



Cambio Climático como Nueva amenaza a la Seguridad Nacional: El caso de las Islas Maldivas

Lic. Verónica Cicolatti
AI 008 / 2011
Derechos Humanos y Ambiente
19 de abril de 2011

Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos



ISSN 1853 – 1873
info@geic.com.ar
www.geic.com.ar
Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos

RESUMEN

El Cambio Climático representa un nuevo desafío para la Comunidad Internacional. Las características particulares del fenómeno y la dimensión de los impactos lo convierten en un factor de amenaza en varios escenarios, incluyendo la seguridad nacional y la supervivencia de todos los países de la Tierra. El objeto del presente trabajo es analizar el Cambio Climático como un nuevo factor de amenaza a la seguridad nacional, tomando un caso ejemplo (las Islas Maldivas) y, particularmente, plantear el escenario estratégico desde la Relaciones Internacionales y el desafío que significa esta nueva problemática.



Cambio Climático como Nueva amenaza a la Seguridad Nacional: El caso de las Islas Maldivas

Verónica Cipolatti¹

Cuestiones Básicas sobre el Fenómeno

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) define al Cambio Climático como cualquier variación en el clima producido durante un período de tiempo, ya sea debido a la variabilidad natural o a la actividad humana (IPCC: 2007). Es decir, los estudios del IPCC y sus predicciones sobre los efectos de los cambios en el clima mundial tienen en cuenta no sólo las contribuciones humanas al Cambio Climático, sino también aquellas que derivan de las características propias de la Tierra.

Existen características distintivas de este fenómeno que permiten comprender su alcance y efectos. En primer lugar, el Cambio Climático es un fenómeno natural, es decir que se da pese a la intervención del hombre en la naturaleza. Las temperaturas de la Tierra cambiarán a lo largo de los siglos, provocando diferentes consecuencias e impactos en la biodiversidad y atmósfera. Sin embargo, en general se asocia este cambio directamente a la acción humana. Entonces, ¿Qué es el Cambio Climático?

El incremento de la presencia de ciertos gases en la atmósfera afecta las temperaturas mundiales, alterando su variabilidad normal y provocando modificaciones en la biodiversidad del planeta. Estos gases se conocen como Gases de Efecto Invernadero (GEI), dado que atrapan los rayos solares causando un efecto de calentamiento o enfriamiento gradual en la atmósfera terrestre². Este aumento acelerado de la presencia de GEI se debe primordialmente a la acción humana, que genera grandes emisiones, principalmente de dióxido de carbono, como lo es la generación eléctrica sobre base de combustibles fósiles (IPCC: 2007).

Si bien el cambio en las temperaturas mundiales tiene un ritmo natural, el aumento constante de la presencia de los GEI en la atmósfera acelera este proceso, sin darle oportunidad a la biodiversidad de adaptarse a las modificaciones. Esta situación provoca graves problemas como la desaparición de flora y fauna, el aumento de los fenómenos climáticos graves (como tormentas, terremotos y otros desastres

¹ La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales (UES21) y Oficial de Proyecto sobre Derechos de Acceso, Programa Gobernabilidad Global, para el Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Córdoba, Argentina.

² Estos gases son CO₂, N₂O, CH₄, HFCs, PFCs y SF₆

naturales), el derretimiento de los polos de manera acelerada, entre otros. Esta realidad se extiende a las predicciones para el Siglo XXI, previendo grandes cambios a lo largo del período, entre ellos, tal vez el más grave, el aumento progresivo del nivel del mar.

Amenazas a la Seguridad Nacional Estatal: La visión Histórica desde las Relaciones Internacionales

El Estado moderno se define por cuatro elementos fundamentales: Territorio, Población, Gobierno y Soberanía. La manera de observar y analizar el comportamiento de estos actores, depende de las diferentes visiones que brindan las Teorías de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, aquellas que se centran en el estudio del comportamiento Estatal (como lo es el Realismo), concuerdan en que el interés primordial de estos es la supervivencia. A lo largo de la historia, las amenazas a la supervivencia se han asociado al accionar de otros Estados, quienes comprometen los elementos definitorios de los mismos (generalmente por un ataque armado).

El realismo parte de la noción de un Sistema Internacional anárquico donde los Estados se relacionan de manera egoísta, persiguiendo sus propios intereses racionalmente. Los intereses de los Estados modelan sus políticas exteriores y son definidos en términos de poder, siendo el principal y vital la supervivencia del Estado, lo cual los define como "actores defensivos". Como supervivencia de un Estado se entiende asegurar sus elementos esenciales (territorio, población, gobierno y soberanía). De esta manera, el país debe asegurar su independencia política, integridad territorial, bienestar poblacional, instituciones gubernamentales básicas y, por supuesto, el respeto por su soberanía.

Sin embargo, el realismo ve las amenazas a la supervivencia de un Estado en términos de una acción directa (y usualmente militar) de uno de sus pares, en un escenario de suma-cero. Los Estados reconocen la posibilidad de que la fuerza sea utilizada contra estos [por otros Estados], por ello es la seguridad su principal interés (Grieco: 1997). Por consiguiente, el aumento de su poder duro (el cual es relativo dado el juego de suma -cero), libraría al Estado de tal peligro, sea éste mediante una alianza (seguridad colectiva) o por acción individual (aumento de sus fuerzas armadas).

En este caso, si bien el aceleramiento del Cambio Climático es producto de la acción humana, no hay un enemigo o responsable visible ya que todos los Estados del

mundo contribuyeron a la situación actual. Paralelamente, la amenaza no es militar ni se soluciona mediante la acumulación de este poder en particular (el poder militar no es fungible). Por lo tanto, el análisis de este caso plantea una perspectiva poco abordada por los teóricos realistas de las Relaciones Internacionales.

Según éstos, los problemas internacionales son provocados por la naturaleza misma del sistema (anarquía), el choque de intereses, definidos en términos de poder, y la naturaleza misma del hombre que se traslada al Estado: el deseo de poder. Estos tres factores pudieron contribuir al avance del Cambio Climático, aunque no lo definen. De hecho, el Cambio Climático amenaza potencialmente la supervivencia del mundo, por lo tanto el choque de intereses aquí se convierte en un único interés común que podría también derivar en cooperación en términos realistas, es decir cooperar para garantizar la supervivencia conjunta. Este nuevo "escenario de Seguridad Colectiva" estaría involucrando un trasfondo novedoso para estos teóricos: el no militar.

Cambio Climático como Nueva Amenaza a la Seguridad Nacional: Caso de las Islas Maldivas

Si bien queda claro que el fenómeno analizado representa un desafío para los analistas internacionales en materias de seguridad nacional, aún falta explicar cómo éste se convierte en un factor de amenaza. Para ello, se tomará como ejemplo el caso de un país (Islas Maldivas) y un efecto ocasionado por la variación del clima: el aumento del nivel del mar.

El Cambio Climático es un fenómeno internacional con consecuencias transnacionales. Todos los Estados de la Tierra participan y contribuyen de manera diferenciada, de acuerdo al nivel de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que cada uno aporta a la atmósfera. Sin embargo, las consecuencias e impactos negativos no son proporcionales al aporte que cada país realiza. Este escenario crea una situación discriminatoria hacia países que sufren los impactos más severos sin aportar emisiones significativas de GEI, como es el caso de Maldiva.

Maldiva es un país insular formado por alrededor de 1200 islas e islotes, de los cuales el 80% se encuentran a sólo un metro sobre el nivel del mar (Gobierno de Maldivas: 2002). En este sentido, es un Estado particularmente sensible a los aumentos en el nivel del mar causados por el Cambio Climático. Los informes científicos demuestran que, de mantenerse los actuales niveles de incremento de las

aguas mundiales, el territorio de Maldiva desaparecerá completamente dentro de aproximadamente 90 años (Gobierno de Maldivas: 2002).

Este país, siendo un frágil ecosistema y una pequeña isla de costas bajas, es muy vulnerable al Cambio Climático y sus impactos asociados, principalmente los aumentos del nivel del mar predichos (Gobierno de Maldiva 2002). Aunque Maldiva contribuye en un 0.001% a las emisiones mundiales de GEI, es el país que más se verá afectado en el corto plazo por el fenómeno, dada sus características geográficas y económicas.

Maldiva pertenece al grupo denominado por la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) "Estados Isleños Pequeños en Desarrollo" (SIDS, por sus siglas en inglés). Este grupo de países poseen características económicas y geográficas que los convierten en el grupo más vulnerable a los cambios generados por el Cambio Climático.

Las características geográficas, económicas y sociales de las Islas Maldivas ubican a este pequeño Estado como altamente vulnerable a las consecuencias negativas del Cambio Climático, particularmente el aumento del nivel del mar. Esta situación ha fomentado la formación y planificación de una política exterior orientada a disminuir la amenaza climática. A lo largo de la historia, Maldiva ha reordenado sus prioridades en sus relaciones exteriores, colocando al Cambio Climático entre éstas.

Dentro del escenario que plantea la amenaza climática, existen actores que contribuyen en mayor medida a las emisiones de GEI, causa principal del Cambio Climático. Por consiguiente, son a estos Estados a los que Maldiva debe dirigir sus esfuerzos si espera frenar la amenaza. La estrategia para alcanzar esta meta de manera racional, será entonces acumular poder blando (político), a través de instituciones regionales y mundiales que le permitan, en primera instancia, hacer del fenómeno un tema de la agenda internacional y, en segunda instancia, negociar la reducción de las emisiones que ponen en peligro su supervivencia.

El primer paso hacia el desarrollo de la agenda ambiental a nivel internacional se encuentra en el discurso realizado por el ex presidente Maumoon Abdul Gayoom en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 1987. Gayoom fue el primer líder mundial en traer la cuestión del Cambio Climático a un foro internacional, previniendo que, si permanece sin respuesta, éste sería un indicador de la desaparición de las naciones de baja altitud como las Maldivas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Maldiva: 2010).

Dos años más tarde, durante el desarrollo del período de asamblea general de 1989 de la ONU, el gobierno isleño promulgó una resolución que fue aprobada por la

institución. La resolución A/RES/44/206 titulada "Posibles efectos adversos del aumento del nivel del mar en islas y zonas costeras, particularmente áreas de costas bajas", reconoció la vulnerabilidad que enfrentan los Estados con estas características geográficas. Si bien no es el primer documento oficial que habla de esta problemática, es la primera resolución que lleva a la agenda internacional los intereses diferenciados de países como Maldiva.

De esta manera, el gobierno logra impulsar la problemática del Cambio Climático en la agenda internacional de Naciones Unidas. La resolución incluiría dentro de las instituciones más importantes que tratan la temática (IPCC y UNFCCC) la cuestión central que amenaza la existencia de Las Islas, reconociendo el estatus diferenciado del país dadas sus características económicas y geográficas.

Los esfuerzos de Maldiva, se trasladarían a un grupo selecto de Estados que comparten la misma preocupación que este país. En esta línea, en noviembre de 1989 se organiza en Malé la Primer Conferencia de Pequeños Estados (Small States Conference) con el objeto de jugar un rol más preponderante en espacios internacionales, llevando la preocupación de los efectos del aumento del nivel del mar.

El producto más importante de la Conferencia de Estados Pequeños fue la firma y adopción de la *Declaración de Malé sobre Calentamiento Global y Aumento del nivel del mar*. Ésta, resalta los impactos del fenómeno del cambio climático, la vulnerabilidad particular que sufren los países reunidos y la necesidad de encarar una acción internacional conjunta a los fines de lograr un compromiso efectivo de los Estados industrializados para reducir las emisiones de GEI (AOSIS: 1989).

La adopción de este compromiso para la acción conjunta, derivó el año siguiente en la creación del Grupo de Acción de Pequeños Estados Isleños en 1990. Este grupo fue el encargado de concentrar las acciones conjuntas de los Estados parte de la Conferencia de 1989. Allí, se concretaron los objetivos de la declaración y se trasladaron al ámbito político más importante: la UNFCCC. El accionar conjunto transformaría al grupo en una alianza conocida como AOSIS (Alliance of Small Island States), creada luego de la segunda Conferencia sobre Cambio Climático de Naciones Unidas en Ginebra en 1992.

En consecuencia, Maldiva estructura y diseña su política exterior a dos niveles: a nivel internacional, a través de las negociaciones en la UNFCCC y a nivel regional, a través de la alianza AOSIS. El Estado concurre a ámbitos multilaterales en busca de una solución efectiva a su problema de seguridad nacional, dada las características de la amenaza.

Los aumentos del nivel del mar, causados por el aceleramiento del Cambio Climático, constituyen una amenaza directa para Las Islas. Los informes científicos pronostican aumentos en las aguas mundiales que prevén su completa desaparición para el año 2100. Esta situación pone en peligro la seguridad nacional de este país (comprometiendo los elementos que definen a un Estado). Sin embargo, la característica de esta amenaza (no militar e imposible de relacionar con un solo actor) hace que el poder militar no sea fungible y representa una cuestión poco abordada desde la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales.

Maldiva representa el escenario más catastrófico previsto por los científicos que estudian sobre los futuros cambios del régimen ambiental. Es por ello que, desde 1989, lleva a cabo una política exterior orientada a lograr el compromiso y la cooperación internacional para asegurar su supervivencia. La urgencia nacional, dada la amenaza directa a su existencia que representa el Cambio Climático, combinada con las características internacionales y efectos transnacionales del fenómeno, crean la necesidad de una política exterior de doble estándar. Por un lado, medidas nacionales tendientes a mitigar, o al menos retrasar, las alarmantes predicciones de su desaparición. Por otro lado, una estrategia de lobbies internacionales dado que, si los países desarrollados, quienes son los responsables del 80% de las emisiones de GEI (UNFCCC: 2004), no actúan de manera paralela, la amenaza a su integridad territorial no desaparecerá.

GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

Cambio Climático y el desafío para las Relaciones Internacionales

El Cambio Climático es un fenómeno internacional con consecuencias transnacionales (afecta potencialmente a todos los países del mundo), en el cual participan y tienen responsabilidad todos los Estados del planeta. Además, sus impactos comprometen la seguridad nacional de estos actores, como lo hace en el caso observado de las Islas Maldiva.

Pese a sus esfuerzos, que llevan más de 20 años de historia, Maldiva no ha logrado aún comprometer de manera efectiva a sus pares en la reducción de GEI y, por lo tanto, su existencia aún está en peligro. Esta situación es extrema en la actualidad para este país, pero en el futuro se replicará en otros Estados, dependiendo de la sensibilidad geográfica que éstos posean.

En el caso estudiado, las consecuencias son de tal magnitud, que el Gobierno de Malé está considerando las opciones relacionadas con el fenómeno. A fines de 2008,

Mohamed Nasheed, hizo pública su intención de crear un fondo soberano de inversión, similar a los de las naciones árabes petroleras, para comprar tierras en otras partes de la región (BBC Mundo: 2008). Si bien aún las negociaciones no han comenzado, se han contactado a diferentes países para evaluar esta posibilidad. Las autoridades quieren que ese nuevo territorio esté situado en India o Sri Lanka, donde la cultura es similar (BBC Mundo: 2008)

Maldiva demuestra que el fenómeno del Cambio Climático representa una nueva amenaza a la seguridad nacional. Las características distintivas del fenómeno plantean un escenario desconocido y poco abordado por los pensadores de las Relaciones Internacionales. Las respuestas del pasado son imposibles de aplicar y se necesita de la cooperación internacional para llegar a una solución efectiva que asegure la continuidad de la vida en el planeta. Del reconocimiento de esta realidad y del compromiso real de los líderes mundiales dependerá que este nuevo desafío sea abordado de manera efectiva y se brinde una solución colectiva a la problemática que plantea.



BIBLIOGRAFIA

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución N°A/RES/44/206", *Possible adverse effects of sea-level rise on islands and coastal areas, particularly low-lying coastal areas*. AÑO 1989, Consultada 22-06-09, Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r206.htm>

Covención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). *Los primeros diez años*. Publicación oficial de Naciones Unidas. 2004.

Grieco, Joseph M. *New Thinking in International Relations Theory, Chapter VII: "Realist Theory and the Study of World Politics"*, Boulder: Westview Press, 1997.

Gobierno de Maldiva, *The Implications of Sea Level Rise for the Republic of Maldives*, documento oficial presentado ante la secretaría de Commonwealth, 1989.

Gobierno de Maldiva, *Maldives: State of the Environment 2002, "part III: Key environmental issues"*, 2002. Consultado el 20-06-09. Disponible en http://www.rrcap.unep.org/reports/soe/maldives_climate.pdf

Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), *Cambio Climático 2007: base de ciencia física*, publicación oficial Naciones Unidas, 2007.

Redacción BBC Mundo, *¿Un nuevo hogar para las Maldivas?*, BBC Mundo, noviembre 2008, Consultado el 22-05-09. Disponible en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_7719000/7719753.stm

Small State Conference, *Male's Declaration on Global Warming and Sea Level Rise*, Male, 1989

Páginas Web Consultadas:

Ministerio de Relaciones Exteriores de Maldiva <http://www.foreign.gov.mv/v2/menu.php>

GRUPO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS
Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC). <http://www.ipcc.ch/>

Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC). <http://unfccc.int/2860.php>

Alliance of Small Island States (AOSIS) <http://www.sidsnet.org/aosis/>