervienen. Por ello, uno de los retos que se plantea desde la gobernanza ambiental multinivel implica asumir una postura crítica y posneoliberal, que en clave decolonial promueva los intereses del Sur global, incluyendo los valores y cosmogonías de las comunidades étnicas pluriculturales y campesinas que habitan la triple frontera.

Por lo anterior, los retos de la gobernanza ambiental multinivel exigen redefinir los presupuestos conceptuales de seguridad ambiental, privilegiando la vida en todas sus expresiones, entendiendo la naturaleza en unidad con la vida. Lo anterior implica necesariamente un cambio de paradigma.

Una estrategia así requiere pensarse en los recursos y una metodología para lograrlo. Desde la perspectiva del Estado colombiano se cuenta con los recursos para ello, quizá el más relevante sea la llegada al poder de un gobierno de izquierda que asumió como bandera la causa ambientalista expresada en la sustitución de las energías tradicionales por unas renovables y el aumento presupuestal para la protección de la biodiversidad, la metodología de los diálogos vinculantes en la formulación de su Plan Nacional de Desarrollo y, desde luego, con el impulso y la posterior ratificación del Acuerdo de Escazú.

Por ello, el Estado colombiano puede fortalecer su papel como potencia de segundo orden en la región, al liderar un cambio estratégico en la percepción de la seguridad ambiental amazónica.

En relación con los medios para lograr la estrategia, se proponen varias acciones desde el diseño de una metodología con enfoque diferencial, étnico y territorial, que fundamente previamente los diálogos con las comunidades de la triple frontera, en el entendido de su diversidad y pluralidad, que decante sus intereses vitales y promueva espacios de

consenso con otros actores locales de las zonas de frontera peruana y brasileña y, a la vez, que concierte con los intereses privados y públicos.

También se considera determinante la participación de los ministerios públicos de los tres países, para elaborar diagnósticos que apunten a precisar una hoja de ruta en clave de derechos con la cual orientar la acción intergubernamental.

Según el modelo de Lykee, toda estrategia tiene unos riesgos que deben ser contemplados. En criterio de las autoras podrían ser tres: 1) el fracaso de la política doméstica de paz total, lo cual agravaría la ya de por sí ausencia de gobernabilidad en el territorio; 2) el mantenimiento de un modelo económico extractivista en los países que conforman el Arco Amazónico; 3) la superposición de los intereses privados sobre el buen vivir de los pueblos amazónicos; y 4) la ausencia de consenso entre las comunidades plurales que habitan la triple frontera.

/// Recomendaciones

- A los Estados que comparten la frontera con Colombia, Perú, Ecuador y Brasil: comprender la necesidad de un cambio epistemológico en la valoración de las comunidades que habitan la triple frontera, porque no conforman un solo actor local, sino una pluralidad de actores locales con sus propias cosmogonías. Las comunidades no son un todo homogéneo que habita la zona de frontera, sino que, por el contrario, existe una diversidad de cosmovisiones que deben ser tenidas en cuenta en cualquier proceso de diálogo y gobernanza.
- Al Gobierno nacional en cabeza de la Cancillería: la constitución de una comisión binacional conformada por las autoridades administrativas de los distintos países de la triple frontera y a la que sean invitados representantes de las comunidades víctimas del conflicto armado de la subregión.
- Al Ministerio del Interior en articulación con la Cancillería: la coordinación binacional con sus homólogos para garantizar la implementación del Acuerdo de Escazú, en relación con la protección de los líderes y lideresas ambientales, y garantizar su participación pública en los debates.
- A las entidades territoriales locales y departamentales: la coordinación para la creación de un protocolo que permita la identificación y

participación directa de los líderes y lideresas que representan a las comunidades en la zona de conflicto.

- A los líderes y lideresas: que generen estrategias de coorganización con otras comunidades disímiles, con el objetivo de identificar puntos comunes de interés para avanzar en la seguridad ambiental.

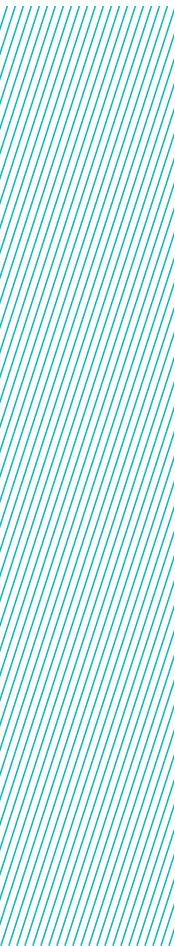
Referencias

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Cabrera-Nossa, I. A. (2012). Frontera colombo-brasilera: persistencia del conflicto armado y alcances de las estrategias de seguridad. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2(2), 11-17. <https://www.srg.com.co/bcsr/index.php/bcsr/article/view/58>
- Caro Jiménez, H. (9 de julio de 2023). Lula y Petro trazan la senda de la Cumbre Amazónica con un encuentro en el sur de Colombia. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230709-lula-y-petro-trazan-la-senda-de-la-cumbre-amaz%C3%B3nica-con-un-encuentro-en-el-sur-de-colombia>
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH (2013). *Los impactos y daños causados por el conflicto armado en Colombia. Capítulo IV*. https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/pdfs-agosto2013/basta-ya-cap4_258-327.pdf
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR (23 de marzo de 2022). *Colombia: vivir a la sombra de los conflictos armados*. <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20an%C3%A1lisis,la%20vida%20de%20las%20personas>
- Da Agra, C.; Quintas, J. y Fonseca, F. (2002). De la seguridad democrática a la democracia de seguridad: el caso portugués. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (11), 177-196. <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/135135>
- Defensoría del Pueblo (2023). *Alertas tempranas*. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/?orden=&criterioBusqueda=amazonas&anioBusqueda>
- Departamento Nacional de Planeación (2022). *Diálogos regionales: Leticia. Amazonas, tienes la palabra. Gobierno escucha*. <https://dialogosregionales.dnp.gov.co/asi-van-los-dialogos/Paginas/Leticia.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

- Dirección General del Departamento Nacional de Planeación (2020). *Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>
- Duque Cante, N. (2020). *El papel de la categorización territorial en la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia*. Proyecto de grado en el Doctorado en Modelado en Política y Gestión Pública, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/17292/Tesis%20consolidada%20Naid%C3%BA%20Duque%20Cante%20Version%20final%203%20de%20noviembre%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- EFE (8 de agosto de 2023). Reportan casi 70 intentos de suicidio en departamento amazónico de Colombia en 2023. Swissinfo. https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-suicidio_reportan-casi-70-intentos-de-suicidio-en-departamento-amaz%C3%B3nico-de-colombia-en-2023/48721684
- Fisas, V. (2010). El proceso de paz en Colombia. *Quadernos de Construcción de Pau*, No. 17. <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/import/escolaculturapau/ecp0022.pdf>
- Fontaine, G. y Narváez, I. (2007). Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador. En *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía* (pp. 13-31). Ecuador: Flacso
- Jaramillo, J. E.; Mora, L. y Cubides, F. (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Noticias Caracol (4 de agosto de 2023). *Susana Muhamad, ministra de Ambiente, habló de sus logros y retos tras primer año del gobierno Petro*. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/susana-muhamad-ministra-de-ambiente-hablo-de-sus-logros-y-retos-tras-primer-ano-del-gobierno-petro-rg10>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/proceso-paz-farc-acuerdo-final.pdf#search=SIVJRN>

- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1999). *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, grupos e instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas*. A/RES/53/144, Resolución Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/92/PDF/N9977092.pdf?OpenElement>
- Pastrana, E. y Lowe, L. A. (2020). Desafíos de la gobernanza de la Amazonía en el siglo XXI: una perspectiva teórica y práctica. En E. Pastrana Buevas y N. Stopfer (eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 17-41). Bogotá: KAS y ESAP.
- Presidencia de la República (20 de septiembre de 2022). *Discurso del Presidente Gustavo Petro ante la 77ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, ONU*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Discurso-del-Presidente-Gustavo-Petro-ante-la-77-Asamblea-General-de-la-Org-220920.aspx>
- Presidencia de la República (26 de octubre de 2022). *Colombia avanza hacia la justicia ambiental y la protección de la selva amazónica*. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-avanza-hacia-la-justicia-ambiental-y-la-proteccion-de-la-selva-ama-221026.aspx>
- Rangel, A. (1999). Las FARC-EP. una mirada actual. En M. Deas y M. V. Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma.
- Real Academia Española (s.f.). *Diccionario*. <https://www.rae.es/>
- Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana, SIAT-AC (s.f.). *La Amazonia colombiana*. <https://siatac.co/la-amazonia-colombiana/>
- Trujillo, H. F. (2014). Realidades de la Amazonía colombiana: territorio, conflicto armado y riesgo socioecológico. *Revista ABRA*, 34(48), 63-81. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/abra/article/view/37752/34658>
- USAID, Rainforest Foundation Norway, NICFI, Embajada de Noruega, Andes Amazon Fund, IUCN (2022). *Arco de deforestación amazónico*. <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2022/07/arco-deforestacion-abril-2021-marzo-2022.pdf>

- Veyrunes, E. (2008). *Las amenazas percibidas para la Amazonía: un estado del arte en términos de seguridad ambiental*. Documentos de investigación No. 28, CEPI, Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/eccd1bf1-c771-4417-b138-3b6e2e4c11bb/content>
- Young, I. (1990). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.



Estructuras de gobernanza y estrategias de seguridad ambiental en la región amazónica colombiana: un análisis de instrumentos de política pública adoptados en la administración de Gustavo Petro

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*, Diego Davila Benavides**
y Luz Marina Múnera***

* Profesor universitario. Investigador Asociado reconocido por Colciencias. Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com (<https://orcid.org/0000-0002-1256-639X>). Las opiniones, ideas, consideraciones y hallazgos que contenga esta publicación no representan en ningún caso la opinión o el consentimiento oficial de las entidades a las que está vinculado el autor.

** PhD (c) en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, magíster en Política Social de la Universidad Javeriana y Master in Peace and Development Work de la Universidad de Linnaeus, en Suecia. Decano de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás. Integrante del Grupo de Investigación en Gobierno y Relaciones Internacionales (GEGRI). <https://orcid.org/0000-0003-2117-7422>

*** Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), especialista en Derecho Público de la Universidad Externado y abogada de la Universidad de San Buenaventura de Cali.

/// Introducción

Los cambios institucionales derivados de la alternancia de gobiernos democráticos permiten la instalación de nuevas problemáticas públicas en las agendas gubernamentales. Algunas problemáticas son recurrentes por su naturaleza, severidad, alcance y consecuencias para los contextos y personas. Los asuntos de carácter medioambiental son, actualmente, una constante en las agendas promovidas por organismos internacionales y, por consiguiente, han influenciado la formulación de planes de desarrollo, políticas públicas y programas de cooperación multilateral, entre otros. Esta correspondencia ha logrado mitigar algunos efectos derivados del cambio climático, los crímenes en contra del medio ambiente y, en cierta medida, comprometer a los países con mayor nivel de desarrollo en la reducción de los gases de efecto invernadero y la financiación de acciones para la protección de biomas como la Amazonia.

La interlocución entre diferentes actores en el ámbito internacional, así como la promoción de nuevas agendas nacionales que buscan generar alternativas para atender los problemas de carácter medioambiental, han derivado en la configuración de espacios regionales de cooperación. En tales espacios se vienen realizando discusiones sobre la posibilidad de construir nuevas formas de trabajo mancomunado, no solo nivel nacional, sino particularmente en el nivel descentralizado de los países latinoamericanos. Esto con especial atención a las zonas fronterizas y las comunidades étnicas. Así, la Amazonia se configura como un bioma de especial interés a nivel regional.

A propósito de los cambios gubernamentales, la sociedad colombiana eligió una opción política de izquierdas en la pasada elección presidencial

para el periodo 2022-2026. Este giro político ha permeado la comprensión de diversos problemas públicos como, entre otros, la preservación, el cuidado y la importancia de los asuntos ambientales. Esto se evidencia en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, el diseño de la nueva Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la vida y la paz 2022-2026” y, en el ámbito internacional, en los planteamientos expresados por el presidente Gustavo Petro en la Cumbre por la Amazonia “Unidos por nuestros bosques”, en Belém do Pará, Brasil.

Los instrumentos de política pública citados, más las posibles articulaciones derivadas de la Cumbre por la Amazonia, son referentes pertinentes para analizar la posición del Gobierno nacional sobre el cuidado y la preservación del medio ambiente, particularmente, la Amazonia. Desde luego, la relevancia de estos no se limita a la planeación de las acciones de gobierno, sino que está en la definición de nuevas formas —aparentemente innovadoras— para garantizar la gobernanza en los territorios y la seguridad de los activos medioambientales. Es decir, la promoción de la seguridad ambiental como dimensión conceptual y práctica para guiar la acción de gobierno, entendida esta como la intersección entre diferentes intereses, capacidades y recursos o, como refiere Aguilar (2010), la gobernanza de los asuntos públicos.

Tales nociones sobre la gobernanza y la seguridad ambiental se expondrán en el apartado conceptual de este capítulo, con el propósito de brindar un marco interpretativo de las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para atender problemáticas medioambientales en la Amazonia colombiana. Para esto, serán analizados los instrumentos de política pública citados anteriormente, en tanto se configuran como las principales herramientas gubernamentales para transformar las condiciones que afectan la sostenibilidad del bioma amazonio.

En coherencia con las generalidades expuestas, la pregunta de investigación que guía el desarrollo de la investigación es: ¿cómo se incorporan las nociones de gobernanza y seguridad ambiental en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida” y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la vida y la paz 2022-2026”? Ahora, en la dimensión metodológica, esta investigación se enmarca en los estudios de corte cualitativo. El tipo de investigación aplicado es exploratorio-descriptivo y, en cuanto a las fuentes de información, se utilizaron principalmente fuentes documentales y análisis de texto con la herramienta MAXQDA.

Finalmente, en relación con la estructura del capítulo, la primera sección recoge los referentes conceptuales para el análisis de los instrumentos de política pública elaborados por el Gobierno nacional del presidente Gustavo Petro; en particular, las nociones de gobernabilidad y gobernanza y seguridad ambientales. La segunda sección aborda el análisis del Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana y la declaración derivada de la Cumbre por la Amazonia "Unidos por nuestros bosques". Para ello, se realiza un análisis del texto de los citados instrumentos con la herramienta MAXQDA, identificando correspondencias y diferencias entre estos. Por último, se plantean conclusiones y recomendaciones de política, proyectando los insumos necesarios para que los hacedores de política y los tomadores de decisión puedan tener mejores referentes para el diseño y la implementación de programas políticos.

/// Marco de referencia

Estructuras de gobernanza de cara a la seguridad ambiental

La forma de ejercer el poder para afrontar las demandas y los intereses políticos y sociales en el marco de los Estados de derecho ha sido un tema que ha tenido muchas discusiones para las naciones, para la comunidad internacional y para las organizaciones internacionales institucionalizadas. Las estrategias y los programas para administrar un Estado se constituyen como las herramientas de mayor discusión de cara a los modelos y enfoques que permitan el goce efectivo de derechos de la nación, de modo que configuran las formas de ciudadanía. Por tanto, la forma en que el Estado administra es a través de los modelos o enfoques que permiten ejecutar ideas en beneficio de la sociedad. Es así como históricamente la gobernabilidad se percibió como un ejercicio vertical de administración, lo que ha impedido el conocimiento fidedigno de los problemas y necesidades sociales. Ahora bien, históricamente, las concepciones de gobernar y de gobernabilidad estuvieron centradas o priorizando la atención sobre el sujeto, es decir, el gobernante. Entonces, la concepción clásica de gobierno ha recaído fundamentalmente en el gobernante democrático y legal que posee incuestionablemente el derecho a mandar y ser obedecido, a tomar decisiones socialmente vinculantes, pero sus decisiones y órdenes directivas pueden ser erradas e ineficaces para resolver los problemas públicos, responder a las expectativas sociales fundadas y conducir a su sociedad a situaciones mejores de convivencia (Aguilar, 2010).

En esa línea, se comienza a poner en evidencia que el gobierno es bastante condicionado y restringido para comprender y atender los intereses y las necesidades de las naciones. Adicional a ello, se vislumbran los problemas de la legitimidad y de la eficacia como variables intervinientes en el ejercicio de gobierno. La legitimidad, por su parte, entendida como la aceptación y el convencimiento social para consentir las decisiones gubernamentales y, en consecuencia, proporciona el marco del reconocimiento social y político para la implementación de los programas de gobierno. Por consiguiente, la eficacia de las decisiones políticas frente a las necesidades sociales comienza a ser una variable interviniente en todas las agendas de los Estados.

Paralelamente, la cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha puesto en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana (Franco y Gómez, 2004). Por esto, la eficacia comienza a ser una variable interviniente y de análisis evaluativo para determinar la idoneidad de los gobiernos y de sus gobernantes. Sin embargo, al frente de la eficacia hay un aspecto clave para el ejercicio de gobierno: las necesidades o demandas sociales y de los grupos o colectivos que hacen parte de la nación. La forma como los gobernantes y sus instituciones perciban y aborden las demandas sociales repercute en los resultados del gobierno. Cabe entonces suponer que ese exceso de 'demandas' que afectan la gobernabilidad son las pretensiones de individuos o grupos sociales que están en condiciones de respaldarlas, si bien no necesariamente con medios económicos, sí con una cuota de poder político. Esto implica que no cualquier conjunto de personas que tenga necesidades insatisfechas podría afectar la gobernabilidad (Franco y Gómez, 2004). De ahí que la multiplicidad de colectivos, de intereses y de necesidades de cara a la escasez o limitación de recursos exige nuevas formas para el despliegue del ejercicio gubernamental.

Ahora, en el ámbito internacional, organizaciones como el Banco Mundial (BM) y la Organización de Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fueron las primeras instituciones que desde su quehacer fundacional se refirieron de forma exacta al concepto de gobernabilidad. Así pues, la han definido teniendo en cuenta de tres puntos, los cuales son considerados pilares estructurales del concepto gobernabilidad, a saber:

1. El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;

2. La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones;
3. El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas (Prats, 2003, p. 239).

En esas líneas se observa una variable que repercute en todo el ejercicio de gobierno: la disponibilidad de recursos. Por tanto, se está advirtiendo que todo gobierno y toda regulación necesitan recursos financieros para su implementación y que la utilización de dichos recursos debe atender altos estándares de eficiencia. Sin duda, la noción de escasez bajo los modelos de gestión y administración pública contemporáneos ha influenciado el proceder de los funcionarios públicos y el accionar institucional. No obstante todo lo anterior, los gobiernos y esa forma vertical del ejercicio político no han logrado abordar y satisfacer todas las exigencias o necesidades sociales. Por el contrario, se ha evidenciado la incapacidad de estos gobiernos unidimensionales y personales para afrontar los problemas sociales con estrategias idóneas. Por consiguiente, los problemas de eficacia, eficiencia y legitimidad comienzan a transversalizar los gobiernos y sus programas políticos.

Igualmente, tales formas de gobiernos verticales no han podido comprender los grandes y pequeños cambios o transformaciones sociales y de los intereses colectivos. En la mayoría de las tradiciones políticas se ha reconocido la probabilidad de que haya intereses divergentes entre gobernantes y gobernados, y se ha tratado de definir cuándo está justificado rebelarse contra los malos líderes y derrocarlos (Mulgan, 2006). Por su parte, las necesidades fundamentales de las comunidades humanas han cambiado relativamente poco a través del tiempo y han proporcionado un marco consistente para la legitimación de los Estados. Hay diferencias que separan a los que detentan el poder de aquellos a los que sirven y como resultado se necesita un arsenal de medidas para alinear las conductas de los Estados con sus deberes (Mulgan, 2006).

Así las cosas, se puede inferir la incapacidad de los modelos clásicos o tradicionales de gobierno frente a la administración de la multiplicidad de intereses que emanan de la pluralidad de actores y colectivos sociales que interactúan en un territorio. Entonces, surgen nuevas formas de abordar, administrar y coordinar la multiplicidad de intereses y necesidades sociales con miras a edificar altos niveles de legitimidad social. Así, las perspectivas de gobernanza se comienzan a proyectar como

marco para el despliegue de modelos para el ejercicio del poder público de cara a los ciudadanos. Los orígenes del concepto se encuentran en los cambios en la provisión de bienes y servicios públicos alrededor del mundo, asociados con las reformas neoliberales, la transferencia de tareas de actores públicos a actores privados, y las cuestiones sobre las capacidades, o falta de capacidades, de los Estados para responder de manera efectiva a los problemas y las peticiones colectivas (Montoya y Rojas, 2016, citados por Pastrana y Lowe, 2020).

Es importante mencionar que, al igual que la academia, otros actores como los organismos internacionales, el sector privado, la sociedad civil, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han participado en la construcción y evolución del término y significado de gobernanza, tanto en sentido teórico como práctico (Pastrana y Lowe, 2020). Esto en la medida en que las estructuras de gobernanza permiten reconocer y vincular a toda una multiplicidad de actores con diversidad de intereses en los procesos de formulación de políticas públicas y demás construcción de marcos institucionales para la práctica de gobierno, más específicamente, de la gobernanza.

Gobernanza: algunas nociones

Según Foyer (2010, citado por Pastrana y Lowe, 2020), se considera relevante tener en perspectiva que la gobernanza se caracteriza, en primer lugar, por un ejercicio de poder descentralizado; en segundo lugar, por la valoración de los intereses disímiles, seguramente conflictivos, y cierta despolitización de la política nacional resultado de la tecnocracia (Montoya y Rojas, 2016, citados por Pastrana y Lowe, 2020). Por lo tanto, el surgimiento de los nuevos actores y la coordinación de sus intereses se proyecta desde las estructuras de gobernanza. Los nuevos actores internacionales y nacionales emergen con la necesidad de abordar los problemas que trascienden las fronteras de los Estados, que al mismo tiempo los Estados han delegado en organizaciones más cercanas al individuo, como muchas de esas potestades que antes se controlaban desde el poder central. Se trata de nuevos actores que establecen un modelo de cooperación multinivel en la nueva arquitectura de la gobernanza que se integran a los niveles locales, regionales e internacionales. De este modo, coordinan los enunciados básicos o estrategias del patrón organizador en todos los ámbitos sociales, ya que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales actúan de forma articulada, que las pequeñas se asocian con las medianas y estas, a su vez, se

integran con las más grandes. Tal forma de cooperación es la base para solucionar los problemas escalares (Mayntz, 2002).

Ahora bien, ciertamente hay intereses en conflicto, paralelos y convergentes o similares. Se concibe que hay un interés similar entre los actores de la sociedad —por ejemplo, organizaciones en el campo medioambiental o grupos promoviendo asuntos de género— para acercarse al Estado, puesto que les da acceso a los decisores y a los funcionarios. De hecho, algunos críticos argumentan que estos grupos se han acercado demasiado al Estado y que han sido seducidos por el acceso a la adopción de políticas públicas e incluso a los fondos para continuar con sus actividades (Peters y Pierre, 2005). Por consiguiente, la identificación de los intereses similares es clave para proyectar el ejercicio coordinado y cooperativo frente a la demanda social o política.

En consecuencia, se puede afirmar que la gobernanza constituye una nueva estrategia política que reconoce actores estatales y actores no estatales para el proceso de formulación de políticas públicas y cualquier forma de regulación social. Este reconocimiento incluye la discusión sobre los intereses que demanda cada actor específico y, asimismo, su involucramiento en la implementación de los modelos regulatorios con el principal objetivo de direccionar la acción social y la acción gubernamental en beneficio del bienestar social. No obstante, este proceso de inclusión de nuevos grupos sociales con intereses políticos y socioculturales no implica que se deban entregar competencias deliberativas, en tanto el gobierno o la autoridad deben liderar el proceso de diálogo abierto entre todos los actores públicos y privados con intereses en el ámbito puntual que se pretende regular.

Por consiguiente, la relación es dialógica, ya que en principio permite a la autoridad conocer más de cerca el problema y los intereses sociales que convergen en la necesidad de abordar el inconveniente o la cuestión pública. Y, como segundo aspecto, permite involucrar a los grupos sociales y ciudadanos en torno a un propósito en común, abordar el problema para administrarlo o solucionarlo mancomunadamente, lo que redundará en estrategias más idóneas para la regulación social e impactará positivamente en la construcción de las bases que soportan la confianza, que a su vez apuntala la legitimidad política, elemento indispensable para el buen gobierno.

En suma, la gobernanza se configura y se orienta desde un complejo proceso en el que la definición del sentido de la dirección de la sociedad,

de las actividades para realizar los objetivos, de las formas de organizarse y del modo como se distribuyen los costos y beneficios, debe trascender la exclusividad del gobierno hacia un resultado intersectorial, en el cual se presentan la deliberación conjunta, la interacción, la interdependencia, la corresponsabilidad y el cogobierno, como resultado de la asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2010).

Es importante destacar que las estructuras de gobernanza tienen un margen de maniobra determinado por los regímenes internacionales y nacionales, pues son estos los que configuran la regulación de los marcos institucionales para los tomadores de decisión. Es decir, los regímenes internacionales podrían reflejar los intereses de los Estados frente a los problemas comunes, y los regímenes nacionales instituyen las posibilidades y los recursos con que cuenta el gobernante para el despliegue de su modelo o programa político que, en este caso, se proyecta desde las estructuras de gobernanza en aras de reconocer y vincular nuevos actores no estatales a los procesos públicos.

El régimen internacional en la política mundial puede entenderse como las normas y los procedimientos a pesar de no ser tan completos ni tan obligatorios como en los sistemas políticos internos de los Estados. En este sentido, las instituciones no son tan poderosas ni tan autónomas, pero sí han desarrollado un conjunto de normas y procedimientos para guiar a los Estados y a los actores transnacionales en medio de una variedad de campos (Keohane y Nye, 1988). O sea, el régimen internacional es el agrupamiento de regulaciones normativas que al mismo tiempo genera diversos espacios de negociación para las relaciones entre los diferentes actores globales.

Por su parte, los regímenes nacionales están configurados a partir de la carta política de la sociedad en cuestión. Esta carta política es desarrollada con marcos regulatorios y abordados con políticas públicas como el vehículo para atender las necesidades y demandas sociales. Así, los regímenes nacionales dependen de la sensibilidad del Estado para incorporar los conceptos institucionalizados en los regímenes internacionales y de la forma en que el gobierno o Ejecutivo ejerce el poder. Por supuesto, los modelos de gobernanza llaman a un ejercicio horizontal y dialógico.

En todo caso, los regímenes están compuestos por instituciones que se comprenden como las reglas del juego, versión que se relaciona con

el enfoque de la elección pública por medio de la teoría de juegos. Las instituciones dan nacimiento a estructuras organizacionales que pueden tomar formas de empresas o mercados, punto de vista que coincide con el enfoque histórico del neoinstitucionalismo, en el cual destacan el papel de la conducta individual, las asimetrías de poder vinculadas con el funcionamiento de dichas estructuras y las trayectorias históricas con sus inesperados eventos (Coase, 1998; Ostrom, 2008).

Así las cosas, tanto los regímenes internacionales como los nacionales están compuestos por instituciones. Ciertamente, si en el proceso de institución o institucionalización de las instituciones participan el mayor número de actores sociales y políticos, se apuntalan mayores grados de legitimidad del régimen, lo que repercute en la protección participativa del bien en cuestión. Por otra parte, el paradigma de seguridad en el siglo XXI ha dado unos giros interesantes al incluir en las agendas los problemas que afectan a las zonas en las fronteras, pasando por el narcotráfico, los desastres naturales y ambientales como la deforestación, hasta el tráfico de armas, de personas, entre otros (Pastrana y Lowe, 2020).

Así entonces, la concepción de seguridad también ha tenido importantes transformaciones. La seguridad clásica, comprendida como la eliminación de todo riesgo y amenaza a la supervivencia y autoconservación de las personas como individuos y como sociedades, ha sido revaluada por una concepción moderna de seguridad, la cual ha tenido importantes discusiones internacionales y nacionales, empero, se ha logrado institucionalizar las características generales de la novedosa concepción. Tradicionalmente, el concepto de seguridad internacional se entendía como, en lo esencial, un problema de seguridad estatal. Sin embargo, en los últimos años ha aparecido otro concepto, el de seguridad humana, por el que se reconoce que las amenazas no solo pueden venir de Estados y agentes no estatales, sino que también se pueden cernir sobre la seguridad tanto de Estados como de personas (Ramcharan, 2020).

De ahí que el 2 de febrero de 2011, Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas (ONU), pronunció en la Universidad de Oxford la cuarta conferencia Cyril Foster, dedicada al tema "La protección humana y las Naciones Unidas del siglo XXI". En ese escenario observó que:

Los fundadores de las Naciones Unidas entendían que la soberanía confiere responsabilidad, en concreto la responsabilidad de garantizar

la protección de los seres humanos frente a las carencias, las guerras y la represión. Cuando esa responsabilidad no se ejerce, la comunidad internacional tiene la obligación moral de considerar que es su deber actuar al servicio de la protección humana (ONU, 2020).

En coherencia con las reflexiones de Ban Ki-moon se ha configurado el cambio climático como amenaza no tradicional y como potenciador de amenazas, tal y como afirman Cabrera y Macías (2020). Es importante precisar que las amenazas se refieren a todas las circunstancias o los actores que pongan en peligro la seguridad o estabilidad de un territorio (De la Corte y Blanco, 2014, citados en Cabrera y Macías, 2020). Además, existe un imperativo de seguridad, además del económico, de desarrollo y medioambiental, para ocuparse del cambio climático y la relación entre la energía, el clima y las nuevas afectaciones a la seguridad (ONU, 2020, citada en Cabrera y Macías, 2020). Esto obliga entonces a concebir nuevas formas de gobernanza de carácter ambiental, que reflejen los cambios citados en la acción de gobierno en términos de interlocución entre actores —nacionales e internacionales—, respecto a problemáticas públicas comunes y capacidades de intervención.

Gobernanza y seguridad ambiental

La gobernanza ambiental como necesidad y problemática ha adquirido relevancia en el contexto internacional debido a las repercusiones que traen consigo el cambio climático, la deforestación de los bosques en biomas como la Amazonia, la contaminación de las cuencas hídricas como consecuencia de prácticas como la minería ilegal, entre otras. En el escenario de la cooperación internacional para combatir el cambio climático, adquirió mayor importancia con las cumbres de Río de Janeiro (Solano y Molina, 2014) y, consecuentemente, con la promulgación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), los cuales recogieron necesidades en términos de gobernanza de los problemas medioambientales y, además, como alternativa para comprometer de nuevo a la comunidad internacional en las metas pendientes o por cumplir de la Agenda del Milenio.

Estas iniciativas, así como otros mecanismos de articulación regional, buscan establecer nuevas visiones de desarrollo que abandonen la posición predatora del medio ambiente. En consecuencia, una perspectiva de desarrollo sostenible se respalda en la posibilidad de establecer mecanismos de gobernanza que, en suma, congreguen organizaciones, herramientas, políticas públicas, recursos financieros, arreglos institucionales

y normatividades, valores e intereses de diversos actores que inciden o regulan procesos de protección y cuidado ambiental (Solano y Molina, 2014). Esta suma de "componentes", bajo la perspectiva de Moreno (2013), permite delimitar la gobernanza de los asuntos ambientales como un "conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales" (p. 66).

Estas aproximaciones sobre la noción de gobernanza ambiental están enmarcadas en las nuevas dinámicas institucionales, políticas y sociales que ha generado la crisis de legitimidad y gobernabilidad de los gobiernos. Como se expuso previamente, la multiplicidad de problemáticas públicas, necesidades e intereses insatisfechos, viene desplazando el eje de la acción de gobierno a nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Esto bajo un cambio de paradigma que propende por abordar las problemáticas públicas desde la cooperación, la co-producción y la cocreación de soluciones (Vidal, 2017). Tales principios son coherentes con las aproximaciones sobre la seguridad ambiental y las nuevas dimensiones de la seguridad que abandonan la perspectiva tradicional de las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Estas visiones adquirieron relevancia internacionalmente con el Informe de Desarrollo Humano de 1994, elaborado por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

Dicho informe planteaba una connotación distinta de la seguridad, bajo una nueva perspectiva que ampliaba la tradicional postura centrada en los equilibrios y capacidades militares. Incluía amenazas a la seguridad derivadas del hambre, las enfermedades o la represión. De hecho, pretendía acercar las nociones de seguridad y desarrollo. Fue denominada como "seguridad humana" y recogía o implicaba la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política (PNUD, 1994). Esta relación entre la seguridad humana y la seguridad ambiental es respaldada por Floyd (2008), quien afirma que la dimensión humana en los problemas y asuntos de orden medioambiental obligan a la comprensión de la interdependencia ecológica, los derechos humanos y el impacto de los patrones de consumo entre el Norte y el Sur globales.

En concreto, complementa el autor, el objetivo —como meta por alcanzar— no debe centrarse en 'securitizar' las problemáticas medioambientales; por el contrario, estas deben inscribirse en la agenda de las

políticas públicas 'normales' por alcanzar o regular. Sin duda, la preocupación de Floyd está alimentada por la posibilidad de consolidar una visión de amenaza-defensa que desdibuje la dimensión humana de la seguridad ambiental, conllevando posturas que redireccionen estas problemáticas nuevamente a paradigmas centrados en la capacidad militar y la disuasión armada. Aunque estos instrumentos son posibles, bajo un esquema de coordinación institucional para atender los problemas públicos, no puede reducirse a un dilema clásico de la seguridad. En palabras del autor, "maximizar la seguridad no significa menos inseguridad" (Floyd, 2008, p. 59).

/// Análisis de los instrumentos de política pública

El ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"

Las bases del PND 2022-2026 establecen una serie de aspectos diferenciales con respecto al cuidado y la preservación del medio ambiente en el país. En particular, el ordenamiento del territorio a partir de activos estratégicos como el agua, la implementación de mecanismos para la superación de conflictos medioambientales, el desarrollo de energías limpias, entre otras. Tales bases son el resultado del proceso de consulta a nivel nacional adelantado por el Gobierno nacional, previa elaboración de las bases del PND, y la propuesta de articulado radicado en el Congreso de la República. Al realizar un análisis del contenido de las bases del PND con la herramienta MAXQDA, en particular el primer capítulo, *Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental*, fue posible generar una nube de palabras que integra categorías claves como *ordenamiento*, *instrumentos territoriales* y *agua*, entre otras (ver figura 1). Estas aparecen en el documento al menos 15 veces en diferentes apartados del capítulo.

Estas categorías claves permiten comprender la orientación del PND en relación con la protección del medio ambiente en Colombia, a partir de una aproximación asociada al ordenamiento, la planeación y la definición de nuevas formas de gobernanza del territorio. De hecho, el PND incluye una connotación denominada "eco regiones". Estas zonas integrarán los ecosistemas estratégicos para el país como la Amazonia y, además, estarán vinculadas con los municipios priorizados para los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Tal articulación, como plantea

el PND, buscará promover un trabajo coordinado con actores institucionales, sociales y comunitarios para protección, preservación y recuperación de zonas afectadas por crímenes en contra del medio ambiente.

Para esto, además de la priorización territorial mediante la figura de "eco regiones", el Gobierno nacional buscará el establecimiento de concesiones forestales campesinas, buscando "contener la deforestación, la degradación de ecosistemas naturales y promover el desarrollo de actividades de restauración y rehabilitación, así como gestionar, promover y fomentar el desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad" (MinAmbiente, 12 de mayo de 2023, párr. 5). Estas concesiones, sin conocerse aún la reglamentación que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), podrían generar tensiones con respecto a la superposición de áreas de especial interés para el desarrollo de obras de interés público. También, las deficiencias existentes en la actualización catastral en el país podrían limitar, en cierta medida, la efectividad de las concesiones para la mitigación de la deforestación y otros problemas medioambientales.

Figura 1. Nube de palabras del primer capítulo del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026



Fuente: elaboración propia.

Además, la figura de las “eco regiones” se traslapará con otras estructuras de planeación y articulación a nivel descentralizado, como los PDET, integrando en el bioma amazónico zonas priorizadas como el Putumayo, la cuenca del Caguán y el piedemonte caquetense y Macarena-Guaviare. Es decir, exigirá la efectiva implementación de los mecanismos de gobernanza en perspectiva ambiental, buscando integrar visiones con presupuestos distintos, pero no necesariamente contrapuestos. Si bien los PDET fueron pactados como espacios de decisión colegiada sobre las necesidades de los municipios más afectados por la violencia armada en Colombia, las visiones de desarrollo plasmadas en estos planes de desarrollo regional reconocen la necesidad de fomentar la preservación y la redefinición de las propuestas predatoras del medio ambiente como paradigmas de desarrollo económico, entre otras.

La importancia de los PDET como eje articulador de acciones para la prevención de delitos ambientales por cada 100.000 habitantes se refleja en la tabla 1. Para el periodo 2018-2021, en el caso de los territorios PDET, la reducción de delitos ambientales se ubicó en 8,6 puntos porcentuales, mientras en los municipios no PDET fue 2,0%. Sin embargo, es importante mencionar que la mayor tasa de deforestación a nivel nacional para el año 2020 se ubicó precisamente en los territorios PDET. De las 171.685 hectáreas deforestadas, el 85% corresponde municipios PDET según datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (Agencia de Renovación del Territorio, ART, 2022).

Tabla 1. Tasa de delitos ambientales por cada 100.000 habitantes en territorios PDET, no PDET y nacional, 2018-2021

Nivel	2018	2019	2020	2021
Territorios PDET	17,2	14,2	11,0	8,6
Territorios no PDET	8,6	7,9	7,4	6,0
Total nacional	9,8	8,7	7,9	6,4

Fuente: ART (2022).

Como medida de mitigación, aunque insuficiente para compensar los daños ambientales, durante 2021 se adelantaron importantes iniciativas de siembra de árboles. A nivel subregional –PDET– los territorios con mayores siembras fueron: “Sierra Nevada-Perijá (4,9 millones), Sur de Córdoba (3,9 millones) y Urabá Antioqueño (2,9 millones). Por el contrario, las subregiones con menor cantidad de árboles sembrados fueron: Arauca (36.022), Sur de Bolívar (46.883) y Pacífico y Frontera Nariñense

(270.101)" (ART, 2022, p. 17). Estas acciones, como reconoce el informe de la Agencia de Renovación del Territorio (2022), no permiten compensar las altas tasas de deforestación en los municipios que integran los PDET, sin embargo, permiten abordar esta problemática desde un punto de vista pedagógico, buscando generar mayor consciencia en las personas que habitan estos territorios.

Sin duda, la recuperación, la conservación y la protección de los entornos que integran el bioma amazónico son fundamentales para transformar las relaciones depredadoras con el medio ambiente, pero también muestran opciones viables para articular los diferentes instrumentos de planeación que busca implementar el Gobierno nacional, algunos diseñados en la presente administración y otros derivados de acciones gubernamentales pasadas. Por consiguiente, los planes para la transformación regional (PTAR), concertados en las 16 subregiones PDET, son instrumentos valiosos para atender problemáticas medioambientales como la deforestación vinculada a la ganadería extensiva y el tráfico de maderables, entre otras, así como los delitos ambientales que espera combatir el Gobierno nacional.

Ahora bien, con relación a la preservación del agua y las cuencas hídricas, el articulado del PND aprobado por el Congreso de la República incorpora la creación de los consejos territoriales del agua. Estos tendrán por objeto "fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo" (Congreso de la República de Colombia, 2023, p. 28). En tal sentido, conviene recordar las posturas descritas anteriormente sobre la gobernanza en perspectiva ambiental, en tanto ofrecen un marco oportuno para pensar la acción de gobierno como eje articulador de actores, procesos, instituciones, etcétera.

Paralelamente, el Gobierno nacional en el articulado del PND estableció la creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y Otros Crímenes Ambientales (Conaldef), buscando concertar acciones para "detener la deforestación y coordinar la implementación de estrategias de rehabilitación, recuperación y restauración ecológica" (Congreso de la República de Colombia, 2023, p. 19). Esto en correspondencia con la Estrategia Nacional para el Control de Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre, creada bajo el artículo 27 del PND, con el propósito de establecer acciones coordinadas para controlar, prevenir y evitar esta práctica, bajo

un enfoque educativo sobre los derechos de los animales y la naturaleza. También propenderá por respuestas oportunas de alertas tempranas y la rehabilitación y el restablecimiento de los animales incautados a sus ecosistemas de referencia (Congreso de la República de Colombia, 2023).

De hecho, en la sesión IX del Conaldef, el MinAmbiente anunció una alianza con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Fiscalía General de la Nación (FGN) para rastrear e identificar grandes capitales ilegales que puedan estar financiando actividades causantes de la deforestación en el país. Esto en colaboración con la Junta Nacional de Inteligencia de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa (MinAmbiente, 12 de mayo de 2023).

La articulación de entes e instituciones con responsabilidades para el cuidado y la preservación del medioambiente con el sector defensa y justicia es una particularidad recurrente en América Latina. Desde luego, para el caso colombiano sería apresurado mencionar que existe una tendencia a la denominada 'militarización verde', sin embargo, el articulado del PND y las decisiones adoptadas por el Gobierno nacional buscan una mayor colaboración intersectorial, debido, entre otros factores, a las dificultades operacionales que supone el control de grandes extensiones del territorio colombiano, con baja presencia estatal y bajo el control de actores armados ilegales, siendo estos actores determinantes en la financiación de actividades como la minera ilegal, el tráfico de maderables y la comercialización de animales exóticos, entre otros delitos.

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana "Garantías para la vida y la paz 2022-2026": estrategias para la protección y la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico

La política adoptada por el Gobierno nacional en materia de seguridad, defensa y convivencia busca establecer al ser humano como referencia para la acción gubernamental. Asume como reto para el sector defensa y seguridad la protección de "la vida en entornos urbanos y particularmente rurales, mediante la prevención, la disuasión, la persecución o el combate del control social que las organizaciones criminales nacionales y transnacionales ejercen tanto sobre las áreas rurales como también en los centros urbanos" (MinDefensa, 2023, p. 4). Tales controles sociales

no se limitan al ejercicio de la violencia en contra de las personas y los colectivos; por el contrario, asume la existencia de multiplicidad de amenazas en contra de la paz y la seguridad. Así, la dimensión ambiental adquiere relevancia con la formulación de estrategias de protección y preservación de la biodiversidad del país.

Figura 2. Nube de palabras de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana



Fuente: elaboración propia.

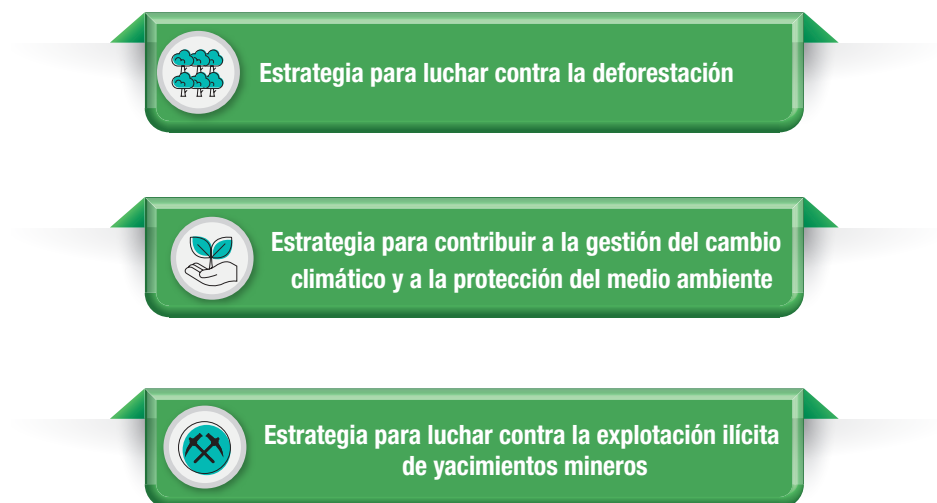
Al analizar el texto de la Política y generar la nube de palabras, además de las tradicionales prevalencias de conceptos como *defensa*, *seguridad* y *nacional*, surge como categoría central la *dimensión humana* (ver figura 2). De hecho, en sus diferentes variantes en el texto aparece al menos 86 veces. Esto es particularmente importante con relación a los

cambios en el paradigma de la seguridad, en tanto establece al ser humano como eje de la acción interinstitucional en materia de seguridad, porque reconoce la seguridad humana como eje central de la formulación de la Política y, por consiguiente, asume la existencia de múltiples riesgos a la paz y la seguridad nacional.

Sin duda, los riesgos en contra del medio ambiente, en muchos casos materializados, son evidentes. La Amazonia particularmente se ha convertido en un escenario de disputa entre actores ilegales y economías criminales alrededor de la minería y el tráfico de maderables, entre otros. Para esto, la Política propone estrategias para la protección, la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico (ver figura 3). En general, dichas estrategias apuntan a la consolidación de una seguridad ambiental, bajo supuestos propios de la seguridad humana. Es decir, una aproximación que busca mitigar los riesgos y afectaciones/problemáticas que puedan afectar el desarrollo de las personas, las comunidades y los territorios.

Ahora bien, en cuanto a las estrategias, la Política asume como problema estructural la "debilidad o insuficiencia institucional para garantizar la protección de la biodiversidad de Colombia, en especial la protección de la Amazonía" (MinDefensa, 2023, p. 32). Para atender la problemática, propone las estrategias que se presentan en la figura 3.

Figura 3. Estrategias para la protección y la preservación de la biodiversidad y del recurso hídrico



Fuente: elaboración propia.

La estrategia para luchar en contra de la deforestación busca, entre otros objetivos, la desarticulación de las organizaciones criminales que convergen en los territorios y adelantan acciones ilegales, en cooperación con dependencias transnacionales. Para el Gobierno nacional los crímenes en contra del medioambiente tendrían un marco amplio de colaboración de estructuras armadas ilegales nacionales y 'socios' en el exterior. Por consiguiente, plantea combatir el denominado 'multicrimen' mediante acciones conjuntas entre la Fuerza Pública y la justicia (MinDefensa, 2023). Esto permitiría consolidar formas de cooperación con actores internacionales, particularmente Estados nacionales y sus instituciones, en tanto los delitos medioambientales pueden sobrepasar la capacidad y las competencias del Estado colombiano, situación o hecho evidente para la protección de la Amazonia, en tanto las fronteras nacionales no deberían imponer restricciones para la colaboración armónica entre los Estados que integran la totalidad del bioma amazónico. No obstante, el reto es enorme, pues la coordinación interinstitucional resulta clave para la correcta implementación de los marcos institucionales relacionados. Además, debe tenerse en cuenta la multiplicidad de actores con diversidad de intereses que operan en la región.

Con relación a la estrategia para la gestión del cambio climático y la protección del medio ambiente, el Gobierno nacional plantea la creación de una estrategia marítima y fluvial nacional, con el fin de consolidar a Colombia como potencia bioceánica (MinDefensa, 2023). Además, espera fortalecer las capacidades del Estado para la seguridad integral marítima y fluvial e impulsar proyectos de ley vinculados a los compromisos internacionales de "promoción y protección de los océanos o actividades marítimas, contribuyendo así a la seguridad ambiental para la gobernanza de los océanos" (MinDefensa, 2023, p. 66). De igual forma, se espera avanzar en la actualización de la Política Ambiental Interna del Sector de Seguridad y Defensa, en particular para fortalecer las capacidades "en materia de investigación criminal e inteligencia, así como intervenciones que permitan la desarticulación de estructuras criminales que afectan el capital natural" (MinDefensa, 2023, p. 66).

Finalmente, con relación a la estrategia para luchar contra la explotación ilícita de yacimientos mineros, se busca fortalecer la coordinación entre el Estado y el sector privado, a fin de desarticular las organizaciones armadas ilegales que adelantan actividades de explotación ilícita de minerales. También espera fortalecer la inteligencia militar y policial, con el propósito de conocer la magnitud del fenómeno de la

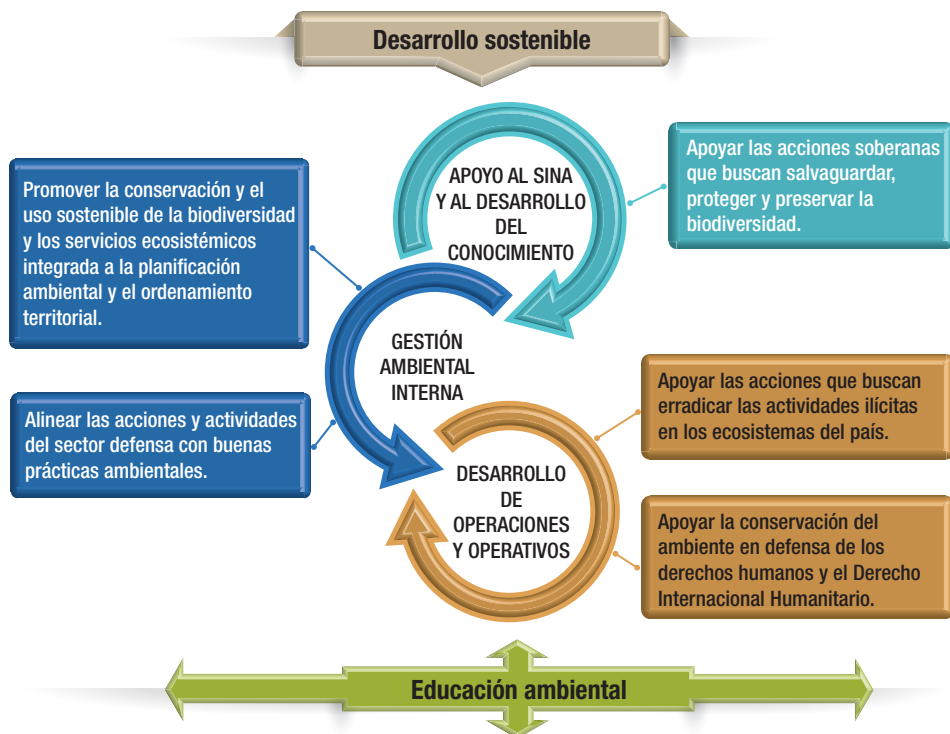
explotación ilícita de minerales y establecer potenciales controles sobre los insumos utilizados en tales actividades, como explosivos, maquinaria pesada, combustibles o mercurio (MinDefensa, 2023).

Las estrategias descritas, en conjunto, pretenden fortalecer la colaboración interinstitucional entre las diferentes ramas del poder público y, además, adecuar las acciones del Estado a las nuevas realidades que imponen los contextos locales. Según se planteó previamente, la capacidad estatal para resolver y atender las diferentes problemáticas públicas es rebasada por la multiplicidad de factores, actores e intereses que promueven y financian actividades ilegales en contra del medio ambiente. Por consiguiente, la gobernanza de los asuntos públicos y, particularmente, la perspectiva medioambiental de la gobernanza, pueden ser una alternativa para establecer procesos más robustos de colaboración entre los sectores público, privado y social del país.

Estas dinámicas de colaboración están presentes en la actual Política Ambiental Interna del Sector de Seguridad y Defensa, elaborada en el año 2018 y en proceso de actualización. Independientemente del paradigma de seguridad que busca establecer el gobierno del presidente de Gustavo Petro con relación a la seguridad humana, la Política recoge aspectos pertinentes en clave de seguridad y gobernanza ambiental. Como se observa en la figura 4, la Política establece dos ejes transversales: el desarrollo sostenible y la educación ambiental. Estos ejes buscan articular, por un lado, el desarrollo de conocimiento a través del apoyo al Sistema Nacional Ambiental (SINA) y, por otro, la gestión ambiental interna en términos de planificación ambiental y ordenamiento territorial.

Estos dos últimos factores o aspectos integrados en la actual Política Ambiental Interna del Sector de Seguridad y Defensa guardan correspondencia con los postulados medioambientales que busca fomentar el Gobierno nacional en el periodo 2022-2026, mediante la implementación del PND. Por ende, es posible seguir fortaleciendo la colaboración armónica interinstitucional para la protección del capital natural del Estado colombiano, no solo desde acciones que incorporen operaciones militares y policiales, sino a partir de la construcción de conocimiento. Ahora bien, no solo en colaboración con el SINA, sino mediante el fortalecimiento de la gestión de conocimiento hacia el interior del sector de defensa y seguridad.

Figura 4. Política ambiental interna del sector de seguridad y defensa



Fuente: MinDefensa (2018, p. 19)

Gobernanza por la Amazonia: apuestas y desafíos del gobierno de Gustavo Petro

El análisis realizado sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana permite vislumbrar escenarios para el diseño y la implementación de intervenciones públicas destinadas a cumplir con los compromisos establecidos en la declaración conjunta de los presidentes que asistieron a la Cumbre por la Amazonia "Unidos por nuestros bosques", en Belém do Pará, Brasil, en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Esta organización busca promover acciones para el desarrollo y la protección del bioma amazónico (OTCA, 2010). Su instancia máxima es la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y, además, cuenta con el apoyo y soporte del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) y de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR) (OTCA, 2010). Ahora, en el plano local —estatal—, todos los países miembros cuentan con comisiones nacionales permanentes (CNP),

encargadas de la implementación en sus territorios de las disposiciones del Tratado.

Para adelantar el análisis del texto de la declaración se generó la nube de palabras con al menos 15 repeticiones. La figura 5 muestra las palabras o los conceptos con este nivel de frecuencias, destacándose *Amazonia*, *desarrollo*, *indígena* y *sostenible*. Sin duda, la relación o correspondencia entre los postulados que plantea el PND y la declaración son claras. Particularmente, la relación entre desarrollo y seguridad o, incluso, la prevalencia de poblaciones indígenas como sujetos de atención en la Política. También aparecen de nuevo nociones como el *ordenamiento territorial* y la *cooperación*.

Figura 5. Nube de palabras de la Declaración de Belém do Pará



Fuente: elaboración propia.

La Declaración reconoce la necesidad de fortalecer los mecanismos de interlocución con las comunidades indígenas que habitan los territorios amazónicos. Sin duda, este es un punto neurálgico para establecer instrumentos de colaboración que, por un lado, reconozcan y atiendan los asuntos que preocupan a las comunidades indígenas y sus autoridades y, por otro, permitan establecer procesos para preservar el bioma amazónico. Esto, en el texto de la Declaración, fue denominado como "Mecanismo Amazónico de los Pueblos Indígenas". Sin embargo, el mecanismo debe tener recursos financieros y humanos asignados y suficiente claridad procedimental para que su implementación logre avanzar en los objetivos instituidos.

Ahora bien, con relación al ordenamiento y la planificación ambiental, la Declaración plantea crear el Foro de Ciudades Amazónicas. Sin duda, la Amazonia se enfrenta a los desafíos que trae consigo la urbanización y el crecimiento poblacional en las grandes ciudades que integran el territorio de la Amazonia. Por ende, la Cumbre planteó la necesidad de establecer un mecanismo de articulación transfronterizo que puedan avanzar en el diálogo, la transferencia de conocimiento y la concertación de acciones para el cumplimiento de los ODS. Es decir, un desarrollo de las ciudades y los centros poblaciones en clave de preservación, cuidado y mitigación de los efectos ambientales derivados del acceso a servicios públicos o la implementación de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las personas. También espera fortalecer el liderazgo de las mujeres, los líderes indígenas y las comunidades locales y tradicionales, así como la promoción de la interculturalidad.

Finalmente, la Declaración también proyecta impulsar acciones conjuntas para garantizar el derecho humano al agua potable y el saneamiento básico, sin romper la armonía de los ecosistemas vinculados al agua. Para esto, los Estados miembros proponen crear una Red de Autoridades de Agua, buscando establecer mecanismos oportunos para la gestión sostenible de los recursos hídricos de la región amazónica. Incluiría protocolos de monitoreo para la conservación y la protección de las fuentes de agua, en particular cuencas, así como criterios y parámetros homologables para medir y analizar la calidad del agua. Esto, como en factores descritos anteriormente, guarda estrecha relación con los mecanismos de gobernanza ambiental propuestos en el PND 2022-2026 del Estado colombiano. De hecho, se menciona en el PND la consolidación de mecanismos que propendan por la gobernanza del agua. Empero, es imperativo lograr la autonomía y la durabilidad de todos estos

mecanismos de protección para la región amazónica. Por lo tanto, es menester evidenciar acciones y asignaciones prácticas para la implementación inmediata de todas las herramientas consideradas. Igualmente, es de absoluta relevancia, más en ese contexto, la participación de las comunidades indígenas y campesinas en todos los procesos de interés público, pues sin la aquiescencia y contribución de las comunidades, las acciones serán limitadas de cara a la protección y conservación de la Amazonia.

/// Conclusiones

La pregunta de investigación propuesta para estructurar el desarrollo del capítulo fue: ¿cómo se incorporan las nociones de gobernanza y seguridad ambiental en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida” y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la vida y la paz 2022-2026”? Al realizar un análisis de los instrumentos de política pública citados, más algunos aspectos centrales de la Declaración derivada de la Cumbre por la Amazonia “Unidos por nuestros bosques”, es posible afirmar que las nociones de gobernanza y seguridad ambiental integran el diseño de tales instrumentos, no solo conceptualmente, sino en la dimensión práctica. De hecho, articulan estas nociones desde una perspectiva más amplia: la seguridad humana; empero, es imperativo que se comience a ejecutar con acciones administrativas y financieras la implementación de todas las líneas proyectadas en el marco institucional. Por lo tanto, el Gobierno debe desplegar la ejecución práctica de los ejes diseñados en coordinación con las autoridades territoriales competentes en cada jurisdicción, aspecto que no ha sido determinado de forma clara por el Ejecutivo.

Sin duda, el Gobierno nacional y los Estados parte de la OTCA reconocen que la gobernabilidad, como primera forma de relacionamiento con los ciudadanos para atender sus demandas e intereses políticos, resulta bastante limitada y vertical. Además, no contribuye a la legitimidad de los procesos institucionales. En esa línea, avanzan en la construcción de legitimidad, a partir de procesos institucionales colaborativos para el cumplimiento autónomo de los regímenes de protección y prevención para la seguridad ambiental, en este caso de la Amazonia. Esto es evidente en los postulados o ejes de los instrumentos de política pública del caso colombiano, así como los compromisos planteados en la Declaración de Belém do Pará.

Por consiguiente, los instrumentos de política pública integran visiones diferenciales para intervención de los contextos amazónicos. Así, los modelos de gobernanza se configuran como la herramienta política más idónea para el reconocimiento de la multiplicidad de actores y diversidad de intereses, en tanto permiten establecer relaciones dialógicas —cooperativas— y, desde el punto de vista práctico, ratifican la definición de protocolos de coordinación interinstitucional entre actores sociales y políticos. Por ejemplo, la puesta en marcha del Mecanismo Amazónico de los Pueblos Indígenas permitirá consolidar nuevas formas de relacionamiento con los gobiernos nacionales y locales en los territorios amazónicos, de modo que se prioricen sus necesidades y se limite la confrontación por visiones de desarrollo contrapuestas sobre el manejo de los capitales ambientales.

Finalmente, estos modelos de gobernanza, para el caso de los instrumentos de política pública analizados, se configuran alrededor de asuntos clave para el gobierno del presidente Gustavo Petro. Por un lado, la apuesta por la seguridad humana como ‘cambio’ en el paradigma de seguridad busca mejorar la articulación institucional entre sectores defensa y seguridad, medio ambiente y justicia. De hecho, la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana establece tres grandes estrategias para luchar contra los delitos ambientales. Estas recogen apuestas en términos de la colaboración público-privada, la redefinición de agendas nacionales sobre los océanos como activo estratégico o el fortalecimiento de la institucionalidad para la protección de capitales naturales como la Amazonia. Esto, en conjunto, representa un ‘como’ se articulan las dimensiones conceptuales sobre la gobernanza y los asuntos prácticos, como la planeación y la definición de los lineamientos de política pública. Sin embargo, ahora procede la implementación de los citados instrumentos. Solo en el mediano y el largo plazos será posible determinar el grado de correspondencia entre la planeación — que integra modelos de gobernanza diferenciales— y las intervenciones públicas efectivamente implementadas.

/// Recomendaciones

1. Al gobierno de Gustavo Petro, avanzar hacia lo deliberativo o hacia manifestaciones reales más allá de la retórica sobre el cuidado del medio ambiente; es decir, se exhorta al Ejecutivo a la creación de comisiones binacionales, la disposición de recursos financieros y humanos para dotarlas de autonomía y la asignación

de tareas puntuales, viables y pertinentes. Además, la determinación de indicadores y metas con el propósito de poder analizar y evaluar las respectivas acciones de proyección de cara a los riesgos y amenazas a la Amazonia, en particular para los compromisos adquiridos en la Cumbre por la Amazonia “Unidos por nuestros bosques”.

2. Al Ministerio del Interior, la construcción de un protocolo de cooperación administrativa para que sea implementado por las entidades territoriales de Colombia y que este protocolo tenga un capítulo para la institución de las rutas de comunicación y coordinación con las autoridades gubernamentales de los Estados fronterizos amazónicos.
3. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la creación por resolución de una mesa de trabajo técnica con las comunidades campesinas e indígenas que residen en la Amazonia y que comparten frontera con los Estados vecinos, en correspondencia con la creación del Mecanismo Amazónico de los Pueblos Indígenas.
4. A las alcaldías y gobernaciones de los municipios y departamentos que tienen jurisdicción en el territorio amazónico, necesariamente deben trabajar de forma mancomunada con las autoridades de los Estados vecinos con los que se comparte frontera. En ese sentido, es menester la creación de acuerdos locales y regionales de cooperación y coordinación interagencial administrativa. Por lo tanto, se recomienda la constitución de un protocolo de coordinación interinstitucional que sea concertado con todas las autoridades administrativas competentes. Además, la participación de comunidades locales y de líderes sociales es relevante para dar legitimidad a todo acuerdo pactado.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio, ART (2022). *Informe de Seguimiento a la Implementación de los PDET*.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Ban, K-m. (2 de febrero de 2011). La protección humana y las Naciones Unidas del siglo XXI. Conferencia Cyril Foster dada por el Secretario General de las Naciones Unidas en la Universidad de Oxford (Reino Unido). Consultado el 5 de septiembre de 2023 en http://www.un.org/sg/selected-speeches/statement_full.asp?statID=1064
- Cabrera, F. y Macías, A. (2020). Rol de las Fuerzas Militares de Colombia en la protección de la Amazonia. En E. Pastrana Buelvas y N. Stopfer [eds.], *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 355-384). Lima: Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA), KAS y ESAP.
- Coase, R. (1998). The New Institutional Economics. *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 88(2), 72-74.
- Congreso de la República de Colombia (2023). *Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*.
- Estados Parte en el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) (9 de agosto de 2023). *Declaración de Belém*.
- Floyd, R. (2008). The environmental security debate and its significance for climate change. *The international spectator*, 43(3), 51-65.
- Franco, R. y Gómez, A. (2004). Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y el papel de las políticas sociales. En *Anuario social y político de América Latina y el Caribe 7* (pp. 92-101). Caracas: FLACSO UNESCO.
- Mayntz, R. (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global. *Reforma y Democracia*, (24). https://pure.mpg.de/rest/items/item_1234604_5/component/file_2052766/content
- Keohane, R. y Nye, J. (1988) *Poder e interdependencia*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MinAmbiente (12 de mayo de 2023). *Gobierno Nacional crea grupo de análisis financiero para*

- detectar capitales que financian la deforestación en Colombia. <https://www.minambiente.gov.co/comunicado-de-prensa/gobierno-nacional-crea-grupo-de-analisis-financiero-para-detectar-capitales-que-financian-la-deforestacion-en-colombia/>
- Ministerio de Defensa, MinDefensa (2018). *Política Ambiental del Sector Defensa*.
- Ministerio de Defensa, MinDefensa (2023). *Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana "Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026"*.
- Montoya, E. y Rojas, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, 19(2), 302-317. DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/ga.v19n2.58768>
- Moreno, M. P. (2013). Una lectura prospectiva de la agenda Río+ 20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Xihmai*, 8(15), 57-74.
- Mulgan, G. (2006). Buen y mal gobierno: cambio y continuidad en la difícil relación entre moralidad y poder. *Nueva Sociedad*, 1-17.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020). 5663.ª Sesión del Consejo de Seguridad. https://digitallibrary.un.org/record/597431/files/S_PV.5663-ES.pdf
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA. (2010). Agenda estratégica de cooperación amazónica. <http://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Agenda-Estrategica-de-Cooperacion-Amazonica.pdf>
- Ostrom, E. (2008). Institutions and the Environment. *Institute of Economic Affairs*, 28(3), 24-31.
- Pastrana, E. y Lowe, L. (2019). Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring [eds.], *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp.19-60). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Lowe L. (2020). Desafíos de la gobernanza ambiental de la Amazonia en el siglo XXI: una perspectiva teórica y práctica. En E. Pastrana Buelvas y N. Stopfer [eds.], *Gobernanza multinivel de*

la Amazonia (pp. 17-41). Lima: Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA), KAS y ESAP.

Peters, G. y Pierre J. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto de Administración Pública de Madrid.

Prats, J. (2003). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10(1), 103-148.

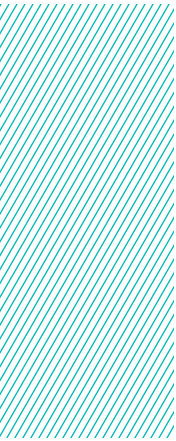
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1994). *Human Development Report 1994: New dimensions of human security*. Nueva York: ONU.

Ramcharan, B. (2020). Un nuevo derecho internacional de la seguridad y la protección. *Crónica ONU*. <https://www.un.org/es/chronicle/article/un-nuevo-derecho-internacional-de-la-seguridad-y-la-proteccion>

Solano, M. J. y Molina, A. M. B. (2014). La gobernanza ambiental suramericana: retos y potencialidades. En E. Pastrana y H. Gehring [eds.], *Suramérica en el escenario global: gobernanza* (pp. 269-299). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Vidal, J. P. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Catarata.

Estrategias de seguridad ambiental en la región del Cono Sur



Condicionalidades y avances en materia de seguridad ambiental en Chile

Raúl Bernal-Meza*

* Ph.D. Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Investigador de la Universidad de Tarapacá (Chile).

/// Introducción

Como demostró la Revolución Industrial, en sus primeros cien años, ella consumió más recursos naturales que en toda la historia precedente de la humanidad (Krippendorff, 1993). El modelo de desarrollo primario-exportador que caracteriza a las economías latinoamericanas, sea extractivo (minero, ictícola, etcétera) o de explotación agrícola extensiva (soja, madera, etcétera) ha tenido efectos similares de destrucción y agotamiento de los recursos. En el caso particular de Chile, este modelo se ha caracterizado por el uso intensivo del agua, en condiciones de sequía con un ciclo que supera la década, mientras la sobreexplotación de recursos marinos, por parte de grandes factorías pesqueras principalmente de países más desarrollados (Japón, China, Corea del Sur), ha tenido como consecuencia la aplicación de sucesivas vedas para determinadas especies, lo que ha llevado al encarecimiento de otros productos de la canasta alimenticia de la población local (Carrere, 14 de agosto de 2018).

La transformación del modelo de inserción internacional chileno requiere de un texto constitucional que permita la modificación progresiva y definitiva del modelo actualmente imperante, pero, al mismo tiempo, la exportación de esos recursos naturales permite a la economía del país el acceso a fuentes de financiamiento. Esta dualidad explica decisiones contradictorias, tal como la que afectó el compromiso de Chile con el Acuerdo de Escazú que, si bien fue impulsado internacionalmente por el gobierno de Sebastián Piñera, cuando llegó a la firma del presidente, su gobierno no lo respaldó y ello tuvo un impacto negativo sobre la inversión extranjera directa, con proyectos comprometidos o en proceso de licitación, especialmente en la minería.

La coalición actualmente gobernante propuso en su programa de gobierno la redacción de una nueva Constitución, que posibilitara un nuevo pacto social que cambiara tanto el modelo de desarrollo e inserción, como el carácter de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, y que condujera hacia una nueva concepción del desarrollo. El texto que propuso la Convención Constituyente fue rechazado por la ciudadanía en el referéndum del 4 de septiembre de 2022, cuya consecuencia ha imposibilitado la implementación de un nuevo modelo de desarrollo y ha retrasado el compromiso de Chile con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la Agenda 2030-2050.

La legislación de protección medioambiental y la gobernanza ambiental regional —tal el Acuerdo de Escazú— son fundamentales para abandonar un modelo de desarrollo ya agotado. Sin un cambio de los modelos de desarrollo orientados a la explotación y exportación de los recursos naturales será imposible la protección medioambiental y se profundizarán el daño y los peligros sobre los ecosistemas. A pesar de ello, el Estado de Chile ha avanzado en algunas políticas públicas e iniciativas internacionales, con el fin de preservar su seguridad ambiental, adoptando marcos regulatorios, creando organismos de fiscalización y promoviendo una política exterior en concordancia con los ODS y la Agenda 2030-2050. El texto que sigue aborda estos últimos temas, teniendo como telón de fondo las dificultades que representa la continuidad de un agotado modelo de desarrollo y los obstáculos que la continuidad de la Constitución vigente impone para lograr un cambio del modelo de desarrollo e inserción internacional que asegure la preservación del medioambiente y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible.

/// El caso de Chile como modelo de desarrollo no sostenible

Al abordar el problema del desarrollo sustentable y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la Agenda 2030-2050, Chile enfrenta dos grandes desafíos: el agotamiento de su modelo de desarrollo (Dingemans y Ross, 2012; Dingemans, 2015; Ffrench-Davis, 2018) basado en la apertura, la desregulación financiera, la firma de acuerdos de libre comercio (ALC), etcétera, un esquema primario-exportador, extractivo y de utilización intensiva de recursos no renovables (minerales, agua); y una difícil geografía, que lo hace significativamente susceptible a los efectos del cambio climático y el deterioro del medioambiente. De

ambos aspectos depende la implementación de una nueva concepción del desarrollo, que sea compatible con una mejor calidad de vida y bienestar económico-social de su población, pero que está condicionada a una nueva institucionalidad (nueva Constitución política) y limitada al cumplimiento de los acuerdos internacionales de protección y de seguridad medioambiental, para lo cual requiere de un fuerte compromiso con el multilateralismo que le permita el cumplimiento de los acuerdos regionales (Escazú) y globales (agenda del medioambiente, acuerdos de París).

Según la precedencia de los gobiernos, desde la segunda administración de Michelle Bachelet, el tema de los ODS y la preocupación por el medioambiente y el cambio climático han estado presentes en las agendas gubernamentales.

/// La situación del océano chileno

Según Carrere (14 de agosto de 2018, párr. 1):

Chile es uno de los diez países pesqueros más importantes del mundo. Con sus 4 mil kilómetros de costa, es el décimo con mayor zona económica exclusiva. De hecho, su larga franja de tierra sólo representa el 30% de su territorio. Todo lo demás, el 70% de su soberanía, es mar. Es así como el océano es parte fundamental de la geografía, de la economía y de la cultura de este país. Extensas zonas marinas han sido protegidas convirtiendo a Chile en referente de conservación. Además, están siendo discutidas leyes y medidas que beneficien la protección del mar. A pesar de ello, el panorama del océano en Chile no siempre es alentador. El 62% de sus pesquerías están sobreexplotadas o agotadas.

La contaminación por la industria minera, energética y acuícola causa grandes estragos en la biodiversidad marina, a lo que se agrega la contaminación por el volcamiento de residuos plásticos al mar.

Como una de las medidas para hacer frente a este proceso de degradación, muy importante para una región del mundo donde un solo país tiene tan vasto dominio de mar territorial, Chile aprobó, en mayo de 2018, una ley que prohibió el uso de bolsas plásticas en todo el territorio nacional.

Según el *Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2017*, los comités científicos técnicos pesqueros definieron a través

de los puntos biológicos de referencia el estado de situación de 26 unidades de pesquerías: una pesquería califica en estado de subexplotación, ocho califican en estado de plena explotación, siete califican en estado de sobrexplotación, nueve se consideraron agotadas o colapsadas y una es indeterminada debido a la condición del recurso (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Gobierno de Chile, marzo de 2018). La pesca ilegal y no reglamentada (pesca INDNR) constituye una amenaza para la conservación de los ecosistemas, el uso sostenible de los recursos marinos, la seguridad alimentaria y la economía nacional. El Estado chileno comparte esa afirmación. La actividad extractiva ilegal hace que la pesca legal, artesanal, sostenible, que aporta a la economía del país y que promueve preservar las poblaciones de peces, es puesta en peligro, lo cual crea un impacto social directo sobre aquellas personas que viven de ella y trabajan conforme a la ley (Bonhomme, 29 de julio de 2022).

En el año 2022 el Estado de Chile implementó un Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentada (PAN-INDNR), en concordancia con la Agenda para el Desarrollo Sostenible, denominada *Transformando Nuestro Mundo: la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030* y adoptada por Naciones Unidas en 2015, una de cuyas principales prioridades es conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

La República de Chile en su condición de Estado Ribereño, Estado del Pabellón y Estado Rector del Puerto, y en la aplicación de medidas relacionadas al comercio de recursos y productos de la pesca, ha suscrito y adoptado diversos instrumentos internacionales, aplicándolos a través de un amplio y coordinado marco legislativo, político, institucional y operativo que fortalece el ordenamiento y la gobernanza de la pesca para hacer frente a la pesca INDNR. En este sentido, en el año 2004, elaboró su Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca INDNR (PAN-INDNR), en cumplimiento a la sección de seguimiento, control y vigilancia, numeral 26 del PAI Pesca INDNR, en el cual, además, se establece la necesidad de actualización del PAN-INDNR (SERNAPESCA, 2022, p. 8).

/// Los antecedentes normativos para la seguridad ambiental

La Constitución de 1980 estableció el medio ambiente como objeto de protección del Estado, enfatizando su cuidado y el derecho de la sociedad a

vivir en un ambiente "libre de contaminación". La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19300 de 1994), creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y estableció objetivos de protección del medio ambiente, incluyendo políticas ambientales gubernamentales, un organismo técnico en materia ambiental, un sistema nacional de información ambiental, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) con alcance nacional, la coordinación de organismos relacionados con el medio ambiente, y financiamiento de proyectos de educación y protección ambiental. El 13 de junio de 2022 fue publicada en el Diario Oficial de la República la Ley 21455, que impone la meta de carbono neutralidad y resiliencia al clima a más tardar al año 2050 y establece acciones concretas a 17 ministerios para enfrentar el cambio climático. Además, busca disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero que provoca el cambio climático; adaptarnos a los impactos que generan, por ejemplo, marejadas anormales, aumentos de temperatura, aluviones, sequías, entre otros; y potenciar la seguridad alimentaria, aumentar la disponibilidad de agua y disminuir la contaminación y los riesgos de salud. La ley involucra no solo al sector público sino al privado para hacerse cargo del desafío de la carbono neutralidad (Gobierno de Chile, 13 de junio de 2022).

Un nuevo marco legal ambiental en el país fue discutido e incorporado por la propuesta de una nueva Constitución chilena, pero ella fue rechazada por la población en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022. No obstante, en el primer preacuerdo al que llegaron las fuerzas políticas con representación parlamentaria (con excepción del Partido Republicano que, paradójicamente, obtuvo 33 de los 51 escaños del Consejo Constitucional que redactará la segunda propuesta de una nueva Constitución), se establecieron 12 principios o bordes constitucionales que deberán estar presentes como puntos de partida en la redacción del nuevo texto constitucional. Uno de estos principios o bordes establece consagrar el cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad.

/// Organismos de fiscalización

Chile adhirió a la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ECO-92. Pero si bien es país miembro asociado del Mercosur, sus regulaciones y normativas medioambientales no están integradas a la legislación interna, aun cuando varios de los objetivos que persiguen las normas de este organismo regional son coincidentes.

El país cuenta con el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que tiene como función principal administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que entró en vigencia el 3 de abril de 1997.

El SEIA es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo que permite a la autoridad determinar antes de la ejecución de un proyecto si:

- Cumple con la legislación ambiental vigente.
- Se hace cargo de los potenciales impactos ambientales significativos.

El principal beneficio que brinda el SEA está en poder prevenir los impactos que puedan generar las inversiones públicas y privadas, o hacer que, cuando se generan impactos adversos significativos, exista una mitigación (SEA, s.f.a).

El concepto de normativa de carácter ambiental o normativa ambiental aplicable comprende aquellas normas cuyo objetivo es asegurar la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, e imponen una obligación o exigencia cuyo cumplimiento debe ser acreditado por el titular del proyecto o actividad durante el proceso de evaluación.

Se excluyen de este concepto, por lo tanto, aquellas normas que si bien comparten el mismo objetivo, no imponen obligaciones o exigencias al titular directamente, sino que deben ser consideradas a efecto de determinar si un proyecto o actividad presenta alguno de los efectos, características o circunstancias descritos en el artículo 11 de la Ley 19300.

En la normativa general del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se encuentran:

1. La Ley 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente
2. La Ley 20417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación y la Superintendencia del Medio Ambiente.
3. La Ley 19880 sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.
4. El Decreto con Fuerza de Ley 1-19653, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18575 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado.

5. El Decreto Supremo 95 de 2001, expedido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y que modifica el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
6. El Decreto Supremo 40 de 2012, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente y que aprueba el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Los planes y normas dictados conforme a la Ley 19300 son:

1. Normas de calidad
2. Normas de emisión
3. Planes de prevención y descontaminación

Y entre la normativa sectorial relevante se cuentan:

1. Normativa sectorial
2. Cumplimiento normativo PAS (Permiso Ambiental Sectorial)¹

Dada la importancia que tiene la inversión extranjera directa en el desarrollo económico chileno —y en particular aquella vinculada a la explotación de recursos naturales minerales— las funciones del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) son esenciales para la eficiente relación entre los proyectos a desarrollar y la protección medioambiental.

El SEA es un organismo público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Fue creado por la Ley 20417, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2010, que modificó la Ley 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Su función central es tecnificar y administrar el instrumento de gestión ambiental denominado Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cuya gestión se basa en la evaluación ambiental de proyectos ajustada a lo establecido en la norma vigente, fomentando y facilitando la participación ciudadana en la evaluación de los proyectos. Cumple la función de uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios y demás organismos del Estado competentes, mediante la instauración, entre otros, de guías trámite. La tecnificación del sistema apunta a establecer criterios comunes

¹ Según Oficio 180515 del Director Ejecutivo del SEA, emitido el 23 de abril de 2018.

para evaluar cada tipo de proyecto, con el objeto de asegurar la protección del medio ambiente de manera eficiente y eficaz (SEA, s.f.b).

/// Breve información sobre normativas medioambientales promovidas por los últimos gobiernos

Desde la segunda presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018), Chile fue adoptando normativas y regulaciones con el fin de promover la seguridad ambiental y ponerse en línea con los compromisos internacionales asumidos por el Estado en relación a los ODS y la Agenda 2020-2030. A continuación, se enlistan los principales hitos durante los periodos presidenciales.

Presidencia de Michelle Bachelet:

- Reunión de Consejo de Ministros para el desarrollo de la política oceánica (Ministerio de Relaciones Exteriores, 28 de febrero de 2018)
- Reunión del sector público y el sector privado para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS (Ministerio de Relaciones Exteriores, 9 de febrero de 2018)
- Cuarta sesión del Consejo Nacional para implementación de la Agenda 2030 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 25 de enero de 2018)
- Reunión de los cancilleres chino y chileno en el marco del II Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con China (Ministerio de Relaciones Exteriores, 21 de enero de 2018) (se releva que esta relación CELAC-China se basa en dos pilares: la Agenda 2030 y los ODS)

Presidencia de Sebastián Piñera:

- Chile y la comunidad internacional reiteran su compromiso con la Agenda 2030 de la ONU (Ministerio de Relaciones Exteriores, 5 de abril de 2021)
- Séptima sesión del Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 21 de diciembre de 2020)

- Lanzamiento del documento *Transformaciones* del Panel de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 de diciembre de 2020)
- Programa de trabajo 2021-2024 para la cooperación ambiental entre Chile y Estados Unidos (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.b)
- Declaración de Paracas, que en el punto 37 reconoce el compromiso con los ODS y la Agenda 2030 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 10 de octubre de 2019)

Presidencia de Gabriel Boric:

- Reunión con la vicesecretaria de ONU, en la que se relevan la importancia de los ODS (Ministerio de Relaciones Exteriores, 26 de abril de 2023), y discusión en la 77ª Asamblea ONU (Prensa Presidencia, 20 de septiembre de 2022)
- Chile y sistema ONU firman marco de cooperación para el desarrollo sostenible (Ministerio de Relaciones Exteriores, 12 de abril de 2023)
- El Consejo Nacional valida el diseño de una estrategia de implementación de la Agenda 2030 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 30 de marzo de 2023)
- La Subsecretaría de Relaciones Exteriores señala la protección de la biodiversidad en alta mar y reafirma el apoyo de Chile al Tratado de los Océanos, BBNJ (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1º de marzo de 2023)
- En Ginebra, la Canciller chilena sostiene diversas reuniones bilaterales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 28 de febrero de 2023) entre las que se tratan asuntos ambientales
- Se inaugura el diálogo de la Red Nacional Agenda 2030 y se destaca del compromiso de Chile con los objetivos ODS (Ministerio de Relaciones Exteriores, 28 de diciembre de 2022)
- El Consejo de Ministros y Ministras para el Desarrollo de la Política Oceánica aprueba el Programa Oceánico (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 de noviembre de 2022)

/// La nueva política ambiental como parte central de la política exterior del actual gobierno de Gabriel Boric

Una nueva mirada, más amplia e integral, de la protección ambiental y la relación del medioambiente con las comunidades locales y en particular con los pueblos originarios se propuso en la nueva Constitución, pero esta fue rechazada en el referéndum del 4 de septiembre de 2022.

No obstante, el presidente Boric, desde el inicio de su mandato (marzo de 2022), impulsó dos iniciativas: firmó la adhesión de Chile al Acuerdo de Escazú e implementó una nueva política exterior que incluye la relación entre desarrollo sustentable y protección del medio ambiente en uno de sus ejes centrales, el cual ha sido denominado como “política exterior turquesa”.

Política exterior turquesa

El compromiso de Chile con los ODS está representado y expresado en la actualidad, principalmente, por la agenda de la política exterior turquesa, iniciativa presidencial que ha sido instalada como uno de los cuatro pilares centrales de la política exterior del gobierno Boric.

Como han señalado recientemente Bernal-Meza y González Pizarro (2023a), la política exterior turquesa se sustenta en un conjunto de ideas, concepciones y visiones del desarrollo sustentable, que pueden sintetizarse en el ecologismo político en relaciones internacionales (RR. II.): teorías verdes (Paterson, 2005) o política exterior turquesa (Carrasco y Glatz, 2021), las cuales no constituyen una formulación teórica ni epistemológica global de las RR. II. Sin embargo, desde las teorías idealistas y realistas iniciales de esta materia, además de las visiones geopolíticas, el globalismo y el neorrealismo, pero también integrando las teorías reflectivistas, podemos acercarnos a una concepción más amplia y global sobre el ambiente y la naturaleza. Originalmente, de forma ontológica, fueron comprendidos en el sentido de la posesión de recursos naturales y sinónimos de control, poder y seguridad del Estado (Bueno, 2011). Posteriormente también en la dimensión de la cooperación ambiental mediante instituciones y regímenes transnacionales, como en la teoría de la interdependencia compleja y la tridimensionalidad de la política internacional de J. Nye (Velázquez, 2014). No obstante, había, en este macrouniverso teórico-epistemológico, una perspectiva estado-céntrica y materialista del fenómeno ambiental (Bueno, 2011).

Cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —con 17 ODS y 169 metas— consideró como razón fundamental que la opción de continuar con los mismos patrones de producción, energía y consumo no era viable, y que había una necesidad urgente de transformar sustancialmente y en un período relativamente breve el paradigma de desarrollo hoy dominante, a través de una visión de desarrollo sostenible a largo plazo. Una de las principales fuentes que sostiene esta visión se encuentra en la denominada *perspectiva verde* en RR. II., que se basa en dos fuentes teórico-históricas:

- a. Las teorías políticas verdes de Dobson (2000) y Eckersley (1992)
- b. La teoría ecológica global de Sachs (1993) y Chatterjee y Finger (1994)

Según Bernal-Meza y González Pizarro (2023b), estas dos literaturas, juntas, proporcionan una explicación de la destrucción del resto de la naturaleza por parte de las sociedades humanas, y una normativa base para resistir esta destrucción y crear sociedades sostenibles (Paterson, 2005), articuladas por tres dimensiones: 1) ética ecocéntrica: rechazo al valor del humano sobre otros seres vivos y los ecosistemas; 2) límites al crecimiento como principal fuente de degradación de la naturaleza y consecuencias asociadas al cambio climático; 3) descentralización del poder político, económico y social, que es el elemento clave para la factibilidad de los anteriores. Paralelamente, frente a la emergencia del cambio climático han surgido desafíos y necesidades relevantes para la diplomacia y las relaciones internacionales que se han conceptualizado como *seguridad ambiental* (Velázquez, 2014).

Carrasco y Glatz (2021), Mann (2018) y Wainwright y Mann (2013) proponen que se construya un *leviatán climático* que permita avanzar conceptualmente en reformas que cambien la práctica de los Estados y cimenten el camino para una política exterior turquesa. Dicha política está conformada teóricamente por el ala verde (ecosistemas ambientales) y la azul (océanos), que exigen como contexto crítico un cambio de paradigma en los modelos de desarrollo económicos con los cuales superar el extractivismo, particularmente en América Latina. Estas son las fuentes principales sobre las que el presidente Boric busca impulsar una nueva visión sobre el desarrollo. Según Carrasco y Glatz (2021), Chile puede transformarse en un referente internacional en la promoción de la conservación de bienes comunes y ecosistemas valiosos, también

de políticas de transporte continental de bajas emisiones, impuesto al carbono, reducción de desechos que llegan al mar, gestión sostenible de recursos marinos, etcétera.

Política turquesa institucional: multilateralismo verde

En el programa de gobierno, la política turquesa fue definida como “transversalizar las agendas de lucha y mitigación contra la crisis climática y ecológica global (componente verde) y las agendas de protección y administración del océano (componente azul)” (Boric, 2021, p. 224). En ese sentido, se promueve la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos mediante multilateralismo, cooperación internacional e implementación de desarrollo sustentable (Bernal-Meza y González Pizarro, 2023a).

Como práctica concreta en la política exterior, el primer líder que emprendió innovaciones en la materia fue Hernando Muñoz, canciller en el segundo periodo de gobierno de Michelle Bachelet (2014-2017), reflejadas en instancias como el Acuerdo de Escazú y Nuestro Océano, los cuales fueron revertidos por el mandato de Sebastián Piñera (2018-2021), pero fueron retomados con mayor énfasis por Boric con la intención del cambio del modelo de desarrollo e inserción internacional, que dependía del potencial cambio de régimen político interno, mediante la redacción de una nueva Constitución política.

La protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos mediante multilateralismo, cooperación internacional e implementación de desarrollo sustentable se materializan en el primer año de gobierno de Boric como elementos centrales de la política exterior de Chile (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.a) y en lo que se conoce formalmente como política exterior turquesa (PET) en un contexto territorial de alta consideración, dado que este país es sumamente vulnerable al cambio climático por deforestación, sequías, catástrofes naturales, zonas de baja altura costera, y áreas de ecosistemas frágiles y contaminadas.

En el ámbito nacional, se implementó la *agenda verde*, legislando la ley de cambio climático y estableciendo la meta de la descarbonización para 2025. Asimismo, se impulsaron las bases para crear una empresa nacional del litio, que asegure su explotación con protección medioambiental, y enfrentar la crisis hídrica que afecta al país con una sequía de más de doce años. En ese contexto, la primera ministra de Relaciones Exteriores, Antonia Urrejola, hizo la primera referencia pública a este pilar

medioambiental, señalando que: "nuestra política exterior turquesa busca fortalecer la cooperación multilateral en la protección del medio ambiente y el océano, tanto a nivel global como regional, precisamente para que podamos enfrentar conjuntamente la grave crisis climática" (Ministerio de Relaciones Exteriores, 18 de marzo de 2022, párr. 5).

En definitiva, esta suscripción fue un cambio frente a lo que se había decidido en el gobierno anterior con el Acuerdo de Escazú. Profundizando en la PET, en agosto de 2022, la ministra Urrejola participó en un conversatorio en la Universidad de Magallanes (zona austral de Chile) sobre protección del medioambiente y ecosistemas terrestres y marinos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 24 de agosto de 2022). En esta instancia, la Canciller destacó los objetivos de la PET:

- a. Preservación de nuestras riquezas medioambientales.
- b. Garantizar los derechos de las comunidades locales.
- c. Transición a energías limpias.
- d. Liderazgo internacional en mitigación del cambio climático y protección de los océanos y los diversos ecosistemas.
- e. Potenciar a nivel internacional el uso de hidrógeno verde, descarbonización para el 2050 y correcta gestión de químicos, residuos y plásticos.
- f. Avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible.
- g. Creación del Observatorio de Cambio Climático con sensores desde el norte de Chile hasta el glaciar Unión.
- h. Áreas marinas protegidas ecológicamente desde Canadá hasta Chile.

Posteriormente, otras de las acciones concretas de la Cancillería y el mismo presidente Boric respecto a la PET emergen en la 77ª Asamblea de Naciones Unidas, donde manifestó el emplazamiento a las grandes potencias sobre sus mayores responsabilidades en la crisis climática, tanto en sus causas como en las urgentes soluciones, considerando esta problemática una preocupación mundial que se debe atender comúnmente y con rapidez para un desarrollo sostenible (Prensa Presidencia, 20 de septiembre de 2022). En la misma línea, en la Reunión Ministerial Conjunta de la APEC 2022 desarrollada en Tailandia (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, s.f.), instancia donde en la primera sesión plenaria sobre *crecimiento balanceado, inclusivo*

y sostenible, la canciller Urrejola destacó la PET que se comenzaba a implementar en el país y que:

Contribuye a posicionar a Chile como un actor relevante en la mitigación del cambio climático y la protección de los océanos y ecosistemas, con especial énfasis en avanzar hacia un modelo de desarrollo más sustentable, con especial foco en las energías renovables, como el hidrógeno verde, entre otras (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 18 de noviembre de 2022, párr. 3).

Además, se destacaron tres avances relevantes en la materia:

- a. El liderazgo de Chile y del presidente Boric en el lanzamiento de *Américas para Protección del Océano* en la IX Cumbre de las Américas, donde se establecieron los principios de esta iniciativa cuyo objetivo son las áreas marinas protegidas y conectadas ecológicamente desde Canadá hasta Chile². En ese contexto, el Presidente ha destacado que esto se enmarca dentro de “una lucha por la supervivencia, porque los océanos son los principales sumideros naturales de carbono y, como tal, tienen un papel crucial frente a los efectos del cambio climático” (*El Mostrador*, 9 de junio de 2022, párr. 14).
- b. La valoración de la hoja de ruta compartida entre los miembros de la APEC contra la pesca ilegal y los desechos marinos.
- c. Pleno apoyo a los objetivos de Bangkok en economía biocircular verde, que apuntan hacia un planeta sostenible, protegiendo la biodiversidad con inclusión social, lo que fue valorado posteriormente por Marcela Otero, directora general de Asuntos Económicos Multilateral, en la reunión preparatoria para la participación de Chile en la Primera Reunión de Altos Representantes de APEC 2023, como uno de los acuerdos principales de Bangkok 2022.

En el proceso interno de la PET, la Cancillería, en el Día Internacional de las Montañas, reafirmó su compromiso con la sustentabilidad de los ecosistemas montañosos a nivel nacional, desde la presidencia del Comité Nacional para las Montañas, compuesto por 15 institucionales nacionales, y su promoción internacional en instancias multilaterales como Alianza para las Montañas y la Iniciativa Andina de Montañas, precisamente, desde un país que posee una cuota importante de las cadenas montañosas de la cordillera de los Andes.

2 Iniciativa liderada por Chile. Ver Llompart (9 de junio de 2022).

En la arena internacional, en el contexto de las negociaciones del Nuevo Acuerdo Marco Avanzado entre Chile y la Unión Europea, la ministra Urrejola expresó los importantes logros que significan para el abordaje del “cambio climático y la protección del medio ambiente y nuestros recursos naturales, incluyendo también temáticas como la cohesión social, la transición energética, los océanos y su protección, innovación, digitalización y cooperación para el desarrollo sostenible regional y territorial” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 9 de diciembre de 2022, párr. 6). Lo anterior fue destacado enfáticamente como parte del fortalecimiento de la PET, como también de la política exterior feminista (PEF).

Iniciando 2023, el presidente Boric ponía de relevancia la PET en Brasilia, en la visita oficial en el contexto de la asunción al mando del presidente Lula da Silva, destacando que este representa “la preocupación, que comparto, por el cuidado del medio ambiente, la preocupación por la reforestación y los océanos en un contexto de grave crisis climática; lo que nosotros hemos llamado una política exterior turquesa” (Prensa Presidencia, 2 de enero de 2023, párr. 4). Continuando, el 9 de enero, otro acto de la PET con matiz latinoamericano se evidencia en la consulta internacional conjunta sobre la emergencia climática entre el Estado de Chile y el Estado de Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta consulta, que se realizó en el marco del Acuerdo de Escazú, solicitó aclarar los alcances de sus facultades y obligaciones para abordar la crisis climática en sus países a fin de tener certeza jurídica y política al respecto en la región (Ministerio de Relaciones Exteriores, 9 de enero de 2023). En esa misma línea bilateral y unos días antes, el 2 de enero, el presidente Gabriel Boric y Antonia Urrejola se reunieron con el presidente Lula da Silva y adquirieron el compromiso de posicionar el cuidado del medioambiente y concretar el corredor bioceánico conectando el océano Atlántico con el Pacífico (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 de enero de 2023). Igualmente, en la misma jornada, se dialogó con el canciller portugués, Joao Gomes, sobre el cuidado de los océanos y la biodiversidad, y el uso de las energías renovables como puntos comunes entre ambos países.

Por otro lado, en el “Curso regional sobre trazado de límites exteriores de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas”, organizado por la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de Naciones Unidas (DOALAS) y la Dirección Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL), la canciller Urrejola hizo nuevamente mención internacional sobre la PET, en su sentido de expresar principios normativos

y de intereses que representa y se encuentran en consonancia con lo expuesto por este curso en términos oceánicos. En ese sentido, la Ministra señaló que:

El curso que cerramos hoy se inserta plenamente en la política exterior diseñada por nuestro gobierno, lo que se ha llamado una política exterior turquesa, por la importancia que queremos dar a la protección ambiental, a la gobernanza de los océanos, y también al fortalecimiento del multilateralismo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 12 de enero de 2022, párr. 3).

Finalizando el primer año de mandato, la Cancillería chilena organizó la segunda reunión del Consejo de Política Exterior³ presidido por la canciller Urrejola, quien manifestó los focos donde se ha ejercido un liderazgo y dado mayor prioridad durante ese primer año de gobierno: a) la promoción de la pausa precautoria de la minería submarina; y b) las negociaciones del Acuerdo sobre Biodiversidad más allá de la Jurisdicción Nacional (BBNJ). Paralelamente, días antes del término del primer año de gobierno, el 6 de marzo de 2023, otro punto de la extensa agenda que han señalado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores que existe en materia de PET, se manifestó en el II Diálogo Chile-Francia en asuntos antárticos realizado en París. En él se destacaron las principales coincidencias entre estos Estados sobre la protección del medioambiente, la lucha contra el cambio climático y la protección de los ecosistemas antárticos, las cuales se materializan, por ejemplo, en el seguimiento de los desafíos de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CRVMA) avanzando hacia la designación de áreas marinas protegidas, teniendo un hito próximo e importante en Chile entre el 19 y el 23 de junio de 2023 con la Reunión Extraordinaria del Comité de la CRVMA (Ministerio de Relaciones Exteriores, 7 de marzo de 2023).

Claramente la PET refleja el énfasis de la política exterior de Boric durante su primer año de gobierno. No solamente estableció una agenda robusta, sino multidimensional: bilateral, multilateral y doméstica, y con protagonismo ministerial y presidencial. No obstante, los alcances concretos de las medidas tomadas son aún intangibles dada la naturaleza principalmente discursiva en la agenda de la PET y con acuerdos

3 “El Consejo de Política Exterior fue establecido en la ley de modernización de Cancillería que fue promulgada el 7 de marzo de 2018, señalando que este es un organismo consultivo, de carácter permanente, encargado de asesorar a la Ministra de Relaciones Exteriores en las materias relativas a las relaciones internacionales que éste someta a su consideración” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 11 de noviembre de 2022, párr. 6, s/p).

multilaterales incluso que no fueron iniciativa originaria de Chile. De todas maneras, los organismos y acuerdos relativos principalmente al cuidado de los océanos y el liderazgo ejercido por Chile en este ámbito son innegables y, seguramente, conformarán el principal bastión internacional de Boric en sus cuatro años de mandato, ya que pretende instalar una nueva política exterior con base en un nuevo modelo de desarrollo y régimen político.

/// Riesgos y desafíos

En términos de seguridad ambiental, Chile tiene enormes desafíos que requieren, imprescindiblemente, de la voluntad de sus clases dirigentes, pero esencialmente de gobernanza y estrategias de seguridad a nivel regional y multilateral.

El calentamiento global, que provoca un creciente aumento del nivel del mar, obliga a Chile a involucrarse cada vez más en su combate. A continuación, se señalan tres —de muchas otras— advertencias sobre desastres que esta situación provocará en las costas chilenas:

1. Una publicación científica (*Impacts in ports on a tectonically active coast for climate-driven projections under the RCP 8.5 scenario: 7 Chilean ports under scrutiny*) en la revista *Coastal Engineering Journal*, liderada por el académico de la Universidad de Valparaíso e integrante del Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres, Patricio Winckler, reveló que los efectos del cambio climático, tales como las marejadas y el aumento del nivel del mar, impactarán en la infraestructura portuaria chilena en las próximas décadas, específicamente en siete puertos del norte del país (González, 30 de agosto de 2022).
2. El secretario general de la ONU, António Guterres, alertó al gobierno nacional sobre los efectos que provocará en Chile el alza en el nivel del mar: hundimiento de algunas zonas e inundación de sitios costeros, lo que obligará a la población a migrar a otras ciudades (Valladares, 15 de febrero de 2023).
3. Una investigación de académicos de cuatro universidades chilenas (la Universidad Técnica Federico Santa María, la Universidad de Valparaíso, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), publicada en la revista científica *Sustainability*, concluyó que trece ciudades costeras de

Chile sufrirá riesgos importantes de inundación para el período 2026-2045 y cuatro de ellas (Valparaíso, Viña del Mar, Arauco y Puerto Saavedra) serán los municipios más expuestos, con porcentajes de 58,9%, 47,1%, 40,8% y 40,5%, respectivamente (Toro, 7 de marzo de 2023).

Respecto de la degradación de disponibilidad de agua para el uso humano y los cultivos alimenticios, como señalan Bernal-Meza y González Pizarro (2023b), el modelo primario-exportador, de apertura liberal a la inversión extranjera directa (IED) destinada a la explotación de recursos naturales, que se impuso en Chile desde la dictadura de Pinochet (1973-1989), ha permitido beneficiar a la explotación minera que consume enormes volúmenes de agua dulce, en perjuicio de las comunidades humanas. Una tesis presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, en 2019, concluyó que:

El análisis da cuenta de la inédita monetarización y mercantilización del acceso al agua considerada como clave para el desarrollo del neoliberalismo en Chile y el Mundo [...]. Los datos analizados muestran que más de la mitad de los casos están relacionados a controversias en torno a derechos de aprovechamiento de aguas relacionadas tanto a irregularidades, sobre otorgamiento y conflicto con derechos de propiedad indígena. Esto debido a que el Código de Aguas, a partir de su lógica concesional y de la separación legal del agua y tierra, en el sentido de la creación de mercados independientes, entregó importantes garantías para la propiedad privada empresarial (Bauer, 1996). En este contexto, con organismos con funciones debilitadas por estas modificaciones institucionales como la DGA (Retamal *et al.*, 2013) y con limitadas capacidades de fiscalización y altamente dependientes de la información de las empresas, de acuerdo a la visión de los expertos entrevistados (Vergara Cáceres, 2019, p. 127).

Según una publicación de Peña Neira y Araya Meza (2021), las “aguas de contacto mineras” en Chile contaminan largas zonas del territorio nacional y sus efectos actualmente son permanentes porque no pueden ser modificados o recuperarse las aguas. Desde el punto de vista ambiental, la hipótesis del vacío legal en la regulación de las aguas de contacto es sostenible debido a la ausencia de normas de prevención de tales efectos ocasionados por los desechos de la minería. La ausencia de normas jurídicas que ordenen la prevención de la contaminación, por consiguiente, las aguas de contacto, y la ausencia de normas jurídicas que regulen más allá de la contención y no de la recuperación de dichas aguas, genera un vacío legal en la materia. Este vacío legal es comprobable no por las

escuálidas normas jurídicas sobre la materia sino porque las mismas no previenen en general la contaminación y generación de aguas de contacto mineras y se concentran en supuestos o antecedentes jurídicos específicos, "supuestos de hecho" puntuales, lo cual genera una ausencia de regulación (Peña Neira y Araya Meza, 2021).

Pero además del deterioro de la disponibilidad de agua, la actividad extractiva minera consume enormes cantidades de energía. Un estudio de CEPAL, concluyó que:

El norte de Chile es una de las áreas más secas del planeta y presenta escasez hídrica, esto se podría convertir en un factor limitante para el desarrollo regional, tomando en cuenta los importantes niveles de inversión anunciados en la actividad. Por estas razones, las cuotas de extracción de agua de mar seguirán aumentando. Por su parte, el consumo de energía en la minería representó el 14% del consumo total del país en el año 2018. Las fuentes energéticas utilizadas (combustibles y electricidad) están en proporciones similares, el 77% del consumo total de combustibles se da en la minería superficial, seguido de las fundiciones, con un 9%; mientras que el consumo eléctrico del proceso de concentración representa un 57%, seguido del proceso de electro-obtención con un 22% del total.

Además, Chile enfrenta desafíos estructurales, principalmente el aumento de los procesos de concentrado en relación a los procesos de lixiviación, como también la disminución en la calidad de los yacimientos durante la vida útil de la mina, lo que impulsa el incremento del consumo hídrico y energético, debido a que se debe tratar mayor cantidad de mineral para obtener una tonelada de producto, además, mayor energía para la conminución, debido a la dureza de la roca (minería profunda); otros costos a considerar son el aumento de las distancias de acarreo de material y la energía para el bombeo de agua (desde el mar hasta la faena en altura) (Lewinsohn, 2020, p. 76).

En 2018, un estudio de ODEPA, organismo del Estado de Chile, concluyó que, de la disponibilidad de agua en el país, un 6% del consumo es para fines domésticos. Los usos mineros alcanzan el 9% (Santibáñez Quezada, 2017).

Aportes políticos internacionales

En la Reunión Ministerial Conjunta de la APEC-2022, desarrollada en Tailandia, en la sesión plenaria sobre *crecimiento balanceado, inclusivo y sostenible*, la canciller chilena, Antonia Urrejola, destacó que la política exterior turquesa de Chile contribuía a posicionar a este país como un

actor relevante en la mitigación del cambio climático y la protección de los océanos y ecosistemas, con especial énfasis en avanzar hacia un modelo de desarrollo más sustentable y particular foco en las energías renovables, como el hidrógeno verde, entre otras, y destacó tres avances prácticos: 1) el liderazgo de Chile en el lanzamiento de *Américas para Protección del Océano* en la IX Cumbre de las Américas, estableciendo los principios de esta instancia cuyo objetivo es proteger y conectar ecológicamente las áreas marinas desde Canadá hasta Chile; 2) la valoración de la hoja de ruta compartida entre los miembros de la APEC contra la pesca ilegal y los desechos marinos; 3) pleno apoyo a los objetivos de Bangkok en economía biocircular verde, que apuntan hacia un planeta sostenible donde se proteja la biodiversidad y se promueva la inclusión social (Ministerio de Relaciones Exteriores, 17 de noviembre de 2022).

/// Conclusiones

La historia de la economía política internacional (Sunkel y Paz, 1973; Cardoso y Pérez Brignoli, 1981; Furtado, 1983; Ferrer, 1996 y 1999) y la historia de Chile (Bernal-Meza, 2020) demuestran que los modelos de desarrollo primario-exportadores, de carácter extractivo y de apertura liberal a la IED destinada a la explotación de recursos naturales, son incompatibles con el desarrollo económico y con los objetivos del desarrollo sostenible.

Por sus condiciones geográficas e institucionales (Constitución vigente) que sostienen el actual modelo de desarrollo, Chile requiere de profundos cambios —internos e internacionales— para asegurar un Estado de bienestar, en consonancia con las normativas internacionales de protección y seguridad medioambientales.

A nivel interno, Chile necesita imperiosamente una modificación radical de su modelo de desarrollo. La continuidad del actual modelo de desarrollo e inserción internacional es incompatible con las posibilidades de cumplir con los ODS y la Agenda 2030-2050. Sin embargo, ese cambio está condicionado a la redacción y aprobación de un nuevo texto constitucional que establezca un nuevo contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Paralelamente, los compromisos asumidos por Chile, a nivel regional en consonancia con el Acuerdo de Escazú y a nivel multilateral con el Acuerdo de París, dependen en buena parte del cumplimiento interno de las normativas comprometidas, aunque un aspecto relevante a favor ha sido la incorporación de los cinco ejes de la agenda

de la política exterior turquesa, que viene implementando el gobierno del presidente Gabriel Boric desde su asunción, en el marco de una política exterior emprendedora y sustentable (PES).

/// Recomendaciones de *policy makers*

En orden a señalar las recomendaciones más urgentes e inmediatas respecto de la protección medioambiental y asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales firmados por Chile, se deben mencionar:

- Promover el cambio del modelo de desarrollo e inserción internacional, a través de la redacción de una nueva Constitución Política del Estado.
- Coordinar estrategias multilaterales entre los países en desarrollo caracterizados por similares modelos extractivos, con el fin de incentivar alianzas internacionales con países desarrollados comprometidos con los ODS y la Agenda 2030-2050, que permitan promover la cooperación para la modificación progresiva de dichos modelos.
- Impulsar políticas multilaterales destinadas a salvaguardar que la IED se ajuste a los ODS.

Referencias

- Bauer, C. (1996). Privatización y capacidades institucionales: Los resultados del mercado de aguas en Chile. *Revista Ambiente y Desarrollo*, XII(92), 15-23.
- Bernal-Meza, R. (2020). *Historia de las relaciones internacionales de Chile, 1810-2020*. Santiago: RIL Editores y UNAP.
- Bernal-Meza, R. y González Pizarro, S. (2023a). *Chile a un año de gobierno de Gabriel Boric: política exterior y relaciones internacionales de un nuevo periodo político*. (En prensa).
- Bernal-Meza, R. y González Pizarro, S. (2023b). *El primer año de gobierno de Gabriel Boric en Chile: ideas centrales de los cuatro ejes de su programa de gobierno*. (En prensa).
- Bonhomme, A. (29 de julio de 2022). La pesca ilegal en Chile: desafío constante para la conservación de los ecosistemas y el uso sostenible de los recursos marinos. *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/reportajes/la-pesca-ilegal-en-chile-desafio-constante-para-la-conservacion-de-los-ecosistemas-y-el-uso-sostenible-de-los-recursos-marinos/>
- Boric, G. (2021). *Programa de gobierno Apruebo Dignidad*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>
- Bueno, M. del P. (2011). La cuestión ambiental y el desarrollo desde la ecología política de las Relaciones Internacionales. *Anuario 2011 Instituto de Relaciones Internacionales*. https://www.academia.edu/8824242/La_cuesti%C3%B3n_ambiental_y_el_desarrollo_desde_la_ecolog%C3%ADa_pol%C3%ADtica_de_las_Relaciones_Internacionales
- Cardoso, C. F. S. y Pérez Brignoli, H. (1981). *Historia económica de América Latina*. Barcelona: Crítica.
- Carrasco, C. y Glatz, P. (2021). Nuestra casa está en llamas, una política exterior turquesa para responder a la crisis climática. En C. Bywaters, D. Sepúlveda y A. Villar (eds.), *Nuevas voces de política exterior: Alternativas y propuestas para Chile* (pp. 212-223). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Carrere, M. (14 de agosto de 2018). Sobreexplotación, pesca ilegal y conservación: éste es el panorama del océano en Chile.

- Mongabay. <https://es.mongabay.com/2018/08/oceano-en-chile-sobreexplotacion/>
- Chatterjee, P. y Finger, M. (1994). *The Earth Brokers Power, Politics and World Development*. Londres: Routledge.
- Chile (1994). *Ley 19300 de 1994 sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667>
- Dingemans, A. (2015). La política exportadora de Chile: el agotamiento de una estrategia exitosa. En M. Artaza y C. Ross (eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009* (vol. 2, pp. 299-326). Santiago: RIL Editores.
- Dingemans, A. y Ross, C. (2012). Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones. *Revista de la CEPAL*, (108), 27-50.
- Dobson, A. (2000). *Green political thought*. Londres y Nueva York: Psychology Press.
- Eckersley, R. (1992). *Environmentalism and Political Theory: Towards an Ecocentric Approach*. Nueva York: Suny Press.
- El Mostrador (9 de junio de 2022). *Presidente Boric defiende la protección de los mares en la Cumbre de las Américas: "es una lucha por la supervivencia"*. <https://www.elmostrador.cl/cultura/2022/06/09/presidente-boric-defiende-la-proteccion-de-los-mares-en-la-cumbre-de-las-americas-es-una-lucha-por-la-supervivencia/>
- Ferrer, A. (1996). *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (1999). *Historia de la globalización II. La Revolución Industrial y el segundo orden mundial*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017*. Santiago: Taurus.
- Furtado, C. (1983). *Breve introducción al desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno de Chile (13 de junio de 2022). *Un hito en la historia medioambiental de Chile: a partir de hoy contamos con nuestra primera Ley Marco de Cambio Climático*. <https://www.gob.cl/noticias/un-hito-en-la-historia-medioambiental-de-chile-partir-de-hoy-contamos-con-nuestra-primer-ley-marco-de-cambio-climatico/>

- González, C. (30 de agosto de 2022). Cambio climático: Estudio advierte que aumento del nivel del mar impactará en la infraestructura portuaria en próximas décadas. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/08/30/1071401/cambio-climatico-marejadas-infraestructura-portuaria.html>
- Krippendorff, E. (1993). *El sistema internacional como historia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Lewinsohn, J. L. (2020). *Estado del arte de las estadísticas mineras del uso de agua y energía en los países andinos. Intercambio metodológico entre Chile y el Perú en el marco de la cooperación Sur-Sur*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46596/S2000798_es.pdf
- Llompart, V. (9 de junio de 2022). Chile lidera lanzamiento de "Américas por la Protección del Océano" en el marco de la Cumbre de las Américas. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/df-lab/cambio-climatico/lanzamiento-coalicion-americas-por-los-oceanos-en-el-marco-de-la-cumbre-de#:~:text=En%20una%20nueva%20jornada%20de,continente%20y%20conservaci%C3%B3n%20del%20oc%C3%A9ano>
- Mann, G. (2018). *Leviatán climático. Una teoría sobre nuestro futuro planetario*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (21 de enero de 2018). *Canciller Muñoz se reunió con su homólogo chino y destacó amistad entre ambos países: "nuestras relaciones se seguirán profundizando"*. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias-antteriores/canciller-munoz-se-reunio-con-su-homologo-chino-y-destaco-amistad-entre>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (25 de enero de 2018). *Subsecretario Riveros presidió la Cuarta Sesión del Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias-antteriores/subsecretario-riveros-presidio-la-cuarta-sesion-del-consejo-nacional-2>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (9 de febrero de 2018). *Agenda 2030: sector público-privado se reúne para promover el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias-antteriores/agenda-2030-sector-publico-privado-se-reune-para-promover-el>

- Ministerio de Relaciones Exteriores (28 de febrero de 2018). *Canciller Muñoz presidió reunión del Consejo de Ministros para el Desarrollo de la Política Oceánica*. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias-antteriores/canciller-munoz-presidio-reunion-del-consejo-de-ministros-para-el>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (10 de octubre de 2019). *Declaración de Paracas*. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/noticias/declaracion-de-paracas>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2 de diciembre de 2020). *Lanzamiento del documento "Transformaciones" del Panel de Alto Nivel para una Economía Oceánica Sostenible*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/lanzamiento-del-documento-transformaciones-del-panel-de-alto-nivel>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (21 de diciembre de 2020). *Canciller encabeza reunión del Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/canciller-encabeza-reunion-del-consejo-nacional-para-la-implementacion>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (5 de abril de 2021). *Canciller Allamand: "frente a la crisis sanitaria y sus efectos multidimensionales, Chile y la comunidad internacional han reiterado su compromiso con la Agenda 2030"*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/canciller-allamand-frente-a-la-tesis-sanitaria-y-sus-efectos>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (12 de enero de 2022). *Canciller Antonia Urrejola cierra curso regional sobre trazado de límites exteriores de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/canciller-antonia-urrejola-cierra-curso-sobre-regional-sobre-trazado-de>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (18 de marzo de 2022). *Canciller Antonia Urrejola asegura que el Acuerdo de Escazú redefine el foco de la política exterior del país: "Hoy es un día esperanzador para Chile"*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/canciller-antonia-urrejola-asegura-que-el-acuerdo-de-escazu-redefine-el>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (24 de agosto de 2022). *Ministra Antonia Urrejola presenta Política Exterior Turquesa en Magallanes: "la protección del medio ambiente debe consolidarse como una prioridad*

- de la política exterior*". <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/ministra-antonia-urrejola-presenta-politica-exterior-turquesa-en>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2 de noviembre de 2022). *Consejo de Ministros y Ministras para el Desarrollo de la Política Oceánica aprueba Programa Oceánico*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/consejo-de-ministros-y-ministras-para-el-desarrollo-de-la-politica>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (11 de noviembre de 2022). Canciller Antonia Urrejola encabeza Consejo de Política Exterior. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/canciller-antonia-urrejola-encabeza-consejo-de-politica-exterior>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (17 de noviembre de 2022). *Ministra Antonia Urrejola participa en Reunión Ministerial de APEC y reafirma el compromiso de Chile con la promoción del desarrollo sostenible*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/ministra-antonia-urrejola-participa-en-reunion-ministerial-de-apec-y>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (9 de diciembre de 2022). *Chile y la Unión Europea concretan cierre político de la modernización del Acuerdo de Asociación*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/chile-y-la-union-europea-concretan-cierre-politico-de-la-modernizacion>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (28 de diciembre de 2022). *Ministra (s) Ximena Fuentes inaugura diálogo de la Red Nacional Agenda 2030 y destaca el compromiso de Chile con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/ministra-s-ximena-fuentes-inaugura-dialogo-de-la-red-nacional-agenda>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2 de enero de 2023). *Ministra Antonia Urrejola acompaña al presidente Gabriel Boric en reunión con su par de Brasil, Lula Da Silva*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/ministra-antonia-urrejola-acompana-al-presidente-gabriel-boric-en>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (9 de enero de 2023). *Chile y Colombia realizan inédita consulta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre emergencia climática*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/chile-y-colombia-realizan-inedita-consulta-a-la-corte-interamericana-de>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (28 de febrero de 2023). *Canciller Antonia Urrejola sostiene diversas reuniones bilaterales en Ginebra*.

<https://www.minrel.gob.cl/noticias-antiores/canciller-antonia-urrejola-sostiene-diversas-reuniones-bilaterales-en>

Ministerio de Relaciones Exteriores (1º de marzo de 2023). *Subsecretaria Ximena Fuentes participa en conferencia sobre la protección de la biodiversidad en alta mar y reafirma el apoyo de Chile al tratado BBNJ*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antiores/subsecretaria-ximena-fuentes-participa-en-conferencia-sobre-la-0>

Ministerio de Relaciones Exteriores (7 de marzo de 2023). *Chile y Francia desarrollan II diálogo de asuntos antárticos*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antiores/ii-dialogo-chile-francia-en-asuntos-antarticos>

Ministerio de Relaciones Exteriores (30 de marzo de 2023). *Consejo Nacional valida el diseño de una estrategia de implementación de la Agenda 2030*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antiores/consejo-nacional-valida-el-diseno-de-una-estrategia-de-implementacion-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores (12 de abril de 2023). *Gobierno de Chile y el Sistema de las Naciones Unidas firman Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2023-2026*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antiores/gobierno-de-chile-y-el-sistema-de-las-naciones-unidas-firman-marco-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores (26 de abril de 2023). *Subsecretaria Gloria de la Fuente acompaña al presidente Gabriel Boric en reunión con Vicesecretaria General de Naciones Unidas*. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antiores/subsecretaria-gloria-de-la-fuente-acompana-al-presidente-gabriel-boric>

Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.a). *Prioridades de la política exterior*. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/prioridades-de-la-politica-exterior>

Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f.b). *Programa de trabajo para la cooperación ambiental Chile-Estados Unidos 2021-2024*. <https://www.minrel.gob.cl/ministerio/direcciones/programa-de-trabajo-para-la-cooperacion-ambiental-chile-estados-unidos>

Paterson, M. (2005). Green Politis. En S. Burchill et.al. (Orgs.), *Teories of International relations* (pp. 235-257). Londres: Palgrave Macmillan.

Peña Neira, S. y Araya Meza, P. (2021). Aguas de contacto, efectos en la minería y el medioambiente. *Revista de la Facultad de Derecho*, (50). <https://doi.org/10.22187/rfd2021n50a6>

- Prensa Presidencia (20 de septiembre de 2022). *Presidente Gabriel Boric Font interviene en la 77 sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas*. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=201143>
- Prensa Presidencia (2 de enero de 2023). *El presidente de la República, Gabriel Boric Font, sostiene encuentro con la prensa nacional*. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=207391>
- Retamal, M.R.; Andreoli, A.; Arumi, J.; Rojas, J. y Parra, O. (2013). Gobernanza del agua y cambio climático: fortalezas y debilidades del actual sistema de gestión del agua en Chile. Análisis interno. *Interciencia*, 38(1), 8-16.
- Sachs, W. (1993). Global Ecology and the Shadow of "Development". En W. Sachs (ed.), *Global Ecology: A New Arena of Political Conflict* (pp. 3-21). Londres: Zed Books.
- Santibáñez Quezada, F. (2017). El cambio climático y los recursos hídricos de Chile. En A. Apey, D. Barrera y T. Rivas (eds.), *Agricultura chilena, reflexiones y desafíos al 2030* (pp. 147-178). Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA. <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/cambioClim12parte.pdf>
- Servicio de Evaluación Ambiental, SEA (23 de abril de 2018). Oficio N°180515. <https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2018/05/03/of-180515.pdf>
- Servicio de Evaluación Ambiental, SEA (s.f.a). *¿Qué es el SEIA?* <https://www.sea.gob.cl/sea/que-es-seia>
- Servicio de Evaluación Ambiental, SEA (s.f.b). *¿Quiénes somos?* <https://www.sea.gob.cl/sea/quienes-somos>
- Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, SERNAPESCA (2022). *Plan de Acción Nacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentada (PAN-INDNR)*. <http://www.sernapesca.cl/sites/default/files/pan-indnr.pdf>
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Gobierno de Chile (marzo de 2018). *Estado de situación de las principales pesqueras chilenas, año 2017*. https://www.subpesca.cl/portal/618/articles-100052_recurso_1.pdf
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (18 de noviembre de 2022). *Canciller Urrejola y Subsecretario Ahumada participan*

en Reunión Ministerial de APEC. <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2022/11/18/canciller-urrejola-y-subsecretario-ahumada-participan-en-reuni%C3%B3n-ministerial-de-apec>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (s.f.). APEC 2022. <https://www.subrei.gob.cl/organismos-multilaterales/apec-foro-de-cooperacion-economica-de-asia-pacifico/apec-2022>

Sunkel, O. y Paz, P. (1973). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

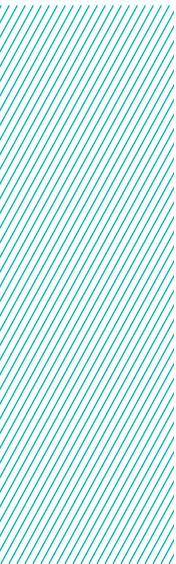
Toro, D. (7 de marzo de 2023). Estudio de cuatro ues detecta 12 zonas costeras con riesgo de inundación por cambio climático: Hay cinco más expuestas. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2023/03/07/1088501/estudio-zonas-riesgo-inundacion-chile.html>

Valladares, B. (15 de febrero de 2023). ONU alerta a Santiago: aumento del nivel del mar podría generar éxodo de 'proporciones bíblicas'. *Smart13*. <https://www.smart13.cl/actualidad/onu-alerta-santiago-aumento-del-nivel-del-mar-podria-generar-exodo-de-proporciones#:~:text=Ciencia-,ONU%20alerta%20a%20Santiago%3A%20aumento%20del%20nivel%20del%20mar,generar%20%C3%A9xodo%20de%20'proporciones%20b%C3%ADblicas'&text=La%20alza%20en%20el%20nivel,poblaci%C3%B3n%20migrar%20a%20otras%20ciudades>

Velázquez Gutiérrez, M. (2014). El discurso hegemónico ambiental a través de organismos de cooperación y su influencia en las relaciones internacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 191-202.

Vergara Cáceres, C. (2019). *Conflictos socioambientales relacionados al agua y la minería en Chile. El extractivismo minero entre 1990 y 2015*. Memoria para optar al título de antropóloga social, Universidad de Chile, Santiago de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173944>

Wainwright, J. y Mann, G. (2013). Leviatán climático. *Antípoda*, 45(1), 1-22.



Estructuras de gobernanza y estrategias de seguridad ambiental en la región del Cono Sur: Mercosur y SGT-6

Regiane Nitsch Bressan*

* Profesora del curso de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de São Paulo, UNIFESP, y del Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP y PUC-SP) de Estudios de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. Especialista en Integración Latinoamericana: doctora (2012) y magíster (2008) del Programa de Posgrado en Integración Latinoamericana de la Universidad de São Paulo. Contacto: regiane.bressan@unifesp.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7101-793X>

/// Introducción

Este capítulo busca comprender, analizar y debatir cómo el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Subgrupo de Trabajo 6 (SGT-6), que trata la temática del medio ambiente, incorporan y trabajan con las agendas ambientales, de modo que se convierten en un locus relevante para la gobernanza y la seguridad ambientales en el Cono Sur.

La agenda ambiental viene ganando cada vez más espacio en el Mercosur (Luciano, Bressan y Salles, 2023). La institución también se presenta como una estructura de gobernanza ambiental en la medida en que ha incorporado la agenda ambiental con múltiples acciones y proyectos. En general, la organización actúa en materia de gobernanza ambiental para reconocer y preservar la inmensa diversidad natural, ya sea mineral, biológica o hídrica, en los territorios de los cuatro países del Mercosur. Con este propósito, se realizan reuniones de jefes de Estado, ministros y técnicos de gobierno para trabajar a través de acuerdos, decisiones, resoluciones y recomendaciones, que buscan alinear estrategias, emprender acciones concretas y sistematizar información, considerando convenios internacionales e iniciativas nacionales vinculadas a la protección de biodiversidad y medio ambiente, como estrategia de seguridad ambiental (Mercosur, 2023).

Así, el tema ambiental ha sido incorporado a diferentes agendas dentro del Mercosur, lo que ha convertido este proyecto de integración regional en una potencial herramienta para la gobernanza ambiental. Generalmente, los sistemas de información entre países tienen por objetivo almacenar datos y contenidos que favorezcan objetivos ambientales comunes. En primer lugar, hay un esfuerzo por armonizar las normas ambientales, a través de las diferencias en la legislación entre

los cuatro países. En menor medida, se discute la adopción de disposiciones ambientales comunes en el futuro, a fin de garantizar al Mercosur un locus para la gobernanza ambiental.

Diferentes temas configuran los marcos ambientales dentro del Mercosur (Mercosur, 2008). Van desde la manipulación y el transporte de residuos peligrosos, la elaboración de un plan de prevención, seguimiento, control y mitigación de especies exóticas invasoras, como el jabalí, la lucha contra el tráfico de vida silvestre y la lucha contra el tráfico de animales, hasta la conservación de la biodiversidad en general. En el contexto de la cooperación internacional, es importante destacar el memorando de entendimiento firmado en 2018 con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En este documento se establece que el Mercosur y el PNUMA mantendrán una estrecha colaboración en temas relacionados con el medio ambiente.

Este capítulo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se discuten los principales conceptos de seguridad ambiental y gobernanza ambiental, dando importantes referencias teóricas a los términos utilizados, con el objetivo de aclarar y sustentar las discusiones de esta investigación. En segundo lugar, el capítulo explica al Mercosur como un actor importante para la gobernanza ambiental en el Cono Sur, exponiendo los principales aportes de este proceso de integración regional al debate internacional sobre el medio ambiente. A continuación, el trabajo contextualiza la creación del SGT-6, caracterizándolo como el principal locus de gobernanza ambiental en el Mercosur.

A partir de la aplicación de una entrevista cualitativa realizada al coordinador nacional suplente del SGT-6, Carlos Hugo Suarez Sampaio, asesor para asuntos internacionales del Ministerio del Ambiente de Brasil y asesor de análisis de informes y actas de reuniones y reuniones del SGT-6, el capítulo expone los principales temas trabajados en el grupo. Los temas de biodiversidad en Mercosur y transporte transfronterizo de residuos en Mercosur han conquistado la agenda del SGT-6 en los últimos años. Sin embargo, a partir de la entrevista con Sampaio, se analizan y discuten las perspectivas de trabajo y agendas del SGT-6 en los próximos meses ante la Presidencia *pro tempore* de Brasil en el Mercosur bajo el gobierno de Lula, en una cuarta y última parte de las discusiones. Finalmente, luego de las conclusiones, la investigación logra plantear algunas propuestas temáticas en el sentido de profundizar y ampliar la gobernanza ambiental y la seguridad ambiental en el Cono Sur.

/// Seguridad ambiental y gobernanza ambiental: algunos conceptos

La seguridad ambiental se refiere a la protección y gestión del medio ambiente natural, de manera que garantice el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Abarca la idea de que las condiciones ambientales desempeñan un papel fundamental en la estabilidad y seguridad de las sociedades, y que las amenazas al medio ambiente pueden tener consecuencias de gran alcance para los sistemas sociales, económicos y políticos. Además:

Las políticas y estrategias de seguridad tradicionales quedan atrás ante las transformaciones producidas por la sustitución de un sistema internacional clásico por fronteras territoriales determinadas por un sistema globalizado caracterizado por desafíos económicos y ambientales transnacionales que escapan a la jurisdicción de la soberanía nacional (Pastrana y Burgos, 2021, p. 15).

En esencia, la seguridad ambiental reconoce la interdependencia entre la seguridad humana y la salud del planeta (Fath, 2020). Algunos aspectos claves de la seguridad ambiental incluyen:

- Escasez de recursos y competencia: a medida que la población mundial crece y los recursos naturales se vuelven más limitados, la competencia por recursos esenciales como el agua, la energía y las tierras cultivables, puede aumentar las tensiones entre naciones o incluso dentro de ellas (Estenssoro, 2018).
- Degradación y contaminación ambiental: la contaminación, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y otras formas de degradación ambiental, pueden tener un impacto negativo en los ecosistemas y alterar la estabilidad local y regional. Por ejemplo, los fenómenos meteorológicos extremos o la escasez de alimentos resultantes de cambios ambientales pueden provocar desplazamientos, conflictos e inestabilidad.
- Problemas ambientales transfronterizos: muchos desafíos ambientales cruzan las fronteras nacionales, como la contaminación transportada por las corrientes de aire y agua, los recursos hídricos compartidos y las especies migratorias. La falta de comprensión sobre cómo gestionar estos problemas transfronterizos puede generar tensiones o conflictos diplomáticos.

- Salud y bienestar humano: la degradación ambiental puede afectar directamente la salud pública y la calidad de vida. Las fuentes de agua contaminadas, la contaminación del aire y la exposición a sustancias peligrosas, pueden causar problemas de salud, lo que a su vez puede poner a prueba los sistemas sociales y alterar la estabilidad.
- Cambio climático: es un desafío ambiental global crítico que plantea amenazas a los ecosistemas, la agricultura, las zonas costeras y los asentamientos humanos. Sus efectos pueden exacerbar las vulnerabilidades existentes y potencialmente provocar desplazamientos, migraciones y conflictos (ONU, 1º de noviembre de 2022).
- Desastres naturales: la seguridad ambiental también cubre la preparación y respuesta a desastres naturales como huracanes, terremotos e inundaciones. Estos acontecimientos pueden causar una destrucción generalizada y perturbar los sistemas sociales y económicos, por lo que afectan la estabilidad.

Los esfuerzos para abordar la seguridad ambiental implican una combinación de protección ambiental, desarrollo sostenible, diplomacia, cooperación internacional y prevención de conflictos. Los acuerdos internacionales, por ejemplo, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, tienen por objetivo unir a las naciones para mitigar los desafíos ambientales y promover la sostenibilidad global.

En los últimos años, el concepto de seguridad ambiental ha ganado importancia a medida que ha aumentado la conciencia sobre la interconexión de los problemas ambientales, sociales y políticos. Los formuladores de políticas, investigadores y defensores enfatizan la necesidad de considerar la dimensión ambiental al evaluar y abordar los desafíos de seguridad a nivel local, nacional e internacional. Incluso, a nivel regional, la cuestión ambiental ha sido abordada "en diversos escenarios, dando origen a tratados y la puesta en común de metas" (Pastrana y Burgos, 2021, p. 27).

La gobernanza ambiental se refiere a los sistemas, procesos, instituciones y mecanismos a través de los cuales las sociedades administran y toman decisiones sobre sus recursos naturales y el medio ambiente. Implica una interacción compleja de agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones internacionales,

empresas, comunidades locales e individuos, que trabajan juntos para abordar los desafíos ambientales y promover la sostenibilidad (Adams, Borges, Moretto y Fudemma, 2020). A su vez, algunos aspectos claves de la gobernanza ambiental consisten en el desarrollo y la implementación de políticas, participación social, transparencia y rendición de cuentas; cooperación internacional; ciencia e investigación; desarrollo de la capacidad; resolución de conflictos; manejo adaptativo, conocimiento local e indígena, entre otros.

Principalmente, la gobernanza ambiental implica la creación, implementación y aplicación de políticas, regulaciones y leyes que tienen por objetivo proteger el medio ambiente y promover prácticas sostenibles. Estas herramientas pueden cubrir una amplia gama de temas, como el control de la contaminación, la gestión de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Además, una gobernanza ambiental eficaz requiere al menos la participación de una amplia gama de partes interesadas, incluidas agencias gubernamentales, comunidades locales, grupos indígenas, representantes de la industria, ONG e investigadores. Involucrar a estas partes interesadas en los procesos de toma de decisiones puede conducir a decisiones más integrales e informadas.

Si bien lograr la gobernanza ambiental *en sentido estricto* es un gran desafío para las sociedades latinoamericanas, a menudo implica actuar siguiendo impulsos gubernamentales cuando, por ejemplo, implica cooperación internacional. Después de todo, muchos desafíos ambientales, como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, van más allá de las fronteras nacionales. Así, la cooperación entre países, ya sea a través de organizaciones internacionales o de iniciativas regionales, se vuelve esencial para enfrentar problemas ambientales compartidos, lo que justifica la elección del Mercosur en este capítulo.

Además de estos términos, la gobernanza ambiental también implica desarrollar la capacidad de individuos, organizaciones e instituciones para gestionar y abordar eficazmente los desafíos ambientales. Esto puede incluir brindar capacitación, recursos y soporte técnico, especialmente cuando hay una parte más capaz de ofrecer este tipo de apoyo y asistencia. En otra medida, la inversión en ciencia e investigación es esencial para garantizar políticas ambientales eficientes. El conocimiento científico ayuda a los formuladores de políticas y a las partes interesadas a comprender los impactos de diferentes acciones y a tomar decisiones correctas e informadas. Junto con la inversión en ciencia, la comunicación abierta y el acceso a la información permiten a las partes

interesadas comprender el razonamiento detrás de las decisiones y responsabilizar a los responsables.

En menor medida, pero no menos importante, la gobernanza ambiental implica una gestión de políticas adaptativa. Como los desafíos ambientales son complejos e inciertos, la gestión adaptativa, que exige revisar y ajustar periódicamente las políticas y prácticas a la luz de nueva información y condiciones cambiantes, es un elemento clave de una gobernanza ambiental eficaz. Además de la gestión adaptativa, la gobernanza eficaz incluye mecanismos de resolución de conflictos y negociación para evitar que aumenten las tensiones.

Finalmente, el propósito central de la gobernanza ambiental es la promoción del desarrollo sostenible, equilibrando los objetivos económicos, sociales y ambientales para garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras. De hecho, el Mercosur pretende en sus tratados y normas garantizar el logro del desarrollo sostenible (ODS) a partir de una serie de medidas y comisiones, como se verá a continuación.

/// Mercosur y sus aportes a la gobernanza ambiental en el Cono Sur

Desde el Tratado de Asunción, el tema ambiental está en las agendas de trabajo del Mercosur (Mercosur, 2006). En su preámbulo, el Tratado de Asunción menciona que la expansión de los mercados debe considerar el “uso más eficaz de los recursos disponibles y la preservación del medio ambiente”. En consecuencia, considerado el medio ambiente como un tema transversal, la Resolución 22/92 del Grupo Mercado Común (Mercosur, 1992) estableció una Reunión Especializada sobre Medio Ambiente en 1992. Dos años después, aprobó un documento derivado de la reunión, “Lineamientos Básicos de Política Ambiental” (ISM, 2020), el de la Resolución GMC 10/94. Al año siguiente, 1995, se celebró la creación de un Subgrupo de Trabajo específico vinculado al GMC, el SGT-6 “Medio Ambiente”, que pasó a concentrar todas las discusiones técnicas relacionadas con el medio ambiente y contó con la representación de especialistas de los cuatro países. A su vez, nueve años después, se instauró la Reunión de Ministros de Medio Ambiente, que pasó a orientar el diálogo y las acciones conjuntas en relación al tema. Así, las cuestiones ambientales en el Mercosur no se limitan a un solo ámbito, sino que se abordan a través de diversos mecanismos que son parte de

la trayectoria de este proceso de integración. El primero de ellos trata de comités y grupos de trabajo conjuntos, luego de que a lo largo de su historia se han establecido comités y grupos de trabajo dedicados a temas ambientales. Estos órganos facilitan las discusiones, el intercambio de información y la coordinación entre los Estados miembros con respecto a políticas e iniciativas ambientales.

En consecuencia, existen programas de cooperación ambiental que facilitan la promoción de esfuerzos conjuntos en áreas como la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible, el control de la contaminación y la adaptación al cambio climático. También es posible identificar algunas iniciativas para el desarrollo sostenible en términos de cooperación y comercio. Incluso porque el Mercosur ha reconocido la importancia del desarrollo sostenible y ha trabajado para alinear el crecimiento económico con la protección del medio ambiente de manera cada vez mayor. Esta percepción se acentuó con el Acuerdo con la Unión Europea, que contiene cláusulas ambientales en los acuerdos comerciales de bienes y servicios.

En menor medida, existen evaluaciones de impacto ambiental entre los países miembros del Mercosur. Aunque se trata de una política incipiente, algunos países están trabajando en evaluaciones de impacto ambiental para ciertos proyectos de desarrollo, como los de infraestructura o industriales, para garantizar que los posibles efectos ambientales negativos se aborden adecuadamente.

Con mayor éxito, el Mercosur viene avanzando mucho en temas transfronterizos de diversos órdenes, por ejemplo, la creación del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur en 2022. De esta manera, los problemas ambientales transfronterizos, que son diversos, están siendo abordados dentro del alcance del proyecto de integración. Dado que los desafíos ambientales a menudo cruzan las fronteras nacionales, los países del Mercosur han cooperado cada vez más en la gestión de problemas transfronterizos, como los recursos hídricos compartidos y la biodiversidad.

Cuando se trata de emergencias ambientales, los países del Mercosur determinaron a través de la Decisión CMC/DEC N° 14/04, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en Materia de Cooperación y Asistencia en Emergencias Ambientales. El documento prevé el desarrollo de acciones coordinadas para afrontar emergencias ambientales. En el Protocolo, los países regulan las acciones de cooperación y

asistencia ante emergencias ambientales, de modo que establecen procedimientos que les permitan actuar de manera más eficiente, rápida y predecible ante una situación de emergencia. Los miembros consideraron emergencia como una situación resultante de un fenómeno de origen natural o antropogénico que probablemente cause daños graves al medio ambiente o a los ecosistemas y que, por sus características, requiere asistencia inmediata (SIAM, 2022).

Los países miembros del Mercosur también participan en acuerdos ambientales internacionales, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), con lo cual refuerzan su interés en la cooperación ambiental internacional. Estos acuerdos ayudan a guiar sus acciones individuales y colectivas para abordar los problemas ambientales globales. Sin embargo, es importante señalar que la efectividad de la cooperación ambiental dentro del Mercosur puede variar debido a factores políticos, económicos y sociales. En ocasiones, los intereses comerciales y económicos tienen prioridad sobre las preocupaciones ambientales, lo que crea desafíos para integrar plenamente la sostenibilidad ambiental en las políticas del bloque.

SGT-6 como locus de gobernanza ambiental en el Mercosur

El SGT-6 del Mercosur se centra en cuestiones ambientales y desempeña un papel cooperativo en las políticas e iniciativas ambientales entre los países miembros. En términos generales, el objetivo del trabajo del SGT-6 es formular y proponer estrategias y lineamientos para temas ambientales que sean importantes para el proceso de integración, con miras a promover el desarrollo sostenible, a través de la protección e integridad del medio ambiente de los Estados miembros, considerando el libre comercio y la búsqueda de la consolidación de la unión aduanera en igualdad de condiciones de competitividad. Para ello, el SGT-6 realiza estudios específicos y elabora informes y documentos que apoyan a los miembros del Mercosur en las negociaciones a nivel ejecutivo y de toma de decisiones, contribuye técnicamente a otros sectores en el tratamiento de cuestiones ambientales, asiste en la definición de cuotas de exportación e importación y en el establecimiento de medidas fitosanitarias y regulaciones de embalaje de ciertos productos como madera y fertilizantes. El SGT-6 también es responsable del Sistema de Información Ambiental (SIAM) (García, 2019).

El SGT-6 va consolidándose cual plataforma para que los países miembros cooperen y discutan los diferentes temas ambientales que les atañen, incluidos los variados aspectos de los ODS ambientales de la Agenda 2030 (Secretaría del Mercosur, 2019). Por lo tanto, su trabajo incluye la discusión sobre desafíos ambientales comunes, soluciones conjuntas, potencial, capacitación, desarrollo de capacidades, así como la armonización de políticas y regulaciones nacionales.

Igualmente, el SGT-6 ha colaborado con las dimensiones ambientales de la Agenda 2030 en múltiples frentes. El primero trata de acuerdos y protocolos medioambientales. Si bien el SGT-6 es solo un órgano asesor del Mercosur, el grupo de trabajo facilita las discusiones y negociaciones entre países, con miras a establecer acuerdos y cooperación ambiental internacional. Estas negociaciones cubren temas como el uso del agua (SGT-6), la lucha contra el cambio climático (SGT-13), la conservación de la biodiversidad (SGT-15). Así mismo, el desarrollo sostenible y las evaluaciones de impacto ambiental.

Derivado de una recomendación del SGT-6, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (AQMAM), constituye un hito importante de la política ambiental regional. El documento tuvo su origen en el Consejo del Mercado Común y fue firmado en 2001. El acuerdo prevé la promoción de la protección del medio ambiente y el uso más eficaz de los recursos disponibles, también defiende el desarrollo sostenible. El Principio de Integración Ambiental, previsto en la Declaración de Río de Janeiro (1992), derivada de la Conferencia, fue reafirmado en el Acuerdo Marco y así el Mercosur avaló la incorporación del componente ambiental en sus políticas y decisiones sectoriales (ISM, 2020).

A partir del AQMAM se crearon varios instrumentos y sistemas de información, con recomendaciones sobre la armonización de estándares ambientales y la adopción de medidas comunes. Algunos hitos importantes se refieren al acuífero Guaraní, la biodiversidad y la elaboración de un plan para prevención, monitoreo, control y mitigación de especies exóticas invasoras. El tema también se destaca en el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur, aprobado en 2011.

La conservación de la biodiversidad ha sido un tema muy frecuente en los trabajos del SGT-6. Existe una preocupación permanente con el control de especies endógenas (invasoras), la protección de especies en peligro de extinción y el tráfico de animales silvestres, que se derivan de la preocupación por el cuidado de la biodiversidad (ODS 15). De hecho, los países miembros del Mercosur albergan varios ecosistemas, biomas

y hábitats de especies que cruzan fronteras, lo cual consolida la relevancia de este organismo regional.

Facilitando la implementación de los diferentes ODS, el SGT-6 trabaja permanentemente en formación técnica, de inspectores y agentes ambientales. El intercambio de conocimientos técnicos ambientales está liderado por Brasil y ha ayudado a todos los países del bloque a mejorar su capacidad para abordar eficazmente las cuestiones ambientales (Sampaio, entrevista, 21 de agosto de 2023).

El intercambio de datos e información ambiental consiste en recopilar datos ambientales, monitorear e intercambiar información que se obtiene dentro del alcance de las actividades del SGT-6. El acceso a datos ambientales veraces y actualizados es fundamental para la toma de decisiones políticas, por lo que se constituyó el Sistema de Información Ambiental del Mercosur (SIAM) a modo de mecanismo relevante para la implementación de la Agenda Ambiental en el marco de la Agenda 2030 (Mercosur, 2019a). SIAM genera apoyos a diferentes ODS, tanto ambientales como otros, por ejemplo, los relacionados con agua y energías limpias (ODS 6 y 7).

La colaboración con otros SGT también es constante en las actividades y funciones del SGT-6. Las cuestiones ambientales frecuentemente se cruzan con otras áreas de trabajo del Mercosur, como el comercio, los asuntos transfronterizos y la agricultura. Por lo tanto, es fundamental que el SGT-6 colabore con otros subgrupos y grupos de trabajo para garantizar que las consideraciones ambientales se integren a debates políticos más amplios. Por cierto, los problemas ambientales transfronterizos son un tema constante del SGT-6 y compartido con los diferentes grupos que se ocupan de cuestiones transfronterizas. Las discusiones y los acuerdos en esta área buscan promover la cooperación y prevenir conflictos relacionados con estos temas.

Transporte transfronterizo de residuos en el Mercosur: agenda esencial para la seguridad ambiental

Toda actividad antropogénica tiene como consecuencia directa e inevitable la generación de residuos, ya sea por resultado del consumo de bienes o de actividades o servicios industriales (SIAM, 2022). En algunas situaciones, es necesario transportar residuos más allá de las fronteras de los Estados donde se generaron, para su tratamiento o disposición final.

El control de este transporte fue aprobado por la Conferencia de Plenipotenciarios de Basilea (Suiza), el 22 de marzo de 1989. El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación entró en vigor el 5 de mayo de 1992 y está integrado por 176 Estados partes, incluidos los que integran el Mercosur.

El principal objetivo del Convenio de Basilea es proteger la salud de las personas y el medio ambiente de los efectos potencialmente nocivos resultantes de una gestión irracional de residuos peligrosos, cuando estos son sometidos a movimientos transfronterizos. Dicho control cubre una amplia variedad de residuos definidos como peligrosos, considerando su origen o composición, o ambos, y sus características peligrosas. También incluye otros residuos como los de origen doméstico (recogidos en los domicilios) y los resultantes de su incineración.

Las disposiciones del Convenio de Basilea buscan promover la reducción de la generación de residuos peligrosos y la gestión ambientalmente racional (GAR) de los residuos peligrosos, dondequiera que se realice su disposición. Asimismo, la restricción o minimización de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, salvo en casos especialmente previstos, y en las condiciones establecidas, respetando los principios de la GAR, además de establecer un sistema regulatorio aplicable a los casos en que se permitan movimientos transfronterizos (SIAM, 2022).

Los convenios de Estocolmo y Rotterdam se suman al de Basilea para el transporte internacional de sustancias tóxicas y productos químicos. El Convenio de Estocolmo se basa en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), cuyo objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente de los contaminantes orgánicos persistentes (COP). Los COP son compuestos orgánicos de origen natural o antropogénico, resistentes a la degradación en el medio ambiente, con baja solubilidad en agua y alto contenido en grasas, lo que hace que se bioacumulen en los tejidos grasos de los seres vivos. Son compuestos semivolátiles, se encuentran en el aire, el agua y el suelo, y se caracterizan por su distribución regional y global. Estos químicos son tóxicos para los organismos vivos y se liberan continuamente. La principal característica de los COP es la longevidad, ya que permanecen en el medio ambiente durante largos períodos antes de degradarse o descomponerse en formas menos peligrosas. Una segunda característica añadida es la toxicidad, ya que los COP provocan una gran cantidad

de efectos tóxicos, incluso en bajas concentraciones. Involuntariamente, los COP pueden ser transportados a largas distancias de miles de kilómetros a través del aire, el agua de ríos y corrientes marinas e incluso por la acción de especies migratorias. El transporte a largas distancias depende directamente de la temperatura y la región. Al compartir ríos y biomas, en los países del Mercosur es fácil que los COP se dispersen. Esto se suma a la bioacumulación, ya que los COP se acumulan fácilmente en los tejidos grasos de los seres humanos y de los organismos vivos que forman parte de la cadena alimentaria (Combi, Montone, Corada-Fernandez, Lara-Martin, Gusmao y de Oliveira, 2022).

El Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Informado Previo Aplicado a Ciertos Plaguicidas y Sustancias Químicas Peligrosas Sujetos a Comercio Internacional (PIC) fue adoptado en septiembre de 1998 y entró en vigor el 24 de febrero de 2004 en el sistema internacional, cuando 50 países lo ratificaron. Tiene por objetivo controlar el movimiento transfronterizo de productos químicos peligrosos, basándose en el principio de consentimiento previo del país importador y responsabilidad compartida en el comercio internacional de estos productos (CETESB, 2023).

El Convenio de Rotterdam (PIC) se deriva del Código Internacional de Conducta para la Distribución y el Uso de Plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), suscrito en 1985, y las Directrices de Londres, establecidas por el PNUMA en 1987 para el intercambio de información sobre el comercio internacional de sustancias químicas. La información sobre las sustancias incluidas en la lista PIC se puede encontrar en la Circular PIC, un documento que la Secretaría del Convenio actualiza cada seis meses.

En Mercosur, el Convenio de Rotterdam se aplica a las sustancias químicas prohibidas o estrictamente restringidas para proteger la salud humana o el medio ambiente, además de formulaciones de plaguicidas extremadamente peligrosas que causan problemas en las condiciones de uso en países en desarrollo o países con economías en transición (SIAM, 2022).

De esta manera, el Convenio de Rotterdam promueve la responsabilidad compartida de las partes (países miembros) en el ámbito del comercio internacional de determinados productos químicos industriales y plaguicidas, a través del intercambio de información sobre las características fisicoquímicas y toxicológicas de estos productos. Además,

el documento establece un procedimiento nacional para la adopción de decisiones sobre importaciones y exportaciones —como puede ocurrir en el caso del Mercosur— además de difundir dichas decisiones a las partes.

En otras palabras, los convenios permiten a la comunidad mundial monitorear y controlar el comercio de ciertas sustancias químicas peligrosas. Igualmente, los documentos permiten decidir si los países miembros desean recibir algunos de estos productos o si desean excluir aquellos que no pueden ser manipulados de forma inocua, por ejemplo, Uruguay y Paraguay, que muchas veces no lo hacen por no contar con las condiciones tecnológicas y el volumen suficiente para el manejo y la correcta disposición de los diferentes residuos tóxicos.

Brasil firmó el Convenio de Rotterdam en 1998, aprobó su texto mediante Decreto Legislativo n. 197 de 7 de mayo de 2004 y lo promulgó mediante el Decreto n. 5.360 de 31 de enero de 2005. Las autoridades Nacionales Designadas para las cuestiones relativas al Convenio de Rotterdam son: el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

Los países del Mercosur están obligados a garantizar que los residuos sujetos a movimientos transfronterizos se sometan a un GAR (gestión ambientalmente racional). Las Convenciones de las Partes (COP) adoptan lineamientos técnicos elaborados por grupos de trabajo de expertos, que si bien no son jurídicamente vinculantes, establecen una base sobre este concepto en varias áreas: clasificación de residuos, operaciones de disposición, características de peligrosidad, entre otras.

El Mercosur también ha adoptado el enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional (SAICM) adoptado por la Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos (ICCM 1-2006). El objetivo general del Enfoque Estratégico es lograr la gestión racional de los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida, de modo que los productos químicos se utilicen y produzcan de manera que se minimicen efectos adversos importantes sobre la salud humana y el medio ambiente, cumpliendo con el Plan de Implementación del Enfoque Estratégico. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, 2002. El SAICM está constituido por la Declaración de Alto Nivel, que establece que el Enfoque Estratégico es una iniciativa

voluntaria para la gestión internacional de productos químicos y sus residuos peligrosos a lo largo de su ciclo de vida, y que no es un instrumento jurídicamente vinculante. También está formado por la estrategia de Política Global, donde se establece que la EA tiene un alcance amplio que incluye los aspectos ambientales, económicos, sociales, laborales y de salud relacionados con la seguridad química además de incluir productos químicos para aplicaciones agrícolas e industriales, con el fin de promover el desarrollo sostenible y abordar los productos químicos en todas las etapas de su ciclo de vida, incluidos los productos que los contienen.

Con base en el Plan de Acción Global para el SAICM, el SGT-6 del Mercosur elaboró el Plan de Acción para la Gestión de Sustancias y Químicos Peligrosos, que abarca diez áreas de trabajo de las cuales se han priorizado mercurio, sistema globalmente armonizado de clasificación y etiquetado de sustancias químicas (GHS), pesticidas y sitios contaminados (SIAM, 2022).

Los cuatro países del Mercosur son parte de los convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam y reconocen al SAICM, lo que justifica su participación en la Triple COP SGT-6 en mayo de 2023 (Sampaio, entrevista, 21 de agosto de 2023). La triple COP estuvo compuesta por los miembros de la XI Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea (BC COP-16), del XI Convenio de Rotterdam (RC COP-11) y de la XI Conferencia de las Partes del Convenio de Estocolmo (SC COP-11). El tema principal de la cumbre fue “acelerar la acción: objetivos para una buena gestión de los productos químicos y los residuos”. BC COP-16 adoptó 28 decisiones sobre mayor cooperación con otras organizaciones y Estados partes, asistencia técnica, prevención y lucha contra el tráfico y el comercio ilegal, así como mecanismos de compensación. Si bien el Mercosur no forma parte del mismo a modo de organismo observador, la solución fue indicar Argentina como representante del Mercosur, que ejercía en ese momento la Presidencia *pro tempore*. Algunos de los resultados claves de la Conferencia incluyen: la adopción de directrices técnicas actualizadas sobre la gestión ambientalmente racional de los desechos plásticos, sobre residuos de COP y electrónicos, y el inicio de trabajos para mejorar el funcionamiento del procedimiento de consentimiento previo e informado (CFP), entre otros (Convenio de Basilea, 2023).

Actualmente, este es uno de los principales temas de trabajo en el ámbito del SGT-6 sobre seguridad ambiental (Sampaio, entrevista, 21

de agosto de 2023). El transporte transfronterizo de residuos en el Mercosur se practica cada vez más debido a tecnologías desarrolladas por Brasil que no se practican en los países vecinos. A este tema se suma el insuficiente volumen de ciertos residuos tóxicos, como las baterías de plomo ácido desechadas en Uruguay, país que necesita exportar este tipo de residuos para ser tratados y eliminados adecuadamente, ya que no produce suficiente volumen para aplicar la tecnología de eliminación *in situ*. Además, Paraguay y Argentina prohíben la importación de residuos en sus constituciones, lo que convierte a Brasil en el único destino para el tratamiento de residuos. Así, los miembros de Mercosur vienen trabajando el tema en el SGT-6, con el objetivo de armonizar sus regulaciones y políticas relacionadas con el transporte transfronterizo de productos y residuos químicos.

/// Biodiversidad en el Mercosur: uno de los principales pilares del SGT-6

La biodiversidad es uno de los principales intereses de la agenda ambiental del Mercosur. Sus miembros tienen y comparten una rica biodiversidad, albergan un conjunto diferenciado de ecorregiones continentales y marinas con una gran diversidad de especies de fauna, flora y microorganismos, además de un importante complejo hidrológico. La región del Cono Sur tiene biomas y especies únicas en la región. Además, en algunas áreas, los países han preservado una importante diversidad cultural, con comunidades indígenas y locales, cuyos conocimientos y prácticas tradicionales juegan un papel fundamental en la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible.

En defensa de la biodiversidad, los países del Mercosur son parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Este documento constituye un tratado de las Naciones Unidas establecido durante la famosa ECO-92, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, y es uno de los instrumentos internacionales más importantes relacionados con el medio ambiente. Entre sus objetivos, el CDB defiende la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Así mismo, propende por el acceso adecuado a los recursos y la transferencia apropiada de tecnologías relevantes (MMA, 1998).

El Convenio se estructura sobre tres bases principales –la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de la biodiversidad y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos– y se refiere a la biodiversidad en tres niveles: ecosistemas, especies y recursos genéticos. Al abarcar temas relacionados con la biodiversidad, el Convenio constituye una especie de marco legal y político para varios otros convenios y acuerdos ambientales específicos y regionales, como la Declaración de los Ministros de Medio Ambiente sobre la Estrategia de Biodiversidad del Mercosur (Mercosur, 2006).

En 2006, los ministros de Medio Ambiente firmaron la Estrategia de Biodiversidad del Mercosur. Este documento incluye un marco estratégico con objetivos generales y específicos, marcos normativos, visión y principios relacionados con el tema. Los países refuerzan en el documento que están convencidos de la importancia de la biodiversidad para la calidad de vida de las sociedades y el desarrollo económico a nivel nacional, regional y global, y para fortalecer el proceso de integración. La Estrategia cuenta con lineamientos y líneas de acción en el tema que tocan las acciones del SGT-6 para la biodiversidad a partir de ese momento.

El documento prevé la realización conjunta de inventarios de biodiversidad y la conservación y recuperación de la biodiversidad en ecosistemas acuáticos continentales, marinos y costeros, como la cuenca del Prata y las subcuencas de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay (Mercosur, 2006). Además, las acciones también incluyen la protección y recuperación de biomas y ecosistemas que aún mantienen un alto grado de integridad, como el Pantanal y la Amazonia. En esta línea, una de las prioridades es consolidar el Programa Subregional Gran Chaco Americano, que constituye una de las principales acciones de gobernanza ambiental en el Cono Sur.

Destaca el Plan sobre Especies Exóticas Invasoras. En 2019, el SGT-6 elaboró la resolución que establece un marco conceptual y lineamientos para la elaboración de un plan para prevención, monitoreo, control y mitigación de especies exóticas invasoras. El objetivo de este Plan es minimizar los impactos causados por especies exóticas invasoras en la biodiversidad, el medio ambiente, la salud, la economía y la cultura dentro del Mercosur.

Biodiversidad: el control de las especies exóticas invasoras

Las conocidas como especies exóticas invasoras o especies no nativas generan impactos negativos en los ecosistemas nativos, la biodiversidad, la agricultura y la salud humana. El enfoque del Mercosur para combatir estas especies emana actualmente de la experiencia brasileña que combina marcos legales, investigaciones, estrategias de gestión y campañas de sensibilización pública. Según entrevista con Sampaio, Brasil viene ofreciendo su experiencia para una política común del bloque. Recientemente, el SGT-6 definió las cinco especies más problemáticas dentro de la lista de especies exóticas invasoras, siendo la principal el jabalí (Sampaio, entrevista, 21 de agosto de 2023).

Brasil cuenta con legislación para abordar las especies invasoras, como el Sistema Nacional de Conservación de la Biodiversidad (SISBIO) y el Plan Nacional de Especies Exóticas Invasoras. La Ley de Biodiversidad brasileña (Ley N° 13.123 de 2015) regula el acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios, e incluye disposiciones relacionadas con el control de especies invasoras. Agencias gubernamentales, instituciones de investigación y organizaciones conservacionistas llevan a cabo investigaciones en el país para identificar especies invasoras y evaluar su impacto en los ecosistemas nativos, que pueden extenderse al ámbito del Mercosur. Los programas de monitoreo rastrean la propagación y el establecimiento de especies invasoras, lo que ayuda a informar las estrategias de manejo.

A partir de esta experiencia, en 2019, los países del Mercosur firmaron un documento con los lineamientos para la elaboración de un plan de prevención, monitoreo, control y mitigación de especies exóticas invasoras (Mercosur, 2019b).

El Plan diferenciaba las especies a tratar. En primer lugar, especies exóticas (EE): especies, subespecies o taxón inferior, introducidas, voluntaria o accidentalmente, en el territorio de los Estados partes, e incluye cualquier parte, gameto, semilla, huevo o propágulo de dicha especie que logre sobrevivir y reproducirse. En segundo lugar, especies exóticas invasoras (EEI): especies exóticas capaces de establecer poblaciones y expandirse más allá del área de introducción, de modo que colonizan ambientes naturales o seminaturales y amenazan la diversidad biológica, el medio ambiente, la economía, la salud o los valores culturales. En tercer lugar, especies exóticas potencialmente invasoras (PEE): especies exóticas que, si bien no han logrado invadir ambientes naturales

o seminaturales ni causar impactos dentro del territorio, tienen antecedentes o características biológicas que permiten considerarla un riesgo para el medio ambiente, la economía, la salud o los valores culturales. Las acciones previstas en el documento incluyen: prevención, análisis de riesgos, sistemas de alerta temprana, así como control, gestión y mitigación de EEI (Mercosur, 2019b.)

Además, el SGT-6 debería aprovechar la experiencia brasileña en evaluación de riesgos para medir la amenaza potencial de las especies introducidas antes de su importación o liberación. Se deben implementar medidas de bioseguridad en puertos, aeropuertos y fronteras para evitar la introducción de especies invasoras a través del comercio, los viajes de personas y el transporte.

Cada plan de manejo de especies invasoras se desarrolla para especies o grupos de especies específicos. Estos planes pueden incluir estrategias de erradicación, contención o control. En el caso del Mercosur existe una política acordada para el control de especies exóticas. Los métodos de control biológico, por ejemplo, la introducción de depredadores naturales o agentes patógenos de especies invasoras, se consideran parte de estrategias de manejo integrado de plagas y deberían usarse ampliamente en los países del grupo.

Además, se realizan esfuerzos para restaurar los hábitats afectados por especies invasoras. Esto puede implicar eliminar invasores, replantar especies nativas y restaurar procesos ecológicos. En resumen, Brasil ha estado colaborando efectivamente con Mercosur y SGT-6 para compartir conocimientos, experiencias y mejores prácticas en el manejo de especies invasoras.

Biodiversidad: tráfico de vida silvestre

Un último tema que comenzó a debatirse recientemente en el SGT-6 tiene que ver con el tráfico de vida silvestre (Mercosur, 2022). Según se mencionó, la región alberga ecosistemas ricos y diversos, lo que la convierte en blanco del tráfico de vida silvestre debido a la gran demanda de especies raras y exóticas. Además del jaguar, varios animales que habitan territorios del Mercosur son objeto de tráfico. Por cierto, los países del grupo son fuente y ruta para el tráfico de animales salvajes. Muchos de ellos tienen como destino China y el extranjero en general. Los animales no siempre se trafican enteros. A veces, para los traficantes solo interesan los huesos, los dientes y otras partes del cuerpo (Sampaio,

entrevista, 21 de agosto de 2023). Esto constituye, por tanto, un gran desafío para la preservación de la vida silvestre y la conservación de la biodiversidad.

Una vez más, el Mercosur aprovecha la experiencia brasileña en la lucha contra el tráfico de vida silvestre. De hecho, esto constituye un aspecto crucial de la conservación y la protección de la biodiversidad. Brasil no es una excepción a los esfuerzos globales para combatir este comercio ilegal; el país emplea varias estrategias para lidiar con el tráfico de vida silvestre dentro de sus fronteras. Primero, Brasil tiene marcos legales sólidos para combatir el tráfico de vida silvestre. La Ley de Biodiversidad de Brasil (Ley N° 13.123 de 2015) y la Ley de Delitos Ambientales (Ley N° 9.605 de 1998) incluyen disposiciones relacionadas con la protección de la vida silvestre y sanciones por delitos de tráfico. El Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) es el principal organismo responsable de hacer cumplir las leyes y regulaciones ambientales, incluidas las relacionadas con la naturaleza salvaje.

/// Brasil y sus políticas ambientales para apoyar el SGT-6

El gobierno brasileño durante la presidencia de Jair Bolsonaro (2019-2022) reveló una posición contraria tanto a las cuestiones ambientales como a la integración regional. Militar y con un discurso conservador, Bolsonaro presentó desde su campaña presidencial una agenda de deconstrucción y exclusión ambiental, tanto en el ámbito institucional como en el discurso, ya sea nacional o internacional, por lo que afectó toda la construcción de la gobernanza ambiental brasileña (Bressan, 2020). La inacción, la destrucción y la generación de conflictos fueron las principales características de Bolsonaro para las cuestiones ambientales (Bressan, 2021).

A nivel interno, el desmantelamiento de las instituciones socioambientales por parte del gobierno de Bolsonaro, con la exclusión de diversos sectores de la sociedad de los procesos de gobernanza ambiental en el país, destruyó el aparato institucional y la capacidad de gestión del área ambiental federal, con fuertes repercusiones a nivel internacional (Farias, Matos, Leite, Franco, Lagosta, Martins y Azzi, 2021). Los avances brasileños en las últimas décadas hacia la gobernanza ambiental se han visto interrumpidos debido a la agenda de destrucción de importantes marcos institucionales ambientales de Brasil.

La destrucción del gobierno de Bolsonaro ocurre en diferentes ámbitos, entre ellos: cambios en las leyes ambientales vigentes; nuevos proyectos de ley en el Congreso Nacional; extinción o reducción de inversiones en políticas y programas ambientales; extinción de espacios democráticos, como comisiones y asesorías; cambios en los arreglos institucionales de las agencias ambientales; despidos e intercambios de personal técnico responsable de políticas alineadas con la deconstrucción; desmantelamiento de instituciones ambientales gubernamentales, como el propio Ministerio del Medio Ambiente; discursos oficiales a favor de ruralistas y mineros ilegales, entre otros (Adams *et al.*, 2020). Desde su campaña electoral, Bolsonaro expresó posiciones muy contrarias al cuidado del medio ambiente e irrespeto a los tratados firmados por Brasil a nivel internacional (Bressan, 2021). Al asumir la Presidencia de la República, Bolsonaro desmanteló la burocracia gubernamental con base en la Medida Provisional (MP) 870/201948. A partir de ese acto, las instituciones ambientales brasileñas perdieron su autonomía y se debilitaron en términos estructurales. También sufrieron importantes pérdidas de recursos dentro del presupuesto federal. Para apoyar estos cambios, se eligieron líderes para asumir cargos de confianza que actuaran en nombre de grupos de interés vinculados al Gobierno y así se llevó a cabo el desmantelamiento de instituciones ambientales y se debilitó la gobernanza ambiental en Brasil (Azzi, 2019; Bressan, 2020).

Respecto al Mercosur, el gobierno de Bolsonaro actuó de manera similar. Siendo candidato presidencial expresó posiciones contrarias al Mercosur (Bressan, Menezes y Ribeiro, 2021). En agosto de 2017, Bolsonaro defendió en una red social: "Necesitamos liberarnos de las cadenas del Mercosur y avanzar hacia el bilateralismo. ¡Brasil tiene autonomía para comerciar con todo el mundo!" (Twitter de Bolsonaro, 25 de agosto de 2017, traducción propia).

La oposición contra el Mercosur no se enfrió durante el gobierno de Bolsonaro. En una audiencia en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, realizada en agosto de 2021, el Ministro de Economía afirmó: "No es Brasil el que se queda donde el Mercosur ordena, el Mercosur tiene que ser conveniente con Brasil" (*Folha de São Paulo*, 20 de agosto de 2021, p. A19).

En esta coyuntura, el SGT-6 tuvo una participación discreta debido a su representación brasileña y dejó a los gobiernos de Argentina y Uruguay liderar esta agenda en el Mercosur (Sampaio, entrevista, 21 de agosto de 2023). De hecho, Uruguay, cuando asumió la coordinación del grupo,

reveló una acción activa e interesada en la agenda ambiental, lo que facilitó la discusión de temas específicos que guiaron el trabajo del SGT-6 en los últimos años, en detrimento de Brasil que, durante todo el gobierno de Bolsonaro, no tuvo apoyo para proponer nuevos lineamientos.

En 2022, con la victoria de Lula da Silva en el gobierno brasileño, se abrió un nuevo horizonte para la agenda ambiental y para la agenda internacional del país. Por cierto, tras los resultados de las elecciones, los gobernantes de todo el mundo reconocieron y saludaron al presidente Lula. A la mañana siguiente, Alberto Fernández, el presidente argentino, se reunió con Lula en São Paulo. Luego, con la celebración de la COP 27 (Conferencia de las Partes) como resultado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Egipto en noviembre de 2022, Lula recibió una invitación del presidente egipcio y esto lo sumó a más de noventa jefes de Estado, en representación de Brasil, aún sin asumir el cargo. Su participación denotó el compromiso brasileño en su gestión futura en relación al medio ambiente y el clima.

Luego de asumir el cargo, Lula visitó Argentina y Uruguay, donde reafirmó su compromiso de restablecer las actividades del Mercosur y enfatizó la importancia de mantener la unidad del bloque, ante las amenazas uruguayas de celebrar acuerdos bilaterales con China. De esta manera, Brasil retoma paulatinamente cierto liderazgo regional, apostando nuevamente a los esfuerzos en el Mercosur. De hecho, la presencia de once líderes en la Cumbre Sudamericana de mayo de 2023, por invitación del presidente Lula, representó una nueva fase en la política exterior brasileña, con posibilidades concretas para que el país recupere un cierto papel en la región, no solo en Mercosur (Bressan, 2023).

Dentro de las actividades del SGT-6, nuevas acciones e iniciativas específicas deben ser desarrolladas por la Presidencia *pro tempore* en Brasil (Sampaio, entrevista, 21 de agosto de 2023). Brasil debería asumir dos veces la Presidencia *pro tempore* del Mercosur durante el gobierno de Lula, con ello se retoman temas importantes, así como nuevos temas ambientales deberían entrar en el trabajo del grupo bajo liderazgo brasileño. El principal es el cambio climático.

Brasil tiene una serie de intereses en relación al cambio climático que conforman el ODS 13 de la Agenda 2030. De hecho, son intereses contradictorios, pero ponen al país en el centro de la discusión regional. Si, por un lado, Brasil es un importante emisor mundial de gases de efecto invernadero, su vasta y ecológica selva amazónica lo convierte en un

gran aliado en la lucha contra el cambio climático, incluso si choca con sus prioridades económicas y de desarrollo.

Evidentemente, el interés de Brasil en la agenda del cambio climático está influenciado por sus objetivos de desarrollo económico. Históricamente, ha habido tensión entre los esfuerzos para abordar el cambio climático y el deseo del país de crecimiento económico, lo que ha llevado a debates sobre el equilibrio entre conservación ambiental y desarrollo, con diferentes énfasis a lo largo de la historia.

Como uno de los mayores emisores de gases de efecto invernadero del mundo, debido principalmente a la deforestación, la agricultura y la producción de energía, Brasil es blanco de muchas discusiones. El país alcanzó este rango cuando sus emisiones fueron impulsadas por actividades como la tala, el cambio de uso de la tierra y la ganadería. Sin embargo, Brasil también ha hecho esfuerzos para reducir sus emisiones a través de iniciativas como aumentar la participación de las energías renovables en su matriz energética, que es una de las más limpias del mundo.

Además, al albergar la selva amazónica, el país tiene otra responsabilidad más, ya que su ecosistema ha entrado en una fase crítica. La deforestación y los cambios en el uso de la tierra en el Amazonas tienen implicaciones importantes para el cambio climático global, ya que la selva tropical actúa como un sumidero de carbono y desempeña un papel crucial en la regulación del clima de la Tierra. Las políticas brasileñas relacionadas con la deforestación, la protección de los bosques y los derechos territoriales de los indígenas, han sido objeto de escrutinio en el contexto del cambio climático.

Por otro lado, el país ha estado involucrado en varios acuerdos internacionales relacionados con el cambio climático, incluida la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París. La posición de Brasil en estos acuerdos ha evolucionado con el tiempo, ha habido períodos de fuerte compromiso seguidos de períodos de escepticismo o resistencia, como ocurrió durante todo el gobierno de Jair Bolsonaro. Por lo tanto, el cambio climático era una cuestión fuertemente influenciada por las políticas internas conjuntas. La promesa es que será una política muy favorecida durante el tercer mandato de Lula.

De hecho, el país ha enfatizado su trayectoria de utilizar fuentes de energía renovables, especialmente energía hidroeléctrica, para sus

necesidades energéticas. También ha invertido en otras formas de energía renovable, como la eólica y la solar, inversiones que son parte de los esfuerzos por reducir su huella de carbono. En este ámbito se han realizado inversiones en investigación e innovación. La energía solar se ha ido adoptando gradualmente en diferentes escalas, desde las grandes industrias hasta el uso doméstico.

Sin embargo, muchos ciudadanos brasileños, organizaciones ambientalistas y grupos indígenas están profundamente preocupados por los impactos del cambio climático y la deforestación en Brasil. Son grupos organizados de la sociedad civil que dan forma a la gobernanza interna, que comienza a restablecerse tras el cambio de gobierno. Estos grupos defienden medidas más estrictas de protección ambiental, desde la protección de la biodiversidad hasta la defensa de prácticas sostenibles para el desarrollo. Además, el país sufrió muchas críticas por parte de la comunidad internacional durante la desastrosa gestación del gobierno de Bolsonaro, ya sea por el fuerte aumento de las tasas de deforestación o por los cambios políticos que impactaron la protección de los diferentes biomas brasileños, incluidos los territorios donde habitan sus indígenas. Actualmente hay una tensión en relación con Brasil, a partir del discurso de Lula, preocupado por el cambio climático y la conservación de la biodiversidad al punto que incluso pretende recuperar el aliento brasileño.

/// Conclusiones

Este capítulo abordó inicialmente una discusión de los conceptos principales de seguridad ambiental y gobernanza ambiental, lo que ayudó a comprender sus partes siguientes. Evidentemente el Mercosur está en condiciones de actuar como un actor importante para la gobernanza ambiental en el Cono Sur, en función de su trayectoria y capacidad en relación al tema ambiental. La creación del SGT-6 refrenda esta afirmación, ya que este espacio puede ser considerado un locus relevante de gobernanza ambiental en el Mercosur.

La recolección de datos primarios permitió comprender los principales temas y tópicos trabajados dentro del SGT-6, como el transporte transfronterizo de residuos en el Mercosur, que se configura como un tema importante para la seguridad ambiental entre los países del Cono Sur. La biodiversidad se trabaja en dos frentes: el control de especies exóticas invasoras y la lucha contra el tráfico de vida silvestre.

Sin embargo, muchos temas pueden ser parte del trabajo del SGT-6 en los próximos meses antes de la Presidencia *pro tempore* de Brasil en el Mercosur bajo el gobierno de Lula. Hay una perspectiva muy positiva en relación con el gobierno brasileño para la incorporación de nuevos temas y también en que pueda transmutarse y ayudar de manera efectiva en la gobernanza ambiental del Cono Sur.

Esta es una ventaja coyuntural pues se presenta justo cuando las acciones para enfrentar el cambio climático y conservar la biodiversidad están en la agenda de trabajo actual del Mercosur y deben ser estimuladas a partir de la Presidencia *pro tempore* de Brasil. Además, no podemos dejar de comentar las presiones ejercidas por los nuevos acuerdos comerciales que comenzaron a implicar la preservación ambiental a modo de contrapartida económica, como el acuerdo con la Unión Europea. A pesar de las limitaciones y desafíos institucionales, el liderazgo brasileño ciertamente tiene un papel decisivo para orientar al Mercosur como un actor relevante en la gobernanza ambiental regional.

/// Proposiciones

Como importante locus de gobernanza ambiental en el Cono Sur, el Mercosur podría armonizar las normas y regulaciones ambientales entre los países miembros. Esto ayudaría a garantizar que todos los miembros adhieran a prácticas ambientales similares, con lo que se reduciría el riesgo de degradación ambiental debido a disparidades en las regulaciones que son bastante asimétricas, según lo demuestran los estudios del Grupo del Cono Sur. Los residuos en el Mercosur son esenciales para la seguridad ambiental.

Al prever la seguridad ambiental, los países miembros del Mercosur podrían colaborar más enfáticamente en cuestiones ambientales transfronterizas, como la gestión del agua, la calidad del aire y la conservación de la biodiversidad. Los esfuerzos conjuntos pueden ayudar a resolver problemas que afectan a varios países, especialmente en las fronteras, que comparten diferentes biomas, como se reitera en este trabajo.

Según el análisis de los trabajos del SGT-6, el Mercosur puede trabajar mancomunadamente para proteger y conservar con mayor asertividad puntos críticos de la biodiversidad compartida. Los esfuerzos colaborativos de conservación y la aplicación de medidas contra la deforestación son esenciales. El trabajo de este capítulo demostró que existen políticas

importantes en materia de control de especies exóticas invasoras y combate al tráfico de animales silvestres. Sin embargo, hay otros temas relacionados con la biodiversidad, como la extinción de ciertas especies y las políticas para combatir la degradación ambiental, que podrían abordarse con frecuencia y compromiso.

Aún en el tema de la seguridad ambiental, los países del Mercosur podrían hacer más esfuerzos con mecanismos de preparación y respuesta ante desastres, especialmente en regiones propensas a desastres naturales, como inundaciones e incendios forestales. Compartir recursos y conocimientos puede ayudar a mitigar el impacto ambiental de tales eventos. Con este fin, establecer un sistema de monitoreo automático y más eficiente, así como informes periódicos sobre indicadores ambientales, puede ayudar a los países miembros a rastrear el progreso de sus acciones, identificar áreas de preocupación y responsabilizarse mutuamente de sus compromisos ambientales.

Reforzando el compromiso con la Agenda 2030, Mercosur podría promover prácticas comerciales sostenibles, alentando a los países miembros a adoptar prácticas agrícolas y forestales sostenibles. Esto incluye medidas para reducir la deforestación, promover la agricultura sostenible y proteger ecosistemas sensibles. Además, los países del Mercosur podrían facilitar el intercambio de tecnologías y conocimientos verdes entre ellos para promover el desarrollo sostenible y reducir el daño ambiental.

Incluso con algunas dificultades, el intercambio de datos y la investigación serían posibles con la informatización y la aplicación de nuevas tecnologías. Los países miembros deben colaborar en la recopilación y el intercambio de datos ambientales, con el fin de realizar investigaciones y desarrollar estrategias conjuntas para abordar los desafíos ambientales. El SIAM podría actualizarse y retroalimentarse en función de los mecanismos tecnológicos actuales compartidos entre países.

Los debates sobre el cambio climático y sus impactos en los ecosistemas, las economías y las sociedades de la región son cada vez más parte de la agenda del SGT-6, según el estudio de este capítulo. Esto podría implicar cooperación en adaptación climática, estrategias de mitigación y enfoques regionales para abordar los desafíos relacionados con el clima.

El SGT-6 podría participar en discusiones relacionadas con la promoción de prácticas de desarrollo sostenible dentro de los países miembros

del Mercosur. Esto podría incluir la integración de consideraciones ambientales en las políticas económicas y sociales, de modo que se contemplara directamente la Agenda 2030.

De paso, el Mercosur podría promover programas de educación y sensibilización ambiental para involucrar a los ciudadanos e impulsar un sentido de responsabilidad hacia el medio ambiente. El apoyo público es crucial para políticas ambientales efectivas.

/// Referencias

- Adams, C.; Borges, Z.; Moretto, E. M. y Fudemma, C. (2020). Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81), 1-13, e-81403. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>
- Azzi, D. (2019). Diplomacia ambiental brasileira está em risco real de extinção. *Carta Capital*. <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/diplomacia-ambiental-brasileira-esta-em-risco-real-de-extincao/>
- Convenio de Basilea (2023). *Sixteenth meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention*. <https://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP16/tabid/9311/Default.aspx>
- Bolsonario, J. M. [@jairbolsonaro] (25 de agosto de 2017). *Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo!* [trino]. Twitter. <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/901143413587890176>
- Bressan, R. N. (2020). Política externa brasileña hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro. En. E. Pastrana y N. Stopfer, *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 227-252). Bogotá: KAS y ESAP.
- Bressan, R. N. (2021). *Ameaça Global Brasileira: a Governança Regional para Amazônia*. Ponencia en el 8º Encontro da Associação Brasileira em Relações Internacionais, ABRI. https://www.encontro2021.abri.org.br/trabalho/view?ID_TRABALHO=5606&impresao&printOnLoad
- Bressan, R. N. (2023). *The Southern Cone, Environmental Governance and the SDGs: Mercosur and the environment*. Policy Paper 8 Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental, Fundación Konrad Adenauer. <https://www.kas.de/documents/273477/22595279/POLICY+PAPER+8+-+ENG.pdf/6b8c14d8-d8b7-7060-ac81-bc1edc1e892c?version=1.1&t=1677181467221>
- Bressan, R. N.; Menezes, R. G y Ribeiro, A da S. (2021). Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). *Brazilian Journal of International Relations*, 10(1), 32-54.
- Combi, T.; Montone, R. C.; Corada-Fernandez, C.; Lara-Martin, P. A.; Gusmao, J. B. y de Oliveira Santos, M. C. (2022). Persistent organic pollutants

- and contaminants of emerging concern in spinner dolphins (*Stenella longirostris*) from the Western Atlantic Ocean. *Marine Pollution Bulletin*, 174. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2021.113263>
- Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, CETESB (2023). *Convenção de Roterdã*. <https://cetesb.sp.gov.br/centroregional/convencao-de-roterda/>
- Estenssoro, F. (2018). Escasez de recursos naturales y crisis ambiental como amenazas estratégicas a la seguridad de los Estados Unidos. Las implicancias para América Latina en el siglo XXI. *Estudios Avanzados*, (28), 170-186. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/3154>
- Fath, B. [Ed.] (2020). *Managing Air Quality and Energy Systems*. Boca Ratón: CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9781003043461>
- Farias, E.; Matos, G; Leite, L.; Franco, L.; Lagosta, P.; Martins, R.; Azzi, D. A. (2021). De Referência A Pária. A tragédia da diplomacia ambiental no governo Bolsonaro. En G. Maringoni, G. Schutte y T. Berringer (eds.), *As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação* (pp. 75-88). Santo André, SP. EdUFABC.
- Folha de São Paulo (20 de agosto de 2021). Mercosul tem que ser conveniente com o Brasil, diz Guedes sobre tarifa, p. A19.
- García, T. de S. L. (2019). *Desafios da integração sul-americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019)*. Tesis de doctorado, Universidad de São Paulo.
- Instituto Social do Mercosul, ISM (2020). *Dia Mundial do Meio Ambiente. Por um futuro compartilhado melhor*. <https://www.ismercosur.org/pt/meio-ambiente-mercosul/#:~:text=Em%20evid%C3%A2ncia%20no%20mundo%20nos,para%20a%20regi%C3%A3o%20e%20cidad%C3%A3os>
- Luciano, B. T.; Bressan, R. N. y Salles, M. M. (2023). 2030 Agenda in Mercosur's Internal and External Agenda: Constraints, Complementarities and Challenges. En S. Alves Soares (org.), *Transformations in International Politics, Conflicts, Regionalism and Latin America* [en prensa]. São Paulo: Ed. Unesp.
- Mercosur (1991). *Tratado de Asunción*. <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>

- Mercosur (1992). *Resolución 22/92 del Grupo Mercado Común*. https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/34090_RES_022_1992_ES_RMedio_Ambiente.pdf
- Mercosur (2006). *Declaración de los ministros de Medio Ambiente sobre estrategia de Biodiversidad del Mercosur. Anexo III*. Reunión extraordinaria de ministros de Medio Ambiente, Curitiba, Brasil. https://ambiente.mercosur.int/MD_upload/Archivos/1/File/biblioteca/pdf/Biodiversidad/Estrategia_Biodiversidad_Mercosur.pdf
- Mercosur (2008). *A Temática Ambiental no MERCOSUL: Evolução e Perspectivas*. IX Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL, Río de Janeiro.
- Mercosur (2019a). *Acta no. 01/19. Anexo V. Objetivos del Desarrollo Sostenible en MERCOSUR*. XCI Reunión del Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur, Buenos Aires.
- Mercosur (2019b). *Diretrizes para a Prevenção, Controle e Erradicação das Espécies Exóticas Invasoras*. https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/73868_RES_038_2019_PT_Diretrizes%20Especies%20Exoticas.pdf
- Mercosur (2020). *Implementación de la Agenda 2030 en los países del Mercosur*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/implementacion_ods_mercosur_2.pdf
- Mercosur (2021). *Ata de LXXI Reunião Ordinária do Subgrupo de Trabalho n. 06 "Medio Ambiente"*. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/86773_SGT6_2021_ACTA03_PT.pdf
- Mercosur (2022). *Ata de LXXII Reunião Ordinária do Subgrupo de Trabalho n. 06 "Medio Ambiente"*. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/93008_ATTADORO.pdf
- Mercosur (2023). *Ata de LXXIV Reunião Ordinária do Subgrupo de Trabalho n. 06 "Medio Ambiente"*. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/94729_SGT6_2023_ACTA01_ES_LXXIV.pdf
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, MMA (1998). *Convenção Sobre Diversidade Biológica*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (s.f.a). *Desafíos globales: cambio climático*. <https://www.un.org/es/global-issues/climate-change>

Organización de las Naciones Unidas, ONU (s.f.b). *The 17 Goals*. <https://sdgs.un.org/es/goals>

Organización de las Naciones Unidas, ONU (1º de noviembre de 2022). *COP27: O que você precisa saber sobre a grande Conferência da ONU sobre Mudança Climática deste ano*. <https://news.un.org/pt/story/2022/11/1804672>

Pastrana, E. y Burgos, M. (2021). *Seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: evolución y desafíos para el siglo XXI*. Policy Paper Num. 1 Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental, Fundación Konrad Adenauer.

Secretaría del Mercosur (2006). *Medio Ambiente en el MERCOSUR: relevamiento n° 001/06*. Montevideo.

Secretaría del Mercosur (2019). *Informe de Investigación. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Estructura Institucional del MERCOSUR*. Montevideo.

SIAM (2022). *Sistema de Informação Ambiental do Mercosul*. <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/sistema-de-informacao-ambiental-do-mercosul-siam/>

**Estrategias de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe:
construyendo resiliencia**

se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2023 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá, D. C., Colombia.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

Para la KAS, la seguridad energética y el cambio climático se han convertido en una pieza importante en la estructura y el mantenimiento de un orden social democrático. En este contexto, el Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en Latinoamérica (EKLA) ha sido diseñado como una plataforma de diálogo, con el fin de impulsar el proceso de toma de decisiones políticas sobre dichos temas.

Para esto organizamos foros de discusión regional, conferencias y seminarios, en colaboración estrecha con las oficinas locales y otros programas regionales de la Fundación Konrad Adenauer en Latinoamérica, así como con organizaciones asociadas nacionales e internacionales, e igualmente se entregan informes, publicaciones especializadas y estudios.

En momentos cuando las cuestiones ambientales son urgentes, el Programa Regional sobre Seguridad Energética y Cambio Climático de la Fundación Konrad Adenauer se ha convertido en un referente para la educación y la acción ambiental en América Latina y el Caribe. Este libro cuidadosamente elaborado presenta un análisis estratégico en profundidad, diseñado para transformar la forma como pensamos sobre la conservación de los recursos naturales. Desde el Amazonas hasta la costa caribeña, se exploran estrategias ambientales específicas para proteger los recursos naturales, la biodiversidad y los frágiles ecosistemas que conforman la identidad ecológica de la región.

América Latina y el Caribe se enfrentan a una compleja red de desafíos ambientales que van desde el cambio climático hasta la deforestación y la contaminación. Estas amenazas, a menudo exacerbadas por la rápida urbanización y la presión económica, demandan estrategias de seguridad ambiental robustas. Sin embargo, la efectividad de dichas estrategias se ve comprometida por desafíos de gobernanza, como la corrupción y la falta de coordinación entre los países.

La región busca abordar estos problemas mediante la participación en acuerdos internacionales, fortaleciendo sus instituciones y fomentando la innovación tecnológica. Además, la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones emerge como un componente esencial para garantizar la rendición de cuentas y el éxito a largo plazo de las iniciativas de seguridad ambiental en América Latina y el Caribe. La construcción de estructuras de gobernanza sólidas y la implementación de estrategias coordinadas se presentan como imperativos cruciales para enfrentar los desafíos ambientales y avanzar hacia un futuro sostenible y resiliente en la región.