

Actas
XII Jornadas de Estudios de Seguridad

Madrid, 22, 23 y 24 de septiembre de 2020

COORDINADORES

Carlos Echeverría Jesús
Ana Belén Perianes Bermúdez
Pedro Panera Martínez
Carmen Quesada Alcalá
María Isabel García García

AUTORES

Ana del Paso Gallego
César García Andrés
Francisco José Matías Bueno
José Manuel Moreno Mercado
Borja Llandres Cuesta
Enrique Arias Gil
Juan Pablo de Anca Cuesta
Alberto Guerrero Martín
Irene Rodríguez Ortega
Raquel Esther Jorge Ricart
Antonio Martínez González
Guillermo Pulido Pulido
Fernando Martín Cubel
Bartolomé Cánovas Sánchez
Ana María Pérez Cavolo
Ana Valle Padilla
Margarita Trejo Poison
María Baldeón
Joaquín Garro Domeño
Jules Rodrigues
Pedro José García

ÍNDICE

PANEL I

HACIA UN MUNDO MULTIPOLAR: EL ORDEN GLOBAL EN TRANSICIÓN

La importancia geoestratégica de Irán entre Estados Unidos y Rusia. *Ana Gallego del Paso*

La influencia de Rusia en Ucrania (1991-2017). *César García Andres*

El modelo de influencia de Rusia en África. *Francisco José Matías Bueno*

El panorama mediático de la República Popular China: censura y expansión internacional. *José Manuel Moreno Mercado*

Japón: Una Gran Estrategia para un nuevo orden global y regional. *Borja Llandres Cuesta*

Insurgencia low-cost: una amenaza asimétrica emergente. *Enrique Arias Gil y Juan Pablo de Anca Cuesta*

Rusia y su reforma militar: el resurgimiento como gran potencia. *Alberto Guerrero Martín*

La irrupción de las nuevas tecnologías en conflictos. *Irene Rodríguez Ortega*

Nuevas propuestas estratégicas para el uso de la inteligencia artificial en el esquema de Seguridad Nacional. *Raquel Esther Jorge Ricart*

La sostenibilidad del modelo de Defensa Nacional y el cambio de paradigma geotecnológico. *Antonio Martínez González*

PANEL II

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Las propuestas teóricas y la evidencia empírica entre cambio climático y seguridad internacional. *Guillermo Pulido Pulido*

Las estrategias de seguridad nacionales ante el desafío climático. *Fernando Martín Cubel*

Geoestrategia del Cambio climático en el Ártico. *Bartolomé Cánovas Sánchez*

El cambio climático: ¿Un riesgo para la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE? *Ana María Pérez Cavolo*

La incidencia del cambio climático en la Seguridad Energética: del Estado al ciudadano. *Ana Valle Padilla*

Ecocidio: justicia universal frente a las víctimas del crimen ambiental. *Margarita Trejo Poison*

PANEL III

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

Doctrina, Concepto y Estrategia: la planificación estratégica en la era Putin. *María Baldeón*

El uso de la fuerza en las relaciones internacionales: del principio de prohibición a su difícil regulación a propósito del caso de la intervención en Libia. *Joaquín Garro Domeño*

Del presupuesto de Defensa al gasto militar en la X Legislatura (2011- 2015). *Jules Rodrigues*

Secret patents, a new approach. Pedro José García

PANEL I

HACIA UN MUNDO MULTIPOLAR: EL ORDEN GLOBAL EN TRANSICIÓN

Coordinadora

ANA BELÉN PERIANES BERMÚDEZ

Investigadora posdoctoral del IUGM

LA IMPORTANCIA GEOESTRATÉGICA DE IRÁN ENTRE ESTADOS UNIDOS, RUSIA Y CHINA

THE IRANIAN GEOESTRATEGIC VALUE BETWEEN UNITED STATES, RUSSIA AND CHINA

Dra. Ana del Paso Gallego¹

Agosto 2020

RESUMEN

El rechazo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a mediados de agosto pasado a la resolución de Estados Unidos (EE.UU.) para extender de manera indefinida el embargo dictado en 2015 sobre la venta de armas de Irán que expiraba el 18 de octubre -que afecta a su acuerdo nuclear Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), firmado en julio de 2015- ha sido un balón de oxígeno para este país cuyo índice Gini disponible y correspondiente a 2018 según el Banco Mundial es 40,8. EE.UU. impone el mantenimiento de su embargo frente al armamento nuclear de Irán en un momento en el que el este país cuenta con el apoyo del presidente de Rusia, Vladimir Putin, y el de China, Xi Jinping. La importancia geoestratégica de Irán es inmejorable para ambas potencias y ahora cuenta con el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

PALABRAS CLAVE: EE.UU., Irán, Rusia, resolución, sanciones.

ABSTRACT

The rejection of the United Nations Security Council in mid-August of the United States resolution to indefinitely extend the embargo dictated in 2015 on Iran's arms sales that expired on October 18 - which affects its nuclear agreement Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA, for its acronym in English), signed in July 2015- has been an oxygen balloon for this country whose Gini index available and corresponding to 2018 according to the World Bank is 40.8. The United States imposes the maintenance of its embargo against Iran's nuclear weapons at a time when this country has the support of Russian President Vladimir Putin and Chinese President Xi Jinping. Iran's geostrategic importance is unbeatable for both powers and it now has the backing of the United Nations Security Council.

KEY WORDS: USA, Iran, Russia, resolution, sanctions.

¹ Dra. Ana del Paso Gallego es profesora en el Departamento de Periodismo e Historia Global de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid y del Máster de Periodismo y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Dr. Ana del Paso Gallego is professor in the Department of Journalism and Global History of the Faculty of Information Sciences of the Complutense University of Madrid and of the Master of Journalism and International Relations of the Rey Juan Carlos University of Madrid.

1. IRÁN: UNA BATALLA GANADA PERO NO LA GUERRA

Por el momento, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha proporcionado un balón de oxígeno a Irán. Se respeta el acuerdo nuclear firmado en 2015 en Viena, pese a que (EE.UU.) quiere mantener un embargo a la compra de armas por parte de Irán que finaliza en octubre, pero este deseo choca de bruces cuando surge de un país -el propio EE.UU.- que rompe el acuerdo de nuclear con Irán² apenas nueve meses después de firmarlo.

Con las elecciones estadounidenses a la vuelta de la esquina (noviembre 2020), es complicado hacer un análisis prospectivo de la política exterior de la Administración que salga de los próximos comicios, pero que suele ser continuista en los dos primeros años de mandato, pero tras la era Trump, es difícil. Barack Obama³ dio un golpe de timón a lo que se esperaba de él en política exterior en Oriente Medio porque estuvo condicionado por su invasión a Irak en 2003, los cambios regionales de poder que se fueron sucediendo también llamado el “despertar árabe” en 2011 o las Primaveras Árabes, entre otros.

Dadas las circunstancias, hay dos opciones para Irán: formar alianzas con las que establecer vías de diálogo y diplomáticas o unirse al beligerante para no ser atacado. Es decir, básicamente no existe la postura neutral y menos si la contienda tiene lugar en tu zona geográfica.

A ninguno le interesa deshacer el camino andado, aunque hay que seguir avanzando porque la precaria situación en Irán se agrava por el embargo económico impuesto por EE.UU., que afecta a su complicada situación económica con una elevada e inestable inflación, corrupción, su alto índice de paro y una sociedad que no muestra mayoritariamente un apoyo ferviente al gobierno de ayatolás pero tampoco se moviliza en las calles, Irán es incapaz de encontrar su equilibrio de poder y eso es muy peligroso porque no puede mostrar signos de debilidad. Cuando esto sucede, normalmente, los gobiernos utilizan fortalecer recursos que Irán no tiene: económicos (mermados por el embargo), nacionalistas y religiosos (todo tipo de fundamentos ideológicos recuperados por el ayatolá Ruhollah Jomeini⁴ ya se han difuminado y la sociedad muestra signos de agotamiento de que el discurso no aporte prosperidad al país o no llegue de forma regular a toda la población por lo que su influencia no es tan poderosa como antes. La

² Irán firmaba el acuerdo nuclear a cambio del levantamiento provisional de sanciones económicas (rubricado por Alemania, Francia, Reino Unido, China y Rusia), pero EE.UU. se retiró del mismo porque le acusó de apoyar a grupos terroristas como Al Qaeda y de milicias de Siria, Líbano, Irak y Siria. Además, en el último momento, pidió a Irán que abandonase por completo su programa de misiles y nuclear, que son más disuasorios que ofensivos.

³ Presidente de EE.UU. desde 2009 hasta 2017.

⁴ Tras catorce años en Francia donde organizó el Consejo revolucionario Islámico, como exilado por orden del sah Reza Pahlevi, el 1 de febrero de 1979, Jomeini volvió a Irán para fundar la República Islámica de Irán, una teocracia islámica cuyo líder supremo fue él hasta su muerte en 1979. Le sucedió Alí Jamenei.

movilización social, como vimos en el duelo por la muerte del general Soleimani no fue la esperada según relataron los periodistas internacionales desplazados al país para informar sobre la noticia). Por último, las alianzas. El objetivo de este *paper*, como hemos dicho inicialmente, es analizar los socios más fuertes que tiene Irán con los que intercambiar protección por y posicionamiento geoestratégico.

La muerte del general Qasem Soleimani (3 de diciembre en Bagdad) ni siquiera ha unido al país más allá de las manifestaciones de duelo celebradas en su ciudad natal y en Teherán que vaticinaban una vuelta al fervor nacionalista del país mostrado en la década Jomeini⁵. Tampoco la respuesta del gobierno iraní contra EE.UU., autor del ataque mortal al líder militar ha sido tan contundente como se esperaba hasta el punto de que algunos analistas ya predecían la tercera Guerra del Golfo. Los ataques a las bases e intereses económicos estadounidenses en Irak han sido una muestra de fuerza de cara a la sociedad iraní que no ha satisfecho a las jerarquías más reaccionarias que pedían mayor contundencia.

Para las elecciones del 21 de febrero, más de mil candidatos opositores han sido inhabilitados, aquellos que presentaban propuestas moderadas y progresistas. Mientras siga adelante el gobierno conservador que controla la seguridad y la defensa en detrimento de los reformistas que apuestan por la economía y lo social, Irán seguirá siendo más manejable para Rusia que apoya al eje chií Teherán-Bagdad-Damasco-Beirut.

EE.UU. seguirá manteniendo las sanciones económicas y apoyando las monarquías suníes del Golfo. Irán sabe que no podrá resistir por mucho tiempo, el embargo económico que ya está dejando huella entre la población al no encontrar algunos bienes de consumo como medicamentos especiales para luchar contra el cáncer o no tan concretos, como los genéricos. La estrategia geopolítica de Oriente Medio que busca la paz en la zona pasa por la estabilidad de Irán que es considerado un peón más en el tablero internacional altamente polarizado. Teherán deberá decidir si quiere ser peón o algo más en este “juego de ajedrez”. ¿Por cuánto tiempo podrá mantener el embargo?

Por otra parte, sorprende que el enfoque tradicional de la acción política ya no funciona de la misma manera en la dinámica e inestable situación actual en Oriente Medio. Las organizaciones intergubernamentales como la Liga Árabe, el Consejo de Cooperación del Golfo

⁵Ninguno de sus sucesores (Jamenei, Rafsanyaní, Ahmadineyad ni Rouhaní) han conseguido la popularidad de Jomeini, aunque algunos de ellos lideraron la Revolución Islámica de 1979.

o la Alianza Estratégica de Oriente Medio han quedado completamente marginados de la gestión de las crisis regionales, (Blecua y Ollivant, 2020).

2. IRÁN Y RUSIA

2.1. Aliado con recelos

Ambos países son objeto de sanciones por parte de Occidente y sintieron el aislacionismo internacional, además, tienen a EE.UU. como frente común.

La alianza entre ambos países se selló definitivamente en los bombardeos sobre Siria que Rusia lanzó en agosto de 2016 desde la base iraní de Hamedan en el este de Irán con Tupolev 22M3 y Sukhoi-34, aviones de largo alcance y de ataque. Amplía a dos sus bases de despegue (hasta ese momento solo lo hacía desde Latakia), también el radio de cobertura de alcance de objetivos y acorta la duración de sus misiones. De esta manera, ampliaba el apoyo militar y financiero que en 2011, Vladimir Putin había ofrecido a su colega sirio, Bashar al-Assad.

Pero las relaciones entre ambos vienen de lejos. Comparten fronteras, intereses comerciales, alianzas, etnias, enemigos, ubicación estratégica, recursos energéticos de salida complicada al exterior. Han pasado de ser enemigos a ser amigos interesados y, en este momento, Irán las relaciones son buenas porque hacen frente común contra EE.UU., sobre todo, frente a Donald Trump a quien les espera una disputada reválida en noviembre próximo.

Irán se deja aconsejar pero no recibe órdenes y ha demostrado una resiliencia como pocos. Primero frente a EE.UU. desde 1979 y durante décadas, y ahora como país no árabe y chií en medio de Oriente Medio sabiendo que su opinión de lo que acontezca debe ser tenida en cuenta a menos que el régimen teocrático y la corrupción de algunos ayatolás estalle. El ministro iraní de Relaciones Exteriores, Mohammad Javad Zarif, ha viajado 28 veces a Moscú y en cada una de sus visitas haya repetido como un mantra que sus las relaciones entre ambos países nunca han sido mejores (*Tass*, 2019, 16 de septiembre).

Ahora, más que nunca, Rusia necesita de aliados en Oriente Medio y Golfo Pérsico después de que EE.UU. haya acelerado su plan de paz en la zona con acuerdos bilaterales que, en principio, no auguraban buenos resultados. Sin embargo, más que un acuerdo entre árabes e israelíes, parece que se busca aislar a chiíes, una vez que éstos se habían fortalecido con los de Irak, duramente represaliados durante la era de Sadam Husein⁶.

⁶ Sadam Hussein era sunní y durante su presidencia relegó y marginó a los chiíes.

El plan de paz para resolver el conflicto árabe-palestino que EE.UU. presentó en enero⁷ se anotó un éxito tras el acuerdo de paz firmado entre Israel⁸ y Emiratos Árabes Unidos (EAU) el pasado 15 de septiembre (whitehouse.gov, 15 de septiembre, 2020), al que le ha seguido el de Bahréin y podría sumarse Omán, Arabia Saudí y, fuera del Golfo Pérsico, Marruecos, otro de los grandes aliados de EE.UU., dependiendo de la presión que reciba pero ahora no es el momento. Durante años, han colaborado en intercambio de inteligencia, investigación, armamento, tecnología e, incluso, han participado en maniobras militares conjuntas. Todos estos países comparten sus desavenencias con Irán, con los chiíes y con las constantes amenazas del acuerdo nuclear *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* (*European External Action Service*, 2015).

Antes de la firma, EAU y Bahréin exigían una solución previa al conflicto palestino-israelí, pero que ahora parece que, al menos, no sobre el papel, esté incluida ni tampoco la paralización del avance sobre Cisjordania como se barajaba. Veremos si el resto de emiratos y países árabes que están citados en Washington también se mantienen firmes o, si por el contrario, claudicarán en sus peticiones reivindicativas en favor de Palestina. El documento en sí es poco preciso y se limita a una declaración de buenas intenciones tanto en el firmado por EAU como por Bahréin.

Para que entren de forma inmediata las sanciones de EE.UU., éste podría notificar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que Irán es culpable de incumplir de forma significativa y determinante el JCPOA, sin embargo, el proceso de resolución de la Comisión Conjunta especifica que solo un signatario conjunto del JCPOA puede aplicar esa medida. Tras notificarlo al Consejo de Seguridad, se necesitan nueve votos a favor para que sea aprobado y que no haya ningún veto de EE.UU., Rusia, China, Reino Unido ni Francia para proteger a Francia de las sanciones.

De no tomarse ninguna resolución en el plazo de treinta días hábiles, las sanciones de todas las anteriores de Naciones Unidas, se volverían a aplicar a Irán, según dictan las normas de la propia organización.

⁷ En enero, Donald Trump junto a su yerno, Jared Kushner, presentó su plan para resolver el conflicto árabe-israelí que fue bien acogido por el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, y mal por la Autoridad Nacional Palestina (ANP) que consideró que era un acuerdo muy desequilibrado y ciertamente ventajoso para Tel Aviv. El establecimiento de relaciones de Israel con EAU y con Bahréin es percibido por los líderes palestinos como "una traición" que pone fin a décadas de solidaridad del mundo árabe con su causa. La ANP vio cómo la Liga Árabe rechazaba su petición de que este organismo multilateral emitiera una resolución de condena.

⁸ Egipto fue el primer país con el que Israel llegó a un acuerdo de paz en marzo de 1979 y Jordania fue el segundo, en octubre de 1994. Israel fue fundado en 1948.

2.1. Pasados compartidos y proyectos de futuro

Teniendo en cuenta estas circunstancias, a Irán no le queda otra baza que estrechar lazos con Rusia y viceversa porque Moscú puede utilizar a Teherán para frenar la influencia de Washington en la zona en el espectro político, geopolítico y militar. Por ejemplo, de cara a la galería internacional como hacia su imagen doméstica, fueron muy bien acogidas las maniobras conjuntas multinacionales entre Irán, China y Rusia que tuvieron lugar en el Océano Índico y en el Golfo de Omán en diciembre de 2019.

En marzo de 2021, Rusia e Irán tienen previsto renovar el acuerdo de cooperación integral (es decir, a largo plazo) por una duración de otros veinte años que firmaron en marzo de 2001 entre los presidentes Mohammad Jatamí y Vladimir Putin. El acuerdo incluía la venta de armamento convencional ruso a Irán y de acuerdos petroquímicos. Éstos últimos, en concreto, consistían en ayudar a las empresas iraníes a terminar la construcción de una planta de energía nuclear ubicada en el Golfo Pérsico. (Mehdi, 21 de julio 2020). Irán tiene un fuerte aliado en Rusia como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al igual que con China, aunque las relaciones son distintas.

Por ejemplo, Rusia ha vetado varias veces en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resoluciones de EE.UU. para incluir el programa de misiles de Irán como parte del Plan de Acción Integral Conjunto de 2015 y apoyó su candidatura para ingresar en la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)⁹. Sin embargo, los analistas tampoco ven muy claros los beneficios obtenidos hasta ahora por Irán que se encuentra entre dos grandes gigantes como China y Rusia sin saber bien cuál sería su respuesta ante una confrontación directa de EE.UU. más allá del plano diplomático.

Puede que en ese caso, Irán sea tan solo un peón, a cambio de Georgia. Sin embargo, Teherán y Moscú saben del deseo de Washington y de Tiflis en pertenecer a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), escenario por el que Putin no está dispuesto a ceder ni un ápice del Cáucaso.

Prueba de ello son los proyectos que hay en marcha. La red eléctrica de Irán se conectará con Rusia y Azerbaiyán en unos meses después de que se completen los estudios de compatibilidad de la red eléctrica y éstas, a su vez, se podrían también conectar con las de

⁹ La OCS fue fundada el 15 de junio de 2001 por Rusia, China, Kazajistán, Kirjistán y Tayikistán, conocidos como los Cinco de Shanghai. También están Uzbequistán y luego se unieron India y Pakistán en 2016. Su objetivo es la seguridad regional y, posteriormente, se amplió a cooperación económica y cultural. En 2004, Mongolia fue el primer país en recibir el estatus de país observador de la OCS y luego le siguieron Irán, Afganistán y Bielorrusia.

Armenia y Georgia, como así lo explicó el ministro de Energía de Irán, Reza Ardakanian (Paraskova, 2020). Este proyecto surgió en marzo de 2019 en Teherán y se consolidó meses después en Bakú contando con la participación de Turquía a través de un sistema de Cooperación Económico Regional.

De momento, Irán utiliza a Rusia como muro de contención ante las ambiciones de EE.UU. en Oriente Medio, como hemos dicho, y, al mismo tiempo, comparten intereses geoestratégicos, militares, de seguridad e inteligencia como se ha visto en la guerra de Siria.

En particular, la relación más estrecha de Moscú con Irán ha ayudado a consolidar la posición de Rusia en Oriente Medio desde el comienzo de su participación en la guerra civil siria en 2015. Los esfuerzos de EE.UU. para desencadenar sanciones de *snapback* presentaban inicialmente a Rusia la oportunidad de capitalizar un mayor deterioro de la reputación de EE.UU. en Oriente Medio, pero esta situación ha cambiado desde que Washington ha recuperado su protagonismo al conseguir que EAU y Bahrein lleguen a acuerdos con Israel.

En el campo económico y, a pesar del embargo, Rusia y los países miembros de Instex¹⁰ han utilizado sus divisas (en vez del dólar estadounidense prohibido por el embargo) para sus transacciones internacionales con Irán y ha aplicado sistemas alternativos como el Instex que facilita hacer transacciones internacionales, sin embargo, por cantidades son irrisorias para lo que ese país necesita en ingresos y en importaciones de productos básicos.

A este nivel, Ali Vaez, director del Proyecto de Irán en el *International Crisis Group*, vaticinaba que Instex no lograría ser en un mecanismo suficientemente eficaz para mantener el comercio de medicamentos entre Europa e Irán al nivel que el país persa precisaba, (Martin, 2019, 12 de julio).

Esto coincidió en una época en la que Teherán fue sobrepasando el límite de enriquecimiento de uranio y pedía que el petróleo fuese incluido en el programa de intercambio Instex, aunque a EE.UU. le parecía inaceptable pese a las mediaciones diplomáticas de la Unión Europea y de Rusia.

¹⁰ Creado en 2019 por Alemania, Francia y Reino Unido para medicinas y alimentos, a través de una plataforma virtual de transferencia de dinero para las empresas de la Unión Europea sin vulnerar las sanciones de EE.UU., lo que sucede es que Irán pide que se amplíe a la exportación de petróleo iraní. Con el tiempo se unieron once países más de dentro y fuera de la Unión Europea.

Teherán se vio obligado a vender su petróleo a precios por debajo de lo estipulado por el mercado y algunos países que aprovecharon la ocasión como Turquía haciendo caso omiso a las prohibiciones de Washington que, por otra parte, tampoco era su aliado.

De hecho, el *International Crisis Group* proponía crear una convergencia entre la Unión Europea., Rusia, (uno de los exportadores de energía a Europa), e Irán para que se pudiera exportar recursos energéticos iraníes a territorio ruso, que luego serían negociados a través de Instex, con el fin de que también se exportase productos europeos a Irán.

Aunque las relaciones entre Irán y Rusia nunca han sido tan buenas, Teherán se ve obligado a fortalecer sus vínculos con su tercer aliado, China. Esta triple unión es potencial y geopolíticamente perfecta, aunque Moscú crea que sea suficiente con tener de su parte a Turquía. No es comparable el poder iraní, que mantuvo a raya durante ocho años a Sadam Hussein en una guerra¹¹ implacable, con el turco.

El papel de apoyo Rusia en la aprobación de la JCPOA alentó vínculos económicos más estrechos entre Teherán y Moscú (Wheeler, E., y Desai, 2016), prueba de ello son los acuerdos petrolíferos y energéticos que firmó con empresas rusas como Lukoil y Rosatom, así como en el sector nuclear (Trenin, 2016).

Al igual que va a hacer China, Rusia tiene previsto proporcionar un proyecto de financiación con condiciones muy ventajosas para Irán con el que poder financiar una planta de energía térmica de gas en Siria.

Otro de los apoyos que Moscú dio a Teherán tuvo lugar en octubre de 2019 cuando le facilitó el ingreso en la Unión Económica Euroasiática que, aunque, en principio no ha dado demasiados frutos, al menos, es un comienzo.

2.2. Discrepancias Irán-Rusia

Sin embargo, ambos tienen discrepancias en políticas que conciernen a las relaciones internacionales como se ha evidenciado en la guerra de Siria. Por ejemplo, por primera vez desde 1979, Irán ha permitido a militares extranjeros operar desde una de sus bases, concretamente a rusos y ha dado permiso a Moscú para utilizar su espacio aéreo para lanzar misiles crucero contra Siria, como hemos anunciado previamente. Al contrario que Moscú,

¹¹ Guerra irano-iraquí desde 1980 a 1988, tras la invasión de Sadam Hussein. Murieron 200.000 personas entre civiles y militares en cada bando, y el 20 de julio de 1988 en Ginebra, ambos países firmaron un alto el fuego sin vencedor ni vencido. Un año después, falleció Jomeini.

Teherán lucha por mantener a Assad en el poder para preservar los vínculos de suministro con Hezbolá en Líbano y a las fuerzas chiíes sobre el terreno.

Hezbolá ha recibido el apoyo económico y estratégico de Irán para convertirse en una organización política y militar, inspirada y financiada por la Guardia Revolucionaria Islámica que sirve de ejemplo a cualquier milicia local e Irán hace de ella, uno de sus mayores logros desde la revolución de 1979, a pesar de que en sus inicios mostrara una extrema violencia aunque luego se convirtiera en una “fuerza militar” con equipamiento y entrenamiento de última generación.

El acuerdo de librar a Siria de armas químicas (28 de septiembre de 2013)¹² y el del cese de hostilidades, incluyendo todas las operaciones de combate como bombardeos aéreos¹³ (10 de septiembre de 2016 e implementado dos días después) negociado por EE.UU. y Rusia, aunque violado, despertó suspicacias en Moscú.

Irán ha visto la colaboración entre EE.UU. y Rusia en Siria con recelo, temeroso de que puedan chocar a expensas de los intereses de Teherán. También hay desconfianza en el lado estadounidense. Una de las razones de la negativa de Washington a compartir información con Rusia sobre las fuerzas de la oposición sirias es su preocupación de que esa información pueda filtrarse al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán (Trenin, 2016).

El potencial de discordia entre Irán y Rusia existe en una serie de ámbitos, entre ellos la geopolítica de Oriente Medio, las divisiones del Mar Caspio y las exportaciones de gas natural, incluso si ninguna de las partes lo considera en su interés para presionar con fuerza contra el otro. En el futuro previsible, Moscú y Teherán se necesitan mutuamente para lograr sus objetivos y metas más amplios, incluso si saben que su cooperación tiene límites claros y sólo pueden disminuir su competencia en lugar de abolirla plenamente.

¹² El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas votó de forma unánime durante la sesión anual que celebra la Asamblea General un plan para llevar a cabo de forma inmediata la destrucción de armamento químico que poseen las Fuerzas Armadas de Bashard Al-Assad. Es la primera vez que una resolución sobre Siria es respaldada por los 15 miembros del Consejo de Seguridad desde que la guerra comenzó en ese país en 2011. El presidente sirio está obligado a entregar su arsenal y a facilitar el acceso de los inspectores de Naciones Unidas cuando se desplacen a la zona. En aquellos años, la ONU estimaba que Siria podía tener mil toneladas de agentes químicos tóxicos como gas sarín y mostaza. La Resolución 2118 se aprobó horas después de que el Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ u OPCW por sus siglas en inglés) acordase un plan de acción para desmantelar el arsenal de Siria

¹³ Entre las fuerzas de Assad y el grupo formado por el mal llamado Estado Islámico y los combatientes de Al Nusra. El objetivo de EE.UU. y Rusia era establecer un centro de implementación conjunta y coordinada para luchar contra los terroristas.

Este entendimiento, a su vez, puede hacer que la relación sea sostenible e incluso moderadamente exitosa, a pesar de sus raíces superficiales, su sórdida historia (particularmente para los iraníes) y su profunda y persistente desconfianza.

3. IRÁN-EE.UU.

Irán no puede cantar victoria ni envalentonarse demasiado porque no es independiente ni económica ni políticamente. Su ubicación geopolítica le hace vulnerable y deseable.

Antes del fracaso de EE.UU. en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el presidente Donald Trump se había asegurado de dar una vuelta de tuerca a la presión financiera contra Irán evitando que este país accediera a dólares estadounidenses, divisa necesaria para las transacciones y de prohibirle que comprara metales preciosos como el oro en los mercados de materias primas como el de Chicago o Londres, y metales como grafito, acero, aluminio o carbón, tan básicos para impulsar el desarrollo de sus infraestructuras o la instalaciones de fábricas con el fin de incrementar la producción y frenar la tasa oficial de desempleo del 11,38%, (*The Global Economy*, 2019).

Su objetivo es obtener “unas solución integral y duradera” a la amenaza iraní que incluye todo lo relativo a desarrollo de armamento, no solo nuclear sino también misiles de largo alcance y realizar maniobras o coaliciones que no sean del agrado de la Casa Blanca. Además, EE.UU. veta la compra de aviones comerciales y coches. Si Irán no cambia de rumbo político, la Administración estadounidense ya ha advertido que el 5 de noviembre entrará en vigor la fase dos de las sanciones contra Irán que se centran en el bloqueo absoluto de la venta de petróleo iraní, su mayor fuente de ingreso y de divisas. China, Turquía e India son los mayores benefactores de los bajos precios (aunque de peor calidad) de venta del crudo iraní que, con frecuencia, se han saltado las restricciones y el embargo internacional, y, una vez más, han manifestado sus discrepancias si EE.UU. vuelve a poner en vigor esta sanción.

De momento, Rusia y China son las únicas potencias que se mantienen fieles a Irán obviamente por intereses mutuos.

Pero esta alianza no parece estar tan consolidada como parecería a priori. A principios de septiembre, Mahmud Vaizi, jefe de la Oficina Presidencial de Irán anunciaba que renunciaba la propuesta del ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, a que Irán y EE.UU. tuvieran unas negociaciones directas para limar asperezas y empezar a mantener relaciones diplomáticas. Lavrov y Putin creen que declarar los desacuerdos y los problemas de forma directa es lo mejor (Agencia TRT, 2020).

El jefe de la Oficina Presidencial de Irán afirmó que:

Los norteamericanos solo pueden negociar una parte del Tratado pero siempre tendrán que hacerlo volviendo al tratado nuclear inicial. Todo tipo de iniciativa desde este punto en concreto, me temo que quedará sin resultado alguno. No tenemos un plan concreto de negociación con los norteamericanos y declaramos tener una actitud muy abierta sobre este asunto (Agencia TRT, 4 de septiembre de 2020).

4. IRÁN-CHINA

Como hemos venido enunciando durante todo el análisis, al margen de la fiabilidad que le pueda resultar la relación con Rusia, Irán mira hacia Oriente y ha encontrado un aliado en China con el que mantener un perfecto *quid pro quo*. Inversión a cambio de seguridad.

China se asegura una presencia en Oriente Medio con cien proyectos e inversiones en infraestructuras, logística, construcción, ferrocarriles de alta velocidad, líneas de metro y férreas para proseguir su proyecto *One belt, one road*, red de telecomunicaciones 5G y el nuevo Sistema de Posicionamiento Global chino denominado *Beidou*, potenciar la red financiera iraní con la que poder agilizar las transacciones y, a cambio, asegurar la exportación de crudo durante 25 años, que es el principal producto para obtener divisas que posee Irán. Para hacer frente a estas inversiones y corresponder con los pagos a China, el líder supremo iraní, el ayatolá Ali Jamenei, sabe que debe aumentar su producción de petróleo a por lo menos 8,5 millones de barriles de petróleo al día.

A China le interesa posicionar su armamento en Irán sin rivalizar con Rusia y proseguir con las maniobras militares conjuntas entre los tres países, al tiempo que “compartir” información de inteligencia para combatir el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. De hecho, estos acuerdos de colaboración comenzaron a gestarse en la visita que el presidente de China, Xi Jinping, hizo a Irán en 2016, y en el que se aprovechó para firmar un principio de acuerdo:

Dos antiguas culturas asiáticas, dos socios en los sectores del comercio, la economía, la política, la cultura y la seguridad con una perspectiva similar y muchos intereses bilaterales y multilaterales mutuos se considerarán socios estratégicos unos a otros, dice el documento en su sentencia inicial (Fassihi y Lee Myers, 2020, 15).

Dos de las personas que fueron informadas sobre el acuerdo han calculado que la inversión de China en Irán alcanzaría los 400.000 millones de dólares en 25 años.

China también ha intensificado la cooperación militar con Irán. La Armada del Ejército Popular de Liberación ha visitado y participado en ejercicios militares al menos tres veces, a partir de 2014. El más reciente fue diciembre pasado, cuando un destructor de misiles chino, el Xining, se unió a un ejercicio naval con las marinas rusa e iraní en el Golfo de Omán, (Muraviev, 2020).

Esas maniobras no fueron una forma de disuasión contra acciones hostiles hacia Irán; ambas potencias mostraban una fuerte solidaridad con Teherán en un momento en el que había fuertes tensiones militares y políticas tras el asesinato del general Soleimani, quien fue fundamental para el protagonismo de las unidades militares en Siria que quedaron sin líder y que Moscú se apresuró a volver a ensalzar a Assad para no mermar la moral de sus combatientes.

5. CONCLUSIONES

Al cumplirse los cinco años de la decisión aprobada y ahora ratificada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el levantamiento del embargo, Irán tiene una nueva oportunidad de negocio y prosperidad que debe aprovechar en todos los aspectos, interna y externamente. La población y, sobre todo, la clase media-baja ha sido la que más ha padecido las consecuencias del embargo con precios de los alimentos disparados por la inflación y con escasos salarios para profesionales muy preparados que no encontraban puestos de trabajos acordes con su preparación y sin posibilidad de emigrar fuera del país. Las inversiones para modernizar el país deben reflejarse en el bienestar de esa población y no solo en el *statu quo* de la tecnocracia.

Aunque la tensión permanecerá latente en el Golfo Pérsico, en Oriente Medio y en el Cáucaso, Irán ha encontrado dos aliados y, en algunos casos, se podría hablar de socios comerciales. Con maniobras militares y contundentes decisiones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han demostrado de qué parte están de manera que cualquier intento desafortunado de intervención en Irán podría provocar consecuencias aún no vistas en una zona que ha vivido más tiempo en guerra que en paz.

El efecto dominó que provocaría un ataque a Irán no se limitaría a ese país sino que todas las zonas citadas al inicio de este último capítulo de conclusiones estarían involucradas, además de los intereses de China, no solo por la crisis humanitaria, el impacto medioambiental sino también por la cercanía de fronteras.

Sin embargo, ni olvidemos una cosa. Las guerras convencionales ya no se hacen y menos en tierra propia. Son híbridas y en terceros países, nunca en tierra propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMIRAZ FERNÁNDEZ, H. (2011). Relaciones internacionales del Golfo: intereses, alianzas, dilemas y paradojas, Real Instituto Elcano,
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI48-2011

- BAUTISTA HERNÁNDEZ, A. (2013). Siria y las normas de Derecho Internacional sobre armas químicas: ¿Una solución al conflicto? Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEE0111-2013_Siria_ArmasQuimicas_A.BautistaHernaez.pdf
- BLECUA, R. Y OLLIVANT, D. (2020). Actores no estatales, *proxies* y otros desafíos para una nueva arquitectura de seguridad en Oriente Medio, Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2020/DEXT_321_ACTORES_NOESTATALES.pdf
- BLECUA, R. Y FEIJOO, C. (2020). El nuevo 'Gran Juego': implicaciones de un acuerdo de asociación estratégica entre China e Irán, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari102-2020-blecua-feijoo-nuevo-gran-juego-implicaciones-de-un-acuerdo-de-asociacion-estrategica-entre-china-iran
- FRANIOK, N. (2020). *Definition of the relation between Iran and Russia*. American Security Project, <https://www.americansecurityproject.org/defining-the-russia-iran-relationship/>
- GERANNAYEH, E. (2020). *A pragmatic partnership: Why China and Iran try to collaborate* European Council on Foreign Relations, https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_pragmatic_partnership_why_china_and_iran_try_to_collaborate.
- GONCHAROVA, A. (2018). *The main aspects of Russia-Iran relations at the present stage (2000-2018)*, https://www.researchgate.net/publication/331976850_The_main_aspects_of_Russia-Iran_relations_at_the_present_stage_2000-2018
- GONCHAROVA, A. (2018). *The main aspects of Russia-Iran relations at the present stage (2000-2018)*, People's Friendship University of Russia, https://www.researchgate.net/publication/331976850_The_main_aspects_of_Russia-Iran_relations_at_the_present_stage_2000-2018
- HINNEBUSCH, R. Y A. EHTESHAMI (2014). *The Foreign Policies of Middle East States*. Boulder, Lynne Rienner Eds.
- POPESCU, N. (2020). *Russia showed Turkey and China how to bully the EU*. European Council on Foreign Relations, https://ecfr.eu/article/commentary_russia_showed_turkey_and_china_how_to_bully_eu/
- THE GLOBAL ECONOMY (2019). Irán: indicadores de la economía, <https://es.theglobaleconomy.com/Iran/>
- TRENIN, D. (2016). *Russia and Iran: Historic Mistrust and Contemporary Partnership*. Carnegie Moscow Center, <https://carnegie.ru/2016/08/18/russia-and-iran-historic-mistrust-and-contemporary-partnership-pub-64365>
- TRENIN, D. (2016). *Russia and Iran: Historic Mistrust and Contemporary Partnership*. Carnegie Moscow Center, <https://carnegie.ru/2016/08/18/russia-and-iran-historic-mistrust-and-contemporary-partnership-pub-64365>
- WHEELER, E.; DESAI, Y. (2016). *Iran and Russia: A Partnership in the Making*. Middle East Institute, <https://www.mei.edu/publications/iran-and-russia-partnership-making>
- WHITE HOUSE, (2020). *Peace to Prosperity, A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli People*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf>
- WHITE HOUSE, (2020). *Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel*, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/abraham-accords-peace-agreement-treaty-of-peace-diplomatic-relations-and-full-normalization-between-the-united-arab-emirates-and-the-state-of-israel/>

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BIJAN, A. (2020). *Iran-Russia: Bilateral strategic partnership or a disappointing agreement*, <https://moderndiplomacy.eu/2020/08/06/iran-russia-bilateral-strategic-partnership-or-a-disappointing-agreement/>
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013). Resolución 2118, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/NNUU_Resolucion_2118_x2013x_Siria_Espanol.pdf
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2015). *Joint Comprehensive Plan of Action*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf
- FASSIHI, F. Y LEE MYERS, S. (2020). *China and Iran near trade and military deal*, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2020/07/11/world/asia/china-iran-trade-military-deal.html>
- HOFFMAN, D. (2020). *Moscow boosts ties with Tehran as US-Iran tension*. Al Monitor.
- KOZHANOV, N. (2015). *Understanding the revitalization of Russian-Iranian relations*, Carnegie Moscow Center, <https://carnegie.ru/2015/05/05/understanding-revitalization-of-russian-iranian-relations-pub-59983>
- KOZHANOV, N. (2012). *Russia's relations with Iran. Dialogue without commitments*, The Washington Institute for Near East Policy Kozhhanov, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/russian-relations-with-iran-dialogue-without-commitments>
- MARTÍN, M. (2019). *Instex: un sistema alternativo de comercio con Irán que aún no despega*. *Deutsche Welle*, <https://www.dw.com/es/instex-un-sistema-alternativo-de-comercio-con-ir%C3%A1n-que-a%C3%BAn-no-despega/a-49574339>
- MEHDI, S. Z. (2020). *Iran likely to renew 20-year agreement with Russia*, Anadolu Agency, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iran-likely-to-renew-20-year-agreement-with-russia/1917909>
- MURAVIEV, A. (2020). *Russia makes its presence known in Iran crisis*, The Interpreter, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/russia-makes-its-presence-known-iran-crisis>
- PARASKOVA, T. (2020). *Iran to link its power grid to Russia-Azerbaijan*, Oil Price, https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Iran-To-Link-Its-Power-Grid-To-Russia-Azerbaijan.amp.html?_twitter_impression=true&s=09
- STANDISH, R.; MACKINNON, A. (2020). *Putin moves to heighten Russia's role after Suleimani killing*, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2020/01/08/putin-suleimani-russia-iran/>
- TASS NEWS AGENCY (2019). *Iran says relations with Russia and Turkey at historic high*, <https://tass.com/world/1078251>
- TRT NEWS AGENCY (2020). *Mahmud Vaizi, Iranian Presidential Office chief renounces the Russian Foreign Minister Serguéi Lavrov proposal*, <https://trt.com/world/russia-2020-iran>

LA INFLUENCIA DE RUSIA EN UCRANIA (1991-2018)

THE RUSSIAN INFLUENCE IN UKRAINE (1991-2018)

César García Andrés¹

3 de septiembre de 2020

RESUMEN

Tras la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se formaron una serie de Estados, de los que Rusia se posicionó como el país «heredero» para controlar a esas naciones. Desde principios de los años noventa del siglo XX, Rusia ha intentado mantener su influencia a través de ciertas políticas e incluso con otros métodos de presión más agresivos. Esta situación se observa perfectamente en Ucrania, país independiente desde 1991, y que históricamente estuvo ligada tanto al Imperio ruso como a la Unión Soviética, por lo que se pudiera entender una mayor sintonía con Rusia. Sin embargo, partes de su territorio también han formado parte de otros Imperios y Estados a lo largo de la historia, haciendo más complicada la situación en el país. Por ello, es esencial conocer los medios y acciones que Rusia ha utilizado, y sigue haciendo, para que este país clave permanezca bajo su órbita.

PALABRAS CLAVE: Ucrania, Rusia, Unión Europea, conflictos postsoviéticos, independencia.

ABSTRACT

After the disintegration of the Union of Soviet Socialist Republics, several states were formed, of which Russia positioned itself as the "heir" to control the rest of these nations. Since the early 1990s, Russia has tried to maintain its influence through certain policies and even more aggressive methods of pressure. This situation can be perfectly observed in Ukraine, an independent country since 1991, which historically was linked to both the Russian Empire and the Soviet Union, so that a greater harmony with Russia could be understood. However, parts of its territory have also been part of other empires and states throughout history, making the situation in the country more complicated. Therefore, it is essential to know the resources and actions that Russia has used, and continues to do, so that this key country remains under its orbit.

KEYWORDS: Ukraine, Russia, European Union, post-Soviet conflicts, independence.

¹ Investigador Predoctoral en el Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América, Periodismo, Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Facultad de Filosofía y Letras en la Universidad de Valladolid. PhD Candidate at the Department of Modern, Contemporary and American History, Journalism, Audiovisual Communication and Advertising of the Faculty of Philosophy and Literature at the University of Valladolid.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, y la formación de 15 repúblicas independientes, la Federación Rusa como principal Estado ha intentado mantener su esfera de influencia en cada una de ellas. Además, este interés ruso guardaba otro fin, ya que también tenía como objetivo evitar que estos países se ingresasen dentro del bloque occidental liderado por la Comunidad Europea y Estados Unidos. Uno de los principales medios que utilizó Rusia para sustentar esa vinculación directa con estos Estados fue el mantenimiento de ciertas disputas en cada uno de ellos. Desde que aparecieron a principios de la década de los noventa, Moscú ha utilizado esos conflictos como una palanca para influir en los acontecimientos internos y externos de los Estados afectados (Fischer, 2016, 9). Países como Moldavia, Georgia, Azerbaiyán o Armenia mantienen hoy en día los denominados como «conflictos congelados», en los que Rusia actúa como factor determinante. Del mismo modo, en Ucrania también se desarrollaron ciertos enfrentamientos en los que Rusia tenía (y tiene) un gran protagonismo para su conclusión. Como se desarrollará más adelante, algunos de ellos se fueron solventando a lo largo de la última década del siglo pasado, sin embargo, otros permanecerán latentes hasta la actualidad.

La relación de Ucrania con Rusia ha estado presente a lo largo de toda la historia, desde la época medieval con la denominada *Rus* de Kiev, hasta la época soviética con la vinculación de la Pequeña Rusia (denominación rusa dada a Ucrania) con Rusia. Además, hay que recordar que la formación territorial de la actual Ucrania no tuvo lugar hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Es a partir de este momento cuando las nuevas fronteras desde 1947 incluían todos los territorios considerados étnicamente poblados por ucranianos (García Andrés, 2019, 39). Aunque, no fue hasta 1954 cuando la composición de los límites ucranianos quedó definitivamente establecida con la incorporación de la región de Crimea a la República Socialista Soviética de Ucrania (RSS de Ucrania).

Sin embargo, cuando la disolución de la URSS era un hecho, esta formación territorial en fases de Ucrania fue una de las principales causas de presión por parte de Rusia hacia el Estado ucraniano. Ya que, como asegura el politólogo estadounidense de origen polaco Zbigniew Brzezinski:

Ucrania, se convirtió en un espacio nuevo e importante sobre el tablero euroasiático, es un pivote geopolítico porque su propia existencia como país independiente ayuda a transformar a Rusia. Sin Ucrania, Rusia deja de ser un imperio euroasiático (Brzezinski, 1998, 54).

2. LA CREACIÓN DE UNA NUEVA UCRANIA

Tras la llegada al poder de Mijaíl Gorbachov y la puesta en marcha de las nuevas políticas de cambio dentro de la URSS planteada por su Gobierno, las denominadas como *glasnost* y *perestroika*, sirvieron para que cada una de las repúblicas que formaban la URSS empezaran a desarrollar sus ideas de independencia. La onda revolucionaria suscitada por las expectativas de libertades y democracia que despertara la *perestroika* en los pueblos de Europa oriental y central ponía término al orden mundial de posguerra (García Higuera, 2015, 110).

En el caso de Ucrania, el 16 de julio de 1990, impulsó la histórica Declaración de Soberanía ucraniana, en la que se anunciaba formalmente la intención del país de controlar sus propios asuntos (Subtelny, 2009, 577). Unos meses después, el 19 de noviembre, con la firma de un acuerdo entre las Repúblicas Soviéticas de Ucrania y de Rusia para fomentar la buena vecindad entre ambos Estados, dio un fuerte impulso a los deseos ucranianos.

Al año siguiente, la situación para la continuación dentro de una URSS unida empeoró. El acontecimiento que iba a acelerar su final definitivo se produjo entre el 19 y 21 de agosto de 1991 con el intento de golpe de Estado a Gorbachov, debido a que amplios sectores dentro del Partido Comunista estaban en contra del intento de realizar un nuevo Tratado de la Unión. Pocos días después, el 24 de agosto de ese mismo año, la *Rada* Suprema (Parlamento) ucraniana aprobó la Declaración de Independencia de Ucrania. La cual proponía la celebración de un referéndum para su legitimar este acto con la población ucraniana.

Así, la consulta tuvo lugar el 1 de diciembre de aquel año y la participación fue elevada, de casi un 85 por ciento de la población con derecho a voto (Martín de la Guardia, González Martínez y García Andrés, 2017, 71). En casi todos los *oblasts* (regiones) del país se superaron el 80 por ciento de votos a favor de la Declaración de Independencia, con la excepción de Crimea que sus votos positivos solo alcanzaron el 54 por ciento. Ese mismo día, también se había convocado a los ucranianos para elegir al primer presidente de Ucrania como país independiente. Leonid Kravchuk fue elegido presidente (61,6 por ciento de los votos en la primera vuelta), su principal rival, Viacheslav Chornovil, obtuvo el 23,3 por ciento de los votos (Olszanski, 2017, 131).

En el discurso oficial, así como en las publicaciones dedicadas a la historia del país, se proclamaba la idea de la «elección europea» de Ucrania (Lepijina, 2012, 146). Pero como se analizará, esta opción estuvo rodeada de una serie de inconvenientes, relacionados todos ellos con Rusia.

A partir de este momento se apuntarán las principales dificultades con las que se encontró Ucrania para llevar a cabo la transición de un modelo soviético a otro capitalista, e intentar buscar su propio camino autónomo sin las interferencias rusas.

3. LOS PRINCIPALES CONFLICTOS DE UCRANIA EN 30 AÑOS DE INDEPENDENCIA

El enorme cambio que requería el país se vio empañado como se ha ido anunciando en líneas anteriores por la presencia de Rusia, y las cuentas pendientes que la disolución de la URSS creó entre ambos países. Ya que como afirma el politólogo estadounidense Samuel P. Huntington (2015, 40): «las grandes potencias que comparten una frontera común vasta y desprotegida, como es el caso de Rusia y Ucrania, a menudo recurren a una rivalidad impulsada por temores relacionados con la seguridad».

3.1. Unos inicios difíciles (1991-1999)

Tras el éxito del referéndum de independencia y la elección de un nuevo presidente, el 8 de diciembre de 1991, se aprobó el Acuerdo de Minsk que dio lugar a la creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), firmado por Rusia, Bielorrusia y Ucrania (Marcu, 2010, 120). Por el conocido como Tratado de Belavezha, los líderes de estos países acordaron la anulación del Tratado de Creación de la URSS y ponían en marcha esta nueva institución a la que se iba a invitar al resto de repúblicas que había formado parte de ella, para su ingreso como miembros igualitarios. Así, el 21 de diciembre se firmó entre 11 de las antiguas exrepúblicas soviéticas el Tratado de Alma-Atá por el que se iniciaba la CEI. Con lo que a Gorbachov no le quedó otra salida que anunciar el día 25 de diciembre la disolución definitiva de la URSS.

La CEI proclamaba constituir un proceso de desarrollo y fortalecimiento de las relaciones de amistad y de buena vecindad, en armonía entre los grupos étnicos, buscando la confianza, la comprensión mutua y la cooperación entre todos los Estados miembro (Moraga Mejías, 2018, 240). No obstante, varios Estados entre ellos Ucrania, tenían la preocupación por el cometido que Rusia iba a adoptar dentro de la misma. Hubo que esperar hasta el 22 de enero de 1993 para dotar a esta institución de un Estatuto que pusiera en marcha su reglamento, la denominada Carta de la CEI. Pero no todas las incertidumbres que había al respecto quedaron solventadas, ya que, por ejemplo, no todos los Estados participantes asumían los acuerdos alcanzados, por la evidente posición hegemónica de la Federación Rusa y las profundas diferencias de todo tipo entre sus miembros [...] (Martín de la Guardia, 2012, 77).

De este modo, la Carta de 1993 no fue aprobada por Ucrania, ya que era vista por este país como una nueva Unión Soviética camuflada con otro nombre y no estaba dispuesta a perder la independencia que había conseguido alcanzar en estos años. A pesar de ello, no tuvo otro remedio que para intentar mejorar su situación económica entrar como miembro asociado en esta formación. Así, el 24 de septiembre de 1993 [...] nueve países se reunieron para firmar un tratado que establecía una unión económica (Lavigne, 1997, 239), dentro de la CEI.

En este mismo año, se comenzó a ver un posible acercamiento de posturas en lo relativo a otro de los asuntos heredados de la época soviética: las armas nucleares que Ucrania poseía y que la Federación Rusa quería. Se estima que, con 1.800 cabezas nucleares, el arsenal ucraniano era el tercero más grande del planeta, solo por detrás del estadounidense y el ruso (Moreno-Montero y Olmo, 2014). Pocos días antes de la disolución oficial de la URSS, los cuatro países que poseían en su territorio parte de las armas nucleares de la Unión Soviética (Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán) y dentro del Tratado de Creación de la CEI de Almá Atá realizaron un acuerdo sobre armas nucleares.

En su artículo 5, se insta a incorporarse al Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968 como Estados no nucleares, y sin transferir sus armas a los demás Estados, a excepción de la Federación Rusa. Sin embargo, y a pesar de las continuas presiones por parte los organismos internacionales y de la propia Rusia, no fue hasta 1993 cuando se llegó a un verdadero acuerdo. En el protocolo de Massandra del 3 de septiembre de 1993, los primeros ministros de Rusia y Ucrania establecieron el retiro total de las armas nucleares de Ucrania hacia la Federación Rusa (Martínez Codó, 1996, 20).

Aunque, no fue hasta el 5 de diciembre de 1994 cuando se firmó el conocido Memorando de Budapest sobre Garantías de Seguridad para su adhesión al Tratado de No Proliferación de las armas nucleares, suscrito también por Rusia, Estados Unidos y Reino Unido. Con esta concesión Ucrania se aseguraba una serie de garantías de seguridad frente a amenazas contra su integridad territorial e independencia política (Byllk Paraschnuck, 2018, 171).

Otro de los asuntos enquistados en el territorio ucraniano proviene de la época soviética en la que estaba al mando de la URSS el dirigente Nikita Krushev, y que tras su colapso se convirtió en un tema de primer orden para el mantenimiento de las fronteras ucranianas. Como se ha comentado anteriormente, esta península ucraniana, fue incorporada a la RSS de Ucrania en el año 1954. Pero, hay que tener en cuenta que anteriormente estuvo bajo control tanto del Imperio ruso como de la Unión Soviética. Fue en el año 1783 cuando la península de Crimea

fue anexionada al Imperio de los zares, tras haber estado durante siglos bajo dominio otomano. A partir de esta fecha, la población étnica de Crimea sufrió las políticas centralizadoras de los zares de Rusia, que hicieron que los tártaros fueran saliendo de la península hacia otros lugares, lo que fue utilizado por los dirigentes rusos para enviar población étnicamente rusa. Sin embargo, fue tras la Segunda Guerra Mundial, y bajo el mandato del Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética entre 1924 y 1952, Iósif Stalin, cuando los tártaros de Crimea se vieron expuestos a las deportaciones masivas.

A principios de 1991, tras la Declaración de Soberanía de Ucrania, el parlamento ucraniano había reconocido sobre el papel el estatuto de autonomía de Crimea ya en febrero de 1991, después de que un referéndum celebrado en Crimea en enero de 1991 demostrara que el 93 por ciento de la población de Crimea estaba a favor de la autonomía (Bukkvoll, 1997, 46). En estos momentos estaba muy presente un fuerte grupo de presión rusófilo, que no quería perder sus aspiraciones de continuar bajo una URSS renovada o conseguir estar bajo el amparo ruso. Ya que, la presencia rusa en Crimea era muy superior: como dato, el 77 por ciento de la población tenía el ruso como lengua materna (Ballesteros Martín, 2014, 13).

Ya en el año 1992, concretamente, el 26 de febrero el Soviet Supremo de Crimea votó para cambiar su nombre por el de República de Crimea como un paso más hacia la plena soberanía (Kuzio, 2014, 126), e incluso se llegó a la proclamación de su independencia, y, pusieron en marcha una Constitución propia en mayo de ese mismo año. Sin embargo, desde el gobierno de Kiev se anularon todas las disposiciones realizadas desde Simferópol, la capital de Crimea. Finalmente, a mediados de ese año, y aunque la Federación Rusa reclamó la devolución de Crimea, a lo que el gobierno de Kravchuk se opuso, le concedió el estatuto de República Autónoma (Sánchez Ramírez, 2016, 475), dentro de las fronteras ucranianas.

Dos años después, a principios de 1994 se celebraron elecciones para el Parlamento de Crimea, en la que salió vencedor el prorruso Yuri Meshkov. A partir de este momento, Meshkov restauró la Constitución de Crimea de 1992, e incluso en mayo de 1994 aprobó de nuevo otra declaración de independencia, con el apoyo del Parlamento de Crimea (García Andrés, 2018, 56). La cuestión cobró especial importancia [...], en vísperas de las elecciones presidenciales, cuando los sondeos de opinión revelaron una clara división entre las regiones que apoyaban al titular supuestamente «nacionalista», Kravchuk, y su rival supuestamente «prorruso», Leonid Kuchma (Riabchuk, 2009, 19). Así, tras la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, el candidato Kuchma se convirtió en presidente de Ucrania. Sin embargo, y teniendo en cuenta su cercanía a las políticas rusas, el nuevo presidente aprovechó la incursión

de la Federación Rusa en los asuntos de Chechenia, previos al inicio de la guerra para concluir el conflicto en Crimea.

A pesar del apoyo de Meshkov, a la elección de Kuchma, finalmente durante el año 1995, se anularon desde Kiev todas disposiciones aprobadas por el Parlamento de Crimea. El día 17 de marzo, el Parlamento de Kiev, abolió la Constitución de Crimea y otras leyes, entre ellas la del presidente (Bonet, 1995). De este modo, el control de Crimea volvía a las instituciones ucranianas, con un cambio en el gobierno de la región y con el establecimiento de nuevo de la República Autónoma de Crimea. En noviembre de ese año se aprobó en Crimea una nueva Constitución para la península, de la que muchas disposiciones fueron rechazadas desde Kiev. Finalmente, y con sustanciales cambios en su texto, fue ratificada por la Rada ucraniana a finales de 1998. Además, entre estos años fue aprobada la nueva Constitución de Ucrania el 28 de junio de 1996, en la que se especifica la situación de Crimea:

La República autónoma de Crimea es parte inalienable de Ucrania y, dentro de los límites de los poderes plenarios determinados por la Constitución de Ucrania, decide las cuestiones que le son atribuidas a su conocimiento (Constitución de Ucrania del año 1996, correspondiente al artículo 134) (Sotiriou, 2019, 74).

Unido a la historia de la Península de Crimea se encontraba otro problema entre Ucrania y la Federación Rusa, se trata de la Flota del Mar Negro y el estatus de la ciudad de Sebastopol. La flota del Mar Negro se formó a partir de 1783 en Sebastopol, península de Crimea, para la defensa de las aguas del Imperio ruso en el mar Negro. Hasta que en 1954 pasó a formar parte de la RSS de Ucrania. De este modo, con la disolución de la URSS y la puesta en marcha de Ucrania como país independiente, surgía un nuevo problema.

Desde 1991, la península de Crimea siguió formando parte de ella como República Autónoma (aunque, con graves inconvenientes, como se ha podido observar), mientras que Sebastopol continuó bajo soberanía rusa. El 23 de junio de 1992, en el marco del Acuerdo de Dagomis sobre el futuro desarrollo de las relaciones interestatales, la Federación Rusa y Ucrania acordaron poner la Flota bajo el mando conjunto de los dos Estados (Ushakova, 2006, 99). En los años posteriores se realizaron nuevos acuerdos entre las partes para intentar llegar a la mejor solución en este asunto, aunque como se verá, hubo que esperar hasta 1997 para su conclusión.

De este modo, casi un año después de la aprobación de la Constitución de Ucrania por la *Rada*, se produjo la firma de un acuerdo que sustituyó al anterior convenio entre las RSS de Rusia y Ucrania de 19 de noviembre de 1990, mencionado anteriormente. Así, el 31 de mayo de 1997 se firmó el Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación entre la Federación Rusa

y Ucrania, que según su Artículo 40 tenía una duración de 10 años, prorrogables automáticamente por ese mismo periodo de tiempo. Entre sus artículos más importantes se encuentra el Artículo 2, que expone:

Las Altas Partes contratantes, de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y los compromisos contraídos en virtud del Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, respetan la integridad territorial de ambos Estados y reafirman la inviolabilidad de las fronteras actualmente existentes entre ambos².

Así, con este documento se pusieron las bases para uno de los grandes problemas de soberanía que ha vivido Europa en los años recientes, como se tratará más adelante. Ya que, en este caso, ambos países reconocían mutuamente sus fronteras y su soberanía sobre cada uno de sus territorios, en los que por supuesto, Crimea, se incluía en Ucrania. Además, en este texto se exponían los acuerdos alcanzados sobre la proliferación sobre armas nucleares y el de la Flota del Mar Negro y Sebastopol. En este último aspecto, se llegó a un acuerdo, por el que Rusia conseguía [...] un 81 por ciento de la participación, frente al 19 por ciento restante de Ucrania (Byllk Paraschnuck), 2018, 173). Además, contemplaba la presencia de los buques de guerra rusos en la base naval de Sebastopol durante veinte años es decir hasta 2017 [...] (González Crespo, 2012, 75), a cambio de una rebaja de la deuda contraída por Ucrania de Rusia. A partir de este momento, la ciudad era una administración independiente de la República Autónoma de Crimea, pero integrante de Ucrania.

A pesar de este gran paso para las relaciones entre ambos Estados, Ucrania, no quería ver como Rusia seguía haciéndose fuerte en la zona oriental de Europa, por ello se crearon otros organismos en la región. Por ejemplo, en 1997, para contrarrestar el poder de la Federación Rusa dentro de la CEI se puso en marcha el grupo denominado GUAM (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, Moldavia) para la democracia y el desarrollo económico. Una de las principales razones para su creación fue la utilización del poder por parte de la Federación Rusa, que había provocado que los líderes de la CEI fueran perdiendo la fe en la organización y buscasen otros procesos alternativos, como es el caso del GUAM (Priego Moreno, 2003, 12).

3.2. La década del «cambio» frustrado (1999-2010)

A finales del año 1999 se produjeron las terceras elecciones presidenciales en Ucrania, en las que resultó reelegido Kuchma. Poco tiempo después, a principios de los años 2000 se

² NACIONES UNIDAS (1997, 9 de junio). *Asamblea General*, pp. 2-3, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/52/174>

pusieron las bases para crear una nueva asociación comercial en el antiguo espacio soviético, con grandes esfuerzos por parte de Rusia para que Ucrania formase parte de la nueva institución. Así, el 10 de octubre de 2000 se creó la Comunidad Económica Euroasiática, cuyas negociaciones se iniciaron en el año 1996, de la que formaban parte Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Ucrania, al igual que Armenia y Moldavia, no fue miembro integrante de esta Comunidad, aunque si actuaba como miembro observador.

De este modo, el *statu-quo* alcanzado con el Tratado de 1997 se mantuvo, a grandes rasgos, hasta las elecciones presidenciales ucranianas de 2004, a pesar de determinadas iniciativas de Kiev que Moscú podía percibir como contrarias a sus intereses (Ruiz González, 2012, 13), como es caso de la ya mencionada GUAM, o su participación a partir de 2003 dentro de la Política Europea de Vecindad (PEV) puesta en marcha por la Unión Europea (UE).

Durante este segundo mandato de Kuchma, la situación interna en Ucrania estuvo dominada por la corrupción política y el malestar generalizado de la población. Tras estos difíciles años, se convocaron las cuartas elecciones presidenciales para octubre de 2004 con dos nuevos protagonistas, por un lado, el elegido por Kuchma como su candidato, Viktor Yanukovich, y, por el otro, Viktor Yuschenko. Tras una primera vuelta muy ajustada entre los dos candidatos, en la segunda, el candidato Yanukovich alcanzó la mayoría del 50 por ciento de los votos, convirtiéndose en presidente. Sin embargo, las voces de fraude electoral surgieron en ese mismo momento, y como consecuencia gran parte de la población ucraniana salió a las calles para pedir unas nuevas elecciones libres y seguras, junto con otros cambios en Ucrania, lo que se conoce como Revolución Naranja. Debido a la situación de protesta en Ucrania y a la presión internacional, el «electo» presidente Yanukovich se obligado a aceptar la repetición de los comicios. En esta ocasión, el vencedor fue el candidato Yuschenko, convirtiéndose en el tercer presidente de Ucrania.

Estos acontecimientos tuvieron sus consecuencias directas en las relaciones con Rusia. Ya que el gobierno de Moscú apoyaba la candidatura de Yanukovich y denunció la Revolución Naranja como un mecanismo occidental para desacreditar al legítimo vencedor de las elecciones. A partir de este momento, el gobierno ucraniano anunció una clara política proeuropea, lo que no fue bien visto por su vecino, que comenzó una serie de acciones para atraer a Ucrania de nuevo hacia una posición más oriental. Un claro ejemplo que tuvo el ascenso de Yuschenko a la presidencia del país provocó un rebrote de lo que al poco se dio en llamar la guerra del gas, materializada en dos crisis que cobraron cuerpo en 2006 y 2009 (Taibo, 2014, 84).

En enero de 2006 Rusia decidió cortar el suministro de gas a Ucrania. Esto sucedió porque a finales de 2005, tras la Revolución Naranja, Rusia decidió parar la política de subvenciones respecto a Ucrania y esta se negó a la subida de precio (Piedras Martínez, 2017, 18). En cuanto a las tensiones económicas, Rusia mantenía la presión sobre Ucrania en lo que se refiere a sus necesidades energéticas vitales, pero Ucrania también tenía cierto control sobre los beneficios de las exportaciones rusas, dado que el gasoducto a Occidente atraviesa su territorio (Marcu, 2004, 215). Sin embargo, y a pesar de las malas relaciones con la Federación Rusa y de los intentos de cambio por parte de los líderes de la Revolución Naranja, el Tratado de Amistad entre ambos fue renovado automáticamente por 10 años, en el año 2009.

Un año después, en enero, se convocaron las siguientes elecciones presidenciales en Ucrania, en las que se puso de manifiesto la decepción por parte de la población del gobierno de Yuschenko, de hecho, no pasó a la segunda vuelta de las elecciones. Los principales candidatos fueron el ya conocido, Yanukovich, y Yulia Tymoshenko, en esos momentos Primera Ministra del país y parte de la coalición «naranja» de Yuschenko. El vencedor fue Yanukovich, convirtiéndose en el nuevo presidente de Ucrania. Así, en el año 2010, los partidarios de una cooperación más estrecha con Moscú se hicieron con todo el control del Estado [...] (Maszkiewicz, 2014, 188).

3.3. De nuevo en la encrucijada (2010-2018)

Poco después del nombramiento de Yanukovich como nuevo presidente de Ucrania, se oficializó su acercamiento de nuevo hacia la Federación Rusa. El 21 de abril de 2010, se firmó el «Acuerdo entre Ucrania y la Federación de Rusia sobre el estacionamiento de la Flota Rusa del Mar Negro en el territorio de Ucrania», por el que se prolongaba la cesión de la Base de Sebastopol por 20 años más, ampliables otros cinco (por tanto, hasta 2042) (Ruiz González, 2012, 22). A pesar de la mayor vinculación de Yanukovich con Rusia, también se realizaron acercamientos hacia la UE, en vinculación con la iniciativa regional creada en 2009, la Asociación Oriental (AO), que fomenta la asociación política y la integración económica entre las partes. Tras la puesta en marcha de la AO, frente a esta iniciativa, Rusia reaccionó proponiendo la creación de la Unión Económica Euroasiática, en la cual Ucrania debía jugar un papel estelar (el 30 por ciento del comercio ucraniano se realiza con Rusia) (Fazio Vengoa, 2015, 234), que tenía como paso previo la Unión Aduanera Euroasiática que se puso en marcha el 1 de enero de 2010 y que Ucrania había rechazado entrar. De este modo, la situación interna de Ucrania se corresponde con un papel exterior mediatizado por dos polos de atracción: el occidental y el ruso (Pérez Sánchez, 2017, 114).

Durante los primeros años de gobierno de Yanukovich se estaban llevando a cabo negociaciones con la UE para firmar un Acuerdo de Asociación, que incluía una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo. El gobierno ruso buscó disuadir a Yanukovich de firmar este acuerdo con presiones políticas y económicas (Gutiérrez del Cid, 2017, 367). A finales de noviembre de 2013, a pocas horas de llevarse a cabo la firma del acuerdo, el presidente Yanukovich dio marcha atrás y se negó a hacerlo. De este modo, la reacción por parte de la población ucraniana fue salir a las calles de Kiev, que rápidamente se extendió por otras ciudades del país, movimiento conocido con el nombre de *Euromaidan*. Todo hacía indicar que Rusia había logrado atraerse a Ucrania a su esfera de influencia con el objetivo de lograr su vinculación a su proyecto de Unión Económica Euroasiática (Martín de la Guardia, 2019, 220). Del mismo modo, que los proeuropeos se manifestaban, también se produjeron manifestaciones a favor del presidente Yanukovich y del acercamiento a las posturas rusas, alentadas desde Moscú.

La situación dio un giro trascendental cuando a finales de febrero de 2014 el presidente Yanukovich tuvo que dejar la presidencia y salir del país, formándose un Gobierno Provisional en el país. El 24 de febrero, el nuevo ministro del Interior ucraniano emitió una orden de captura contra Yanukovich bajo la acusación de «asesinatos en masa» durante las manifestaciones en Kiev (Pascual de la Parte, 2017, 119). Este hecho hizo que los acontecimientos se precipitaran en las zonas de protesta prorrusas. Una de ellas fue la península de Crimea, en donde los dos últimos días de febrero de 2014 grupos armados prorrusos tomaron los aeropuertos de Sebastopol y Simferópol, así como el Parlamento de Crimea (Taibo, 2014, 109-110).

Con ayuda de las fuerzas armadas rusas enviadas desde el Kremlin para el apoyo de la causa, el 11 de marzo, el Parlamento de Crimea declaró la independencia de la República Autónoma, adelantando el referéndum al 16 de marzo para obtener la aprobación de la población (Aguayo Armijo, 2016, 222). Ese día, se celebró el referéndum secesionista, en el que los votantes decidieron con más de un 90 por ciento que querían ser parte de Rusia. Un par de días después, en Moscú, se firmó su unión/anexión (Requena, 2014, 3). Este hecho tuvo un efecto directo dentro del organismo de la CEI, como consecuencia de esta acción, el 19 de marzo, Ucrania anunció su intención de abandonar la CEI como respuesta a la agresión rusa (EFE, 2014), aunque fue un hecho que tardó unos años en hacerse realidad. Del mismo modo, en abril, Moscú denunció todos los acuerdos firmados entre Rusia y Ucrania relativos a la presencia de la Flota del mar Negro.

Viendo el éxito de la campaña prorrusa en Crimea, parte de la población de los *oblasts* más orientales de Ucrania se pusieron en marcha para conseguir su separación de Ucrania a través de Repúblicas Populares en Donetsk y Luhansk, proclamadas en abril de 2014 y que se constituyeron por referéndum en mayo. Sin embargo, en este caso, la intervención del ejército ucraniano hizo que se iniciara un conflicto bélico que sigue vigente hoy en día. Con este panorama interno, a finales de mayo se llevaron a cabo unas nuevas elecciones presidenciales en las que salió vencedor Petro Poroshenko, iniciando de nuevo una nueva etapa proeuropea. Este hecho se plasmó con la firma de acuerdos con la UE, que concluyeron con la firma del Acuerdo de Asociación y de la Zona de Libre Comercio en 2017.

Ya en el año 2018, en mayo, el presidente de Ucrania, Poroshenko, dio la orden para la retirada de todos los representantes ucranianos de los organismos integrantes de la CEI (Reuterns/Garanich, 2018). Además, en cuanto al Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación entre Rusia y Ucrania, en septiembre de ese mismo año fue denunciado por escrito su intención de no renovar ese acuerdo. Así, finalmente el 1 de abril de 2019 perdió su vigencia. Poroshenko, afirmaba que [...] «la no extensión del tratado con Rusia no debe verse como un episodio, sino como parte de nuestra estrategia de ruptura con el pasado colonial y la reorientación hacia Europa» (Sahuquillo, 2018).

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se ha podido observar a lo largo de las páginas anteriores, la influencia de la Federación Rusa en Ucrania ha estado presente desde la desintegración de la URSS. Ha ejercido su presión a través de las cuestiones heredadas de la época soviética: Crimea, la Flota del Mar Negro y el estatus de Sebastopol o las armas nucleares que poseía Ucrania. No obstante, al poco tiempo, con la creación de la CEI se puso de manifiesto que la intención de Rusia era mantener a las antiguas repúblicas soviéticas bajo su esfera de dominio, algo que Ucrania intentó evitar, pero que debido a la pésima situación interna del país durante los mandatos de los primeros presidentes Kravchuk y Kuchma fue difícil de conseguir.

Durante la conocida como Revolución Naranja que llevó al poder a Yushenko se intentó un profundo cambio en las políticas internas y exteriores de Ucrania. A pesar de ello, la poca capacidad de acción del propio gobierno, junto con los medios y mecanismos (presiones económicas, cortes de energía) que desde Kremlin usaron para que el país no tomase el camino definitivo hacia occidente de la mano de la UE hizo que el sueño del cambio quedase simplemente en eso, en un sueño.

La esperanza puesta en el anterior gobierno se vino abajo con la llegada al gobierno en 2010 de Yanukovich, con una posición claramente prorrusa. Para la población ucraniana que veía en el acercamiento hacia la UE la forma de seguir avanzando significó una vuelta a la dependencia e injerencia rusa en sus políticas. El punto álgido fue el rechazo de Yanukovich a la firma del Acuerdo de Asociación con la UE, que dio inicio al movimiento *Euromaidan*. Este levantamiento popular simbolizó la división de la población ucraniana en cuanto a las relaciones internacionales entre occidente y Rusia. De este modo, se consiguieron dos consecuencias en Ucrania, por un lado, un conflicto abierto en el este de Ucrania, tras la anexión ilegal de Crimea a Rusia, entre los separatistas prorrusos (junto con milicias rusas mandadas desde Moscú) y las fuerzas militares ucranianas; y por el otro, un nuevo gobierno de la mano de Poroshenko, más proclive al diálogo con la UE y a la pérdida de dependencia de Rusia.

Pero con estos acontecimientos, Rusia también ha conseguido seguir presente en Ucrania a través de este conflicto armado, que no hace más que entorpecer el acercamiento del país a la UE hasta que no se solucione la disputa en esas regiones. Sin embargo, a Rusia no le conviene su finalización hasta atraer de nuevo a Ucrania bajo su órbita de influencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUAYO ARMIJO, F. (2016). La situación de Crimea: los fundamentos y los límites del derecho internacional, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, N°1, pp. 219-250.
- BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. (2014). Ucrania y el nuevo liderazgo ruso. En, Ministerio de Defensa- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Panorama geopolítico de los conflictos 2014*, Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 9-40.
- BRZEZINSKI, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona: Paidós.
- BUKKVOLL, T. (1997). *Ukraine and European Security*, Londres: Royal Institute of International Affairs, Londres.
- BYLLK PARASCHNUCK, L. (2018). Orígenes del Conflicto Ucraniano, *Revista Aequitas*, N° 12, pp. 158-177.
- FAZIO VENGOA, H. (2015). *Rusia, de los zares a Putin (1880-2015)*, Bogotá: Ediciones Uniandes.
- FISCHER, S. (2016). Russian Policy in the Unresolved Conflicts, *Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs*, RP 9, pp. 9-24.
- GARCÍA ANDRÉS, C. (2018). The difficult transition to Ukrainian democracy from independence until the adoption of its Constitution, *Revista Universitara de Sociologie*, Year XV, n° 1, pp. 48-60.
- GARCÍA ANDRÉS, C. (2019). Territorial changes on the Romanian-Ukrainian Border between World Wars, *Analele Universitatii din Oradea. Relații Internaționale și Studii Europene*, TOM. XI, pp. 29-40.
- GARCÍA HIGUERAS, G. (2015). *La revisión de la historia soviética en tiempos de Gorbachov*, Huelva: Universidad de Huelva.
- GONZÁLEZ CRESPO, R. (2012). *El laso cálido de la Guerra Fría. Asalto al Cáucaso*, Oviedo: Septem Ediciones.
- GUTIÉRREZ DEL CID, A. T. (2017). Las claves del conflicto entre Rusia y Occidente después de Crimea y el conflicto con Ucrania, *Foro Internacional*, 228, LVII, (2), pp. 356-388.
- HUNTINGTON, S. P. (2015). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona: Paidós.

- KUZIO, T. (2014). *Ukraine-Crimea-Russia. Triangle of conflict*, Stuttgart: Ibídem.
- LAVIGNE, M. (1997). *Del Socialismo al Mercado. La difícil transición de la Europa del Este*, Madrid: Ediciones Encuentro.
- LEPIJINA, O. (2012). *Naciones y hegemonías en el espacio postsoviético (1991-2008). El peso de la historia y la política de Estados Unidos*, Santiago de Chile: RiL Editores.
- MARCU, S. (2004). La región geopolítica del Mar Negro: entre la integración y la fragmentación, *Boletín de la A.G.E.*, N° 38, pp. 199-224.
- MARCU, S. (2004). *Del Este al oeste. Geopolítica Fronteriza e Inmigración de la Europa Oriental a España*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R. (2012). *1989, el año que cambió el mundo. Los orígenes del orden internacional después de la Guerra Fría*, Madrid: Akal.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R., GONZÁLEZ MARTÍN, R., Y GARCÍA ANDRÉS, C. (2017). *Conflictos postsoviéticos: de la secesión de Transnistria a la desmembración de Ucrania*, Madrid: Dykinson.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, R. (2012). La evolución de la Unión Soviética desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. En Martín de la Guardia, R. et al, *El mundo actual. De la Segunda Guerra Mundial a la globalización*, Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid, pp. 181-224.
- MARTÍNEZ CODÓ, E. (1996). Ucrania, Nueva Potencia Militar del Este Europeo, *Military Review*, Number 6, pp. 13-22.
- MASZKIEWICZ, M. (2014). Ucrania: el postcolonialismo soviético versus la elección europea, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N°7, pp. 187-198.
- MORAGA MEJÍAS, M. Á. (2018). *Jurisdicción Internacional. Teoría General. Tribunales Internacionales y Tribunales de Integración*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- OLSZANSKI, T. A. (2017). *A Quarter-Century of Independent Ukraine. Dimensions of Transformation*, Varsovia: OSW Studies.
- PASCUAL DE LA PARTE, F. (2017). *El imperio que regresa. La Guerra en Ucrania 2014-2017: origen, desarrollo, entorno internacional y consecuencias*, Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo.
- PÉREZ SÁNCHEZ, G. (2017). Ucrania: de un pasado incierto a un futuro de encrucijada, pasando por un presente conflictivo. En Martín de la Guardia, R., y Pérez Sánchez, G. (Dirs.), *El colapso del comunismo (1989-1991). Visiones desde Europa y América*, Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid, pp. 101- 124.
- RIABCHUK, M. (2009). Cultural Fault Lines and Political Divisions: The legacy of History in Contemporary Ukraine. En Zaleska Onyshkevych, L.M., y Rewakowicz, M.G. (Eds.), *Contemporary Ukraine on the Cultural Map of Europe*, Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 18-28.
- SÁNCHEZ RAMÍREZ, P. T. (2016). El conflicto de Ucrania: el primer enfrentamiento serio de Rusia con occidente durante la etapa de la post-Guerra Fría, *Foro Internacional* 224, Vol. LVI, pp. 470-502.
- SOTIRIOU, S. A. (2019). *Politics and International Relations in Eurasia*, Londres: Lexington Books.
- SUBTELNY, O. (2009). *Ukraine. A History*, Toronto: University of Toronto Press.
- TAIBO, C. (2014). *Rusia frente a Ucrania. Imperios, pueblos, energía*, Madrid: Catarata.
- USHAKOVA, T. (2006). *La sucesión de Estados en materia de bienes, archivos y deudas: el caso de la URSS*, Madrid: Editorial universitaria Ramón Areces.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BONET, P. (1995, 17 de marzo). Amarga decepción en la rusa Crimea, *El País.com*, https://elpais.com/diario/1995/03/27/internacional/796255219_850215.html
- EFE. (2014, 19 de marzo). Ucrania anuncia que abandona la CEI e introducirá visados con Rusia, *La Vanguardia.com*, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20140319/54403249543/ucrania-anuncia-que-abandona-la-cei-e-introducira-visados-con-rusia.html>

- MORENO-MONTERO Y OLMO, G. D. (2014, 10 de abril). Ucrania, la lección más dura del desarme nuclear, *ABC.es*, <https://www.abc.es/internacional/20140410/abci-lecciones-desarme-nuclear-ucrania-201404091706.html>
- PIEDRAS MARTÍNEZ, B. (2017). Geoestrategia energética de Rusia en Europa, *Documento de Opinión-IEEE*, 101/2017, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO101-2017_Rusia_BeatrizPiedras.pdf
- PRIEGO MORENO, A. (2003). El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central, *UNISCI Discussion Papers*, <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72538/Alberto3.pdf>
- REQUENA, P. (2014). Crimea, la encrucijada de su historia, *Documento de Opinión-IEEE*, 85bis/2014, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO85bis-2014_Crimea_PilarRequena.pdf
- REUTERS/GARANICH, G. (2018, 20 de mayo). Poroshenko anuncia la retirada de Ucrania de la Comunidad de Estados Independientes, *EuropaPress*, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-poroshenko-anuncia-retirada-ucrania-comunidad-estados-independientes-20180520232859.html>
- RUIZ GONZÁLEZ, F. J. (2012). Ucrania: ¿rumbo hacia la UE, hacia Rusia o hacia la ruptura?, *Documento Marco- IEEE*, 15/2012, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM15-2012_Ucrania_FJRG.pdf
- SAHUQUILLO, M. H. (2018, 11 de diciembre). El presidente de Ucrania firma el fin del tratado de amistad con Rusia, *El País.com*, https://elpais.com/internacional/2018/12/10/actualidad/1544462461_485652.html

EL MODELO DE INFLUENCIA DE RUSIA EN ÁFRICA

RUSSIA'S MODEL OF INFLUENCE IN AFRICA

Francisco José Matías Bueno¹

7 de septiembre de 2020

RESUMEN

Este artículo muestra el modelo de influencia que Rusia está utilizando en África, ya que posee diversas características que lo diferencian claramente, no solo del que utiliza en su periferia, sino de regiones más lejanas, por ejemplo, Medio Oriente. A pesar de tener muchas similitudes de lo aplicado en Siria, que marcó un antes y un después en su política exterior, también muestra divergencias, de ahí la necesidad de describir el modelo africano. El artículo muestra cómo Rusia utiliza una serie de medios y herramientas, tanto de manera abierta, como encubiertas para lograr dichos objetivos, en especial el del aumento de estatus, motivado principalmente por la competencia entre grandes potencias y la persecución de un modelo multipolar.

PALABRAS CLAVE: estatus, Rusia, África, competición de grandes potencias, multipolaridad.

ABSTRACT

This article shows the influence model that Russia is using in Africa, as it possesses several characteristics which clearly differentiate it from the ones Russia uses in its periphery as well as in more distant regions such as the Middle East. Despite having many similarities to what was applied in Syria, which marked a before and after in Russia's foreign policy, it also shows divergences, hence the need to describe the African model. The article demonstrates how Russia uses a series of tools and mechanisms, both openly and covertly, to achieve its objectives, especially that of boosting its status. This is primarily motivated by competition between superpowers and the pursuit of a multipolar model.

KEYWORDS: status, Russia, Africa, great power competition, multipolarity.

¹ Estudiante del grado de Relaciones Internacionales en la Universitat Oberta de Catalunya.

1. INTRODUCCIÓN

El progresivo aumento de las relaciones entre Rusia y África debe ser entendido como parte de los esfuerzos de Rusia por proyectar sus instrumentos de poder nacional con el objetivo de mejorar su estatus internacional y favorecer el paso de un orden internacional unipolar con el que está disconforme hacia un nuevo orden multipolar (Chebankova, 2017, 226).

Los orígenes de la puesta en práctica de la búsqueda de estatus y multipolaridad se remontan a 1996, cuando Yevgeny Primakov accede a la cartera de exteriores, aunque en un primer momento los esfuerzos son todavía tibios. No toman mayor relevancia hasta la llegada de Vladimir Putin a la presidencia, así como a la mejora de las capacidades económicas (Besenyő, 2019, 134). Este cambio de orientación en su política exterior es consecuencia, además, del trato profesado por los Estados Unidos (EE. UU.) y sus aliados a Rusia y que no se correspondería con el que el Kremlin esperaba, pues seguían viendo a su país como una gran potencia y pensaban que debían respetarse sus zonas de influencia. Ejemplo de este trato, según este punto de vista, fueron la intervención en Serbia en 1999, la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) al este de Europa, las Revoluciones de Colores, y en último término, la de Ucrania, que desembocó en la guerra de 2014, llevando como consecuencia al mayor enfriamiento de relaciones entre los EE. UU. y Rusia desde el final de la Guerra Fría. Esto ha llevado a Rusia a la búsqueda acelerada del estatus perdido, una consideración negada explícitamente por Obama, quien calificó a Rusia de ser una mera potencia regional mostrando sus flaquezas en Ucrania (Borger, 2014).

2. OBJETIVOS

África ha tenido escasa importancia en los diversos documentos de seguridad nacional y política exterior de Rusia, además de ser considerado un teatro secundario, en especial el África subsahariana. Este descuido es reconocido por el mismo Kremlin, además de una asignatura pendiente que pretende resolver. Esto ya nos indica que el factor más importante para la política exterior rusa hacia el continente es el del aumento de estatus y no el de seguridad, lo cual coincidiría con las conclusiones de Schmitt y otros autores (Schmitt, 2019, 5), que sitúan al estatus como el principal motor de la política exterior rusa. Por tanto, los objetivos están enfocados hacia dicho aumento.

A un Estado se le atribuye el estatus de gran potencia si es percibida como tal, es decir, si tiene las capacidades necesarias para perseguir sus intereses internacionales, las usa a través de una política exterior inusualmente expansiva y amplia, más allá de su periferia o región, y todo

ello de un modo relativamente independiente respecto de otras grandes potencias (Volgy et al., 2011, 6). El modelo de influencia de Rusia va a estar muy condicionado por esta búsqueda de estatus, comportándose como un *underachiever*, pues es así como se percibe buscando un rol más visible en la política a nivel global (Smith, 2014, 356). Además, sus objetivos coincidirían con los tres requisitos mencionados para tener estatus de gran potencia, ya sea para adquirir capacidades, fomentar una política exterior a nivel global o exhibiéndose como uno de los polos de un mundo multipolar.

2.1. Estatus Internacional

Respecto a la atribución de estatus, Rusia se encontraría en una nueva categoría establecida por Hanna Smith (2014, 356). Un país que se considera una gran potencia, aunque no tiene todas las capacidades que se espera de estas, y que solo tiene un reconocimiento limitado como estatus de gran potencia internacional. Esto queda reflejado en los distintos documentos de política exterior y seguridad nacional (Hakvåg, 2020, 82-83).

Es ahí cuando África toma relevancia, al ser una región donde Rusia puede mostrar su capacidad de actuar a nivel global, tal y como se espera de una gran potencia, involucrándose en los asuntos del continente, en los conflictos, etc. (Volgy et al., 2014, 61). También es importante que en este continente Rusia tuviera una gran presencia en época soviética, entidad que sí gozaba del estatus de gran potencia y de la cual se considera heredera. Recuperar el estatus perdido pasa por recuperar las antiguas esferas de influencia, no solo en su periferia, que es lo que se esperaría de una potencia regional.

Una de las formas por las que se adquiere estatus es a través de intervenciones militares exitosas, como la de Siria, que ha sido un excelente escaparate internacional, incluido hacia África (Smith, 2014, 356 y Clunan, 2018, 51). Es por ello que se ha implicado en una intervención en Libia, pues ésta no se puede explicar en términos de seguridad, sino por estatus (Charap et al., 2019, 17-21).

Finalmente, el aumento de estatus tiene también una fuerte repercusión en el apoyo popular doméstico a Putin (Thornton, 2019, 3-5), por lo que, y teniendo en cuenta que la supervivencia del régimen es clave, al aumentar el estatus también se logra legitimar al propio gobierno.

2.2. Promoción de la multipolaridad

La promoción de las ideas de multipolaridad permite a Rusia poder exportar una ideología al mundo y por ello hemos de considerarla como un objetivo y herramienta en sí misma.

Reemplazaría así, en cierto modo, lo que sí hizo de manera coherente en la Guerra Fría la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta promoción de ideas es una de sus herramientas más importantes de poder blando a nivel global, y es clave para mantener su influencia internacional, fomentando estos polos de poder a través de organizaciones internacionales como los BRICS o la Unión Africana (UA) (Chebankova, 2017, 9-10 y 14).

Si bien, en la era soviética se luchaba en un escenario internacional marcado por la bipolaridad, en la actualidad Rusia carece del peso específico para perseguir dicha estructura, por lo que busca algo que considera más adecuado a su realidad actual; la multipolaridad. De esta forma, puede atraerse a países como los que integran los BRICS (Papa, 2014), saliendo reforzada en estatus, además de lograr los apoyos internacionales necesarios para defender sus intereses nacionales, y distinguiéndose como uno de estos polos.

La inclusión de Sudáfrica en los BRICS, una de las principales herramientas de contrapeso al unipolarismo, apoyada por Rusia, le ha permitido a su vez obtener el respaldo de un país muy influyente en África y, por tanto, una vía de influencia en el continente. Aumentando la influencia de Rusia en África a costa de uno de los polos, el liderado por los EE. UU., y de uno de sus aliados, Francia, también favorece este avance hacia la multipolaridad. De este modo extiende la lucha por la influencia que ha ido perdiendo en Europa a otros teatros en donde la presión es menor.

2.3. Mayor peso en la ONU

Rusia, dentro de su promoción como polo mundial y de la búsqueda de un aumento de su estatus, además de hacerlo a través de organizaciones alternativas como el BRICS o la UA, también lo hace dentro de la principal organización internacional. Para Rusia, la ONU debe de ser el principal regulador de las relaciones internacionales, pues su estatus de gran potencia es reconocido a través de mecanismos como el poder de veto (Randin y Reach, 2017, 36-39).

África es el bloque más unido y con mayor número de miembros en la ONU, además de ocupar tres asientos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) (Schieffer y Schwartz, 2018). Los votos de este bloque sirven para no mostrar una Rusia aislada, especialmente tras 2014, o bien para perseguir una mayor legitimidad en sus acciones, como la anexión de Crimea. En este sentido, el apoyo africano ha sido muy importante en forma de abstención o de votos favorables (Schmitt, 2019).

2.4. Económico

Las sanciones contra Rusia por la agresión a Ucrania, más los bajos precios del petróleo, le han hecho buscar nuevos mercados, entre ellos el africano. Esto también está relacionado con la búsqueda de un estatus consistente, es decir, que sus capacidades económicas coincidan con las de una gran potencia (Volgy et al., 2011, 71).

Los intereses económicos rusos en África se centran sobre todo en lograr el acceso a distintas materias primas, principalmente minerales, petróleo y gas, algo que puede conseguir mediante otras ventas o servicios. Rusia también está intentando diversificar sus negocios mediante la construcción de infraestructuras, o la exportación de tecnología nuclear de uso civil. A su vez, debido a las sanciones, se ha visto obligada a importar de África los productos agrícolas que antes lo hacía de Europa.

El objetivo económico sin embargo es de menor importancia, ya que el volumen comercial con los países del continente, aunque haya aumentado dramáticamente, sigue siendo minoritario para Rusia, en especial el subsahariano. Pero como el modelo de Rusia es de bajo coste, está resultando muy beneficioso. Del mismo modo, como herramienta de influencia sigue siendo de escasa importancia, pues Rusia no es un actor económico clave en el continente.

3. ESTRATEGIA

La estrategia de Rusia la podemos definir como oportunista, aprovechando los nichos que ha dejado Washington a nivel global, tanto durante el mandato de Obama (Lukyanov, 2016, 478), como en el de Trump, cuya Gran Estrategia se puede definir como una mezcla de compromiso selectivo y primacía (Pulido Pulido, 2020; Posen y Ross, 1996). Esto ha permitido a Rusia aprovecharse de estos vacíos y obtener beneficios geopolíticos. Uno de estos nichos es precisamente el continente africano, donde este compromiso selectivo es bien visible en la estrategia de EE. UU. hacia África de 2018 (Bolton, 2018).

Siguiendo con la teoría de bandolerismo internacional de Kofman (2018) vemos que, en África, Rusia busca diversas formas de reducir la influencia norteamericana y europea mientras aumenta la suya propia, pero sin asumir apenas riesgos o compromisos, con un modelo de intervención adaptado a esta estrategia. Así, Rusia se infiltra en estos nichos de manera oportunista a través de un uso flexible de los instrumentos de poder nacional y empleando una cadena de mando no institucionalizada, centralizada y simplificada.

Rusia normalmente intenta influir directamente a través de los líderes debido a su escaso poder económico, lo que no impide tener una gran influencia como ocurrió en la República Centroafricana (RCA) o Sudáfrica (Rumer y Weiss, 2019, 8-9). Este modelo es algo frágil, ya que la región es muy volátil y los mandatarios suelen deponerse con mucha frecuencia, como ocurrió con dos fuertes aliados de Rusia: Jacob Zuma en 2018 y Omar al-Bashir en 2019. Aun así, Rusia ha sido capaz de maniobrar rápidamente para colaborar con el gobierno de transición de Sudán, apoyándolo cuando ha sido sometido a presión internacional e intentando subsanar el daño en su reputación por apoyar la represión de Bashir (Ramani, 2020).

Este oportunismo no debe confundirse con una estrategia incoherente para África, sino que es una estrategia de bajo coste y alto impacto. El primer concepto hace referencia a que Rusia asume pocos riesgos, delegando muchas veces en elementos encubiertos o indirectos. Esta estrategia es la que aplica fuera del espacio postsoviético (Rumer y Weiss, 2019). El caso paradigmático en África es el de la RCA, donde por un costo estimado de solo cinco millones de euros, el entorno de Putin obtuvo acceso a minerales, además de proporcionar servicios de seguridad, diplomáticos, guardia presidencial, etc, también presuntamente controlados por el empresario ruso Yevgeny Prigozhin, reemplazando a Francia como país con mayor influencia en el gobierno (*The Economist*, 2019, 24 de octubre). Además, la RCA es considerada por Rusia, según los documentos filtrados por *Dossier Center*, como un colchón entre el norte musulmán y el sur cristiano, por lo que su acción no solo fue oportunista, sino que se encuadraba dentro de una estrategia regional (Harding y Burke, 2019). También, por su posición geográfica permite a Rusia tener acceso a los enormes recursos de República Democrática del Congo, o al mar a través del Sudán de Bashir o bien, a través de Chad, hacia la estratégica Libia.

A continuación, vamos a tratar cada instrumento o medio para poder perseguir los distintos objetivos a través de esta estrategia.

3.1. *Kingmaker*

Esta es el principal medio de influencia de Rusia, que a su vez engloba otros como la venta de armas, servicios de escolta presidencial, represión de movimientos de protesta, manipulación electoral, etc. El objetivo es evitar la caída de regímenes afines o bien posibilitar el surgimiento de regímenes cercanos a Rusia. Aunque el apoyo a dichos regímenes, como el del expresidente sudanés Omar al-Bashir (1989-2019), no es algo novedoso, sí que lo ha sido su éxito, con el caso paradigmático del presidente sirio Bashar al-Assad (2000-), que ha servido a Rusia para enviar un poderoso mensaje global: Rusia no deja caer a sus aliados, pues como gran potencia

que es, cuenta con recursos para impedirlo. Hay que decir que, de no haber triunfado, el mensaje hubiera sido igual de fuerte, pero a la inversa.

El alto número de conflictos armados en África, la fragilidad de muchas de las democracias, con líderes tendentes hacia el autoritarismo intentando prolongar su mandato inconstitucionalmente como hace poco Nkurunziza en Burundi, o Alpha Conde en Guinea, al cual el embajador ruso apoyó diciendo que la constitución no es un dogma y que lo podía hacer (Foy, Pilling y Astrasheuskaya, 2019), hace que haya un nicho importante de posibles receptores de cooperación en materia de seguridad. Además, también hay que tener en cuenta la capacidad de veto de Rusia ante cualquier tipo de presión exterior. De hecho, el uso del veto en numerosas ocasiones para evitar medidas contra países africanos ha mejorado la imagen de Rusia en el continente (Ramani, 2019). Tenemos diversos casos, como Zimbabue, Costa de Marfil, o Sudán del Sur, que ha sido presionada a través de las sanciones y embargos de armas auspiciados por EE. UU. contra el país desde que comenzara la guerra civil en 2013. Sanciones que Rusia y China han impedido en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) (Kagire y Oluoch, 2018). Por tanto, tenemos en el uso del veto del CSNU una de las principales herramientas de Rusia para proteger a regímenes aliados, que soliciten ayuda a Rusia, o para impulsar el principio de no intervención y respeto a la soberanía (Nkereuwem, 2017, 34).

Además del escudo diplomático que puede aportar Rusia en el CSNU para evitar sanciones a los diversos regímenes, también puede ofrecer el apoyo militar o de seguridad necesario para su apuntalamiento, tal y como hizo con Assad. Debido a la relevancia de estas medidas militares, serán tratadas en un apartado específico, pero se encuadran dentro de la capacidad de Rusia de ofrecer a los diversos regímenes un apoyo integral para evitar su caída. Creando regímenes dependientes no sólo aumenta el número de aliados y atrae a otros nuevos, aumentando su influencia y estatus además de lograr el acceso a recursos, sino que también es interesante para el Kremlin en cuanto ayuda a prevenir cualquier cambio de régimen autoritario de manera forzosa, pues la legitimación de esta práctica, ya sea a través de cualquier tipo de revolución o del principio de la Responsabilidad de Proteger, es peligrosa también para Rusia (Tatian, 2017, 24-25).

3.2. Control de procesos de paz

Una de las vías para conseguir estatus es controlando procesos de paz y participando en foros regionales o subregionales de seguridad, como una alternativa a Europa y EE. UU., quienes hasta hace poco dominaban estos asuntos. La canalización a través de Rusia sitúa al país como

uno de los polos de poder en su visión multipolar del mundo, como un actor con capacidad global, además de un intermediario necesario, con el cual sus rivales se ven obligados a entenderse, además, del propio aumento de influencia que conlleva controlar dichos procesos en los países implicados (Kofman, 2019, 5).

En el caso de países en los cuales Rusia ha penetrado, como la RCA, ha controlado el proceso de paz entre gobiernos y rebeldes, trazando temporalmente un proceso paralelo al de la UA y negociando bilateralmente con estos grupos de manera encubierta, para allanar el paso a la firma de los acuerdos de paz, eso sí, junto a la UA (Boukhris, 2019, 13 de febrero).

En Libia, donde Rusia ha volcado gran parte de sus esfuerzos en apoyar al líder del Ejército Nacional Libio Khalifa Haftar (2015-), pasó a monopolizar el proceso de paz junto a Turquía. Mientras que anteriormente el proceso iba a ser canalizado a través de la Conferencia de Berlín, con el alto el fuego anunciado entre Rusia y Turquía el 8 de enero de 2020, socavaron la conferencia, que posteriormente protagonizaron, además de demostrar la capacidad de ambos países para controlar la diplomacia en Libia, y un conflicto que afecta a toda la región. Por el sur, hacia el Sahel, como fuente de inestabilidad. Por el norte, con toda la migración que presiona a Europa y los problemas relacionados con las aguas territoriales y gasoductos. Además, vuelve a ser un conflicto internacionalizado donde numerosos estados tienen intereses: Qatar, Turquía, Italia, Egipto, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Francia.

Finalmente, Rusia ha intensificado los contactos con la UA a través de un memorándum de entendimiento formalizado en 2014, en el que se acuerda la cooperación para la resolución de conflictos. También con otro canalizado a través de la Unión Económica Euroasiática, una herramienta de influencia rusa (Hauslohner, 2014), habiendo conseguido una progresiva institucionalización de las colaboraciones con los estados africanos u organizaciones como el G5 Sahel y la UA (Sukhankin, 2020).

3.3. Modelo de influencia militar

Las intervenciones militares de Rusia en África se enmarcan dentro del servicio de *Kingmaker*. Dependiendo de varios factores, pueden ser encubiertas o híbridas. El efecto principal que se pretende obtener es el de seguir el modelo de bajo coste, sin que escale a niveles no deseados. En los casos en los que se cuenta con el beneplácito del gobierno (y no se trata de acciones que puedan generar una fuerte reacción de la comunidad internacional o derivar en sanciones u otras medidas coercitivas) Rusia opta por un modelo híbrido, destinando para ello

efectivos de sus fuerzas armadas (de forma no encubierta) y fuerzas indirectas (encubiertas) para evitar bajas que afecten a la opinión pública rusa.

Fuera de su periferia, Rusia mantiene un fuerte compromiso, aunque instrumental, con el modelo westfaliano de soberanía nacional (Deyermond, 2016, 958), por lo cual pretende mostrar todas sus intervenciones armadas como autorizadas por el estado que lo solicita. Cuando interviene en la República Centroafricana, Valery Zakharov (Al Jazeera, 2019), asesor del presidente Touadéra, recalca que es mediante invitación gubernamental. Es por ello que allí pudo adoptar un modelo híbrido, utilizando contratistas de una empresa militar privada opaca, además de cinco militares y asesores civiles. A estos se sumaron posteriormente treinta militares para coordinar los esfuerzos con la misión de Naciones Unidas.

En el caso de Libia, Rusia ha seguido una variante de la Estrategia de Acciones Limitadas. Para ello, ha desplegado una fuerza indirecta cuya principal característica es la “falta de evidencia”. Esto es lo que se deduce de la aparición de cazabombarderos MiG-29 sin escarapelas (Matías Bueno, 2020b), sistemas antiaéreos *Pantsir* sin marcas (Lee, 2020), o un modelo de vehículo militar desconocido (Korotkov, 2020). Se utiliza esta falta de evidencia debido a que lo hace en apoyo del bando liderado por Khalifa Haftar, que combate contra el gobierno reconocido por la ONU.

El uso de mercenarios dentro de una estructura encubierta vinculada al Kremlin a través de actores ajenos a este -supuestamente Prigozhin (Bellingcat, 2020)-, es una herramienta de nuevo cuño que le ha permitido a Rusia proyectar poder militar dentro de la falta de evidencia. Uno de los motivos para utilizar mercenarios es evitar bajas en las fuerzas armadas rusas, lo que tendría una repercusión en la opinión pública. Asimismo, es útil cuando se realizan acciones que tienen fuertes repercusiones, por ejemplo, apoyar a un dictador como Bashir a reprimir las revueltas que dieron lugar a su caída (Leviev, 2019), o intervenir ilegalmente en una guerra, como en Libia. Todo lo anterior imposibilita el envío de una fuerza directa.

El uso de elementos de guerra indirecta en Libia también permite a Rusia evitar una pérdida de estatus en caso de derrota militar, al no poder atribuírsele directamente los malos resultados. Por ejemplo, la retirada de las tropas de Wagner del frente de Trípoli o la derrota en Mozambique (Matías Bueno, 2020a), posiblemente hubieran tenido un mayor impacto si llegan a tratarse de tropas regulares rusas.

Por tanto, la legalidad internacional de la acción dentro del modelo westfaliano, fuertemente condicionada por la invitación del gobierno, la reducción de bajas militares, el riesgo de

escalada (Cormac y Aldrich, 2018, 488-489), y la importancia del objetivo para la seguridad de Rusia, son los elementos que dan la forma a la intervención.

Además de los despliegues citados y de la venta de armamento, Rusia colabora de manera menos intensa con multitud de países en materia de defensa y seguridad. Desde 2014 Rusia ha firmado treinta acuerdos, casi la mitad en 2018, cuando acentuó sus esfuerzos tras la estabilización de la campaña en Siria (Bugayova et al., 2020). En algunos de estos acuerdos de seguridad toma parte la estructura encubierta que se asocia a Prigozhin, con mercenarios de *Wagner Group* desplegados en Burundi y Mozambique entre otros. Los acuerdos más importantes de entre los firmados son los de cooperación estratégica con dos de las mayores potencias del continente: Egipto y Sudáfrica.

Para finalizar, Rusia ha intentado en tres ocasiones establecer bases militares/logísticas en la región, de manera infructuosa. Todas ellas en el estratégico Cuerno de África, con salida al mar Rojo o al golfo de Adén, lo que le hubiera permitido mayor control desde el mar Negro hasta el Índico gracias a la Crimea anexionada, la presencia en Siria y las buenas relaciones con Egipto. Lo más parecido por el momento a una base militar rusa en el continente es la base aérea de Al-Jufrah, que es de facto rusa, aunque utilizada por elementos indirectos y bajo negación implausible. Además, hay otra base de entrenamiento en la RCA en la cual se mueven con bastante libertad.

3.4. Venta de armas

La venta de armas representa otra forma de influencia, y siendo Rusia el mayor proveedor de armas del continente, su relevancia es muy importante (Kondratenko, 2020). Sin embargo, para Rusia el volumen del mercado de armas en la región es más bien marginal, salvo de Argelia -que es su tercer mayor comprador, y el de Egipto.

Rusia se ha destacado siempre como un exportador de armas con pocas restricciones, sin importar en muchas ocasiones que pesaran embargos por violaciones de los derechos humanos, lo cual le ha permitido aumentar la influencia en ciertos estados. Este es el caso de Sudán del Sur (Cooper y Zugin, 2019) o bien el de Zimbabue, donde canjeó armas por acceso a platino (Foy, Pilling y Astrasheuskaya, 2019). También podría englobarse aquí el veto a la imposición de embargos en el CSNU para poder seguir nutriendo de armas a países como Sudán (Amnistía Internacional, 2007).

Por un lado, estas acciones crean una dependencia respecto a aquellos estados que violan el embargo, dependencia que puede ser utilizada para ganar concesiones. A su vez, también crea

una alineación política entre el estado dependiente y el exportador de armas (Moore, 2010, 609-610). Además, debido al prolongamiento de los conflictos, así como su recrudecimiento gracias a dicha de armas, se crean relaciones duraderas en el tiempo (Craft y Smaldone, 2012). Por tanto, la imposición de embargos de armas supone nuevas ventanas de oportunidad para estados como Rusia, creando un estrecho vínculo de dependencia.

La venta de armas, además, es muy importante para Rusia pues permite establecer otro tipo de relaciones en lo concerniente a seguridad. El retiro de la misión Sangaris de Francia en la RCA y la posterior donación de armas rusa al gobierno, permitió introducirse a Rusia en el país a través de numerosos acuerdos de seguridad, e incluso le ofreció la posibilidad de implantar una base militar. En 2014, cuando los EE. UU. rechazaron una petición de compra de helicópteros de ataque Cobra por parte de Nigeria, se abrió una ventana para Rusia, que se tradujo en la venta de helicópteros además del entrenamiento de las fuerzas especiales nigerianas en la lucha contra Boko Haram. Nigeria canceló en ese momento el programa de entrenamiento norteamericano, reduciendo la influencia del competidor de Rusia en la zona. El caso anterior es sólo uno de muchos en los cuales Rusia ha utilizado de manera hábil los embargos impuestos a diversos países para la venta de armas, en especial los de Washington, siguiendo una estrategia oportunista y ofreciéndose como alternativa al polo de poder que pretende socavar (Rounds, 2019).

3.5. Guerra informativa

La guerra informativa por parte de Rusia en África se ha centrado en dos objetivos, que a su vez, están íntimamente relacionados. El primero, el dominio del entorno informativo por parte de Rusia en el continente. En segundo lugar, la exportación del servicio a los líderes locales. En este último caso, las acciones han estado centradas sobre todo en servicios de manipulación electoral. Rusia está exportando a África su amplia experiencia en guerra informativa y democracia dirigida, en lo que podríamos denominar también exportación de *authoritarian learning* (Jackson, 2010).

A pesar de la gran diversidad del continente, Rusia ha mostrado cierta capacidad de adaptación, dependiendo en gran medida de la importancia del tipo de medio de comunicación en cada país. Por ejemplo, en el caso de la RCA, esta tiene una baja penetración de Internet, TV y prensa escrita, siendo la radio el principal medio, por lo que se ha fundado una radio y se ha hecho uso de vallas publicitarias (Losh, 2019). También, estas herramientas sirven de altavoz para las actividades de poder blando en el país. También se adaptó a la gran presión a la que

fue sometida la Agencia de Investigación de Internet tras la campaña contra las elecciones de EE. UU. en 2016, externalizando el servicio al continente para dificultar la detección de las campañas (Grossman, Bush y DiResta, 2019, 54).

En lo que respecta a la guerra de información llevada a cabo por Rusia en África para beneficio propio directo, se ha llevado a cabo una extensa campaña a través de Facebook en Libia, Sudán, la RCA, Madagascar, Mozambique y la República Democrática del Congo, campaña amplificada además en otras redes sociales de mensajería. El fin último era presentar en cada país una imagen positiva de Rusia y de los actores y políticos alineados que contrataban sus servicios, así como una imagen negativa de sus rivales geopolíticos. En las 73 páginas web analizadas por *The Stanford Internet Observatory*, se habían realizado 48.000 entradas, recibiendo más de 9,7 millones de interacciones y reuniendo entre todas 1,7 millones de *likes* (Grossman, Bush y DiResta, 2019, 53-54).

La televisión estatal rusa también ha penetrado con bastante éxito en los últimos años a nivel de audiencia, en especial *Sputnik* (Limonier, 2018, 19-20). También se han realizado acuerdos con medios locales de ocho países para compartir contenidos, apoyo técnico o entrenamiento de periodistas entre otras, lo que debe ser tenido en cuenta (Bugayova y Barros, 2020).

3.6. Manipulación y apoyo electoral

Se tiene constancia de la interferencia de Rusia en múltiples países del continente, pero Mozambique es un caso que conocemos bastante bien gracias a las diversas investigaciones, pues se ha detallado el uso de distintas herramientas vinculadas con la estructura encubierta de Prigozhin: cuentas en Facebook, una organización no gubernamental como la *Association of Free Research and International Cooperation* (AFRIC) (Shekhovtsov, 2020), encuestas falsas a favor del Frente de Liberación de Mozambique en plena campaña electoral por el Centro Internacional Anticrisis, algo prohibido en Mozambique, difusión de noticias falsas, publicidad en Facebook, asesoramiento de tecnólogos políticos, etc. (Tsandzana, 2020).

Casi todos estos recursos de manipulación y apoyo electoral han sido identificados en otros países, por lo que podría afirmarse que existe un modelo. Este se basa en el control del dominio informativo a través de las redes sociales, encuestas falsas, etc, y en el asesoramiento al partido o partidos que se cree que tienen más posibilidades. Estos servicios de manipulación electoral posiblemente sean pagados a través del acceso a materias primas, ya que el apoyo ruso ha coincidido con nuevos contratos (*The Economist*, 2019).

Sobre el posible impacto real de estas campañas, es difícil de valorar. Sin embargo, la intervención en los procesos electorales por parte de grandes potencias suele decantar claramente a favor del partido apoyado por ésta, en especial si es un apoyo abierto y no encubierto (Levin, D.H., 2016). Aun así, el estudio no tiene en cuenta el uso de las nuevas herramientas que permite Internet, por lo que los efectos de Rusia podrían ser incluso mayores, aunque sean encubiertos.

3.7. Poder Blando

A lo largo del texto hemos enumerado un buen número de herramientas de poder blando empleadas por Rusia, aunque nos hemos dejado algunas, si bien no tan relevantes, sí de cierta importancia. Entre estas cabe citar la exportación de tecnología nuclear de uso civil a través de Rosatom. También los proyectos educativos y de ayuda financiados por empresas rusas, además de los implementados por el propio gobierno. Por supuesto, también se ofrece ayuda humanitaria y se recurre a la condonación de la deuda para aumentar la influencia en el continente (Giles, 2013, 11-12). No obstante, el poder blando de Rusia en África es bastante limitado, en especial por la falta de poder económico y financiero suficientes para sostenerlo y para seducir al resto de países (Rutland y Kazantsev, 2016).

4. CONCLUSIONES

La razón principal por la que Rusia se ha lanzado a una carrera para aumentar drásticamente su influencia en África ha sido la búsqueda de estatus. Esta, a su vez, ha condicionado el modelo para lograr los objetivos asociados a dicha búsqueda.

El modelo de influencia de Rusia en África ha ido evolucionando a la par que han aumentado sus capacidades, se ha recrudecido el enfrentamiento con los EE. UU. y parte de sus aliados y se ha ido aprendiendo de las experiencias. Respecto a estas, se ha hecho uso de la experiencia acumulada en influir e intervenir en la periferia rusa y posteriormente y, sobre todo, en Siria. Las lecciones se han aplicado al continente africano, adaptándolas al escenario, pero siempre manteniendo características como el bajo coste y el alto impacto, enfocándose en los líderes.

La estructura encubierta desarrollada para ello entorno a Prigozhin se ha mostrado flexible, adecuándose a cada país, ofreciendo multitud de servicios a cambio del control de ciertos recursos y permitiendo a acceder directamente a los líderes a los cuales a su vez apoyan. Las herramientas no encubiertas, por otro lado, trabajan al unísono con las anteriores y bajo un mando simplificado y centralizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BESENYŐ, J. (2019) The Africa Policy of Russia, *Terrorism and Political Violence*, 31(1), pp. 132-153.
- CHEBANKOVA, E. (2017): Russia's idea of the multipolar world order: origins and main dimensions, *Post-Soviet Affairs*, 33(3), pp. 217-234.
- CLUNAN, A. (2018). Russia and the Liberal World Order, *Ethics & International Affairs*, 32(1), pp. 45-59.
- CORMAC, R., Aldrich, R. (2018). Grey is the new black: covert action and implausible deniability, *International Affairs*, 94 (3), pp. 477-49.
- CRAFT, C. y SMALDONE, J. P. (2002). The Arms Trade and the Incidence of Political Violence in Sub-Saharan Africa, 1967-97, *Journal of Peace Research*, 39(6), pp. 693-710.
- DEYERMOND, R. (2016). The Uses of Sovereignty in Twenty-first Century Russian *Foreign Policy*, *Europe-Asia Studies*, 68 (6), pp. 957-984.
- GILES, K. (2013). *Russian Interests in Sub-Saharan Africa*. US Army War College Press.
- JACKSON, N. (2010) The role of external factors in advancing non-liberal democratic forms of political rule: a case study of Russia's influence on Central Asian regimes, *Contemporary Politics*, 16(1), pp. 101-118.
- LEVIN, D. H. (2016). When the great power gets a vote: The effects of great power electoral interventions on election results. *International Studies Quarterly*, 60(2), pp. 89-202.
- LIMONIER, K. (2018). Diffusion de l'information russe en Afrique: Essai de cartographie générale. IRSEM research paper, 66.
- LUKYANOV, F. (2016). A Failed New World Order and Beyond: Russian View, *Strategic Analysis*, 40(6), pp. 474-485.
- MISKIMMON, A. Y O'LOUGHLIN, B. (2017). Russia's Narratives of Global Order: Great Power Legacies in a Polycentric World, *Politics and Governance*, 5(3), pp. 111-120.
- POSEN, B. R. Y ROSS, A. L. (1996). Competing Visions for U.S. Grand Strategy, *International Security*, 21, pp. 5-53.
- RUTLAND, P. Y KAZANTSEV, A. (2016). The limits of Russia's "soft power.", *Journal of Political Power*, 9(3), pp. 395-413.
- SCHMITT, O. (2019). How to challenge an international order: Russian diplomatic practices in multilateral security organisations. *European Journal of International Relations*, 26(3), pp. 922-946.
- SMITH, H. (2014). Russia as a great power: Status inconsistency and the two Chechen wars, *Communist and Post-Communist Studies*, 47(3-4), pp. 355-363.
- TATIAN, G. (2017). The Impact of The Use of Veto on The Legitimacy of The UN Security Council: The Case of Russia (Trabajo de fin de master, Universidad Libre de Bruselas). Research Gate.
- THORNTON, R. (2019). Countering Prompt Global Strike: The Russian Military Presence in Syria and the Eastern Mediterranean and Its Strategic Deterrence Role, *The Journal of Slavic Military Studies*, 32(1), pp. 1-24.
- VOLGY, T. J., CORBETTA, R.; GRANT, K. A.; KEITH, A. Y BAIRD, R. (2011). Major Power Status in International Politics. En T. J. Volgy, R. Corbetta, K. A. Grant, y R. G. Baird, (eds.), *Major Powers and The Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-26.
- VOLGY, T. J., CORBETTA, R.; RHAMEY, J.P.; BAIRD, R.G. Y GRANT, K. A. (2014). Status considerations in international politics and the rise of regional powers. En T. V. Paul, D. W. Larson, W. C. Wohlforth, (eds.) *Status in world politics*. Cambridge University Press, pp. 58-84.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ADAMSKY, D. (2020). Russian Lessons from the Syrian Operation and the Culture of Military Innovation, Security Insights, <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/russian-lessons-syrian-operation-and-culture-military-innovation>.

- AL JAZEERA. (2019). Russia in Africa: Inside a military training centre in CAR, <https://youtu.be/1tEChzB-uCM>.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, (2007) *Sudan. Arms continuing to fuel serious human rights violations in Darfur*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/60000/afr540192007en.pdf>.
- BELLINGCAT, (2020). *Putin Chef's Kisses of Death: Russia's Shadow Army's State-Run Structure Exposed*, <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2020/08/14/pmc-structure-exposed/>.
- BORGER, J. (2014, 25 de marzo). Barack Obama: Russia is a regional power showing weakness over Ukraine, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/25/barack-obama-russia-regional-power-ukraine-weakness>.
- BOUKHRIS, A. (2019, 13 de febrero). Les accords de Khartoum, un nouveau succès de Poutine en Centrafrique, *Mondafrique*, <https://mondafrique.com/les-accords-de-khartoum-un-nouveau-succes-de-poutine-en-centrafrique/>.
- BUGAYOVA, N., Y BARROS, G. (2020). The Kremlin's Expanding Media Conglomerate, Institute for the Study of War, <http://www.iswresearch.org/2020/01/the-kremlins-expanding-media.html?m=1>.
- BUGAYOVA, N., CLARK, M., BARROS, G., ZIMNITCA, A., THERRIEN, A., Y GROSE, K. (2020). Russia in Review: Russian Security Cooperation Post-2014, Institute for the Study of War, <http://www.understandingwar.org/backgrounders/russia-review-russian-security-cooperation-post-2014>
- CHARAP, S., ELINA T. Y EDWARD G. (2020). *Understanding Russia's Intervention in Syria*. Santa Monica: RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3180.html.
- CHOW, E. Y ANDREW STANLEY (2018). Russia's National Oil Champion Goes Global, Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/russias-national-oil-champion-goes-global>
- COOPER, S., Y ZUKIN, I. (2019). Imported War: South Sudan's Russian AMVs and the Role of Al Cardinal, C4ADS, <https://c4ads.org/blogposts/2019/09/04/imported-war>
- FOY, H., PILLING, D., Y ASTRASHEUSKAYA, N. (2019, 22 de enero). Russia: Vladimir Putin's pivot to Africa, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/a5648efa-1a4e-11e9-9e64-d150b3105d21>
- GROSSMAN, S., BUSH, D., Y DIRESTA, R. (2019). Evidence of Russia-Linked Influence Operations in Africa, Freeman Spogli Institute, <https://fsi.stanford.edu/publication/evidence-russia-linked-influence-operations-africa>
- HAKVÅG, U. (2020). Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2019. *Nordisk Østforum*, 34, 97-99.
- HARDING, L. Y BURKE, J. (2019, 11 de junio). Leaked documents reveal Russian effort to exert influence in Africa, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/11/leaked-documents-reveal-russian-effort-to-exert-influence-in-africa>
- HAUSLOHNER, A. (2014). Russia, Kazakhstan, Belarus form Eurasian Economic Union, *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/europe/russia-kazakhstan-belarus-form-eurasian-economic-union/2014/05/29/de4a2c15-cb01-4c25-9bd6-7d5ac9e466fd_story.html
- HEDENSKOG, J. (2018). Russia is Stepping Up its Military Cooperation in Africa. FOI. Swedish Defence Research Agency.
- KAGIRE, E. Y OLUOCH, F. (2018, 9 de junio). Rwanda courts Russia and China as ties with America deteriorate, *The EastAfrican*, <https://www.theeastafrican.co.ke/news/ea/Russia-China-East-Africa-ties/4552908-4603756-5u7y4m/index.html>
- KOFMAN, M. (2018). Russia's Great Power Raiding Strategy, *War on the Rocks*, <https://warontherocks.com/2018/06/raiding-and-international-brigandry-russias-strategy-for-great-power-competition/>.
- KOFMAN, M. (2019). Drivers of Russian Grand Strategy, Stockholm Free World Forum, <http://friwarld.se/wp-content/uploads/2019/04/Drivers-of-Russian-Grand-Strategy.pdf>.
- KONDRATENKO, T. (2020, 29 de mayo). Russian arms exports to Africa: Moscow's long-term strategy, *Deutsche Welle*, <https://p.dw.com/p/3cstD>.

- KOROTKOV, D. (2020, 11 de julio). Врагу не сдается наш гордый «Урал» [Nuestro orgulloso "Ural" no se rinde ante el enemigo], Novayagazeta, <https://novayagazeta.ru/articles/2020/07/11/86234-vragu-ne-sdaetsya-nash-gordyy-ural>.
- LEE, R. (23 de mayo 2020). Screenshots of that Pantsir-S1 on a KAMAZ-6560 chassis. Since that variant of the Pantsir isn't in service with UAE (AFAIK), seems most likely that Russian PMCs are operating their own Pantsirs. A photo emerged this week of another KAMAZ-6560 Pantsir-S1 that was destroyed. 86/ [Tweet], <https://twitter.com/RALee85/status/1264278223094976514?s=20>
- LEVIEV, R. (2019). From Russia with Wagner: Are Russian mercenaries suppressing the Sudan protests?, CITEAM, <https://citeam.org/are-ru-mercenaries-suppressing-the-sudan-protests/?lang=en>
- LOSH, J. (2019, 14 de septiembre). Inside Russia's soft power battle with the West in civil war-ravaged Central African Republic, *The Telegraph*, <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/09/14/inside-russias-soft-power-battle-west-civil-war-ravaged-central>
- MATÍAS BUENO, F. (2020a). La derrota de los mercenarios rusos en Mozambique, *Revista Ejércitos*, <https://www.revistaejercitos.com/2020/04/12/la-derrota-de-los-mercenarios-rusos-en-mozambique>
- MATÍAS BUENO, F. (2020b). Los pequeños MiG-29 verdes, *Revista Ejércitos*, <https://www.revistaejercitos.com/2020/05/28/los-pequenos-mig-29-verdes/>
- NKEREUWEM, E. (2017). Nontraditional Actors: China and Russia in African Peace Operations, *Stimson Center*, <https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Nontraditional-Actors-China-Russia-Africa-Peace-Operations.pdf>
- PULIDO PULIDO, G. (2020). La Gran Estrategia de Trump. Análisis de su política exterior y de defensa, *The Political Room*, <https://thepoliticalroom.com/la-gran-estrategia-de-trump-analisis-de-su-politica-exterior-y-de-defensa/>
- RADIN, A. Y REACH C. (2017). *Russian Views of the International Order*. Santa Mónica: RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1826.html
- RAMANI, S. (2019). Russia's African Strategy Passes Through BRICS and UN, *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/russias-african-strategy-passes-through-brics-and-un-24293>
- RAMANI, S. (2020). The Ongoing Turf War in Sudan, *Carnegie Endowment*, <https://carnegieendowment.org/sada/81119>
- RUMER, E. Y WEISS, A. (2019). A Brief Guide to Russia's Return to the Middle East, *Carnegie Endowment*, <https://carnegieendowment.org/2019/10/24/brief-guide-to-russia-s-return-to-middle-east-pub-80134>
- ROUNDS, R. (2019). The Case Against Arms Embargos, Even for Saudi Arabia, *War on the Rocks*, <https://warontherocks.com/2019/04/the-case-against-arms-embargos-even-for-saudi-arabia/>
- SCHMITT, E. (2019, 31 de marzo). Russia's Military Mission Creep Advances to a New Front: Africa, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2019/03/31/world/africa/russia-military-africa.html>
- SCHWARTZ, A. (2018). Russia Into Africa, *Center for Strategic and International Studies*, <https://podcasts.apple.com/us/podcast/russia-into-africa/id214886950?i=1000455450242>
- SHEKHOVTSOV, A. (2020). Fake election observation as Russia's tool of election interference: The Case of AFRIC, *European Platform for Democratic Elections*, <https://www.epde.org/en/news/details/fake-election-observation-as-russias-tool-of-election-interference-the-case-of-afric-2599.html>
- SUKHANKIN, S. (2020). Russia–African Union Consultations: Economics, Politics and Ideology, *Jamestown Foundation*, <https://jamestown.org/program/russia-african-union-consultations-economics-politics-and-ideology/>
- THE ECONOMIST (2019). *Vladimir Putin flaunts Russia's increasing influence in Africa*, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/10/24/vladimir-putin-flaunts-russias-increasing-influence-in-africa>

TSANDZANA, D. (2020, 7 de enero). ¿Rusia ha influido en las elecciones generales de Mozambique?, Global Voices en Español, <https://es.globalvoices.org/2020/01/07/rusia-ha-influido-en-las-elecciones-generales-de-mozambique/>

EL PANORAMA MEDIÁTICO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA: CENSURA Y EXPANSIÓN INTERNACIONAL

THE MEDIA OVERVIEW OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA: CENSORSHIP AND INTERNATIONAL EXPANSION

José Manuel Moreno Mercado¹

21 de abril de 2020

RESUMEN

La República Popular China ha sido la economía más próspera e influyente de los denominados países BRICS. La expansión económica y social de China también se ha traducido en el fortalecimiento militar y diplomático del país asiático. Los estudios de comunicación política están teniendo cada vez más acomodo en las investigaciones sobre relaciones internacionales. El presente texto explorará el funcionamiento mediático de China y su proyección internacional, así como las nuevas formas de censura. El estudio quedará estructurado en tres partes: 1) Se analizarán las regulaciones mediáticas de China y cómo los medios se insertan en el sistema político. 2) Se expondrá cómo es la imagen de China ante la opinión pública internacional. 3) Se explorarán las estrategias llevadas a cabo por China para imponer su agenda mediática y política. En definitiva, se expondrá una imagen actualizada del panorama mediático chino y su encaje internacional.

PALABRAS CLAVE: sistema mediático, política comparada, medios de comunicación, censura, China.

ABSTRACT

The People's Republic of China has been the most prosperous and influential economy of the so-called BRICS countries. China's economic and social expansion has also resulted in the Asian country's military and diplomatic empowerment. Political communication studies are increasingly becoming more alike in research on international relations. This text will explore China's media functioning and international projection as well as new forms of censorship. The study will be structured in three parts: 1) China's media regulations will be analyzed and how the media are inserted into the political system. (2) China's image to international public opinion will be set out. 3) China's strategies for imposing its media and political agenda will be explored. In short, an updated image of the Chinese media landscape and its international lace will be presented.

¹ Doctorando en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Granada
PhD Candidate in the Department of Political Science and Public Administration. University of Granada.

KEY WORDS: political system, comparative studies, mass media, censorship, China.

1. INTRODUCCIÓN

En la obra *En torno al renacimiento de China*, Eugenio Bregolat (2014) afirma «con más de 600 millones de teléfonos móviles y cerca de 200 millones de internautas, resulta imposible ocultar lo que pasa» (p. 168). Quizá, el trasfondo que encierra esta afirmación permite poder pensar de forma, no descabellada, que la República Popular China está experimentando nuevas transformaciones políticas que afectan a la estructura central del Estado. Un ejemplo, bastante ilustrativo, es el abandono progresivo de los discursos marxistas de las élites políticas en un intento de equilibrar la legitimidad económica y la política. Igualmente, esta necesidad de construcción de legitimidad se vuelve aún más necesaria con la revolución de las redes sociales y las tecnologías de la información en un mundo cada vez más globalizado e hiperconectado. Esta revolución cibernética no solo ha provocado mayores redes sino que ha erosionado el papel de los medios de comunicación tradicionales como filtradores de la información, obligándoles incluso a depender de este escenario (Torres-Soriano, 2019, 13).

Si la revolución que ha supuesto Internet en los últimos años ha dejado obsoletos múltiples abordajes académicos, en el caso de China esta revolución es más acuciante. Principalmente por las radicales reformas socioeconómicas que ha vivido el país desde finales de los años noventa y por la ambiciosa campaña diplomática en materia informativa, cultural y lingüística. De ahí que cada vez más analistas sugieran que las estrategias de poder blando más efectivas no tienen su origen en Washington y en Moscú exclusivamente, como sucedía antaño.

Un factor determinante a la hora de medir la calidad democrática de un país radica en el reconocimiento de la libertad de expresión y la existencia de un sistema de medios plural. Aunque el concepto de libertad de expresión varía según el momento histórico en el que nos encontremos, se podría considerar la columna vertebral de la democracia, ya que sobre esta se construyen las demás. Por supuesto, si acudimos a las fuentes legislativas chinas, derechos fundamentales como el derecho a la información y libertad de prensa se encuentran reconocidos. No obstante, si acudimos a la práctica del sistema político, la aplicación de dichos derechos se ve limitada por los diferentes actores que integran el propio sistema.

En resumen, el objetivo del presente análisis es explorar el sistema de medios en la República Popular China desde una perspectiva interna y externa. La finalidad por tanto es doble: por un lado, valorar el acceso de la sociedad civil a las fuentes de información; y, por otro lado, analizar el comportamiento informativo ante la opinión pública internacional. El texto se divide en

cuatro partes. Tras la presente introducción, se describirá el marco general de medios en el país asiático y la calidad democrática de sus instituciones. Posteriormente, se estudiará la importancia para China de legitimarse hacia el exterior. Cierra un último apartado dedicado a apuntar algunas líneas en materia de operaciones de información y estrategias de diplomacia pública.

2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO EN CHINA

Cualquier acercamiento teórico a la realidad política china señala la compleja interconexión entre Partido, Estado, Ejército y Regiones. El entramado político chino está marcado por una significativa complejidad a la hora de establecer funcionamientos administrativos y directivos. Ejemplos clásicos de esta realidad son la dualidad de órganos en el partido, en una suerte de sistema espejo que descansa bajo el principio del leninismo clásico, el funcionamiento interno, desconocido, del Comité Permanente del Politburó o el sistema de equilibrio en la estructura de mando entre el Comité Permanente y la Comisión Militar Central. A pesar de que la propia ingeniería política china dificulta su estudio, parece existir un acuerdo en que el sistema político descansa más sobre figuras, agencias y organismos que bajo legislaciones o normas.

La *Constitución China* de 1982 recoge la libertad de expresión y prensa como derechos fundamentales. El artículo 35 determina «Los ciudadanos de la República Popular China tienen libertad de palabra, prensa, reunión, asociación, desfiles y manifestaciones» (Constitución China, 1984, 12), sin embargo, en el capítulo I de principios generales establece, concretamente en el artículo 22:

El Estado impulsa el desarrollo de la literatura, arte, periodismo, radiodifusión, televisión, trabajo editorial, trabajo editorial, distribución, servicios de bibliotecas, museos, casas de la cultura, y otras actividades culturales que sirvan al pueblo y al socialismo, y al despliegue de actividades culturales de masas (Constitución China, 1984, 9).

La práctica del sistema suele clasificar a China como uno de los países más restrictivos en esta materia. La carta magna china podría asimilarse a lo expresado por Marhuenda García (2012) en su estudio sobre la libertad de expresión en el mundo árabe: «Los regímenes totalitarios no declaran en sus constituciones que rechazan derechos humanos, democracia y libertad [...] incluyen un capítulo que declaran derechos y libertades, aunque en algunos casos determinan la fórmula para la coacción de ellos».

A pesar de que el concepto de libertades públicas y derechos civiles varía según el contexto histórico y la sociedad en la que nos encontremos, la inmensa mayoría de los autores afirma que podemos hablar de democracia cuando existe un sistema político que garantice una serie

de derechos y libertades básicas, como son el derecho de una sociedad a elegir a sus representantes y el sometimiento institucional al imperio de la ley, entre otros. Si atendemos a los principales autores comparativistas, observamos que existen tres tipologías de regímenes políticos: totalitarismos, autoritarismos y democracias, aunque estas tipologías pueden albergar otros elementos que los diferencien entre sí e incluso combinarse mutuamente, como es el caso de los regímenes híbridos (Szmolka, 2010, 103-135).

Las organizaciones no gubernamentales *Freedom House*, Reporteros sin Fronteras y *Transparecy International* elaboran varios de los índices más reputados y citados por los autores que centran su análisis en las libertades públicas y civiles, la corrupción percibida y la libertad de prensa. En el caso del índice de *Freedom House* se registran la libertad de expresión, el sometimiento institucional al imperio de la ley y derechos individuales y colectivos, como la libertad de creencias y el derecho de asociación. Mientras que Reporteros sin Fronteras y *Transparecy International* elaboran varios rankings de países a partir de diversos informes, como el número de periodistas encarcelados, modificaciones legislativas sobre medios de comunicación y encuestas a expertos sobre abusos de poder por las autoridades estatales. Como se puede inferir, a partir de la Tabla 1, la realidad política china es muy restrictiva en materia de libertades civiles y derechos fundamentales.

Tabla 1. Índices de libertad de expresión y prensa en países seleccionados

País	Libertad de prensa según Reporteros sin Fronteras	Índice de libertad según Freedom House	Índice de corrupción percibida según Transparency International
Mongolia	29,51 (70)	1,5 (libre)	37 (93)
India	45,67 (140)	2,5 (libre)	41 (78)
Pakistán	45,83 (142)	5 (parcialmente libre)	33 (117)
Myanmar	44,92 (138)	5 (parcialmente libre)	29 (132)
China	78,92 (177)	6,5 (no libre)	39 (87)
Japón	29,36 (67)	1 (libre)	73 (18)
Corea del Sur	24,94 (41)	2 (libre)	57 (45)
Corea del Norte	83,40 (179)	7 (no libre)	14 (176)
Vietnam	74,93 (176)	6 (no libre)	33 (117)

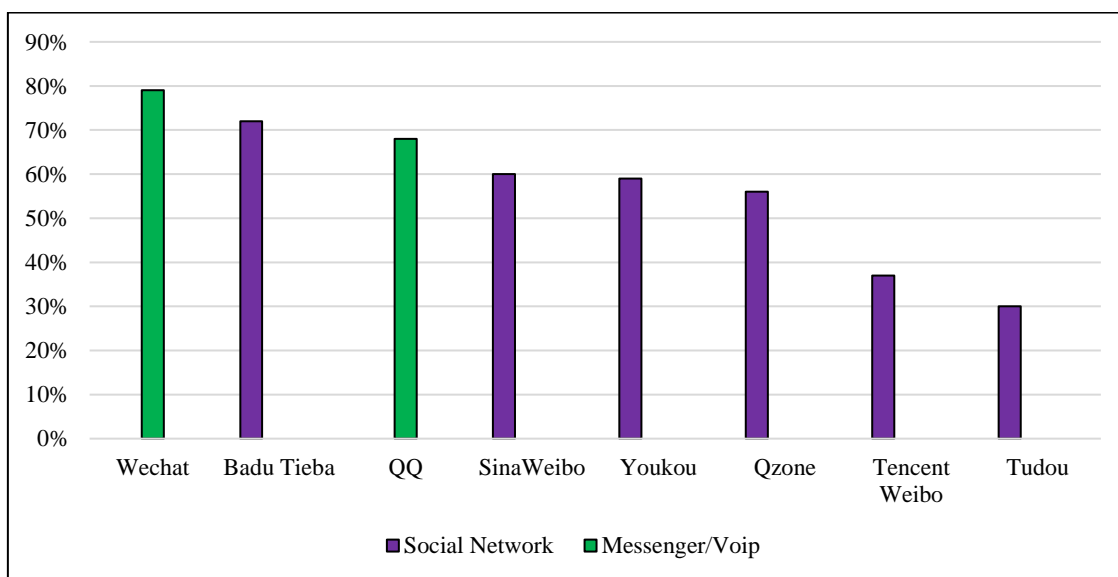
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *Freedom House*, Reporteros sin Fronteras y *Transparecy International*.

Internet ha supuesto una revolución informativa, no sólo de contenido político, en países autoritarios (China por su parte disfruta de tasas muy altas de conexión pero con limitaciones relevantes) puesto que ha permitido encontrar cauces de libertad fuera de los condicionantes a los que se enfrentan los medios de comunicación tradicionales (García-Marín, 2013, 173). No obstante, encontramos una importante literatura sobre las restricciones del denominado *Great*

Firewall (Gran Muralla) del Proyecto Escudo de Oro (*jindun gongcheng*) para integrar la información virtual (Hassid, 2020; Bonachera Álvarez, 2016; Soto, 2007).

A pesar de los evidentes intentos de las instituciones por mantener el férreo control, como la creación del sistema *Gran Cañon* en 2015, la gran cantidad de cibernautas (más de 200 millones), mostrados en el gráfico 1, explica por qué cada vez más ciudadanos chinos están teniendo acceso a más información. Por un lado, los autores señalan que la progresiva tecnificación de la sociedad china difumina las herramientas de control: «es real pero la relativa existencia de una muralla represiva para la relación con el exterior y la interconexión interna en una red de expansión como la china» (Soto, 2007, 5). Por otro lado, hay quien señala que dentro del propio Partido Comunista Chino (PCCh) existe un debate abierto sobre la apertura de ciertos límites para evitar dificultar en exceso los acuerdos económicos con compañías extranjeras (Huang, 2019).

Gráfico 1. Porcentajes de usuarios de Internet por plataforma en China (2019)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *We are Social* (2019).

Esta nueva realidad entorno a los medios de comunicación ha provocado que el PCCh haya perdido su monopolio, no sólo por la irrupción de Internet sino por la reducción de subsidios a medios estatales. La tabla 2 muestra cómo los medios de comunicación tradicionales siguen, en su inmensa mayoría, bajo el paraguas del Partido, aunque como se señalaba al principio, el sistema descansa en la negociación entre los diversos actores que lo componen. Un ejemplo reciente son las protestas en Hong Kong. En este sentido, Alonso González señala que las posibilidades que permite internet han minimizado el impacto de la censura china desbordándola, haciendo internacionalmente visible el conflicto (2017, 11). Empero, las

necesidades de reforma política, siendo un debate creciente en el PCCh, no implican elementos democratizadores ya que la reforma política se ve como una consecución de la reforma económica. Esto explica el por qué la censura informativa sobre asuntos económicos es mucho más acuciante en las empresas privadas que en las estatales (Hassid, 2020). Llegando incluso a arrestar a periodistas que informan sobre sucesos económicos recesivos.

Tabla 2. Propiedad de los principales medios de comunicación de China

Medio	Propiedad	Sede
Xinhua	Gobierno chino	Pekín
ECNS	Partido Comunista de China	Pekín
China Daily	Partido Comunista de China	Pekín
Renmin Ribao	Partido Comunista de China	Pekín
Global Times	Renmin Ribao	Pekín
The Beijing News	Partido Comunista de Pekín	Pekín
Beijing Youth Daily	Liga de la Juventud Comunista de China	Pekín
CCTV	Gobierno chino	Pekín
Phoenix TV	Diversos propietarios	Hong Kong
Shanghai TV	Shangai Media Group	Shangahi
Wen Wei Po	Gobierno chino	Hong Kong

Fuente: datos de los propios medios.

Los informes de *OpenNet Initiative* son un buen termómetro acerca del grado de censura que aplican los distintos países. En la tabla 3 se muestran los últimos datos disponibles del año 2012 que, aunque antiguos, son un buen reflejo sobre el control de ciertos temas en el ciberespacio. La progresiva expansión de Internet en China puede encuadrarse en tres periodos concretos: 1) Una primera etapa exploratoria con una marcada esperanza de democratización desde sectores occidentales. 2) Una segunda etapa represiva con la creación del citado cortafuegos encargado de detectar y bloquear *IPs*, *VPNs*, *Topic Words* etc. 3) Finalmente, una tercera etapa de revolución continua tanto en la sofisticación de softwares estatales y nuevas vías de canalización de la información para la sociedad civil.

Por supuesto, la censura en China está marcada por el componente personalista del propio sistema político. En otras palabras, las características propias del secretario general del PCCh son importantes, aunque sin desechar el componente institucional. La etapa de Xi Jinping se encuentra fuertemente marcada por una progresiva revocación del institucionalismo y cambios discursivos importantes, como el progresivo abandono de la retórica socialista por elementos tradicionales como el confucianismo. En el aspecto de la censura y la libertad informativa Sánchez Álvarez (2020) señala 5 elementos propios de la etapa de Xi Jinping: 1) La reiteración singular de la democracia socialista con características chinas. 2) El reforzamiento del nacionalismo y los elementos culturales chinos. 3) Una retórica reduccionista del estilo de vida occidental. 4) Displacencia de las libertades individuales en comparación con otros elementos

colectivos como la familia. 5) Una creciente importancia de la seguridad pública frente amenazas internas y externas.

Tabla 3. Censura en Internet en China (2012)

Censura/Temas	Sin evidencia	Sospechada	Selectiva	Sustancial	Penetrante
Política	O	O	O	O	X
Sociedad	O	O	O	X	O
Conflictos y Seguridad	O	O	O	O	X
Herramientas	O	O	O	X	O

Fuente: *OpenNet Initiative* (2012)

Como se ha indicado más arriba, en un entorno donde los medios de comunicación se encuentran fuertemente censurados, las redes sociales han servido como cauces en los que encontrar pequeños espacios de libertad, a pesar de regulaciones como la Ley de Ciberseguridad (Sánchez Álvarez, 2018, 9-10). Sin embargo, la censura en China también se encuentra presente en otros ámbitos que refuerzan los procesos de autocensura, como el caso escasamente explorado del mundo académico. Estudios como los de Wong y Kwong (2019) señalan los esfuerzos del Estado chino por silenciar ciertos campos de investigación, fuera y dentro de China, así como controlar los movimientos de estudiantes en universidades consideradas problemáticas, véase el caso de Taiwán. Sin embargo, parece existir cierta unanimidad entre los estudiosos en que el sistema de censura actual es, a medio plazo, insostenible. El mundo digital se ha mostrado lo suficientemente complejo para crear *softwares* y cortafuegos infalibles. Además, la progresiva mundialización en una sociedad hiperconectada complejiza cada vez más los recursos estatales hacia funciones de ciberpolicía.

Resultarán cruciales los progresivos experimentos democratizadores que se puedan realizar en primera instancia dentro del PCCh. El desarrollo económico chino ha tambaleado la figura del Partido como instrumento de avance social e incluso los que se muestran favorables al régimen manifiestan críticas significativas, a pesar de ser encuestados en ambientes clásicos de autocensura (Robinson y Tannenber, 2019).

3. CHINA ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL

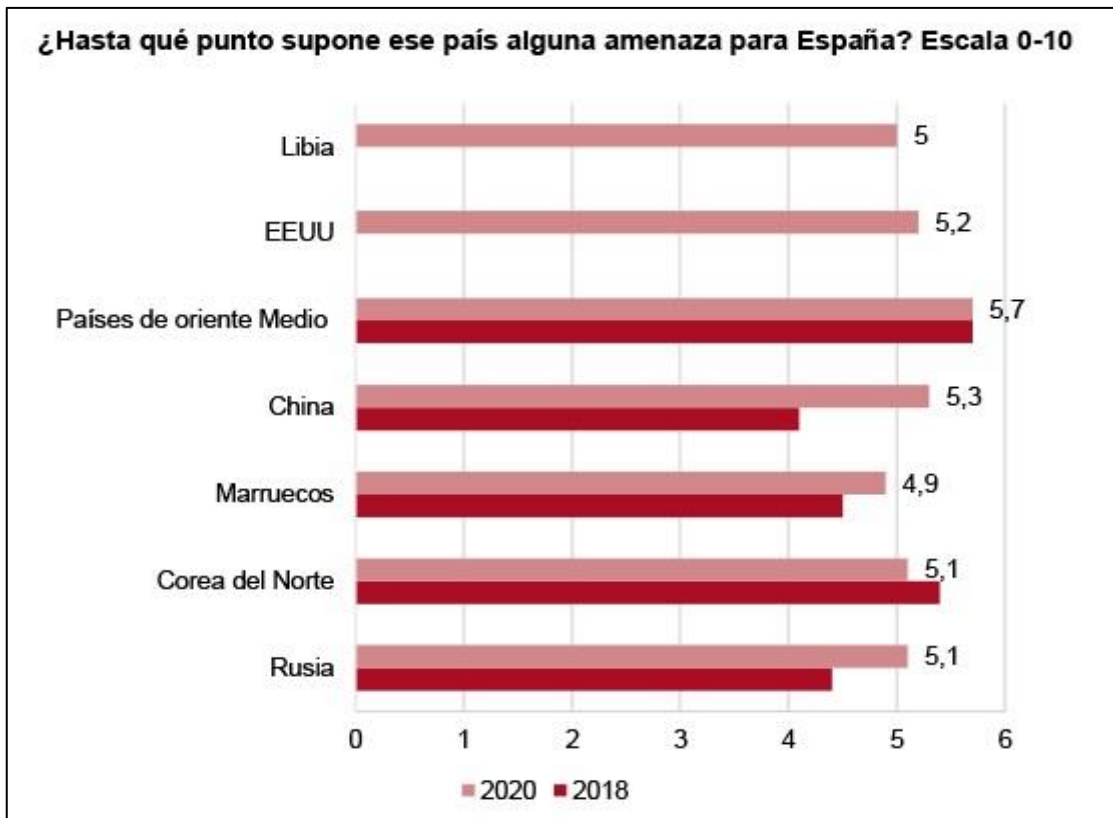
Los modelos teóricos de comunicación en política exterior han ido desarrollándose a medida que el sistema internacional ha ido cambiando. Esto explica por qué el modelo de indexado de Bennett (1990) es considerado generalmente como una continuación del modelo de propaganda de Herman y Chomsky (1988), propio de las lógicas de la Guerra Fría. El desarrollo, en primera instancia unipolar y posteriormente multipolar, de las relaciones internacionales ha traído de manifiesto que los conceptos de los estudios estratégicos no han cambiado tan sustancialmente

como se pensaban en un primer momento. Un ejemplo reciente sería el peso de las variables geográficas en las relaciones internacionales (Jordán, 2018, 961-1003).

La imagen exterior de la República Popular China es cambiante y fuertemente dependiente de factores económicos, culturales y políticos. El estudio de Ali y Bahar (2019) demuestra cómo la imagen de China es generalmente negativa en los medios de comunicación del arco occidental, pero positiva en otras áreas que rechazan el etnocentrismo occidental. Estas conclusiones refuerzan la literatura existente sobre el carácter anticomunista (ellos vs nosotros) tradicional de los medios de comunicación occidentales. Aunque también es cierto que existen investigaciones que señalan que la negativa imagen de China en medios occidentales se debe además a otras cuestiones, como sus aspiraciones hegemónicas (Zhang, 2010) o el carácter autoritario del régimen (Rodríguez-Wangüemert, Rodríguez-Breijo y Pestano-Rodríguez, 2019).

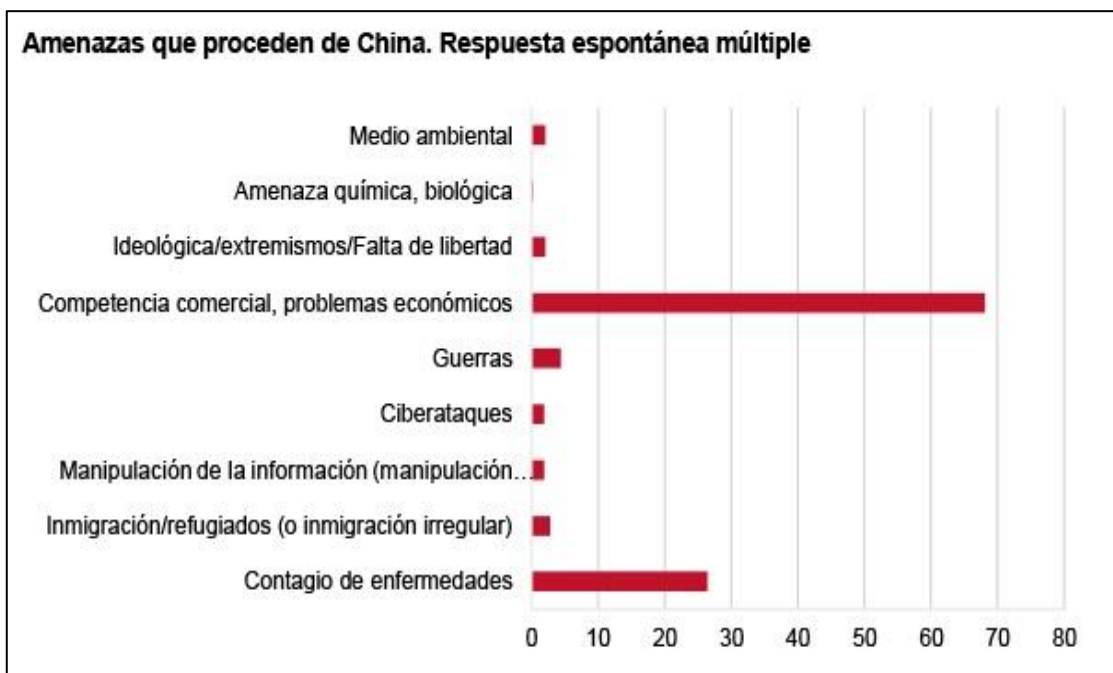
Con todo, los estudios especializados en opinión pública arrojan resultados importantes. Las valoraciones y opiniones sobre la potencia asiática varían según los temas. A través del estudio de redes, como *Facebook* o *Twitter*, se observan valoraciones negativas sobre China al tratar los temas del militarismo y, especialmente, la economía (sobre todo cuando las opiniones tratan acerca de noticias que destacan la destrucción de la industria europea) pero positivas en cuanto a acontecimientos de colaboración con países asiáticos (Fernández-Fernández, Fernández-Alameda y Tardivo, 2019). En el caso español resulta muy ilustrativo las Figuras 1 y 2 del informe del *Real Instituto Elcano* (2020).

Figura 1. Opinión de los españoles ante amenazas externas (2018/2020)



Fuente: Real Instituto Elcano (2020).

Figura 2. Percepción de amenazas provenientes de China (2020)



Fuente: Real Instituto Elcano (2020).

Sin embargo, la óptica de América Latina muestra el cambio en la imagen mediática de China, variando desde una supuesta amenaza hasta una vía de desarrollo y crecimiento (Mosquera, 2019). De hecho, las opiniones públicas latinoamericanas presentan concepciones favorables sobre China, llegando en algunos casos, como el de Chile, a existir apoyos muy diferenciados entre las figuras de Xi Jinping (sesenta y uno por ciento a favor) y Donald Trump (treinta por ciento a favor), según los datos de la encuesta Cadem (2019). Aun así, la guerra comercial entre Estados Unidos y China genera ciertas dudas sobre el futuro de los lazos comerciales sino-latinoamericanos, llegando algunos incluso a afirmar «la guerra comercial [...] está poniendo a la región en buena medida entre la espada y la pared» (Heine, 2019, 92).

Cualquier acercamiento a la realidad política china estaría incompleto si obviamos el elemento económico, también fundamental en el caso de la imagen exterior de China. Dentro del mundo no occidental, los denominados *Non-Western Media*, las coberturas informativas sobre China suelen ser matizadas hacia aspectos más positivos. Esta realidad es realmente importante en países africanos, como Ghana, Botsuana, Kenia, Namibia, Madagascar, Tanzania, Zimbabue y Sudáfrica donde las poblaciones locales proyectan una imagen positiva del país asiático fundamentalmente como socio comercial y sinónimo de desarrollo social (Wang y Elliot, 2014). Realidad que no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que China es el mayor socio comercial africano, superando incluso a Estados Unidos (Eguiara-Arrázola, 2019). A pesar de esto, todavía no poseemos estudios confirmatorios que aborden en profundidad la valoración que realizan opiniones públicas de otras grandes áreas estratégicas, especialmente en los casos de India y Pakistán.

También será importante conocer cómo ha afectado la crisis del coronavirus (COVID-19) a la imagen y credibilidad de China. A pesar de que todavía es pronto para realizar afirmaciones contundentes, parece incuestionable que la pandemia influirá en la imagen que China proyecta al mundo. Sobre todo, porque si es cierto que el régimen se ha mostrado como un ejemplo eficaz en la lucha contra el coronavirus, también lo son las fuertes restricciones informativas sobre este. Especialmente, porque ya hay quién asegura que el silenciamiento de los epidemiólogos en diciembre de 2019 y la rápida expansión del virus han trastocado la imagen de Estado tecnocrático altamente eficiente que proyectaba el PCCh (Chaulia, 2020).

4. CHINA Y EL PODER BLANDO

Un elemento recurrente en los manuales sobre sistema político chino es su confusa y oscilante política exterior. Nadie duda de que, por su tamaño geográfico, económico y

geoestratégico, los intereses chinos tienen un carácter global, en particular, si analizamos su expansión económica en África, Latinoamérica e incluso en áreas tradicionalmente asiladas en Asia Central (sobre todo en el caso de Turkmenistán). A pesar de que tradicionalmente China ha mantenido un discurso exterior pacífico (Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica de Mao Zedong), este ha tornado en narrativas agresivas, con acciones pragmáticas y confusas, especialmente en lo relativo a países limítrofes, con los cuales mantiene disputas territoriales.

Desde el año 2001 China ha ido modulando su peso como actor internacional iniciado en la etapa de Jiang Zemin. «Se refuerza la tesis acerca de la búsqueda china de conquistar la supremacía a través en un camino pacífico» (Ross, Álvarez y Toro-Ibacache, 2019, 388). Esta progresiva jerarquización de China en el panorama mundial ha estado fuertemente marcada por elementos internos y regionales. Por un lado, un refuerzo del nacionalismo garantizando la existencia de un ejército fuerte y garantizando su integridad territorial frente a otras potencias expansivas, como Japón. Y, por otro lado, una necesidad de favorecer la multipolaridad y evitar un excesivo peso de Estado Unidos en la región.

Anteriormente señalábamos que las operaciones de influencia en el exterior ya no tienen su sede exclusivamente en Estados Unidos y Rusia. En palabras de Guillem Colom (2020): «China entiende que la información es una herramienta esencial para proyectar el poder nacional, uno de los pilares de la soberanía nacional y uno de los principales activos a proteger para mantener la estabilidad del binomio Estado-Partido» (p. 162). De ahí que los elementos de la política exterior también sean trasladables al campo mediático. Esto explica la importancia de las noticias negativas hacia países occidentales (interior) con un refuerzo del nacionalismo (Chen, Chen y Pérez-Cheng, 2010, 54) y una proyección positiva del propio sistema (exterior) ante audiencias occidentales. Un ejemplo muy significativo son los múltiples vídeos de CGTN en *YouTube* que intentan explicar cómo funciona el sistema político chino mostrando una imagen ineficiente y escasamente meritocrática de los sistemas occidentales. Todas estas estrategias conforman lo que muchos denominan la guerra informativa china (*xinxihua zhanzheng*).

El concepto de guerra informativa engloba prácticamente todos los aspectos relativos a la recogida, análisis, procesamiento y gestión de la información, siendo esta última una variable crucial tanto en el desarrollo de acciones bélicas como en operaciones de debilitamiento de carácter político (Moreno-Mercado, 2017). De ahí que su uso haya sido ligado a otros conceptos asociados a los estudios estratégicos, algunos de rigurosa actualidad, como los de guerra híbrida o conflictos en la zona gris. Sin embargo, en el caso de China encontramos múltiples estrategias de *soft power* que trascienden el complejo político/militar. Estudios, como Junio y Rodrigues

(2020), inciden en el uso del fútbol como herramienta diplomática, o los de Villamizar Lamus (2011), que estudian el peso de la cultura (*wei chi*) y la economía, son algunos ejemplos.

La literatura especializada es tan extensa que realizar un análisis exhaustivo resulta inabarcable. Por supuesto, los análisis que centran su foco en las operaciones de información chinas provienen de diversas disciplinas. De ahí que encontremos estudios que incluyan el *soft power* dentro de las doctrinas chinas clásicas de la guerra (Ding, 2010), derecho internacional (con el cada vez más reducido reconocimiento internacional de Taiwán), relaciones internacionales (Delisle, 2014), ciencia política y sociología (Xi y Worm, 2011). Sin embargo, se podrían señalar una serie de pautas o desafíos a los que China se enfrenta en cuanto a su capacidad de reproducir una imagen internacional favorable a sus intereses.

Primero, en un contexto de expansión y consolidación de poder relativo en el panorama mundial, conjugar el principio de no hegemonía ante contextos cada vez más volátiles e imprevisibles. Segundo, la capacidad china de interiorizar de las lecciones aprendidas de la guerra informativa estadounidense y rusa. Tercero, la reforma política asociada a la reforma económica en un contexto de mayor volatilidad de la información (especialmente relevante las protestas de Hong Kong de 2019). Y, cuarto, la capacidad prospectiva china de abordar cuestiones que, a medio y largo plazo, pueden dañar su imagen internacional, como la crisis medioambiental que vive el país, el fin del crecimiento económico o la gestión de la pandemia del COVID-19.

En definitiva, el presente documento intenta esbozar algunas de las claves político-mediáticas en la que está inmersa China. Son muchas las incógnitas que rodean el futuro de China, especialmente en una sociedad de más de mil millones de habitantes que se mueve hacia una universalización del acceso a la información con un régimen que intenta mantener el *statu quo* del binomio Estado-Partido.

5. ALGUNOS APUNTES FINALES

Como se ha visto a lo largo de este documento, en China se ha configurado un sistema de medios de comunicación complejo y fuertemente intervenido. A lo largo de las presentes líneas se ha intentado configurar una imagen actualizada del complejo político-mediático que envuelve al gigante asiático tanto la esfera interna como en la internacional. Como aportes finales se expondrán una serie de conclusiones y desafíos en torno a estas cuestiones que, a nuestro juicio, serán cruciales.

Primero, el sistema mediático en China y su carácter represivo. Como se ha visto anteriormente la situación de los medios de comunicación en China hace que no podamos hablar de empresas libres al servicio del ciudadano. Naturalmente, el ejemplo de las protestas en Hong Kong demuestra que los ciudadanos pueden obtener y transmitir información política fuera de los cauces controlados y aceptados por el gobierno. Sin duda, la progresiva revolución de internet, en un mundo cada vez más hiperconectado, se ha vuelto un reto para todos los regímenes autoritarios. Será crucial conocer el papel que tienen los medios de comunicación en la necesaria reforma política iniciada por el PCCh hace décadas. Sin embargo, los antecedentes existentes no invitan a pensar en una mayor democratización. A lo largo de la historia, los experimentos llevados a cabo por el Partido se han traducido en escasas reformas de poca apertura, un ejemplo significativo sería el poco poder decisorio de organismos como los comités administrativos de los pueblos.

Segundo, la imagen exterior de China. Las contribuciones empíricas que poseemos, fundamentalmente centradas en estudios de comunicación política y opinión pública, muestran la positiva imagen china en América Latina y África. Sin embargo, este punto podríamos entrelazarlo con el primero ya que la reforma política y la reforma económica parecen ser dos pilares unidos de la mano. La pregunta esencial sería ¿qué ocurrirá si China entra en un proceso de desaceleración económica que reduzca las inversiones en áreas periféricas? Si bien es cierto que China ha implementado medidas de enfriamiento económico desde el año 2003, la posibilidad de una gran recesión como la de los años 1994-1995 podría tener consecuencias bidireccionales. Por un lado, una pérdida de imagen como motor de desarrollo ante sus socios preferentes. Y, por otro lado, una destrucción de la emergente consolidada clase media que podría tambalear una de las columnas vertebrales de las narrativas del PCCh.

Y, finalmente, las estrategias comunicativas chinas hacia el exterior. Hasta el momento la expansión informativa china ha contado con muy buenos resultados en terceros países (Ye, 2017). Por supuesto, la política de no injerencia y resolución pacífica de los conflictos es una baza históricamente jugada por el régimen, bien insertada en su enfoque de guerra informativa. Sin embargo, diversas cuestiones, como el componente personalista de Xi Jinping, los discursos agresivos hacia otras potencias regionales como Japón o la cuestión norcoreana son otros de los desafíos a los que se enfrenta el *soft power* chino. No obstante, las propias características del régimen político con un ciberespacio altamente militarizado y con grandes capacidades tecnológicas (especialmente la clonación de aplicaciones) inducen a pensar la gran capacidad china para emplear técnicas asimétricas que favorezcan sus intereses.

En definitiva, el futuro de China y su acción exterior será crucial para el resto del mundo y especialmente para España dado que en la región de Asia-Pacífico se encuentran varios elementos de vital interés económico, comercial y, por supuesto, para la seguridad nacional y la defensa (Marín-Aís, 2017). Será decisivo el devenir de China en un contexto altamente impredecible que camina fuertemente hacia una universalización general de la información política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALI, A. y BASHAR, H.M. (2019). Representations of China in the Media Global Discourse, *Cross-Cultural Communication*, 15 (2), pp. 19-24.
- ALONSO-GONZÁLEZ, M (2017). Redes sociales para superar la censura informativa: el caso de China y la revolución de los paraguas, *Revista internacional de comunicación*, (28), pp. 1-14.
- BENNETT, L (1990). Toward a Theory of Press-State Relations in the United States, *Journal of Communication*, 40 (2), pp. 103-127.
- BONACHERA-ÁLVAREZ, E (2016). *Proyecto 2.0. The Silent China: China, censura, propaganda y medios de comunicación*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- BREGOLAT, E (2014). *En torno al renacimiento de China*. Lleida: Universidad de Lleida.
- CADEM (2019). *51% cree que a Chile le conviene profundizar relaciones comerciales con China*, <https://www.cadem.cl/prensa/lt-pulso-cadem-51-cree-que-a-chile-le-conviene-profundizar-relaciones-comerciales-con-china/>
- CHAULIA, S (2020). Coronavirus is China's Huge Political Failure, *The Asian Age*, <http://dspace.jgu.edu.in:8080/jspui/bitstream/10739/3354/1/Coronavirus%20is%20China.pdf>
- CHEN, L., CHEN, P y PÉREZ-CHENG, S (2010). La imagen de la Unión Europea y sus países miembros en la prensa oficial china xinhua online: un estudio empírico, *Fonseca, Journal of Communication*, (1), pp. 34-61.
- COLOM, G (2020). La guerra informativa china en la zona gris, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, (891), pp. 160-167.
- DELISLE, J (2014). Taiwan and Soft Power: Contending with China and Seeking Security. J.P. Cabestan y J. Delisle (eds.), *Political Changes in Taiwan Under Ma Ying-Jeou*. Londres: Routledge, pp. 283-313.
- DING, S (2010). Analyzing Rising Power from the Perspective of Soft Power: A New Look at China's Rise to the Status Quo Power, *Journal of Contemporary China*, 19 (64), pp. 255-272.
- EGUIARA-ARRÁZOLA, J (2019). Luces y sombras de la cooperación chino-africana, *Diseño y Tecnología para el Desarrollo*, (6), pp. 105-119.
- FERNÁNDEZ-FERNÁNDEZ, M., FERNÁNDEZ-ALAMEDA, C y TARDIVO, G (2019). Creación de opinión y percepción sobre China en redes sociales occidentales, *Revista de Comunicación*, (18), pp. 117-138.
- FREEDOM HOUSE (2019). *Democracy in retreat*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>
- GARCÍA-MARÍN, J (2013). Panorama de los medios de comunicación en Oriente Medio. I. Álvarez-Ossorio (coord.), *Sociedad civil y contestación en Oriente Medio y Norte de África*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, pp. 159-182.
- HASSID, J (2020). Censorship, the Media, and the Market in China, *Journal of Chinese Political Science*, pp. 1-25.
- HEINE, J (2019). ¿Tocó techo la presencia china en América Latina?, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, (129), pp. 91-93.
- HERMAN, E. y CHOMSKY, N (1988). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Crítica.
- HUANG, Y (2019). *Analysis of Internet Censorship in mainland China (The Great Firewall)*. Lahti: Lahti University of Applied Sciences.

- JORDÁN, J (2018). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales, *Bie3: Boletín del Instituto de Estudios Estratégicos*, (9), pp. 961-1003.
- JUNIOR, E.L. y RODRIGUES, C (2020). Belt, Road and Ball: Football as a Chinese Soft Power and Public Diplomacy Tool. F. Leandro, J. Duarte y A. Paulo (eds.), *The Belt and Road Initiative. An Old Archetype of a New Development Model*. Singapur: Palgrave Macmillan, pp. 61-83.
- MARHUENDA-GARCÍA, F (2012). La libertad de expresión y la ciberrevolución en el mundo árabe, *Revista general de derecho público comparado*, (11).
- MARÍN-AÍ, J.R. (2017). Principales riesgos, amenazas y oportunidades derivados de la región de Asia-Pacífico para la seguridad y el interés nacional de España. F.J. Roldán-Barbero (dir.), *La seguridad nacional en España: Un enfoque geoestratégico*. Madrid: Tirant lo Blanch, pp. 378-427.
- MORENO-MERCADO, J.M. (2017). Evolución histórica de la gestión de la información en conflictos bélicos, *Bie3: Boletín del Instituto de Estudios Estratégicos*, (8), pp. 1030-1052.
- MOSQUERA, M (2019). La imagen de China en el discurso económico de América Latina. Un estudio de frames en la CEPAL, *Relaciones Internacionales*, (56), pp. 137-157.
- OPENNET INITIATIVE (2012). *China report*, <http://access.opennet.net/wp-content/uploads/2011/12/accesscontested-china.pdf>
- REAL INSTITUTO ELCANO (2020). *41º Oleada Brie*, abril 2020, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie41
- REPORTEROS SIN FRONTERAS (2019). *Clasificación mundial 2019*, <https://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/>
- RODRÍGUEZ-WANGÜEMERT, C., RODRÍGUEZ-BREIJO, V. y PESTANO-RODRÍGUEZ, J.M. (2019). The Framing of China on Spanish Television, *Communication & Society*, 32 (3), pp. 123-138.
- ROBINSON, D. y TANNENBERG, M (2019). Self-Censorship of Regime Support in Authoritarian States: Evidence from List Experiments in China, *Research & Politics*, 6 (3), pp. 1-9.
- ROSS, C., ÁLVAREZ, R., y TORO-IBACACHE, L (2019). La agenda china de los estudios internacionales. ¿Quiénes son y de qué hablan?, *Revista UNSCI*, (51), pp. 367-395.
- SÁNCHEZ-ÁLVAREZ, A (2018). Redes sociales y periodismo digital ante la censura en China, *TecCom Studies*, 7, (1).
- SÁNCHEZ-ÁLVAREZ, A (2020). *Análisis del mensaje informativo en China durante la primera etapa de Xi Jinping: aumento de la censura y refuerzo del discurso ideológico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- SOTO, A (2007). El perímetro de la Gran Muralla virtual china, *Boletín Elcano*, 91 (5), pp. 1-5.
- SZMOLKA, I (2010). Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos, *Revista de estudios políticos*, (147), pp. 103-135.
- TORRES-SORIANO, M (2019). A modo de introducción. La tormenta perfecta. M. Torres-Soriano (coord.), *Desinformación: Poder y manipulación en la era digital*. Granada: Comares, pp. IX-XVII.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019). *Corruptions perceptions index 2019*, <https://www.transparency.org/cpi2019>
- VILLAMIZAR-LANÚS, F (2011). El *Soft Power* chino. Un acercamiento, *Revista Enfoques*, 9 (14), pp. 75-88.
- WANG, F.L. y ELLIOT, E.A. (2014). China in Africa: Presence, Perceptions and Prospects, *Journal of Contemporary China*, 23 (90), pp. 1012-1032.
- WE ARE SOCIAL (2019). *Digital 2019 in China*, <https://wearesocial.cn/digital-2019-china/>
- WONG, M.Y. y KWONG, Y.H (2019). Academic Censorship in China: The Case of The China Quarterly, *PS: Political Science & Politics*, 52 (2), pp. 287-292.
- XI, L y WORM, V (2011). Building China's Soft Power for a Peaceful Rise, *Journal of Chinese Political Science*, 16 (1), pp. 69-89.
- YE, P (2017). *La internacionalización de la Televisión Central China (CCTV) en España: un aporte a la diversidad cultural*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- ZHANG, L (2010). The Rise of China. Media Perceptions and Implications for International Politics, *Journal of Contemporary China*, 19 (64), pp. 233-254.

JAPÓN: UNA GRAN ESTRATEGIA PARA UN NUEVO ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

JAPAN: A GRAND STRATEGY FOR A NEW GLOBAL AND REGIONAL ORDER

Borja Llandres Cuesta¹

13 de abril de 2020

RESUMEN

En los últimos 30 años Asia y el resto del mundo han sufrido una serie de cambios políticos, económicos y militares. El ascenso de China ha sido una de las grandes dinámicas que han ido modificando el panorama regional y global. Ante estos cambios la política exterior japonesa ha permanecido en gran medida estática lo que ha ido en detrimento de su posición estratégica. Desde la llegada de Abe Shinzo el gobierno japonés ha dejado de lado la actitud reactiva, adaptándose al nuevo escenario y gestando en su interior una nueva doctrina estratégica que va a sustituir paulatinamente a la “doctrina Yoshida”.

PALABRAS CLAVE: Política exterior de Japón, Gran estrategia, Doctrina Abe, Indo-pacífico, CPTPP².

ABSTRACT

In the last 30 years, Asia and the rest of the world have undergone a series of political, economic and military changes. The rise of China has been one of the greatest dynamics that have changed the regional and global environment. Faced with these changes, the Japanese foreign policy remained largely static and that has been detrimental to its strategic position. Since the arrival of Abe Shinzo, the Japanese government has put aside the reactive attitude, adapting to this new scenario and developing a new strategic doctrine that will gradually replace the Yoshida doctrine.

KEYWORDS: Japan’s Foreign Policy, Grand Strategy, Abe doctrine, Indo-Pacific, CPTPP³.

¹ Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Escuela Diplomática. Abogado
Masters in Diplomacy and International Relations, Diplomatic School. Lawyer.

² *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership.*

³ *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership.*

1. INTRODUCCIÓN

Ya en 2008 Hitoshi Tanaka, presidente del Instituto para la Estrategia Internacional señalaba que «la transformación que está sufriendo el panorama geopolítico regional ha dejado bastante claro que Japón debe reestructurar su política exterior para ajustarse a su nuevo medio ambiente» (Tanaka, 2008, 2). Dos años más tarde volvía a hacer hincapié en que «Japón, más que nunca, necesita una visión estratégica» y añadía que «las naciones en auge se están haciendo más poderosas y vamos a entrar en un futuro en que vamos a depender de su crecimiento económico. Para gestionar eso, Japón necesitará una estrategia diplomática compleja» (Ito, 2010).

Dos años más tarde, sería el primer ministro Abe quien diera una respuesta a esas necesidades estratégicas de Japón. En su discurso ante el *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) Abe declaró su intención de «traer de vuelta a un Japón fuerte, lo suficientemente fuerte como para hacer el bien para la mejora del mundo» dejando claro que «Japón no es, y nunca será, un país de segundo nivel. [...] He vuelto, y Japón también volverá» (*Ministry of Foreign Affairs of Japan*, 2013).

Como veremos a lo largo de esta comunicación, el gobierno japonés ya ha creado y está desarrollando esa gran estrategia que pedía Tanaka y que prometía Abe. La *Visión de un Indo-Pacífico libre y abierto* es la respuesta japonesa a ese cambio que está teniendo lugar en Asia y en el mundo. Para analizarla se va a estructurar la comunicación de la siguiente manera: En primer lugar, haré un breve repaso de la política exterior japonesa desde la Segunda Guerra Mundial seguido de los cambios operados en el escenario global y regional que han empujado a una transformación de la gran estrategia japonesa. A continuación, separaré esta gran estrategia en dos bloques. El primero estará dedicado a la nueva política de defensa desarrollada desde el 2012 para posteriormente desgranar los tres pilares de la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto lanzada por Abe en 2016.

2. LA POLÍTICA EXTERIOR JAPONESA DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El análisis de la política exterior japonesa después de la Segunda Guerra Mundial nos lleva a describir la situación interna y externa en la que se encontraba el país tras el conflicto. En el plano interno Japón se hallaba ocupado por las tropas aliadas, con una población severamente golpeada por la guerra y una economía arrasada por los ataques aliados. En el exterior Japón se encontraba incrustado entre los dos bandos opuestos que se estaban formando, entre un

continente dominado por el comunismo y una potencia marítima lejana pero muy presente en Japón y Asia.

A esta situación tenía que hacer frente el primer jefe de gobierno japonés de la posguerra: Yoshida Shigeru. La transformación que sufrió el país durante el gobierno de Yoshida fue notable. El *Supreme Commander for the Allied Powers* (SCAP) inició un proceso de liberalización de la vida política y económica japonesa, remodelando el sistema mediante una nueva constitución liberal, la desmovilización militar, la liberalización de la economía, el desmantelamiento de los zaibatsus o la reforma agraria. La nueva constitución, en su artículo 9, establecía la renuncia a la guerra como método de resolución de las controversias y al mantenimiento de fuerzas armadas.

Yoshida Shigeru puso nombre a la doctrina que dominaría la política exterior desde entonces. Esta doctrina se basaba en unas premisas simples derivadas de una observación realista de la situación de Japón en 1946. Dada la penosa situación en que se hallaba la población y la economía, la primera misión del gobierno era recuperar el nivel de vida anterior a la guerra. La presencia de tropas estadounidenses y el Tratado de Asistencia Mutua de 1951 liberaba a Yoshida de la necesidad de gastar una parte del presupuesto en armamento y tropas, pudiendo dedicar todos los esfuerzos a reconstruir la economía nacional. Según Kosaka Masataka la “doctrina Yoshida” puede resumirse en tres ideas:

- 1.- Asegurar su seguridad nacional a través de la alianza con los Estados Unidos.
- 2.- Mantener una reducida capacidad de defensa.
- 3.- Gastar los recursos ahorrados por las dos decisiones anteriores en convertir al país en una nación comercial (Kosaka, 1989).

La decisión de Yoshida parecía comenzar a dar sus frutos a partir de los años sesenta con el milagro económico japonés. La guerra de Corea fue un poderoso impulso para la industria japonesa cuyo crecimiento siguió imparable gracias a la planificación gubernamental a través del *Ministry of International Trade and Industry* (MITI). Este crecimiento consiguió colocar a Japón entre las principales economías del mundo hasta llegar a la segunda posición global en 1968 (Hamada, 1996, 7). Aunque progresivamente Japón fue desarrollando sus fuerzas armadas, el descollante desarrollo económico creó un profundo desequilibrio entre el poder económico japonés y su poder militar.

A pesar de este desequilibrio los sucesivos gobiernos no consideraron necesario llevar a cabo una revisión de la “doctrina Yoshida” que, al fin y al cabo, estaba dando los resultados

esperados y deseados. Los acontecimientos internacionales avalaron la correcta decisión de Yoshida: Japón devino una superpotencia económica y su aliado triunfó en la Guerra Fría. Sin embargo, los noventa iban a comenzar mal para Japón. Por una parte, la crisis económica provocó la “década perdida” justo en el momento en que comenzaba el ascenso económico chino. Por otra parte, la guerra del Golfo en la que Japón participó a través de la financiación del esfuerzo militar en lo que se llamó la “diplomacia de la chequera” provocó una serie de críticas en EE. UU. en un momento en que la disolución del bloque soviético privaba de razón de ser a la alianza, lo que hizo temer a Japón un alejamiento estadounidense. La “doctrina Yoshida” comenzaba, pues, a mostrar sus limitaciones ante un escenario muy diferente.

3. UN ORDEN GLOBAL Y REGIONAL EN CONSTANTE CAMBIO

Las presiones externas a las que se enfrenta Japón provienen de cuatro actores: China, EE. UU., la República Democrática Popular de Corea y la República de Corea. Ninguna de las amenazas o incertidumbres que genera cada uno de los actores por sí solas son capaces de explicar un cambio en la estrategia japonesa; sin embargo, cuando los cuatro factores se unen tienen la capacidad de generar un panorama geopolítico terriblemente negativo.

Con el inicio de las reformas económicas promovidas por el Secretario General Deng, China emprendió un camino que iba a situarla en las primeras posiciones de la economía global. En ese camino Japón tuvo un papel importante desde 1978. Tras la normalización de las relaciones, la ayuda oficial al desarrollo japonesa, iniciada por el primer ministro Ohira fue un instrumento decisivo para la modernización del aparato productivo chino y para el comercio bilateral. El liderazgo económico japonés se tradujo en un esfuerzo por integrar a China en las instituciones internacionales promoviendo su entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Takamine, 2012, 141).

A pesar de las esperanzas de una mayor apertura, el Partido Comunista de China no llevó a cabo la democratización y liberalización esperada. Lo que sí provocó ese crecimiento económico fue un aumento del poder militar y político de China levantando sospechas en Tokio, puesto que ese creciente poder llegaba en un momento en el que el nacionalismo chino y los asuntos históricos y territoriales comenzaban a ser elementos clave en la relación bilateral.

El año 2010 fue significativo al producirse el adelantamiento económico de China a Japón y un grave incidente al capturar la guardia costera japonesa un barco pesquero chino en aguas territoriales japonesas provocando un conflicto diplomático. En 2012, la nacionalización de las

islas Senkaku por parte de Japón y la detención de activistas que desembarcaron en las islas provocaron otra oleada de protestas contra Japón y sus empresas en China.

Por otro lado, el aliado tradicional de Japón, EE. UU. está atravesando un periodo de relativo aislacionismo. El “*pivot to Asia*” del presidente Barack Obama no consiguió reducir la incertidumbre de los países asiáticos respecto de la presencia estadounidense en la región. La victoria del actual presidente Donald Trump y sus ausencias en reuniones de la *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) y la *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) han puesto en duda el compromiso estadounidense con sus socios regionales.

Por ejemplo, la retirada estadounidense del *Trans-Pacific Partnership* (TPP) junto con las presiones económicas a las que Trump ha sometido al gobierno japonés para firmar un acuerdo comercial bilateral han hecho aumentar las sospechas de que EE. UU. se está desentendiendo de su aliado y de su compromiso con las normas internacionales y el libre comercio del que depende Japón. Las críticas de Trump sobre el coste de los despliegues y de las bases, así como del desequilibrio de obligaciones entre aliados no ha hecho sino aumentar la incertidumbre en Japón.

A finales de este año se va a producir el inicio de las negociaciones del *Special-Measures Agreement* (SMA). Actualmente Japón financia con 1.600 millones de dólares el SMA y con 175 millones el *Facilities Improvement Program* (FIP). Junto a estos acuerdos, Japón apoya financieramente a las comunidades que albergan las bases con 1.200 millones de dólares anuales y otros 2.000 millones de dólares para reducir el coste del estacionamiento de las tropas (*Congressional Research Service*, 2019). En total el Ministerio de Defensa contabiliza que la financiación japonesa cubre el 86 por ciento del gasto de las bases y de las tropas (Mainichi, 2016). Las negociaciones pueden suponer otra fuente de fricciones en la alianza, sobre todo, si tenemos en cuenta cómo se desarrollaron las negociaciones del SMA entre EE. UU. y la República de Corea. La inestabilidad no puede venir en un peor momento, más aún si le sumamos los acontecimientos que tienen lugar en la península coreana.

Las relaciones entre Corea del Norte y Japón nunca han sido fáciles. A los agravios históricos por la ocupación japonesa se añade la enemistad provocada por estar los países en bloques contrarios durante la Guerra Fría. La diplomacia japonesa intentó a principios de los noventa y de los 2000 activar un diálogo que llevase a una normalización de las relaciones firmando la Declaración de Pyongyang como base de futuras conversaciones, pero el desarrollo del programa nuclear y los lanzamientos de misiles han impedido llevar a buen puerto las conversaciones. Desde que el líder supremo Kim Jong-Un accediera al poder en 2011, los

lanzamientos de misiles y las pruebas nucleares se han acelerado y multiplicado poniendo cada vez mayor presión sobre Japón. En el último *Libro Blanco*, el Ministerio de Defensa considera que «el desarrollo de armas nucleares, [...] plantea una amenaza seria e inminente para la seguridad de Japón» (*Ministry of Defense* [MOD], 2019, 93) lo que ha impedido la normalización de las relaciones bilaterales.

También las relaciones bilaterales con Corea del Sur se han ido deteriorando, particularmente tras la destitución de la presidenta Park Geun-hye en 2017. Park y Abe firmaron un acuerdo en 2015 que ponía fin a las reclamaciones surcoreanas relativas a las mujeres de confort, un obstáculo a las relaciones fluidas entre ambos países. El presidente Moon Jae-In tras asumir el cargo vació de contenido el acuerdo y la decisión del Tribunal Supremo de condenar a varias empresas japonesas al pago de reparaciones por la utilización de mano de obra forzada coreana acabó por empeorar la situación. Un incidente marítimo entre un buque coreano y un avión de reconocimiento japonés puso fin a los ejercicios militares conjuntos y la aprobación de una serie de restricciones japonesas a la exportación de productos básicos para la industria de materiales semiconductores provocó el inicio de un boicot a los productos japoneses. Esto ha repercutido también en las relaciones trilaterales entre Japón-EE. UU.-Corea dificultando la renegociación del *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA) salvado a última hora.

Todos estos factores desestabilizadores externos han justificado la creación de una “doctrina Abe” dirigida a asegurar la posición de Japón en el escenario global y regional y salvaguardar sus intereses nacionales en un escenario cada vez más adverso, alejándose de la doctrina Yoshida. Esta doctrina ha ido gestándose desde 2012 y tiene dos bases: la reforma de la política de defensa y la denominada “*Vision of a Free and Open Indo-Pacific*” (FOIP). Esta visión, se va a constituir en el marco en el cual Japón va a plasmar sus intereses y a través del cual va a intentar modelar el escenario regional siendo lanzada en 2016 durante la *Tokyo International Conference on African Development* (TICAD). En su discurso Abe señaló que «Japón tiene la responsabilidad de promover la confluencia de los océanos Pacífico e Índico y de Asia y África en un lugar que valore la libertad, el Estado de derecho, la economía de mercado, libre de presiones o coacciones y de hacerlo próspero.» (*Ministry of Foreign Affairs of Japan* [MOFA], 2016).

4. UNA NUEVA GRAN ESTRATEGIA

La “doctrina Abe” puede dividirse en dos grandes bloques. Un bloque cuyos objetivos son reforzar internamente la seguridad y la defensa mediante una nueva política cuyo núcleo es la modificación del artículo 9 de la constitución y un mayor gasto militar que sirva de base a una mayor proactividad de las Fuerzas de Autodefensa. El segundo bloque tiene como objetivo crear redes de cooperación y coordinación estratégica con diferentes actores como India, Australia o la ASEAN y fortaleciendo la presencia de Japón como un actor indispensable y comprometido con el Estado de derecho, los derechos humanos o el libre comercio.

De esta manera, se puede observar cómo el núcleo de la “doctrina Abe” está enfocado en la recuperación de la posición de Japón en el nuevo escenario global y regional. Para ello, es necesario la reconfiguración de los presupuestos sobre los que se basaba la “doctrina Yoshida”, estableciendo una hoja de ruta con el objetivo de equilibrar interna y externamente las amenazas que se ciernen sobre Japón.

4.1. La nueva política de defensa de Japón

Uno de los cambios principales es el impulso a uno de los elementos del poder estatal que ha adolecido de un desequilibrio importante: el poder militar. Tras la guerra, la doctrina militar japonesa se denominó “*senshu boei*”, es decir, prohibición de la posibilidad de poseer armas ofensivas como misiles intercontinentales o portaaviones (Midford, 2015). También existían severas restricciones que impedían exportar material militar siguiendo unas directrices promulgadas por los gobiernos de los primeros ministros Sato Eisaku en 1967 y Miki Takeo en 1976 (Tanaka, Tadokoro, 2017, 198). Este último estableció el Concepto Básico de Fuerza de Defensa (*Kibanteki Boeiryoku Koso*) y una directriz que impedía gastar más de un 1 por ciento del presupuesto en defensa (Kousa, 1977).

Los cambios en la doctrina japonesa en materia de defensa se iniciaron en 2013 con el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional y con la publicación de la primera estrategia de seguridad nacional desde la Segunda Guerra Mundial que modificó el enfoque securitario japonés. Las Directrices de Programas de Defensa Nacional (NDPG) y el Programa de Defensa a medio plazo (MTDP) 2014-2019 sirvieron de base para la expansión cualitativa de las Fuerzas de Autodefensa y su adaptación a las nuevas amenazas. No menos importante fue la decisión de eliminar la prohibición de exportación de armas que ha lastrado tradicionalmente al sector de defensa. El retraso acumulado se ha puesto de manifiesto con la pérdida del contrato de venta de submarinos a Australia y las dificultades para conseguir ventas en la India o en los Emiratos

Árabes Unidos en estos últimos años. El núcleo de la nueva iniciativa gubernamental postulaba a Japón como un contribuidor proactivo a la Paz (*Sekkyokuteki Heiwa Shugi*), para lo cual fue necesario introducir una nueva legislación de defensa que permitiese una interpretación más flexible del artículo 9 de la constitución.

La legislación de seguridad y defensa compuesta por dos leyes entró en vigor en 2016 ampliando el margen de actuación de las Fuerzas de Autodefensa y dándoles nuevas funciones como misiones de apoyo logístico, de búsqueda y rescate a fuerzas armadas extranjeras, la participación en operaciones de paz coordinadas internacionalmente fuera del marco de Naciones Unidas, el rescate de ciudadanos japoneses o la inspección de buques. También se reinterpretó el artículo 9 permitiendo el uso de la fuerza bajo tres condiciones: Que tenga lugar un ataque armado contra Japón o contra un país con el que Japón posea una relación próxima, que no haya otro medio a disposición para repeler el ataque y el uso de la fuerza se limite a lo necesario para repelerlo. A pesar de la importancia de los cambios, la prueba crucial para la consolidación de la doctrina Abe va a ser la modificación constitucional que libere a Japón de los frenos de posguerra.

El mayor papel de las Fuerzas de Autodefensa en el planteamiento estratégico japonés va a venir acompañado de la necesaria cobertura presupuestaria. En efecto, desde 2012 el presupuesto de defensa ha ido encadenando ocho años de incremento continuado. El MTDP 2019-23 y las NDPG 2019 han establecido unos objetivos ambiciosos para construir lo que se denomina una Fuerza de Autodefensa Multidominio reforzando los dominios tradicionales con inversiones en el espacio, el ciberespacio y el espectro electromagnético.

El desarrollo de capacidades espaciales japonesas va a ser un elemento esencial dentro de la nueva estrategia de seguridad japonesa. Utilizando las capacidades del sector privado y el desarrollo del sector público, sobre todo tras la creación de la *Japan Aerospace Exploration Agency* (JAXA), el país se ha colocado en la primera fila de las potencias espaciales. Otras partidas importantes dentro del presupuesto irán destinadas a la compra de F-35 modelos A y B, o la remodelación del destructor *Izumo* para poder utilizarlo como plataforma de despegue y aterrizaje de los F-35. También se dedicarán 11.100 millones de yenes al diseño de una nueva aeronave de fabricación propia y 116.300 millones para un sistema de misiles antibalísticos dotado del sistema *Aegis* (MOD, 2019, 439).

4.2. La visión de un Indo-Pacífico libre y abierto

La idea del “Arco de libertad y prosperidad” puede ser considerada como la antecesora de la visión FOIP. Fue presentada en 2006 por el ministro de Asuntos Exteriores Aso Taro y estaba dirigida a «crear un arco de libertad y prosperidad» en «un intento por ampliar el horizonte de las actividades diplomáticas y la situación de Japón» (MOFA, 2007).

Imagen 1 - Arco de libertad y prosperidad



Fuente: Nippon.com

Meses más tarde, Abe, en un discurso ante el Parlamento indio introdujo la idea del acoplamiento entre el océano Índico y el Pacífico señalando que

el Pacífico y el Índico están creando un acoplamiento dinámico como mares de libertad y prosperidad. [...] Nuestros dos países tienen la capacidad -y la responsabilidad- de asegurar que se amplíe más aún y de nutrir y enriquecer estos mares para que se conviertan en mares de aguas totalmente transparentes (MOFA, 2007).

El retorno de Abe en 2012 reactivó la evolución estratégica de Japón mediante el refuerzo de los vínculos con otros socios en la región como EE. UU., India o Australia a través del concepto de “Diamante de seguridad democrática” formado por Japón y estos tres países siendo el último paso en la evolución antes del lanzamiento de la visión FOIP. Mediante la construcción de este vasto y complejo espacio geopolítico que va desde las costas orientales de

África hasta las occidentales de América, Japón pretende apuntalar el orden liberal que ha sido la base de la prosperidad y la seguridad japonesa y modelar el orden regional. Los tres pilares que van a dotar de consistencia al FOIP serán los siguientes:

- 1.- Promoción y apoyo al Estado de Derecho, libertad de los mares y libre comercio.
- 2.- Promoción de la prosperidad económica.
- 3.- Compromiso con la paz y la seguridad.

Además, el FOIP tiene el objetivo de constituirse en una red de seguridad en el caso de que el escenario global y regional se torne extremadamente peligroso para Japón. De esta manera, al profundizar en las relaciones políticas, militares y económicas con múltiples actores Japón está buscando alternativas en el caso de que se dé el peor escenario posible, es decir, que los Estados Unidos no quieran o no puedan mantener por sí mismos el orden internacional. Por ese motivo, Japón ha considerado que sus intereses estarán mejor resguardados si promueve otras asociaciones estratégicas y abandona las políticas de dependencia exclusiva de EE. UU.

El gobierno de Abe ha buscado fortalecer los vínculos en materia de promoción del Estado de derecho y la libertad de los mares con varios actores del Indo-Pacífico como India, Australia o la ASEAN. Con India las relaciones en materia militar son cada vez más estrechas. En su última visita a India, los primeros ministros Abe y Modi establecieron la Visión 2025 para una Asociación especial estratégica y global para conseguir la paz y la prosperidad en la región del Indo-Pacífico y en el mundo basado en un compromiso con un orden estable, pacífico, equitativo y abierto. Para lograr este orden han intensificado su cooperación con la firma del Acuerdo para la transferencia de equipamiento de defensa y de tecnología, un acuerdo sobre medidas de seguridad para la protección de información militar clasificada y se está discutiendo la firma de un acuerdo para la adquisición y prestación de servicios que permitiría la utilización conjunta de las bases militares.

En lo que respecta a Australia, los vínculos con Japón datan de principios de los noventa reforzándose durante la década de los 2000 ante la percepción de riesgos geopolíticos relativamente similares y ante las similitudes políticas entre los dos países que crearon amplios espacios de cooperación política y económica. No sólo las relaciones bilaterales se fortalecieron sino también las trilaterales con la creación del Diálogo Estratégico Trilateral entre Japón, Australia y los Estados Unidos. La firma de los acuerdos para la adquisición y prestación de servicios y sobre la seguridad de la información, en 2010 y 2012 respectivamente, llevaron a actualizar la relación bilateral al nivel de asociación estratégica especial en el año 2014.

Dentro de la nueva gran estrategia de Japón el sudeste asiático tiene también un papel importante. Superando el marco bilateral, el pasado noviembre, durante la reunión de ministros de defensa de la ASEAN y Japón se relanzó una iniciativa ya existente en la región denominándola Visión de Vientiane 2.0. Esta estrategia pretende reforzar los vínculos con los países del sudeste asiático que se han convertido en una frontera estratégica para Tokio. La iniciativa tiene tres grandes pilares, a saber:

1.- Establecimiento de tres principios de cooperación: “cooperación de corazón a corazón, “cooperación adaptable y duradera” y “cooperación igualitaria y libre”.

2.- Introducción del concepto de resiliencia para apoyar la centralidad y unidad de la ASEAN.

3.- Impulsar la sinergia entre la perspectiva de la ASEAN sobre el Indo-Pacífico y el FOIP de Japón.

Una de las bases sobre las cuales opera la estrategia japonesa es el mantenimiento de la libertad de navegación y la apertura de las líneas de comunicación marítimas de las que tanto depende la economía japonesa. A tal efecto, el gobierno japonés ha promovido en varios foros internacionales los tres principios de la libertad en el mar:

1.- Establecer y aclarar las reclamaciones marítimas en base al derecho internacional.

2.- No usar la fuerza o la amenaza para impulsar las reclamaciones.

3.- Buscar la solución de las controversias de forma pacífica.

Estos tres principios son una respuesta a la estrategia china dirigida, por una parte, a controlar el mar de la china meridional de la que depende casi una tercera parte del comercio mundial y el aprovisionamiento energético japonés y, por otra parte, a la reclamación de las islas Senkaku (islas Diaoyu para China).

Dentro del pilar de cooperación y seguridad, la mayor capacidad operativa de las Fuerzas de Autodefensa se ha plasmado en una cooperación en materia de asistencia humanitaria y reducción de desastres con países como Maldivas, Sri Lanka o Tailandia y cooperación y apoyo a la seguridad marítima con países de la ASEAN como Vietnam o Filipinas con la donación y venta de patrulleras para facilitar el control de sus aguas territoriales. El pilar de la cooperación en seguridad y defensa ha provocado la creciente presencia japonesa en Oriente Medio y en el Cuerno de África debido a los fuertes intereses en la estabilidad y en el flujo ininterrumpido del comercio. El elemento esencial en esta región ha sido la construcción en 2011 de una base

militar propia en Yibuti que ha sido recientemente expandida (la primera base de Japón en el extranjero desde la guerra).

4.2.1. Japón y la prosperidad en el Indo-Pacífico

El segundo pilar del FOIP está centrado en la prosperidad económica del Indo-Pacífico. Para Japón la estabilidad del orden económico internacional, la consolidación del libre comercio y el desarrollo económico de sus vecinos ha sido siempre una prioridad, más aún desde el retorno de Abe y su política denominada “*Abenomics*”. Sin embargo, las tendencias proteccionistas, los ataques al libre comercio y a los esquemas multilaterales han despertado en Japón la necesidad de convertirse en un líder en materia de libre comercio en el Indo-Pacífico.

El ejemplo más claro de esta nueva disposición de Japón de apuntalar las bases económicas globales y regionales lo encontramos en la renegociación del *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* (CPTPP). Hay que recordar que el TPP fue prácticamente anulado por la decisión estadounidense de retirarse del acuerdo. Sin embargo, el gobierno japonés, percibiendo la importancia de mantener en vigor el acuerdo, decidió seguir adelante y buscar apoyos para continuar con un acuerdo renovado modificando algunas de sus cláusulas. Finalmente, el acuerdo entró en vigor en diciembre de 2018 con once países⁴ cuyas economías forman el 13.5 por ciento de la economía global. Dos razones justifican el interés japonés. La primera es su economía fuertemente internacionalizada con empresas integradas en las cadenas de valor globales siendo ésta un poderoso incentivo para conformar áreas de libre comercio y para promover la inversión de Japón en sus socios comerciales. Además, el gobierno japonés ha considerado que para superar los desafíos a los que se enfrenta la economía como el progresivo envejecimiento, la reducción de la productividad o la baja demanda nacional es necesario abrir la economía al exterior para relanzar el crecimiento económico en las próximas décadas. La segunda razón, no menos poderosa, es el temor a que el escaso apoyo de EE. UU. al libre comercio pueda dejar la puerta abierta a China para que exporte su modelo económico al resto de Asia y cree las instituciones que vayan a regular el comercio en el siglo XXI.

Este mismo apoyo al multilateralismo en materia comercial se ha podido comprobar en las negociaciones del *Regional and Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) que agrupa a la ASEAN+6⁵. En las negociaciones del acuerdo Japón siempre intentó, y consiguió, que la participación en el acuerdo se extendiese a India, Australia y Nueva Zelanda con el objetivo de

⁴ Australia, Brunei, Chile, Canadá, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam

⁵ China, Japón, India, Corea, Australia y Nueva Zelanda

incluir a países próximos política y económicamente y con el fin de diluir la presencia de China en el acuerdo. La salida de India del acuerdo el pasado diciembre supuso un golpe para Japón que ha intentado traer a India de vuelta a las negociaciones y a la firma del tratado, convirtiéndose así en un actor indispensable en los acuerdos multilaterales en Asia.

Junto con el comercio internacional, otra área en el que Japón está marcando el paso es en materia de infraestructura. La inauguración de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda mostró la voluntad china de marcar la agenda en materia de infraestructuras y de construcción institucional con las ramificaciones políticas que ello conllevaba, es decir, un aumento de la influencia china en Asia.

Para evitar que el déficit de infraestructuras y las necesidades de financiación de los países acaben abriendo la puerta a China para que exporte su modelo de desarrollo económico, Japón ha desarrollado un pilar dentro del FOIP que ofrece una alternativa a la financiación de Pekín basada en una serie de principios básicos a la hora de prestar y construir las obras de infraestructura. En 2016 el gobierno Abe decidió lanzar la Asociación para una Infraestructura de Calidad haciendo hincapié en proyectos donde primase la calidad y la cantidad en vez de la cantidad sobre la calidad. La iniciativa despertó el interés de otros actores como EE. UU o Australia que en 2018 firmaron un memorándum para impulsar proyectos en el Indo-Pacífico basados en unos principios que garantizaran la calidad de las inversiones, la apertura de los proyectos, la transparencia, la eficiencia económica y la sostenibilidad de la deuda con el fin de promover el desarrollo económico sostenible de las comunidades locales.

Para ello Japón ha aumentado considerablemente la financiación dirigida a la ayuda al desarrollo en Asia dando un papel cada vez más importante a la *Japan International Cooperation Agency* (JICA) y al *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) como canales de financiación y de ejecución de proyectos de infraestructuras. Junto con la financiación del *Asian Development Bank*, el gobierno japonés pretende movilizar 110.000 millones de dólares para cubrir la falta de infraestructuras en Asia, promoviendo un modelo de ayuda sostenible y abierta.

Japón ha utilizado el último G-20 celebrado en Osaka para promocionar los principios de la cooperación japonesa y posicionarse como un creador de normas y estándares internacionales. De hecho, la aplicación de estos estándares ya se está realizando en aquellas obras con participación de la inversión japonesa como es el caso del tren de alta velocidad Mumbai-Ahmedabad, el desarrollo de los puertos de Sihanoukville y de Mombasa, la construcción de

punto para el paso del ferrocarril sobre el río Januma o la Zona Económica Especial de Thilawa.

Con el fin de consolidar los avances realizados en materia de política de defensa y de buscar socios y apoyos a sus iniciativas, Abe ha desarrollado una frenética actividad diplomática superando al resto de dirigentes japoneses en viajes internacionales. Esta “diplomacia a través de una perspectiva panorámica del globo” (*chikyuugi wo fukan suru gaiko*) es un requisito indispensable para la gran estrategia de Japón basada en un papel más activo en el escenario internacional (Kantei, 2016).

Un ejemplo de esa mayor presencia tuvo lugar durante la última crisis entre EE. UU. e Irán donde Abe ejerció un papel de mediador, recibiendo al presidente Rouhani en Tokio y visitando Arabia Saudí, E.A.U. y Omán. Siguiendo con su estrategia de mantenimiento de la paz y la estabilidad y la libertad de navegación Japón procedió a enviar un destructor y dos aviones de patrulla marítima a la región.

Un actor que ha recibido gratamente los esfuerzos japoneses en materia de libre comercio, promoción del Estado de Derecho o financiación de proyectos de infraestructura de calidad ha sido la UE. Los vínculos entre la UE y Japón se han reforzado notablemente en el último año tras la firma de varios acuerdos políticos y económicos. El acuerdo de asociación estratégica está destinado a establecer un compromiso de ambos actores para la defensa del multilateralismo, el Estado de Derecho, la democracia, el respeto por los derechos humanos, los mercados abiertos y el comercio justo. El acuerdo de asociación económica pone en práctica esos principios creando la mayor zona de libre comercio del mundo entre la UE y Japón. Finalmente, la asociación UE-Japón para la conectividad sostenible y la infraestructura de calidad pretende aplicar los principios anteriormente mencionados en los Balcanes occidentales, en el Indo-Pacífico, África y en Asia central dando una alternativa a la financiación proveniente de China.

5. CONCLUSIÓN

Al igual que a Yoshida Shigeru, al primer ministro Abe le ha tocado dirigir al país en un periodo caracterizado por una extremada complejidad en el ámbito exterior. La “doctrina Yoshida” que guió los destinos de Japón durante la Guerra Fría parece haber agotado su utilidad en el nuevo escenario. Este requiere de una mayor presencia de Japón en todos los ámbitos y a todos los niveles a través de lo que Abe ha venido a llamar “diplomacia a través de una

perspectiva panorámica del globo”. A través de este nuevo enfoque Abe pretende tender puentes y tejer una red que apunte la relevancia de Japón en el escenario global y regional.

Teniendo en cuenta que la seguridad del país y de sus ciudadanos y la prosperidad de su economía dependen del mantenimiento del orden global y regional que permitió la elevación de Japón de un Estado arrasado por la guerra a una superpotencia económica, el gobierno japonés se ha embarcado en una necesaria reconfiguración de su doctrina estratégica modificando progresivamente las bases de la “doctrina Yoshida”. Dentro de esta reconfiguración ha sido importante el liderazgo del primer ministro Abe cuya estabilidad en el cargo durante los últimos nueve años ha permitido el cambio progresivo y continuo de la visión estratégica japonesa, que necesitaba desde hace tiempo estabilidad política en el cargo de primer ministro para desarrollarse de forma efectiva.

Todas las acciones que hemos visto a lo largo de la comunicación están dirigidas a aumentar la autonomía de Japón en el ámbito internacional. En otras palabras, la nueva gran estrategia apunta a un papel reforzado de Japón que entiende que ya no puede ser un espectador reactivo sino que debe tomar la iniciativa en numerosos ámbitos en los que no puede depender de terceros países para defender sus intereses. En materia de seguridad y defensa, sin descuidar la alianza estadounidense, el impulso a las Fuerzas de Autodefensa de Japón lanza una señal inequívoca de que la independencia sólo vendrá tras aumentar sus capacidades militares. En materia económica el gobierno japonés ha puesto un especial énfasis en situarse como un defensor del libre comercio impulsando y modelando los acuerdos multilaterales que responden a las necesidades de su economía. En otros ámbitos como la libertad de navegación o la cooperación en proyectos de infraestructura el liderazgo y el impulso japonés deja claro el compromiso de Japón con un orden cuya estabilidad ha aportado grandes beneficios al país.

Esta nueva trayectoria que se puede calificar como una “doctrina Abe” es la evolución natural de la “doctrina Yoshida”. Hay dos factores que pueden acabar consolidando la emergencia definitiva de una nueva doctrina estratégica denominada “doctrina Abe”. En primer lugar, la capacidad del gobierno de sacar adelante la reforma de la constitución en lo que queda de mandato a Abe hasta septiembre de 2021 para afianzar su legado. En segundo lugar, la actitud que tenga el próximo primer ministro japonés respecto a las reformas continuando o no por el sendero marcado ante los desafíos geopolíticos a los que se enfrenta Japón. De ello depende que éste pueda convertirse tal y como deseaba Abe Shinzo en su libro “*Hacia un país hermoso*” (*Utsukushii Kuni he*) en una nación verdaderamente independiente (*Jiritsu Suru Kokka*), soberana y con un estatus de gran potencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- HAMADA, K. (1996). Japan 1968: A reflection point during the era of the economic miracle. *Center discussion paper n° 764*. Economic Growth Center. Yale University.
- KOSAKA, M. (1989). Nihon Gaiko no Bensho. En Tadashi Aruga, Shigeaki Uno, Shigeru Kido, Yoshinobu Yamamoto, Akio Watanabe (eds.). *Koza Kokusai Seiji*, vol. 4. Tokyo: Tokyo Daigaku Shuppankai. p. 299.
- KOUSA, N. (1977). Meikakuka Sareta 'Kibanteki Boeiryoku Koso' –'Boei Keikaku no Taiko' no Tokucho to Kadai. *Kokubo*, 26.
- MIDFORD, P. (2015). Senshu Bōei kokufuku no senryaku: Nihon no anzenhoshō o dō toraeru ka. *Social Science Japan Journal*, vol. 18(1). Oxford University Press. p. 112-115.
- TAKAMINE, T. (2012). Japan's Development Aid to China. The Long-Running Foreign Policy of Engagement. Routledge.
- TANAKA, H. (2008). Defining Normalcy: The Future Course of Japan's Foreign Policy. *East Asia Insights Toward Community Building*. Vol. 3 No. 1
- TANAKA, A; TADOKORO, M. (2017). The 1980s: The decade of neoliberalism. En M. Iokibe y T. Minohara, (eds.), *The History of US-Japan Relations: From Perry to the Present*. Palgrave Macmillan. p. 193-213.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2019). *Japan-U.S. Relations: Issues for Congress*. CHANLETT-AVERY, E.; MANYIN, M.; WILLIAMS, B.; CAMPBELL, C.; CIMINO-ISAACS, C. https://www.everycrsreport.com/files/20191001_RL33436_a2895e6c8713626541f58de916e27dfe44f05649.pdf
- ITO, M. (2010, 31 de diciembre). DPJ's diplomatic weakness all too evident, *Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2010/12/31/national/dpjs-diplomatic-weakness-all-too-evident/>
- KANTEI (2016). Report by Prime Minister Shinzo Abe on His Recent Overseas Visits to the Plenary Session of the House of Representatives, https://japan.kantei.go.jp/97_abe/diplomatic/201601/1215568_11026.html.
- MAINICHI (2016). How much does Japan pay to host U.S. military forces? <https://mainichi.jp/english/articles/20160530/p2a/00m/0na/017000c>
- MINISTRY OF DEFENSE (2019) Defense of Japan. Part I, Security environment surrounding Japan. Section 3, Korean Peninsula. p. 93.
- MINISTRY OF DEFENSE (2019) Defense of Japan. Part IV: Core Elements Comprising Defense Capability, etc. Chapter 2 Measures on Defense Equipment and Technology. Section 5 Defense Equipment and Technology Cooperation, p.439.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (2007) On the "Arc of Freedom and Prosperity" An Address by H.E. Mr. Taro Aso, Minister for Foreign Affairs on the Occasion of the 20th Anniversary of the Founding of the Japan Forum on International Relations, Inc., <https://www.mofa.go.jp/policy/pillar/address0703.html>
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (2007) "Confluence of the Two Seas" Speech by H.E.Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (2013) Japan is Back, https://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/us_20130222en.html
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN (2016) Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development, https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html

INSURGENCIA *LOW-COST*.

LA AMENAZA Y SUS CONTRAMEDIDAS

LOW-COST INSURGENCY. THE THREAT AND ITS COUNTERMEASURES

Juan Pablo de Anca Cuesta¹

Enrique Arias Gil²

17 de septiembre de 2020

RESUMEN

La insurgencia *low-cost* supone una modalidad nueva y diferente con respecto a la insurgencia tradicional. Se trata de un híbrido entre movimiento social e insurgencia organizada. Un tipo de conflicto de baja intensidad y alta frecuencia, enfocado especialmente sobre otros actores no estatales como son el mercado y la sociedad civil; afectando a la opinión pública a través del factor psicológico, como es la acumulación de estrés por hostigamiento continuo. El objeto de estudio de este análisis corresponde a este fenómeno, así como a las diferentes contramedidas propuestas para contrarrestarlo de igual forma; poniendo especial énfasis en el trascendental rol de la guerra en red, memética y psicológica (1), la anarquía organizada (2), la inteligencia horizontal (3), la sociedad híbrida (4), la formación de las fuerzas de seguridad (5) y la reforma del modelo policial (6).

PALABRAS CLAVE: Insurgencia *low-cost*, sociedad líquida, revoluciones de color, sociedad híbrida, inteligencia horizontal.

ABSTRACT

The low-cost insurgency is a new and different modality with respect to the traditional insurgency. It is a hybrid between social movement and organized insurgency. A type of conflict of low intensity and high frequency, focused especially on other non-state actors such as the market and civil society; affecting public opinion through the psychological factor, such as the accumulation of stress due to continuous harassment. The object of study of this analysis corresponds to this phenomenon, as well as to the different countermeasures proposed to counter it in the same way; placing special emphasis on the transcendental role of netwar,

¹ Juan Pablo de Anca Cuesta es Policía Nacional, Máster en dirección de Sistemas de Información (USAL), Experto en Análisis de Inteligencia (UAM), Graduado en Relaciones Internacionales (URJC) y coordinador de Una Policía para el Siglo XXI.

² Enrique Arias Gil es Doctor en Seguridad Internacional (IUGM), Máster Universitario en Dirección Internacional de la Seguridad y la Protección Civil (UEM-IEDE), Experto Profesional en Cultura y Religión Islámicas (UCJC-JIE) y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UCM).

memetic and psychological warfare (1), organized anarchy (2), horizontal intelligence (3), hybrid society (4), the training of security forces (5) and the reform of the police model (6).

KEYWORDS: Low-cost insurgency, liquid society, colour revolutions, hybrid society, horizontal intelligence.

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para diseñar operaciones realistas en el terreno a partir de las amenazas es necesario saber cómo se organizan, qué las motiva y cuáles son sus propósitos a corto plazo. Por otro lado, las amenazas del siglo XXI son aquellas propias de una sociedad postmoderna, de servicios y en continua disolución, en la que los viejos paradigmas políticos, económicos y sociales han pasado a formar parte de la memoria colectiva.

Las diferentes variables que han producido estos poderosos cambios estructurales son las siguientes: la cuarta revolución industrial (1), la crisis existencial del Estado (2), la desafección con la democracia representativa (3), el cambio de mentalidad (4), la sociedad en red (5), los refugios identitarios (6), la aparición del precariado (7), los recortes sociales (8), los procesos migratorios (8), la transculturización en occidente (9) y la cultura organizacional distribuida (10), con nuevas motivaciones y propósitos.

Estas variables estarían «sumiendo a la humanidad en un caos propio de las épocas de transición», como afirmarían los expertos en terrorismo Mathieu Guidère y Nicole Morgan en su obra *Manual de reclutamiento de Al Qaeda* (2006) (Guidère y Morgan, 2009, 289). Un caos en que «el papel de los actores no estatales está en auge, como consecuencia del proceso de difusión de poder desde el Estado de vuelta a la sociedad», como afirmaría el analista en Relaciones Internacionales Enrique de Vega González (De Vega González 2016, 9 de septiembre, 12). ¿Por qué? Básicamente, como afirmaría el politólogo John Mueller, porque,

En ciertos aspectos, la institución de la guerra está claramente en declive (...) Las guerras entre países desarrollados se han vuelto tan raras e improbables, que bien pueden ser consideradas como obsoletas, si no obsoletas. También parecen estar en declive las guerras internacionales en general, las guerras civiles convencionales, las guerras coloniales y las guerras civiles ideológicas (Avilés Farré, 2013).

Según el experto en terrorismo, el Dr. Luis de la Corte, ante el declive de la institución de la guerra clásica, «en este nuevo escenario global todos los conflictos y agresiones de índole internacional enfrentarán a rivales muy desiguales: serán conflictos asimétricos» (De la Corte, 2006, 167). Fenómenos que, como señala el analista en Seguridad y Defensa, Jesús Manuel Pérez Triana, «tendrán cada vez más como escenario las ciudades». Según Triana, esto se deberá, fundamentalmente, a dos motivos: «la creciente urbanización de la población mundial»

(1) y «la concentración en grandes zonas urbanas» (2). Por ello, tal y como afirma el analista español, «el entrenamiento en combate urbano habrá de ser más realista y emplear complejos de edificios que simulen al menos un barrio o un pueblo» (Pérez Triana, 2018, abril, 14-22).

Nuestro objeto de estudio es la “insurgencia *low-cost*”, que supone un desafío dadas las características que lo confieren. Es un híbrido entre movimiento social e insurgencia organizada. Un fenómeno líquido, de bajo coste, urbano y adaptativo englobado como un subtipo realista de guerra asimétrica. Responde al modelo VUCA: *volatility, uncertainty, complexity, ambiguity* (Yarger, 2006) que describe las principales características del escenario de seguridad internacional tras la Guerra Fría³.

En primer lugar, nos encontraríamos ante un subtipo de guerra asimétrica, ya que como se observará más adelante, la insurgencia *low-cost* cumple numerosas de sus características. Así, según el polemólogo y politólogo Jorge Verstrynge Rojas, la aparición de la guerra asimétrica es «un paso más en la totalitarización de la guerra», cuyo fin es «la explotación de las debilidades del adversario»; ya que ésta «va referida a la diferencia de poderío y no a una cuestión de reglas», siendo «el destino natural del asimétrico el buscar la eficiencia a través de la alternativa», con el objetivo de, provocar que el sostenimiento del conflicto no resulte rentable al adversario. O sea, de «intentar una victoria indirecta», buscando inhibir «al adversario, reduciendo (...) su voluntad de combatir». En definitiva, «la guerra asimétrica busca explotar en condiciones de desigualdad de poder las debilidades del adversario: haciendo uso de reglas, estrategias y tácticas bélicas diferentes» (Verstrynge, 2007, 103-105, 109 y 117).

Por otro lado, la insurgencia *low-cost* diverge del concepto de guerra híbrida y de guerra de color (su condicionante previo), ya que como afirmaría el analista político Andrew Korybko,

La guerra híbrida es caos. Empieza como un virus que altera el sistema social del Estado objetivo, y si sus enjambres y vanguardia [de la revolución de color] (...) no pueden tomar el poder (...) después se inicia la verdadera guerra no convencional. La guerra híbrida teoriza que el conflicto existente en cuestión es una revolución de color fabricada externamente, y que la guerra no convencional puede iniciarse encubiertamente casi tras el comienzo de la revolución de color para actuar como un multiplicador de fuerza (Korybko, 2015, 40, 84-90).

De este modo, el concepto propuesto, supone una modalidad diferente con respecto a la insurgencia tradicional; ya que, si la tradicional ataca objetivos estatales, la insurgencia *low-cost* interviene de modo irregular sobre actores no estatales (mercado y sociedad civil), pretendiendo impactar en la opinión pública a través de factores psicológicos como son las

³ Yarger, Harry R. *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book On Big Strategy* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2006), 17.

emociones básicas señaladas por el Dr. Paul Ekman (Ekman y Friesen, 1980, 1125-1134) a través de las redes sociales.

Para comprender la insurgencia *low-cost*, debemos atender a las técnicas de golpe de Estado clásicas, muchas de ellas aplicadas a las guerras de color. Ya que como señalaría Vítora Guevara en la edición española de 2009 de la obra *Técnicas de golpe de Estado* (1931) del famoso revolucionario italiano,

Si como afirma Malaparte, “el golpe de Estado es más una cuestión técnica que política”, ante una lectura actual de su libro cabe pensar que los neogolpistas se han adaptado a los tiempos y, es de temer, porque la propaganda ha dado paso al marketing, la toma de los centros de poder al control de las redes sociales, la diatriba desde el púlpito a la perorata en *Twitter*, la aniquilación física al descrédito público. Lo que no ha cambiado es el miedo a las consecuencias.

Por lo anteriormente referido, partiremos de la premisa que para saber cómo defender un Estado de un proceso insurgente hay que saber primero cómo destruirlo, pues como afirmaría el revolucionario italiano, «el problema de la conquista y de la defensa del Estado moderno no es un problema político, sino técnico» (Malaparte, 2009, 35). Técnicas que los modelos policiales deberían integrar para aplicar a escenarios que ya son un hecho.

2. DEFINICIÓN

La guerra moderna es ante todo mediática y psicológica (...) El campo de batalla se ha tornado mental y las derrotas son en gran parte derrotas políticas.

ILLICH RAMÍREZ SÁNCHEZ, “CARLOS EL CHACAL”⁴

De insurgencia *low-cost*, es todo aquel ataque iterativo de baja intensidad y alta frecuencia sobre objetivos civiles dentro de contextos urbanos que se basa en una secuencia de hostilidades continua. Pretende el desgaste psicológico y material más que la destrucción, mientras que sus acciones buscan obtener ventaja competitiva frente al Estado, para conquistar un propósito mayor “gota a gota”, reduciendo su frecuencia a cambio de concesiones negociadas. Como estrategia de negociación es “Max-Min” o “puerta en la cara” y responde al principio de reciprocidad de Cialdini⁵, explotando el síndrome de la indefensión aprendida⁶ del fuerte frente al débil para no dañarlo, que tiene lugar como resultado de la acumulación de estrés por hostigamiento. De este modo, la propaganda victimista inducirá a un Estado democrático a evitar el uso de la fuerza y a hacer concesiones para evitar ser acusado de autoritario.

⁴ Verstrynge, 2005, 116.

⁵ Cialdini, Robert. *Influence: The Psychology of Persuasion*. 1984.

⁶ Seligman y Maier, 1967. Indefensión aprendida.

3. MARCO INTERPRETATIVO

Para entender la insurgencia *low-cost* es necesario emplear modelos analíticos complejos. En la gestión de proyectos hay variables como el alcance (1), los tiempos previstos para cada entrega (2), los costes (3), los recursos humanos (4) o los recursos necesarios en cada fase (5).

Añadiremos variables de escenario estático o dinámico (6), macro o micro según el tamaño (7); capacidades logísticas, técnicas y financieras de los actores (8); puntos de apoyo y centros de gravedad (9); además de motivaciones intrínsecas e extrínsecas de los partícipes (10). También existen modelos binarios de potencial analítico como la concentración y la dispersión (11), que permite identificar entidades y eventos concentrados o espaciados en el tiempo y el territorio. O la frecuencia y la intensidad relativa a las iteraciones y el impacto de una acción o cada cuanto tiempo tiene lugar (12).

Por otro lado, es importante señalar que el estudio de los fenómenos sociales es cualitativo y complejo, ya que hay una parte incierta y aleatoria que obliga a atender al detalle para prever los efectos mariposa (Lorenz, 1963, 130-141) producidos por la erosión continua de los agentes del caos (Sole y Manrubia, 2001); como es el caso de los Comités de Defensa de la República (CDR), quienes supondrían un ejemplo paradigmático de insurgencia *low-cost*.

Partiendo de los conceptos anteriores, se ha aplicado como filtro la teoría de la sociedad líquida del Dr. Zygmunt Bauman (Bauman, 2003), autor que pone de manifiesto las asimetrías internacionales naturales del actual orden global capitalista. Para los teóricos neomarxistas como Bauman, la guerra asimétrica es un efecto natural del capitalismo, mientras que, por el contrario, según defienden numerosos polemólogos de diferentes escuelas, la asimetría ha existido siempre en cualquier escenario de conflicto en que hubiere una desigualdad estratégica, táctica, de medios y, sobre todo, un recurso a la alternativa como necesidad *sui generis*⁷.

No obstante, según Bauman, la sociedad postmoderna se caracteriza por ser cortoplacista e inmediata (1), desarraigada (2), desestructurada (3), en continua búsqueda de experiencias (4), ansiosa de renovación (5) y sin compromiso (6). A partir de este conjunto de características propias de la sociedad actual, es de donde parte el concepto de insurgencia *low-cost* propuesto en el presente artículo⁸.

⁷ Véase Verstrynge, 2005, 177-178 y Verstrynge, 2007, 193-198, en relación a las acciones de las *Werewolf* alemanas realizadas entre los años 1944 y 1947.

⁸ Concepto desarrollado por primera vez por el Subinspector de Policía Nacional Juan Pablo de Anca Cuesta. Véase Anca Cuesta, 2019, 20 de noviembre.

4. CARACTERÍSTICAS

4.1. Orientación a corto plazo

El cortoplacismo es flexible y ambiguo porque se puede integrar en las operaciones de gran alcance y también se puede dissociar de éstas. Por ejemplo, en contextos sociales en que los activistas no están entrenados, prima la motivación sobre la disciplina y el cortoplacismo facilita la participación de un mayor número de activistas. Aunque sin disciplina no hay proyectos, la motivación es “el fuego que prende la mecha”. Por tanto, el papel de la motivación es sustancial; puesto que, en determinados contextos, existen muchos potenciales participantes con un bajo compromiso y se priorizan aquellos proyectos cuyos resultados son más inmediatos y en los que el rol de la disciplina es propio de participantes más capacitados y comprometidos.

Los CDR catalanes, los *gilets jaunes* y los *gilets noirs* en Francia o los movimientos *Black Lives Matter* y *Antifa*, todos ellos, responden a este principio. Grupos insurgentes que harían uso de dos elementos fundamentales de toda guerra asimétrica, como son la «ausencia de plazos» (1) y el «factor inmediatez o la vuelta cuerpo a cuerpo» (2) (Verstrynge, 2007, 114-115); poniendo especial énfasis en las relaciones de cooperación entre los miembros (3)⁹, cambiando la estrategia definida por la acción directa (4), adaptándose a la circunstancia frente a seguir una agenda (5) y ejerciendo manifestaciones violentas y acciones de forma iterada o en serie (6).

4.2. Desarraigo continuo

Los participantes no están necesariamente involucrados en el movimiento, pero se implican por sentimiento comunitario. Individuos que combaten en un escenario donde no están legitimados para demandar derechos frente a una autoridad que, a ellos, directamente, no les ataca. Todo ello, en la línea de los *Black Block* antifascistas o en el emergente movimiento de los *gilets noire* o “chalecos negros”; grupos de inmigrantes organizados para defender su situación de ilegalidad frente al Estado de Derecho francés, presentándose como un movimiento de autodefensa legítimamente constituido. Ejemplos de desarraigo mezclados con insurgencia en que la vinculación es comunitaria.

La falta de arraigo es un concepto extenso referido a la movilidad de sus actuaciones; las cuales no se centran en una zona concreta en que se hacen fuertes, sino que tienen lugar sobre un territorio extenso en que se desarrollan diferentes actividades. Unas más leves y otras más

⁹ El movimiento CDR explota la necesidad de integración en una comunidad, su frase: “Las calles serán siempre nuestras”, es un llamado al sentido comunitario y a la lucha.

duras, sobre objetivos civiles como autopistas o redes ferroviarias en unos casos, en otros objetivos estatales como comisarías de policía. Cada escenario se adapta a una modalidad de operaciones que permite a los “chicos de las sonrisas” invocar a la democracia de día para manifestarse pacíficamente e invocar a la lucha durante la noche, para transformarse en los “chicos de las capuchas” y destruir el mobiliario urbano.

La falta de arraigo es facilitada por las redes sociales y permite sincronizar actividades en diferentes puntos, aumentar la frecuencia de las operaciones y atraer a activistas a la misma causa con perfiles diferentes. La insurgencia *low-cost* se encuadraría, así, en un fenómeno líquido, flexible y de consecuencias, en ocasiones, imprevisibles, pues como afirmaría De la Corte, «cuanto más descentralizada es una organización [o red], más miembros suyos participan en el proceso de toma de decisiones, las diferencias de estatus son menores y la comunicación circula en todas las direcciones con superior fluidez» (De la Corte, 2006, 282-283). O, como afirmaría el analista Andrew Korybko, en referencia a las revoluciones de color, una serie de movimientos «amorfos y difíciles de predecir» (Korybko, 2015, 37).

Predomina, también, la búsqueda de lo dinámico sobre las estructuras fijas (1) y lo disperso frente a lo concentrado (2). Esto permite lanzar varias operaciones simultáneas sobre diferentes objetivos con diferentes propósitos, mejor que concentrar los esfuerzos en una sola. Con tal fin hace falta mantener posiciones abiertas y puntos de observación fijos.

Por otro lado, “vivir la experiencia” es una motivación predominante de los fenómenos *low-cost*, como lo es propio en la actual sociedad de consumo. *Apple* o *Samsung* venden la experiencia de desempaquetar el nuevo *smartphone*, al igual que la propaganda yihadista recluta adeptos a través de los videojuegos para invitar a su público-objetivo a tener una experiencia de combate real; mientras que las redes *low-cost* ponen énfasis en el papel de “vivir la experiencia”. De este modo, hacen atractiva la idea de participar en un evento “único” que podría suponer un punto de no retorno. En resumidas palabras: la experiencia unida a la pertenencia comunitaria refuerza una idea, por eso paga el doble un cliente de *Starbucks* que uno de una cafetería normal. Así, la lógica capitalista contiene un componente de persuasión que no desaprovechan los fenómenos *low-cost*, ya sea viajar en *Ryanair* o vivir una experiencia antisistema.

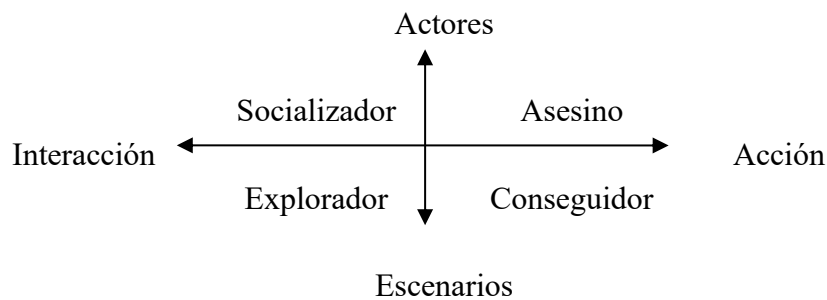
No obstante, la recompensa de la experiencia a corto plazo es emocional. A medio plazo se pretende la integración en un colectivo con un propósito social, a menudo altruista. Y a largo, es el propósito de sumergirse en el nihilismo más autodestructivo posible. De esta forma, la

experiencia es volátil y evolutiva emocionalmente para quien la elige, y estresante para quien la sufre.

4.3. Perfiles según motivación

No se puede hablar de un solo perfil de insurgente o de cliente de *Ryanair*, al igual que en el campo del antiterrorismo. Así, la teoría de la gamificación (Bartle, 1996, 19) diferencia entre cuatro perfiles aplicables tanto para el activismo digital, como para el activismo insurgente. Se trata de un modelo formado por cuatro perfiles: *el asesino*, *el explorador*, *el socializador* y *el seguidor*. Los dos primeros perfiles se orientan a la acción, mientras que los dos últimos a la interacción.

Esquema 1. Clases de jugador de Bartle (Bartle, 1996, 19)



- El asesino es extrovertido y dominante, quizás el más agresivo, y está motivado por competir y derrotar a toda costa.
- El explorador tiene pensamiento sistémico, se enfoca en los procesos y vínculos. Aspira a agregar nueva información sobre el sistema para incorporarla a su cosmovisión.
- El socializador está orientado a la relación. Pretende alimentar su necesidad de integración a través de la cooperación y valora menos las operaciones.
- El seguidor quiere éxito a corto plazo en tareas sucesivas a cambio de una recompensa continua. Le motiva más ganar que relacionarse.

4.3. Baja intensidad, alta frecuencia

El insurgente *low-cost* necesita un rival débil, no le interesa destruirlo, ya que no busca obtener el poder (y la responsabilidad). Por el contrario, pretende sostener el conflicto e infligir continuas derrotas al rival a través del desgaste continuo. Con ello, busca provocar una hiperactivación sostenida durante el máximo tiempo posible que aumente el nivel de estrés e induzca a cometer acciones erráticas para documentarlas. Algo propio de las operaciones

psicológicas, pues como defiende Korybko, éstas «pueden convertirse en el arma estratégica y operacional dominante», especialmente cuando «las noticias en televisión pueden convertirse en un arma operacional más poderosa que las divisiones blindadas» (Korybko, 2015, 17).

De este modo, actuar con baja intensidad y alta frecuencia permite al activista aplicar el ciclo de Deming (Deming, 2013), más conocido como *Plan-do-check-act* (PDCA) y aplicar la lógica de la “Acción-reacción-decisión”; quien, antes de realizar la acción, habrá puesto a prueba la respuesta de los agentes responsables de reaccionar ante el ataque. En finanzas esto se denomina test de estrés y en ciberseguridad de test de penetración. En todo caso, es un primer contacto de prueba durante la segunda fase del ciclo de Deming, que pretende identificar debilidades con el fin de explotarlas en la fase de acción.

5. ESTRATEGIAS DE BAJO COSTE CONTRA LA INSURGENCIA *LOW-COST*

*El Príncipe de Maquiavelo era seguramente más conservador
que un tory de los tiempos de la reina Victoria.*

CURZIO MALAPARTE¹⁰

5.1. Sociedades híbridas

Si en la guerra híbrida el Estado hace uso de fuerzas convencionales y no convencionales, siendo el centro de gravedad un segmento de la población-objetivo, por sociedad híbrida¹¹ se entiende el relativo opuesto a guerra híbrida: sociedades resilientes y autosuficientes en materia de securitaria que, por su propia voluntad y actuando en red, hacen uso de medios convencionales o no convencionales frente a una amenaza interna o externa, siendo el centro de gravedad un determinado segmento de una población-objetivo.

Desde esta perspectiva, se defiende la necesidad de complementar los sistemas centralizados con sistemas distribuidos desarrollando las capacidades de inteligencia horizontal que facilite la transferencia de conocimiento, de modo que se trascienda el actual plan nacional de reserva

¹⁰ Véase Malaparte, 2009, 78.

¹¹ Sociedad híbrida es un concepto propio de las ciencias sociales que describe la ampliación de los espacios físicos a través de los virtuales. En polemología es usado por primera vez por el comandante estadounidense William J. Nemeth en 2002, en su obra *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare*. En ésta, el comandante describe a la sociedad híbrida (poniendo como ejemplo a la sociedad chechena) como toda aquella en la que las normas sociales tradicionales se combinan con las normas y tecnologías emergentes propias del nuevo milenio.

de inteligencia; buscando, con ello, que todo ciudadano se involucre en materia de seguridad y defensa¹².

Ello implicaría, no solo un cambio de paradigma organizacional, sino, también, rechazar el concepto de ciudadano como elemento pasivo y de mero consumidor, rentabilizándolo como un recurso estratégico y activo por y para los intereses de los estados frente a las potenciales crisis que se sucedan.

Estrategia que hoy en día ni está activa ni está en desarrollo, pues estos potenciales activos, en este momento, no se encuentran entrenados ante cualquier eventual acontecimiento, sea cual sea su naturaleza. Por ello, se defiende el trascendental papel de la instrucción en formación cívico-militar a una parte de la población formada por voluntarios, preparados para su activación en caso de crisis y la evolución del modelo policial basado en operaciones, hacia uno inteligente basado en gestión del conocimiento y el desarrollo de sus capacidades de inteligencia. Esto no es asunto baladí, ya que las amenazas en red deben ser combatidas en red, pues la supervivencia futura de los estados dependerá de ello. No obstante, para ello sería primero menester que el ciudadano entienda la cultura de defensa como un sistema de organización eficiente y no como algo hostil. Mientras que, por otro, implicaría involucrar a las estructuras policiales periféricas para la recolección y tratamiento de datos, orientados a operaciones sobre el terreno a corto plazo.

Finalmente, es importante señalar las tres principales medidas asimétricas preventivas de Verstrynge Rojas: «utilización racional de los recursos de los que se disponen y puedan ser vitales para el país amenazado» (1), «utilización de los recursos antes mencionados para acelerar la independencia nacional [así como] (...) la constitución de reservas estratégicas en la materia y dispersión y ocultación de las mismas» (2) y «reforzar militarmente el país [preparándolo] para la guerra asimétrica (3)» (Verstrynge, 2007, 249-251).

5.2. La comunicación como arma

Como señala Verstrynge, en materia de guerra asimétrica, «tendremos que acostumbrarnos a escenarios en los que la comunicación como arma cobrará un papel fundamental». Un tipo de guerra, para el que los Estados occidentales no se encuentran suficientemente preparados «y para los que no hay ni mucho menos fácil defensa». La tesis de Verstrynge sostiene, citando al

¹² Para más información sobre el concepto de inteligencia horizontal, véase el subcapítulo “*La inteligencia horizontal como cambio de paradigma en la lucha contra el terrorismo: hacia una sociedad resiliente y en red*”, en Arias Gil, 2019: 162-171.

terrorista internacional Ilich Ramírez Sánchez (“Carlos el Chacal”), que «los conflictos modernos dan cada vez más cabida a la dimensión psicológica de masas, [siendo] la guerra moderna (...), ante todo, mediática y psicológica» (Verstrynge, 2005, 116-117).

Por otro lado, es importante destacar que los procesos de transculturización y de reorganización de los vínculos sociales y de los sentimientos de identidad se traducen (a nivel individual) en la neutralización parcial del miedo. Asunto que tampoco es baladí, dado que inhibir el miedo a través de este proceso incrementa la voluntad de vencer e inhibe la voluntad de victoria del adversario. Luego aumenta la competitividad.

En resumen, el futuro de la insurgencia *low-cost* y su forma de contrarrestarla, dependerá de la comunicación (1), de la dimensión psicológica otorgada al escenario de conflicto (2) y de la transculturación (3); generando segmentos poblacionales menos manipulables, más resilientes y con menos posibilidades de sufrir el efecto inhibitor del miedo.

5.3. El tiempo, el alcance y los costes

Esta triada permite abordar la gestión de proyectos y también de la seguridad. Los tiempos de respuesta y la consecuencia han de ser inmediatos, los plazos de ejecución han de ser cortos para acelerar un proceso de mayor alcance o paralizarlo. Pues no sería realista buscar resultados a largo plazo si las variables son tan numerosas que se pueden escapar al control y la incertidumbre es tan alta que hay que aceptarla.

El alcance forma parte de los modelos basados en el caos. De este modo, hay que crear modelos operativos que permitan diferenciar entre lo inmediato, lo próximo y lo lejano, así como lo imprescindible, lo necesario y lo accesorio. Esto implica concentrar los recursos de manera asimétrica sobre fenómenos con mayor impacto y no de manera lineal sobre todo el escenario, ya que los enfoques LEAN en la gestión de proyectos también funcionan así.

Los costes han de ser directos más que indirectos (1) y su plazo corto (2)¹³. Cuanto más tarde en llegar la consecuencia, mayor es el éxito de la insurgencia *low-cost*.

5.4. Movilidad entre *hotspots*

Ha de ser acotada. Ello, aplicado a los disturbios de octubre de 2019 en Barcelona, consistiría en limitar el tránsito entre la plaza de Urquinaona y la Plaza de Cataluña o entre la Plaza de Cataluña y Las Ramblas, obligando a circular a la muchedumbre por canales controlados entre

¹³ En respuesta al cortoplacismo y la iteración continua.

esos puntos. Por otro lado, cerrar las estaciones de metro próximas es un añadido más eficaz que tomar posiciones fijas para controlar los lugares de concentración de activistas.

5.5. Modelar antes de controlar

Las capacidades del activista son heterogéneas, pero se pueden modelar. Hay capacidades operativas de anonimato como las capuchas, las bragas o las mascarillas, que brindan una oportunidad de camuflaje. Mientras que, por otro lado, hay capacidades logísticas, como un pico de una obra que permite romper baldosas para emplearlas como instrumento arrojado.

También hay capacidades de transporte urbanas o interurbanas o capacidades financieras. Éstas últimas no tienen que ser necesariamente dinero en metálico, pero sí pueden ser medios de pago que pueden ser identificados y vinculados a quien los porta, porque tal vez el titular no sea el sujeto identificado en caso de existir financiación externa.

5.6. Desarticular los puntos de apoyo.

Esta táctica a nivel organizacional puede ser más eficaz que actuar directamente sobre los centros de gravedad. Un punto de apoyo puede estar parado en un lugar donde todo el mundo se mueve, y está observando patrones para informar del momento oportuno de lanzar una acción. Un centro de gravedad perderá el equilibrio y fracasará en sus operaciones si se neutraliza con un bajo coste a los puntos de apoyo que sostienen sus operaciones.

5.7. Influir en las motivaciones

Las motivaciones son gestionadas a través de la comunicación y, para ello, existe la necesidad de dominar el relato con hechos y consecuencias que lo soporten. De este modo, es fundamental asociar o disociar el estímulo que induce a la acción individual (1), el incentivo que pretende alcanzar a corto plazo (2) y su expectativa ideal y su sistema de valores (3), a través de los diferentes ejemplos que nos ha legado la historia de la guerra psicológica.

En el caso de los CDR, esto consistiría, por ejemplo, en intentar vincular los actos cometidos por “los chicos de las capuchas” con los argumentos de “los chicos de las sonrisas”. La imagen de un contenedor ardiendo con un argumento democrático tendría un fuerte impacto. O vincular los actos violentos a la imagen de sus líderes, con el fin de desvirtuar el anonimato y ponerle cara a un vehículo ardiendo o a un establecimiento asaltado. Estos mensajes se podrían proyectar sobre fachadas y pantallas con un gran efecto visual, distorsionando las creencias individuales del activista anónimo buscador de experiencias que forma parte de la masa.

También tendría un fuerte un impacto psicológico proyectar la imagen de líderes políticos de carácter local o global sobre una fachada en el lugar donde se están manifestando¹⁴, vinculada a un mensaje despectivo como “obedeced, borregos”, “soy vuestro amo” u “os estoy vigilando”. Mensajes que por otro lado impactan sobre la sensibilidad individual.

En definitiva, operar de forma heterogénea sobre los diferentes perfiles de jugador señalados en el *epígrafe 4.3*: de modo que un “killer” no perciba un escenario de competición y la opción de competir (1), un “explorador” perciba que no hay nada por descubrir (2), un “socializador” no encuentre opciones de reconocimiento (3) y que un “conseguidor” no perciba que existe alguna clase de incentivos (4). Así se producirá el desistimiento.

5.8. Concentración y dispersión de la amenaza

Para neutralizar los fenómenos de insurgencia *low-cost* en entornos urbanos se considera fundamental concentrar las estructuras distribuidas (1) y dispersar las estructuras concentradas (2), ya sean entidades como grupos y personas, activos o recursos.

El efecto de la concentración y dispersión sobre la amenaza es trascendental. Tal es el efecto conseguido por el confinamiento (concentración) de individuos en su domicilio para evitar la dispersión de una pandemia distribuida (1) o el efecto conseguido por la dispersión de activos de una empresa en bancarrota para reducir pérdidas (2).

5.9. Control de los puntos de entrada y salida

El acceso y tránsito entre los puntos de concentración o *hotspots* debe estar monitorizado y controlado, más que el propio núcleo de la muchedumbre. Éstas son actividades de baja intensidad y alta frecuencia (o constantes) que han de ser compensadas con actividades policiales discontinuas (o variables) de alta intensidad y baja frecuencia. Tómese como ejemplo el control de accesos a un estadio de fútbol.

Las segundas (alta intensidad) son actividades concentradas en tiempo y espacio, y no deben ser ejecutadas por agentes fatigados tras muchas horas de trabajo, ya que el descanso es la clave de la alta intensidad. De un agente que pasa doce horas de servicio no se puede esperar que, bajo el efecto de la fatiga, reaccione adecuadamente ante operaciones *hit & run* que pretenden dispersar grupos o sofocar acciones violentas. Por ello, mantener una reserva descansada para el final de un evento de orden público, también es recomendable.

¹⁴ Véase, como ejemplo, el experimento que realizaron investigadores israelíes en 2016 en una pequeña ciudad del centro de Israel, donde se concentraba gran parte del voto ultraderechista. En Salas, 2016, 14 de octubre.

5.10. Neutralizar la continuidad

Si no hay continuidad en las acciones, desaparece la frecuencia, y los activistas tendrán que aumentar la intensidad de sus actos, asumiendo mayores riesgos y costes. Ello desincentivará a seguir operando y aislará a los núcleos más radicales frente al resto, rompiendo así el carácter “democrático”, anónimo y participativo de la insurgencia *low-cost*.

5.11. Exposición pública

Quien opera en condiciones de anonimato y se camufla en el colectivo para cometer sus acciones debe ser neutralizado (1), individualizado y disociado del colectivo (ej. tratarlo de “trastornado”) (2) y expuesto pública y mediáticamente (3).

La exposición pública ha de suponer un riesgo a asumir para potenciales insurgentes con una reputación que perder o que pongan en peligro la reputación de su empresa y su puesto de trabajo. Crear asimetrías ante la opinión pública permite emitir el mensaje de que la insurgencia *low-cost* no es democrática ni socialmente aceptable.

5.12. Emplear la lógica asociativa

Al igual que funciona la disociación frente a la opinión pública, también puede funcionar la lógica de la asociación de elementos asimétricos para equipararlos dentro de un mismo nivel organizativo; de modo que se dote de relevancia interna al individuo más insignificante y se perjudique la reputación de quien ejerce el liderazgo, provocando la implosión o desaparición paulatina del fenómeno. Imputar el ánimo de lucro a los líderes frente sus seguidores para deslegitimarlos, también se ha demostrado debilitador.

5.13. Neutralizar el ciclo de Deming.

Para ello es necesario no emitir señales, facilitar que la contrainteligencia actúe preventivamente y no operar de forma reactiva. Es necesario desarrollar una estructura de inteligencia distribuida a nivel de todas las unidades policiales, con capacidad para ofrecer tanto inteligencia operativa, como prospectiva, contrainteligencia y *red teams* con la capacidad de transmitir e implementar las lecciones aprendidas.

6. CONCLUSIONES

La insurgencia clásica y la *low-cost* aplican la teoría del caos, pero el caos se modela para reducir la incertidumbre y transformarlo en un sistema de anarquía organizada, como ocurre

con la disidencia controlada, convirtiéndolo así en un fenómeno que sea beneficioso tanto para actores estatales como no estatales. Así, como defiende el Dr. Aleksandr Dugin,

El orden está identificado con la racionalidad, el caos ha pasado enteramente a ser un concepto puramente negativo, un sinónimo de irracionalidad, de oscuridad, y de necesidad. Pero también es posible aproximarse a este problema de otro modo, en un sentido menos exclusivista. Y entonces, el caos se descubrirá ante nosotros como una instancia no opuesta al orden, sino precedente a su tensa expresión lógica. El caos no es un sinsentido.

(...) Si una situación caótica (conflicto, disturbio, colisión, etc.) surge de modo natural o artificial, es necesario aprender a controlarlo, esto es, dominar el arte de la moderación del caos. A diferencia de las estructuras ordenadas, los procesos caóticos no se prestan a la lógica directa, pero esto no significa que no la tengan en absoluto. El caos tiene su lógica, pero es más compleja y extensa que los algoritmos de los procesos no caóticos (...) Desde el punto de vista de la aplicación geopolítica, bien puede convertirse en uno de los instrumentos [más] efectivos (Dugin, 2016, 167-168).

Por lo anteriormente referido, se insiste en la premisa inicial de este artículo de que, para saber cómo defender un Estado de un proceso insurgente hay que aprender primero cómo destruirlo de la misma forma. Por ello, ante futuribles amenazas asimétricas, consideramos, como afirmaría Malaparte, que «los sistemas policiales [tradicionales] (...) no bastan ya para defender el Estado contra la técnica insurreccional moderna» (Malaparte, 2009, 137).

Para defenderlo, es necesario comprender primero que saber conquistar o defender un Estado es un arte que no todo actor estatal o no estatal conoce en profundidad (1), que la asimetría solamente se puede combatir con mayores dosis de asimetría (2) (Arias Gil, 2019, 276) y que, para transitar desde el orden al caos y del caos al orden, hace falta gestionar la anarquía que se encuentra en un segmento intermedio (3).

Por ello, insistimos, citando de nuevo a Malaparte, que «el problema de la conquista y de la defensa del Estado moderno no es un problema político, sino técnico» (Malaparte, 2009, 35). Y que para ser resilientes frente a amenazas asimétricas emergentes como la insurgencia *low-cost*, se considera imprescindible estudiar en profundidad las técnicas de los asimétricos (1), formar en ellas a las Fuerzas de Seguridad (2) y comenzar a aplicarlas en escenarios operativos que puedan servir de campo de pruebas para mejorar las capacidades y flexibilidad del Estado ante este tipo de amenazas (3).

Para finalizar es necesario explicar que el fracaso a menudo viene por la falta de integración del orden estratégico, el táctico y el operativo de manera fractal. Las estrategias en la prevención y respuesta frente a los fenómenos de seguridad se centran en un escenario y plazo superiores, esto significa que su dimensión es sobre los “qué”, “dónde” y “cuándo”.

En las operaciones, estas variables se aplican a un escenario inmediato sobre los “quién”, o aquellos sujetos que pueden representar una amenaza. Transponer la estrategia a las operaciones sin pasar por la fase táctica y sin delegar en los operativos o ejerciendo una dirección directa

sobre éstos sin conocer la opinión técnica de los responsables de ejecutar las instrucciones, será garantía de fracaso y obligará a emplear la mentira para construir una “verdad oficial” adaptada a la teoría. Por ello, la clave siempre estará en integrar la ejecución dentro de la planificación.

No obstante, aplicar según qué medidas preventivas y reactivas y cuáles no, plantea un problema legal y de ética democrática; por lo que la ponderación de las circunstancias, las ventajas y los riesgos es siempre necesaria. Así, como plantea el propio Malaparte,

El problema del Estado no es ya solamente un problema de autoridad: es también un problema de libertad. Si los sistemas policiales se revelan insuficientes para defender el Estado contra un eventual intento [golpista] (...), ¿a qué medidas puede y debe recurrir un gobierno sin poner en peligro la libertad del pueblo? He aquí los términos en los cuales se plantea el problema de la defensa del Estado en casi todos los países (Malaparte, 2009, 260).

7. BIBLIOGRAFÍA

- ANCA CUESTA, J.P. (2019, 20 de noviembre). “Cómo combatir a los CDR”. Disponible en <https://policiasiglo21.wordpress.com/2019/11/20/como-combatir-a-los-cdr/>
- ARIAS GIL, E. (2019). *Los actores individuales: un fenómeno terrorista emergente*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y Fundación Universitaria Española.
- Avilés Farré, J. (2013). *La daga y la dinamita: Los anarquistas y el nacimiento del terrorismo*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Bartle, R. (1996). Hearts, Clubs, Diamonds, Spades: Players Who suit MUDs, *Journal of MUD Research* 1, 1, 19-42.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De La Corte, L. (2006). *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Deming, W.E. (2013). *Calidad, Productividad y Competitividad: la salida de la crisis*. España: Díaz de Santos.
- De Vega González, E. (2016, 9 de septiembre). Comprender el poder para entender la seguridad en el siglo XXI. Documento de Opinión del IEEE 93/2016.
- Duguin, A. (2016). *Geopolítica del mundo multipolar*. Tarragona: Ediciones Fides.
- Ekman, P. y Friesen, W.V. (1980). Facial signs of emotional experience, *Journal of Personality and social psychology*. 39 (6), 1125-1134.
- Korybko, A. (2015). *Guerras híbridas: la aproximación adaptativa indirecta al cambio de régimen*. Tarragona: Ediciones Fides.
- Lorenz, E.N. (1963), Deterministic Nonperiodic Flow, en *Journal of Atmospheric Sciences*, 20 (2), 131-141.
- Malaparte, C. (2009). *Técnicas de golpe de Estado*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Pérez Triana, M. (2018, abril). El futuro urbano de la guerra irregular, en *Revista Ejército* n.º 924, 14-22.
- Sole, R. y Manrubia S.C. (2001). *Orden y caos en sistemas complejos*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Verstrynge, J. (2005). *La guerra periférica y el islam revolucionario: Orígenes, reglas y ética de la guerra asimétrica*. Madrid: El Viejo Topo.
- Verstrynge, J. (2007). *Frente al Imperio (Guerra asimétrica y guerra total)*. Madrid: Ediciones Foca.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- SALAS, J. (2016, 14 de octubre). El peculiar experimento que logró moderar a 'halcones' israelíes, https://elpais.com/elpais/2016/10/10/ciencia/1476098835_203140.html

RUSIA Y SU REFORMA MILITAR: EL RESURGIMIENTO COMO GRAN POTENCIA

RUSSIA AND ITS MILITARY REFORM: THE RESURGENCE AS A GREAT POWER

Alberto Guerrero Martín¹

7 de septiembre de 2020

RESUMEN

El breve conflicto de Georgia del año 2008, a pesar de haberse terminado con una victoria de Moscú, mostró las graves carencias de sus Fuerzas Armadas. Además, los intentos de expansión de la OTAN en el espacio postsoviético y la amenaza que este hecho suponía para Rusia, impulsaron una importante reforma militar cuyos resultados no tardaron en aparecer. En Ucrania y Siria las Fuerzas Armadas rusas han conseguido éxitos militares y han sorprendido a Occidente, devolviendo el prestigio perdido a su poder militar y rehabilitando a Rusia como gran potencia en el concierto internacional. Este hecho ha motivado también que la retórica del Kremlin frente a Occidente se haya hecho mucho más ofensiva que durante las dos primeras décadas de vida de la Federación Rusa.

PALABRAS CLAVE: Federación Rusa, Fuerzas Armadas, OTAN, modernización, Vladimir Putin.

ABSTRACT

The brief conflict in Georgia in 2008, despite ending with a Moscow victory, showed the serious shortcomings of Russia's armed forces. In addition, NATO's attempts to expand in the post-Soviet space and the threat that this fact posed for Russia, prompted an important military reform, the results of which were not long in coming. In Ukraine and Syria the Russian armed forces have achieved military successes and surprised the West, restoring lost prestige to their military strength and rehabilitating Russia as a great power in the international arena. This fact has also caused the Kremlin's rhetoric to become more offensive against the West than during the first two decades of the Russian Federation's life.

KEYWORDS: Russian Federation, Armed Forces, NATO, modernization, Vladimir Putin.

¹ Doctor en Historia Contemporánea (UNED).
PhD in Contemporary History (UNED).

1. INTRODUCCIÓN

Durante la Guerra Fría las Fuerzas Armadas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fueron el instrumento principal para el mantenimiento de su estatus como gran potencia. Su tamaño las hacía las mayores del mundo, desplegando en los años ochenta más de cinco millones de soldados, con un ejército de más de 200 divisiones, cuatro flotas navales y un impresionante arsenal nuclear¹. En los noventa, durante la presidencia de Boris Yeltsin, se emprendieron las primeras reformas, tendentes a reducir el elevado número de tropas y a una reestructuración de las unidades. No obstante, las prioridades rusas fueron otras, relegándose la cuestión militar y dejándose a un lado «el intenso enfrentamiento estratégico Este-Oeste» (Pardo de Santayana, 2018, 2). Las tímidas reformas emprendidas en esa etapa se continuaron a la llegada de Vladimir Putin al poder. La diferencia radicó en que Putin «preparó financieramente el camino para un importante rearme» (De Haas, 2011, 5).

Desde comienzos del presente siglo se ha asistido a los constantes esfuerzos del Kremlin por hacer de Rusia una gran potencia. Empeños dificultados en muchas ocasiones por los Estados Unidos (EE. UU.) y sus aliados, pero que no han evitado que sus Fuerzas Armadas se hayan convertido en un eficiente instrumento de su política exterior. Clave en este proceso ha sido el presidente Putin, quien ha conseguido restaurar el estatus de Rusia como gran potencia en el escenario internacional, ya que desde su llegada al poder en el año 2000 se marcó como prioridad la reforma militar de las Fuerzas Armadas.

Con Putin en el poder los gastos en Defensa aumentaron considerablemente. En el año 2019 Rusia era el cuarto país que más invertía en sus Fuerzas Armadas, con 65 000 millones de dólares, cifras solo superadas por EE. UU., China e India, respectivamente. En el terreno europeo los gastos en Defensa rusos eran los más altos. No obstante, debido a los actuales problemas financieros, son cifras inferiores a las obtenidas entre 2013 y 2017, cuando llegaron a alcanzar los 82 576 millones de dólares en 2016².

Entre 2008 y 2012 se llevó a cabo una ambiciosa reforma del Ejército, siendo ministro de Defensa Anatoli Serdiukov y presidente Dmitry Medveded. Uno de los principales objetivos fue abandonar las movilizaciones masivas de la Guerra Fría aprovechando la elevada población

¹ PALACIOS, M. (2018). La desintegración de las Fuerzas Armadas soviéticas, http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-desintegraci%C3%B3n-de-las-fuerzas-armadas-sovi%C3%A9ticas#_ftnref6

² Datos obtenidos de SIPRI, disponible en <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2020/russias-military-spending-frequently-asked-questions>

de la URSS. Sin embargo, a partir de su colapso en los años noventa, su población se vio considerablemente reducida, no llegando a los 150 millones de habitantes en la actualidad y sufriendo una disminución demográfica permanente desde entonces. La reforma de Serdiukov acabó con este sistema y redujo las unidades del Ejército, que sufrieron una reorganización más racional. Se logró así pasar de un ejército de 1.3 millones de soldados cuando Putin alcanzó el poder a los aproximadamente 900 000 actuales. También se redujo el elevado número de oficiales, mejorándose la proporción entre soldados y estos.

Las reformas militares puestas en marcha en Rusia han creado unas Fuerzas Armadas más profesionales y con mayor capacidad combativa que las que este país tenía tras el final de la Guerra Fría, como se ha podido demostrar en Ucrania y en Siria, pero también han tenido unas consecuencias estratégicas respecto a las relaciones entre la Federación Rusa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Las actuaciones rusas en estos dos países desconcertaron a los analistas occidentales, quienes pensaban que sus Fuerzas Armadas eran ineficaces. Primero sorprendieron en Ucrania, donde emplearon «la guerra híbrida rápida y bien coordinada que combinó la subversión y la infiltración con el despliegue de tropas para conseguir una ventaja militar temprana». A continuación, vino la anexión de Crimea. En cuanto a Siria, país por el que desde 2015 han pasado miles de soldados y oficiales, fue la primera vez que Rusia desplegó tropas fuera de sus fronteras desde la caída de la URSS (Gressel, 2015, 2).

Estos éxitos militares no se podrían entender sin las reformas emprendidas desde 2008, en muchos casos no lo suficientemente apreciadas por Occidente. Las mejoras alcanzadas por las Fuerzas Armadas rusas y la eficacia en su empleo son el elemento clave que permite decir que Rusia se ha convertido en una gran potencia. A ello habría que añadir «su pertenencia al Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente con derecho a veto» (Pardo de Santayana, 2018, 2).

2. NECESIDADES DE REFORMA: DE LA ERA YELTSIN A LA GUERRA DE GEORGIA DE 2008

El colapso de la URSS supuso una serie de desafíos para el nuevo Ministerio de Defensa ruso, como fue el problema de las armas nucleares. Respecto a las fuerzas convencionales, se repatrió a los cerca de medio millón de soldados desplegados entre Hungría, Checoslovaquia, Polonia y Alemania³. Rusia se encontró con unas Fuerzas Armadas más pequeñas y con nuevos desafíos estratégicos en una nueva era alejada de la bipolaridad presente durante la Guerra Fría.

³ La estructura militar soviética desapareció en marzo de 1991, antes de la caída de la URSS. El grueso de las tropas desplegadas en los antiguos satélites comunistas estaba en Alemania, donde había 380 000 soldados (Ruiz, 2010, 154).

Los gastos militares sufrieron además unos importantes recortes, que no se recuperarían hasta la primera década del siglo XX. El suministro de los sistemas de armas más modernos acabó paralizándose, mientras que la industria militar heredera de la era soviética logró sobrevivir vendiendo su armamento más puntero en el extranjero. Como indicaba un libro publicado en 2017 por la *Defense Intelligency Agency* (DIA), titulado *Russia military power. Building a military to support great power aspirations*, todo ello contribuyó a esa imagen popular en los noventa de unas Fuerzas Armadas «con barcos oxidados al lado de muelle, pilotos incapaces de volar y oficiales pluriempleados para poder llegar a fin de mes» (DIA, 2017, 8-11).

La reducción del personal fue muy importante, pasándose de unos cuatro millones de soldados en 1990 a poco más de un millón en el año 2000 (De Haas, 2011, 10). Entre la desaparición de la URSS y la promulgación de la Constitución de 1993, la política militar estuvo en manos del ministro de Defensa Pavel Grachov, quien creó el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), redujo 500 000 efectivos de las Fuerzas Armadas y potenció la organización periférica de los mandos (Ruiz, 2010, 154). Los gastos de defensa se desplomaron y el prestigio de la profesión militar estaba por los suelos y no empezó a recuperarse hasta la reforma de 2008, que trajo aparejada una subida importante de los sueldos.

El escaso interés que Yeltsin dedicó a las Fuerzas Armadas es clave para entender las carencias que sufrían, que no tardaron en hacerse patentes en sus propias fronteras como consecuencia de la Primera Guerra de Chechenia (1994-1995), donde solo se pudieron enviar 65 000 soldados pobremente entrenados y equipados⁴. No obstante, y resulta paradójico, Yeltsin las necesitó en ocasiones para su propia «supervivencia política, especialmente contra el Soviet Supremo en 1993 y durante el conflicto checheno» (De Haas, 2011, 7).

Esto no quiere decir que no hubiese habido deseos de reforma militar, pero esta se mostró incompleta y con unos objetivos difusos. Las Fuerzas Armadas rusas demostraron una escasa operatividad durante la guerra en Chechenia, esto motivó en parte que las reformas militares fueran abandonadas. En 1996, el ministro de Defensa, general Igor Rodionov, continuó con las tímidas reformas en una línea similar a la anterior y tendente a reducir el número de efectivos, la creación de un ejército profesional, una nueva estructuración de mandos y fuerzas, recuperar la otrora importante industria de defensa y la creación de un núcleo de tropas terrestres aerotransportadas. No obstante, la crisis financiera de 1998 paralizó todo tipo de reformas

⁴ Durante el primer mandato de Yeltsin, también se intervino en la provincia moldava de Transnistria para ayudar a los rebeldes eslavos, mayoritarios al este del Dniéster, que se enfrentaban al nuevo gobierno, étnica y lingüísticamente rumano.

militares y las Fuerzas Armadas continuaron con su progresivo deterioro, del que no saldrían hasta la llegada de Putin al poder en el año 2000 (Ruiz, 2010, 154-155).

Desde comienzos de los noventa el Kremlin se propuso, aunque no se aplicó en su totalidad, una modernización de sus ejércitos, acabar con el servicio militar obligatorio heredado de la época soviética y aumentar los salarios de los militares. Esta fue una de las promesas de Yeltsin que, no obstante, se realizó muy parcialmente (Grau y Bartles, 2016, 27). Los intereses rusos eran otros, ya que el país sufría una angustiosa crisis interna tras la desaparición de la URSS. Rusia había perdido su estatus internacional y sus fronteras habían sufrido serias alteraciones. Lo más doloroso fue la pérdida de Ucrania, ya que «no solo obligó a todos los rusos a replantearse la naturaleza de su propia identidad política y étnica, sino que representó un revés geopolítico fundamental para el Estado ruso» (Brzezinski, 1998, 98).

Los problemas internos en Rusia eran muchos y eso restó importancia al problema militar, ya que esta confiaba en su arsenal nuclear para la defensa del país. Sin embargo, si la disuasión militar podía impedir que Rusia fuese atacada, no era lo suficientemente flexible para ser utilizada en conflictos menores, como fue Georgia, o como elemento de proyección de poder ruso (DIA, 2017, 12).

A pesar de no realizarse una reforma profunda del aparato militar, la necesidad de esta era reconocida por todos. No obstante, como también indica Pardo de Santayana (2020), Moscú siguió con los engorrosos mecanismos heredados de la URSS, con una organización obsoleta basada en una movilización masiva de millones de reservistas apoyados por numerosas fuerzas mecanizadas. A finales de los noventa y principios del actual siglo, se llevaron a cabo unas reformas parciales. El ministro de Defensa Pavel Grachev (1992-1996) proyectó una pequeña fuerza móvil capaz de ser enviada rápidamente a una zona en conflicto y resistir hasta que llegasen más unidades. Igor Sergeyev, su sucesor, creó una Fuerza Disuasoria Nuclear Estratégica. Mientras que Sergey Ivanov, ministro de Defensa entre 2001 y 2007, impulsó una profesionalización de las tropas. La única excepción reseñable fue la creación, a finales de los noventa, de una Fuerza Permanente de Alta Disponibilidad, bien nutrida de tropas y equipos, usada durante la Segunda Guerra Chechena (DIA, 2017, 11).

Con la llegada de Putin al poder se empezaron a dar los primeros pasos para una reforma militar efectiva. La Segunda Guerra de Chechenia, donde tan solo se pudieron alistar a 55 000 soldados de unas fuerzas armadas de 1 400 000 hombres, fue algo que impactó mucho a Putin, al igual que el escaso adiestramiento de esos soldados. En el 2003, siendo ministro de Defensa Ivanov, se estableció un nuevo programa de reforma militar que buscaba una profesionalización

parcial de las Fuerzas Armadas entre 2004-2008. Se hacía hincapié en la reducción de los efectivos, el aumento del número de soldados profesionales en detrimento de los reclutas, la creación de un cuerpo de suboficiales y mejoras en el sistema educativo de los oficiales y en el adiestramiento de la tropa, para crear un ejército moderno capaz de enfrentarse a los desafíos militares del nuevo siglo. Objetivos muy similares a los que tendrá la reforma de 2008. Es interesante señalar que se restaba valor a las amenazas que pudiera representar la OTAN y se indicaban otras nuevas, como el creciente terrorismo internacional o «los conflictos de pequeña escala» (Ruiz, 2010, 156).

Ni durante el periodo de gobierno de Yeltsin ni durante los primeros años del siglo XX se emprendió seriamente una reforma militar, en ocasiones porque los intereses del Kremlin eran otros o porque la economía no lo permitía. Además, Rusia se vio envuelta en dos conflictos en Chechenia, donde se emplearon fuerzas irregulares y de operaciones especiales, y allí se hizo patente la ineficacia de sus Fuerzas Armadas. Años después de las guerras chechenas, volvieron a demostrar esa falta de profesionalidad en el conflicto de Georgia (Gressel, 2015, 2).

Las deficiencias de las Fuerzas Armadas rusas en este conflicto fueron especialmente notables en campos como el mando y control, vigilancia, comunicaciones o reconocimiento (Pardo de Santayana, 2020, 7). Los georgianos demostraron estar mucho mejor preparados para la guerra radioelectrónica que los rusos. Célebre es la anécdota de un corresponsal ruso que tuvo que prestar su teléfono satélite al comandante del 58.º Ejército para que este pudiese comunicarse con su artillería en su avance hacia Tsjinvali. Los soldados georgianos, entrenados por EE.UU., también demostraron ser mucho más resistentes, flexibles y motivados, además de tener un equipamiento individual muy superior, ya que se había mejorado mucho su material de comunicaciones y contaban incluso con equipos de visión nocturna de los que carecían las fuerzas rusas (Gressel, 2015, 3).

La guerra se ganó, ya que Georgia por sí sola nunca podría haber vencido a Rusia, quien contaba con unas unidades aéreas y acorazadas muy superiores a las georgianas. Rusia consiguió asegurar las repúblicas separatistas de Abjasia y Osetia del sur como protectorados rusos. También se logró evitar que la OTAN pudiese expandirse en la región, ya que Georgia había «coqueteado» con la idea de ingresar en ella, además de confirmar Rusia la «supremacía estratégica en su vecindad inmediata al sur y al oeste y marcó los límites de la participación militar occidental en la región»⁵. Se había vencido a unas fuerzas entrenadas y equipadas por

⁵ TRENIN, D. (2016). *The revival of the Russian military*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/revival-russian-military>

la OTAN, pero también se había demostrado que las fuerzas armadas rusas estaban lejos los estándares OTAN, con lo que se urgían inmediatos cambios para reducir esa brecha (Crane, Oliker y Nichiporuk, 2019, 56).

Esta guerra también demostró las debilidades de la OTAN y del sistema de seguridad de la UE, ya que no proporcionaron una respuesta eficaz al cambio forzado de fronteras hecho por Rusia. También se vieron diferencias en Europa entre aquellos países que querían mantener unas buenas relaciones con Rusia, como fue el caso de Francia, Italia o Alemania, y los que conservaban el recuerdo de años de ocupación soviética, que se apresuraron en ponerse del lado de Georgia (Cohen y Hamilton, 2011, VII-VIII).

Entre 1991 y 2008 las mermadas e ineficaces Fuerzas Armadas rusas fueron empleadas dentro de las fronteras de lo que fue la URSS, interviniendo en conflictos como los de Georgia, de tan solo cinco días de duración, o Moldavia y en la guerra civil de Takiyistán. Será a partir del conflicto de Georgia de 2008 y las graves carencias detectadas cuando se pueda hablar de una verdadera modernización de las Fuerzas Armadas rusas, y lo que es más importante, hizo que la Rusia de Putin volviera a tener un papel importante en la escena internacional gracias a la eficacia en la reforma de sus Fuerzas Armadas, no lo suficientemente valorada por muchos analistas occidentales. Este resurgir militar de Rusia ha alarmado a Occidente y está teniendo una serie de implicaciones para la OTAN en su frontera oriental, volviéndose en muchos aspectos a una situación parecida a la vivida durante la Guerra Fría.

Lo que sorprendió a todo el mundo de la anexión rusa de Crimea fue la actuación de su aparato militar, mostrándose los soldados rusos ante el mundo como «competentes, capaces y profesionales, tres términos que no se habían aplicado al ejército ruso en bastante tiempo». No obstante, fue una operación incruenta, no como en Ucrania o Siria, que han permitido a los analistas tener una mejor visión de las Fuerzas Armadas rusas, inquietando a sus propios vecinos y a los miembros de la OTAN (Crane, Oliker, Nichiporuk, 2019, 1).

Las capacidades alcanzadas por la reforma militar han hecho de las fuerzas convencionales rusas un elemento mucho más impresionante y capaz que las que tuvo la Federación Rusa en sus dos primeras décadas de existencia. Ello ha hecho que la retórica del Kremlin frente a la OTAN y Occidente sea mucho más agresiva que durante los años anteriores. Sin embargo, esto no significa necesariamente que esa modernización de su maquinaria militar se haya realizado exclusivamente «para una acción más ofensiva o para perseguir políticas expansionistas en confrontación directa con la OTAN» (Renz, 2016, 24). No sucede lo mismo que durante la Guerra Fría, ya que sus principales intereses están en el área postsoviética y es que es aquí

donde el Kremlin postula la revisión de esas fronteras, utilizando la fuerza militar, si fuera necesario (Gressel, 2015, 3).

3. LA REFORMA MILITAR DE 2008

Las múltiples carencias detectadas en las Fuerzas Armadas rusas durante el conflicto de Georgia hicieron urgente la necesidad de una reforma para no repetir los mismos errores. Medvedev nombró cinco áreas de reformas para el futuro: llevar todas las formaciones de combate al estado de preparación permanente; aumentar la eficacia del mando y de los sistemas de control; mejorar el sistema de formación de los oficiales; actualización de equipos; y mejoras en los salarios y viviendas de los oficiales y soldados contratados (Cohen y Hamilton, 2011, 49).

Casi inmediatamente después del conflicto, se inició una reforma militar que transformó profundamente a las Fuerzas Armadas rusas, siendo ministro de Defensa Anatoly Serdyukov. Se buscó reducir sus efectivos a un millón de soldados, hacerlas más efectivas y profesionales y dotarlas de armas modernas, ya que buena parte del armamento heredado de la era soviética se encontraba obsoleto. Para ello fue necesario un paralelo esfuerzo económico a través de un paulatino aumento de los gastos en Defensa. Fue una de las reformas más radicales experimentadas por el ejército ruso, solo comparables a las llevadas a cabo en los años treinta del pasado siglo o las emprendidas durante la era de Nikita Jruschov. El Kremlin se propuso también abandonar el sistema de «cuatro eslabones» de época soviética –basado en el distrito militar, ejército, división y regimiento–, y sustituirlo por uno más moderno que girase en torno a: mando operativo, distrito y brigada⁶.

Fue planteada para llevarse a cabo en tres fases. En primer lugar, se buscó mejorar la capacitación del personal reformándose el sistema educativo, además de reducir el número de efectivos de las fuerzas armadas. En segundo lugar, una mejora de la preparación para el combate; y, por último, compras de armamento y modernización del existente (Gressel, 2015, 3).

Para conseguir el primer objetivo se llevó a cabo una importante reducción del número de oficiales desde los 350 000 a los 150 000, aunque más tarde este número se amplió a 220 000. Estas mejoras permitieron aumentar los sueldos de los oficiales considerablemente y volvió a hacer atractiva la profesión militar. Se marcó el objetivo de tener 425 000 soldados

⁶ FERNÁNDEZ, R. (2008, 29 de octubre). Rusia emprende una profunda reforma de sus Fuerzas Armadas, https://elpais.com/diario/2008/10/29/internacional/1225234808_850215.html

profesionales para el año 2017 (DIA, 2017, 12). Sin embargo, no se ha logrado alcanzar la cifra del millón de soldados por los problemas demográficos por los que pasa Rusia. Por otro lado, se disolvió el cuerpo de oficiales técnicos y se introdujo un cuerpo de suboficiales con formación profesional. Lo interesante aquí fue que por vez primera «el ejército ruso tenía una estructura piramidal, con unos pocos individuos tomando decisiones en la cúspide y más oficiales supervisando a las tropas» (Gressel, 2015, 3).

La enseñanza para la formación de oficiales también sufrió cambios, introduciéndose un nuevo plan de estudios y reduciéndose el número de academias militares y centros de enseñanza, que pasaron de 65 a diez. Con estas mejoras se pretendía contar con unos oficiales capaces de dirigir a sus tropas en los entornos más complejos (Gressel, 2015, 3)⁷.

La segunda fase de esta reforma buscó mejorar la preparación de las tropas de cara al combate, así como la organización y logística de las Fuerzas Armadas. La estructura del mando también fue simplificada. En cuanto a los distritos militares, su número fue reducido y se transformaron en mandos conjuntos (Gressel, 2015, 4). La consecuencia de esta reducción es que los seis distritos militares originales fueron reformados en cuatro mandos estratégicos conjuntos «para el control de todos los recursos militares en situación de paz y guerra». Posteriormente, se añadió uno nuevo, el del Ártico (Pardo de Santayana, 2018, 7). Y es que en los últimos años Rusia viene otorgando la misma percepción de amenaza a esta región que a otros teatros de operaciones (Boulégué, 2019, 2).

Las divisiones de estilo soviético fueron reorganizadas en brigadas. En uno de los pocos estudios publicados en España sobre estas brigadas su autor indicaba que se podía intuir que al constatar la oficialidad rusa la pérdida de operatividad de sus unidades, se enfocaron «en recuperar las capacidades de combate primero de las más pequeñas para ir subiendo de nivel, hasta verse capaces de recuperar la operatividad de las grandes unidades». Eso empujó a ir primero a los grupos tácticos y después a los regimientos, equivalente en Occidente a las brigadas, como “paso natural para continuar con la recuperación del Ejército”. Estas brigadas vinieron a llamarse *New Look*. Tanto las mecanizadas como las acorazadas tenían unos efectivos similares a las occidentales, en torno a los 4500 y 2500 hombres, respectivamente, pero con mayor número de subunidades (Manrique, 2020, 25-26)⁸.

⁷ Otros autores hablan de 72 academias militares en las que se preparaban anualmente unos 18 000 oficiales (incluyendo a 7500 reclutas). Con la reforma de 2008 se pretendía que fuesen solo entre 1500 y 2000 anuales (Thornton, 2011, 42).

⁸ Las brigadas tenían una alta capacidad de combate y contaban con suficientes servicios de apoyo para poder actuar de manera independiente (Harris y Kagan, 2018, 11).

Con el objetivo de disponer de unas tropas prestas para el combate, el número de ejercicios militares se elevó, realizándose maniobras a gran escala (Gressel, 2015, 3). En el 2018 se realizó uno de los mayores ejercicios de su historia, cerca de la frontera con China y denominadas «Vostok 2018». Participaron más de 300 000 soldados rusos junto a tropas chinas y mongolas. Maniobras que, según el ministro de Defensa Shoigu, no habían sido de tal magnitud desde las «Zapad 1981», en tiempos de las URSS⁹.

Gustav Gressel indicaba acertadamente que los analistas occidentales, en particular los estadounidenses, se habían fijado sobre todo en la tercera fase de la reforma, la de la adquisición de material moderno. Señalaron que se seguía manteniendo importantes cantidades de material heredado de la URSS y que este estaba siendo reemplazado lentamente. Sin embargo, estos análisis no habían sabido comprender el verdadero fin de las reformas emprendidas por el Kremlin, ya que las «etapas iniciales no fueron diseñadas para crear un nuevo ejército con nuevo material bélico, sino para asegurarse de que el material existente estaría listo para entrar en uso, y para que sus usuarios fueran más eficientes y profesionales» (2015, 4).

Los continuos gastos en Defensa han permitido ir mejorando poco a poco el equipamiento de las Fuerzas Armadas rusas, especialmente importante en las unidades terrestres y aerotransportadas, aunque también ha habido importantes mejoras en la marina rusa y en sus fuerzas aéreas. Se propuso para 2020 que el 70% de los equipos estuviesen modernizados o fuesen de nueva adquisición, para lo que asignaron 1 100 billones de rublos en diez años (DIA, 2017, 14). En cuanto al equipamiento, se puede señalar la adopción del equipo de combate de nueva generación *Ratnik*, la aparición de un nuevo carro de combate, el *Armata*, nuevos vehículos destinados a sustituir a los BMP y BTR, nueva artillería lanzacohetes o las importantes mejoras en la guerra electrónica (Silva, 2015).

Sin embargo, el objetivo del 70% no se ha podido alcanzar plenamente y las Fuerzas Armadas rusas siguen utilizando más armamento antiguo modernizado que medios nuevos. Esto es evidente en los medios acorazados, donde no ya el *Armata*, del que se han construido unas pocas unidades, sino que tampoco el *T-90A* es su principal carro de combate, puesto que el más empleado es el menos sofisticado *T-72B3*, junto con otros modelos más antiguos. Más importante ha sido la aparición de nuevos sistemas de defensa antiaérea, como los sistemas de misiles *S-400* y el *Pantsir-S1*. Las adquisiciones de helicópteros y de aviones han sido

⁹ AGENCIA EFE (2018, 11 de septiembre). Rusia inicia las mayores maniobras de su historia, <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/rusia-inicia-las-mayores-maniobras-militares-de-su-historia/10001-3745442>

igualmente importantes, probándose muchos en Siria (Pardo de Santayana, 2018, 7). Rusia está, por tanto, lejos de haber completado la modernización de sus Fuerzas Armadas, ya que esta comenzó hace solo unos pocos años. Esto hace que muchos de sus programas modernizadores continúen durante la presente década e incluso la siguiente. Como indica Gressel, «la decisión sobre la siguiente fase de rearme ya se ha propuesto varias veces» (2015, 5).

En definitiva, desde 2008 las Fuerzas Armadas rusas se han vuelto mucho más eficaces, siendo capaces de defender su propio territorio, lanzar operaciones limitadas en su entorno o incluso proyectarse en el exterior, como ha sido el caso de Siria. Estas mejoras han sido el fruto de importantes gastos en Defensa, pero también de un nuevo enfoque en la preparación y organización, así como en el despliegue de armas modernizadas y en la actualización de tácticas y doctrinas (Crane, Olikier y Nichiporuk, 2019, XI).

Aunque algunos la han considerado como una contrarreforma, muchos de sus aspectos más importantes fueron continuados a partir de 2012 con su sucesor, Sergei Shoigu. En 2011 pronunció un discurso en el que describió los logros hasta la fecha en la reforma militar y señaló los próximos pasos a seguir. Las mejoras habían sido evidentes en la formación de los oficiales, lo que haría que pudiesen mandar a sus tropas en escenarios más complejos. También se habían aumentado considerablemente los sueldos y se había modernizado el equipamiento, pero insistió en disponer de equipos suficientes para todas las tropas. En general, Shoigu ha seguido con las reformas de su antecesor, continuando con la mejora de la vida de los soldados, haciendo con esto que la profesión militar sea cada vez más prestigiosa entre los jóvenes rusos, seguir con las reorganizaciones y continuar con el importante programa de armamentos. El segundo objetivo que el actual ministro de Defensa se había propuesto con las reformas, aunque «algo menos definido», fue la construcción de una «fuerza para el futuro», capaz de luchar eficazmente en las guerras del siglo XXI (Crane, Olikier y Nichiporuk, 2019, 56-57).

En cuanto a ese cierto aspecto de contrarreforma, se ha devuelto el protagonismo a las divisiones y a los cuerpos de ejército, con lo que se podrían desarrollar operaciones de mayor entidad. También se ha mejorado mucho la movilización y el despliegue de las tropas (Pardo de Santayana, 2018, 8).

Las descuidadas y obsoletas Fuerzas Armadas que Putin encontró al llegar al poder se han convertido en una formidable maquinaria militar. Ahora están plenamente preparadas para defender el territorio ruso en caso de una confrontación convencional, sin tener que recurrir necesariamente al uso de armas nucleares, y también lo están para ser el elemento de una actitud revisionista por parte del Kremlin. Se ha producido una mejora cualitativa de las Fuerzas

Armadas rusas, pero más importante aún ha sido la modernización doctrinal del ejército, capacitándose para afrontar con éxito las guerras de nueva generación (Dick, 2019, 1).

4. DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Este resurgir del poder militar ruso plantea una serie de desafíos para EE.UU. y sus aliados. La mejora de las Fuerzas Armadas rusas es innegable desde el conflicto georgiano de 2008. Esto quedó demostrado en la anexión de Crimea, en la capacidad demostrada para apoyar a las fuerzas separatistas de Ucrania oriental, y en el apoyo prestado a las tropas de Bashar al-Assad en Siria, bancos de pruebas para sus reformadas Fuerzas Armadas. Como se indica en *The future of the Russian military*, comprender «el alcance potencial del desarrollo de las fuerzas militares rusas es fundamental para la planificación de la defensa occidental». Rusia puede seguir modernizando su aparato militar hasta llegar a alcanzar una paridad con las de Occidente y continuar con una política agresiva al menos en su entorno más cercano. Sin embargo, también puede suceder que una mala situación económica y el indiscutible retroceso demográfico por el que pasa impidan que esto se logre y dejé así de verse como una inquietud para Occidente (2019, 1).

Occidente ve a Rusia como una amenaza y esta se ha visto encorsetada «en el orden internacional liberal», lo que la ha empujado a un entendimiento con China (Pardo de Santayana, 2020, 1). La razón de esta entente es que no puede resultar un desafío para EE.UU. y sus socios si lo hace unilateralmente, por lo que necesita aliados. El Kremlin cree que Occidente está en declive y Oriente en ascenso, lo que «implica una creencia de que las condiciones para una revisión militar del orden mundial mejorarán con el tiempo». Mientras esto sucede, Rusia ha creado unas Fuerzas Armadas que son capaces de enfrentarse con éxito a sus vecinos occidentales más próximos, y esto incluye a países miembros de la OTAN y de la UE con los que comparte frontera, siempre y cuando estos se viesen aislados, ya que entonces Rusia podría lanzar una rápida campaña militar que neutralizase a estos países antes de recibir una posible ayuda. Es en su «vecindario» donde se «seguirá centrando la atención de la estrategia militar rusa» (Gressel, 2015, 6).

No se puede obviar tampoco que Rusia ha realizado un quizá excesivo uso de su maquinaria militar, lo que puede traer consigo consecuencias negativas para esta. Sin embargo, tanto el Kremlin como los altos mandos de las Fuerzas Armadas estaban ansiosos de demostrar al mundo sus progresos y de utilizar la vía militar como único elemento válido en su confrontación con Occidente. Ya en Ucrania se vio que la reforma militar, a pesar de su éxito, no iba tan rápido

como se esperaba. La intervención en Siria ha agudizado la tensión para que aumente la demanda de más armamento moderno cuando la industria de defensa se estaba viendo más afectada por las sanciones occidentales y por el colapso de los ingresos petroleros (Baev, 2017, 187).

El resurgir de Rusia y sus aspiraciones revisionistas han llevado a una importante tensión con EE.UU. y sus aliados. Hay autores que plantean abandonar esa situación de confrontación y sustituirla por una de «coexistencia que permita contemplar el porvenir con mayor serenidad» (Pardo, 2020). Esto alejaría probablemente a Rusia de su entente con China, ya que la razón de su acercamiento ha sido mero pragmatismo. Cabría preguntarse, no obstante, si Rusia sería capaz de vencer militarmente a Occidente. Analistas como Gressel indican que la ventaja cualitativa de la OTAN en Europa no sería tan grande como muchos piensan, ya que solo Francia, Gran Bretaña y Alemania poseen unas fuerzas armadas de mayor calidad que las rusas. Sin embargo, la OTAN cuenta con una importante ventaja en cuanto a fuerzas navales, aunque está tratando de invertir esta situación. En cuanto a las fuerzas aéreas, las únicas que estarían a la altura serían las de Francia y Gran Bretaña, sin contar las de EE.UU. No obstante, y a pesar de la naturaleza ofensiva de su pensamiento militar, es poco probable que Rusia se embarque en una escalada militar en Europa, aunque no habría que descartarlo del todo. De producirse, esta tomaría un cariz híbrido, aspecto en el que Rusia ha demostrado desenvolverse a la perfección (Gressel, 2015, 7-9)

Javier Jordán ha indicado cómo Rusia es la «amenaza híbrida» por excelencia «en los documentos y declaraciones públicas de la OTAN y la UE», aunque el autor prefiere referirse al término zona gris por ser más preciso que el difuso de guerra híbrida, señalando que: «Es el espacio intermedio en el espectro de conflicto político que separa la competición acorde con las pautas de hacer política (blanco) del enfrentamiento armado directo y continuado (negro)». Se recurre entonces, y es lo que está haciendo Rusia en el Báltico, a estrategias multidimensionales, de «implementación gradual y con objetivos a largo plazo» (Jordán, 2019, 913).

La mal llamada doctrina Gerasimov ha posibilitado emplear unos medios muy novedosos que van desde el uso de fuerzas especiales, drones, «unidades cívico-militares, recursos psicológicos y de información», junto a fuerzas militares (Pardo de Santayana, 2020, 9). Rusia es un actor peligroso, acostumbrado a jugar múltiples acciones simultáneas, «confiando en que alguna de ellas genere oportunidades que puedan ser aprovechadas» (Jordán, 2019, 919). Gracias a todas estas acciones y otras más convencionales, se ha consolidado como potencia global, extendiendo su influencia por múltiples áreas, como el Mediterráneo oriental tras su

participación en Siria y también en Libia, aunque aquí sus acciones sean todavía a pequeña escala.

5. CONCLUSIONES

Las reformas militares puestas en marcha en Rusia han logrado que sus Fuerzas Armadas pasen de ser un elemento obsoleto e ineficaz a convertirse en un instrumento más profesional y preparado para el combate, con una mejor dotación de material, una organización más racional y unos soldados y oficiales mejor preparados para las guerras del siglo XXI. A pesar de haber sido en muchas ocasiones infravaloradas, estas reformas han permitido que Rusia vuelva a ocupar un lugar prominente en la escena internacional.

Dos hechos motivaron la adopción de estas reformas. En primer lugar, las múltiples carencias detectadas en las Fuerzas Armadas rusas durante el conflicto de Georgia. En segundo lugar, los intentos de expansión de la OTAN en el espacio postsoviético. Las intervenciones rusas en Ucrania y Crimea sorprendieron a Occidente y devolvieron a su poder militar el prestigio perdido, situando de nuevo a Rusia como gran potencia.

Aunque los éxitos cosechados son notables, aún queda mucho por hacer. Rusia sería capaz de invadir los países de la esfera postsoviética y vencerlos en una rápida campaña si estos se viesen sin el paraguas protector de la OTAN, pero en otros escenarios tendría más dificultades y necesitaría aliados. Por ello, y a pesar de su rehabilitación como gran potencia, se ha visto obligada a un entendimiento con China, ya que por sí sola no sería capaz de desafiar a Occidente. No obstante, y a diferencia de los países europeos que actúan en muchos casos sin coordinación, Rusia parte con la ventaja en Europa de actuar como un actor unitario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAEV, P. K. (2017). Military Force: A Driver Aggravating Russia's Decline. En S. Enders Wimbush y M. Portale (eds), *Russia in decline*. Washington: The Jameston Foundation, pp. 181-190.
- BOULÉGUE, M. (2019). *Russia's Military Posture in the Arctic: Managing Hard Power in a 'Low Tension' Environment*. London: Chatham House.
- BRZEZINSKI, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.
- CRANE, K., OLIKER, O. y NICHIPORUK, B. (2019). *Trends in Russia's Armed Forces*. Santa Mónica, Calif.: Rand.
- COHEN, A. y HAMILTON, R. E. (2011). *The Russian military and the Georgia war: lessons and implications*. Pennsylvania, Strategic Studies Institute.
- DIA (2017). *Russia Military Power: building a military to support great power aspirations*. Washington: Defense Intelligence Agency.
- DICK, CH. (2019). *Russian Ground Forces. Posture Towards the West*. London: Chatham House.
- DE HAAS, M. (2011). *Russia's Military Reform. Victory after Twenty Years of Failure?* The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

- GRAU, L. W. y BARTLES, CH. K. (2016). *The Russian way of war*. Foreign Military Studies Office.
- GRESSEL, G. (2015). La silenciosa revolución militar de Rusia, y lo que significa para Europa. European Council of Foreign Relations.
- HARRIS, C. y KAGAN, F. W. (2018). *Russia's military posture: ground forces order of battle*. Washington: Institute for the Study of War.
- JORDÁN, J. (2019). Rusia y el conflicto de zona gris en la región báltica, *Revista General de Marina*, n.º 276, pp. 913-930.
- MANRIQUE, F. (2020). Las brigadas mecanizadas rusas, *Ejército*, n.º 947, pp. 24-34.
- PALACIOS, M. (2018). La desintegración de las Fuerzas Armadas soviéticas, Análisis Gesi, http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-desintegraci%C3%B3n-de-las-fuerzas-armadas-sovi%C3%A9ticas#_ftnref6
- PARDO DE SANTAYANA, J. (2018). Consideraciones estratégicas de la reforma militar rusa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA28-2018_Reforma_Militar_Rusa_JMPSGO.pdf
- PARDO DE SANTAYANA, J. (2020). El desencuentro con Rusia y las claves de su estrategia militar, Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA22_2020JOSPAR_Rusiamilitar.pdf
- RENZ, B. (2016). Why Russia is Reviving Its Conventional Military Power, *Parameters*, 46 (2), pp. 23-36.
- RUIZ, F. J. (2010). Reforma de las estructuras de las Fuerzas Armadas rusas. CESEDEN, *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- SILVA, Á. (2015). Los grandes proyectos de modernización de las Fuerzas Armadas rusas, Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEA04-2015_FAS_Rusia_AlvaroSilva.pdf
- THORNTON, R. (2011). *Military Modernization and the Russian Ground Forces*. Pennsylvania, Strategic Studies Institute.
- TRENIN, D. (2016). The Revival of the Russian Military: How Moscow Reloaded. *Foreign Affairs*, 95 (3), pp. 23-29.
- VV. AA. (2019). *The future of the Russian military*. Santa Mónica, Calif.: Rand.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- EFE (2018, 11 de septiembre). Rusia inicia las mayores maniobras militares de su historia, <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/rusia-inicia-las-mayores-maniobras-militares-de-su-historia/10001-3745442>
- FERNÁNDEZ, R. (2008, 29 de octubre). Rusia emprende una profunda reforma de las Fuerzas Armadas. *El País*, https://elpais.com/diario/2008/10/29/internacional/1225234808_850215.html

LA IRRUPCIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN CONFLICTOS ARMADOS

THE IRRUPTION OF NEW TECHNOLOGIES IN ARMED CONFLICTS

Irene Rodríguez Ortega¹

5 de septiembre de 2020

RESUMEN

A lo largo de la historia la tecnología siempre ha funcionado como un agente fundamental y catalizador de cambio social, que ofrece nuevas posibilidades para producir, almacenar y difundir el conocimiento. En el ámbito militar esto cobra especial relevancia si tenemos en cuenta que los grandes cambios en la historia militar han venido precedidos por desarrollos innovadores en la historia de la ciencia y la tecnología. Si bien no siempre han sido resultado de la investigación y el desarrollo militar, las nuevas tecnologías a menudo encuentran aplicaciones militares, lo que, en algunos casos, puede llegar a tener efectos perturbadores en la conducción de la guerra. Estos avances, como son actualmente la ciberseguridad, la inteligencia artificial o la computación cuántica, pueden tener efectos positivos y negativos: los progresos en la tecnología militar han mejorado la posibilidad de precaución en la movilización y aplicación de la fuerza, pero también han proporcionado capacidades más poderosas de daño y destrucción.

PALABRAS CLAVE: Ciberseguridad, Inteligencia Artificial, Armas Autónomas, Conflictos armados, Tecnologías emergentes.

ABSTRACT

Throughout history, technology has always operated as a fundamental agent of social change, offering new possibilities for production, storage and dissemination of knowledge. In the military sphere, this becomes especially relevant if we consider that the great changes in military history have been preceded by innovative developments in the history of science and technology. While not always the result of military research and development, new technologies often find military applications, which in some cases can have disruptive effects on the conduct of warfare. These advances, such as current cybersecurity, artificial intelligence, or quantum computing, can have both positive and negative effects: advances in military technology have improved the possibility of precautionary mobilization and application of force, but have also provided more powerful capabilities for damage and destruction.

KEYWORDS: Cybersecurity, Artificial Intelligence, Autonomous Weapons, Armed Conflicts, Emerging Technologies.

¹ Doctoranda en el Programa de Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, en co-tutoría con la Facultad de Derecho. / PhD Student at Political Science, Administration and International Relations Doctoral Program at Complutense University of Madrid, in co-tutorship with Law School.

1. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LOS CONFLICTOS

1.1. Introducción

Los conflictos armados y sus dinámicas se han visto alteradas y transformadas a lo largo de la historia. Actualmente estamos experimentando una revolución tecnológica sin precedentes, que a la par que encierra una promesa extraordinaria para el desarrollo y bienestar humano, puede suponer riesgos y amenazas para la seguridad y la paz internacionales.

Izumi Nakamitsu, subsecretaria General de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, afirmó en un discurso en la Cuarta Conferencia Anual de Seguridad de Estocolmo en el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) que:

Nuestra sociedad está promoviendo una “democratización” de la difusión tecnológica. La facilidad para comprender y utilizar la tecnología es mayor que nunca. Sin embargo, estos beneficios también conllevan claros riesgos para la paz y la seguridad internacionales (Nakamitsu, 2019)².

En dicha conferencia, la Alta Representante para asuntos de desarme de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) abordó las tendencias y consecuencias del contexto tecnológico actual, agregando una advertencia, es importante no ser alarmista acerca de las ramificaciones de la tecnología, pero al mismo tiempo tampoco podemos desdeñar su impacto y consecuencias para la sociedad internacional.

La innovación tecnológica no solo avanza a un ritmo vertiginoso. Los innovadores civiles y militares están combinando estas tecnologías disruptivas de formas que son difíciles de controlar. Desde fuera, tal pérdida de control puede resultar desconcertante; sin embargo, cuando se aplica a tecnologías militares, también puede tener consecuencias imprevisibles y letales.

Empero, la idea de tecnología disruptiva no es nueva. Aristóteles señaló que, si las máquinas pudieran funcionar de manera autónoma, no habría necesidad de trabajo humano, lo que interrumpiría las dinámicas sociales de la época. De hecho, la trayectoria del desarrollo tecnológico puede describirse en gran medida como un esfuerzo por reducir las necesidades de mano de obra humana y, especialmente en el contexto militar, la necesidad de que los seres humanos asuman riesgos. Sin embargo, hay muchos ejemplos en los que estas motivaciones bienintencionadas han tenido efectos perturbadores, si no perjudiciales.

² Traducción del texto original: “*Our networked society is promoting a “democratization” of technological dissemination. Ease of understanding and using technology is greater than ever before. Yet these benefits also bring with them clear risks for international peace and security*”.

Se espera que las actuales innovaciones en materia de inteligencia artificial (IA, en sus siglas en castellano en adelante), robótica, sistemas autónomos, Internet de las cosas, impresión en 3D, nanotecnología, biotecnología y computación cuántica traigan consigo transformaciones sociales de una escala sin precedentes. Para el Foro Económico Mundial, constituyen nada menos que los cimientos de una “cuarta revolución industrial” (Foro Económico Mundial, 2020). La forma en que estas tecnologías pueden utilizarse en los ámbitos militar y de seguridad, y transformarse en ellos, aún no se comprende plenamente y requiere un mayor examen. Las capacidades que podrían proporcionar podrían afectar directa o indirectamente a las condiciones previas para la paz, a la naturaleza de los conflictos y a la forma en que las personas y los Estados perciben y gestionan la inseguridad. Por consiguiente, el análisis y estudio de su desarrollo es fundamental para comprender el futuro de la guerra y la seguridad mundial.

1.2. La tecnología y la guerra

Desde la Edad de Piedra hasta Hiroshima, la tecnología ha influido profundamente (y en ocasiones ha contribuido a revolucionar) la guerra. A su vez, la guerra a menudo ha impulsado tecnologías que luego se aplicaron a la vida civil. La manipulación humana intencionada del mundo material prácticamente siempre ha sido de doble uso, desde herramientas de caza hasta barcos, desde explosivos hasta motores de combustión, desde ferrocarriles hasta satélites, al igual que plataformas como carros, galeras, vehículos mecanizados y aviones. La ingeniería basada en la ciencia siempre ha apoyado la guerra, desde las fortificaciones hasta la artillería y desde las comunicaciones hasta la vigilancia. Sin embargo, la investigación y el desarrollo (I+D) sistemáticos financiados por el estado con fines militares comenzó durante la Segunda Guerra Mundial y posiblemente alcanzó su punto máximo durante la Guerra Fría.

La Segunda Guerra Mundial representa el comienzo del vínculo consciente y deliberado entre la tecnología y el poder militar. La variable científica cobró importancia con el empleo de tecnologías revolucionarias como el radar en la guerra, algo que la Real Fuerza Aérea británica (RAF) había podido explotar durante la Batalla de Gran Bretaña para coordinar su número limitado de aviones de combate y conseguir una victoria sin precedentes sobre la antes imparable Luftwaffe³.

³ La Luftwaffe era la fuerza aérea integrante de la Wehrmacht de Alemania en la época nazi. Creada en 1924, reorganizada tras la llegada de los nazis al poder y oficialmente desvelada en 1935 en clara violación del tratado de Versalles, su propósito era apoyar la «guerra relámpago» de Adolf Hitler a través de Europa.

La tecnología empleada en conflictos siempre ha actuado como un multiplicador de fuerza en la guerra, permitiendo infligir más daño al enemigo o limitar el daño del lado ofensivo. A lo largo de la historia, la superioridad tecnológica generalmente ha favorecido la victoria, pero nunca la ha garantizado. Sin embargo, lo que estamos experimentando actualmente, al menos desde la década de 1990, es un progreso tecnológico exponencial que está afectando a todos los ámbitos de la vida, no solo, o principalmente, al ejército.

En el ámbito de la disuasión y la defensa, el desarrollo y la aplicación de las comunicaciones y la tecnología de la información (TIC), que dieron como resultado armas guiadas con precisión y la llamada guerra “centrada en la red”, se conceptualizó inicialmente como otra “revolución en los asuntos militares⁴” (RMA, en sus siglas en inglés).

Al igual que las revoluciones anteriores, se espera que la actual altere drásticamente el equilibrio de poder global, no solo entre imperios, ciudades-Estado o naciones-Estado, como en el pasado, sino también dentro y entre actores como, por ejemplo, las grandes empresas de tecnología que comienzan a cultivar el poder e incluso el estatus que a menudo se asocia con el poder estatal.

De hecho, el siglo XXI ha visto una aceleración única del desarrollo tecnológico, gracias esencialmente al sector comercial y especialmente en el dominio digital, creando una red cada vez más densa de conectividad casi en tiempo real en todas las áreas de la actividad social que no tiene precedentes en escala y alcance. Como resultado, las nuevas tecnologías que están fácilmente disponibles, hábilmente empleadas y combinadas ofrecen a los actores estatales y no estatales un amplio espectro de nuevas herramientas para infligir daño y trastornos más allá de lo que era imaginable hace unas décadas, no solo en las fuerzas militares tradicionalmente superiores en el campo de batalla, sino también en civiles, poblaciones e infraestructura crítica.

La proliferación de armas no convencionales habilitadas por la innovación tecnológica ha sido y sigue siendo un problema internacional importante. La última década, sin embargo, ha traído una intersección de dos factores clave que sugieren la necesidad de nuevas formas de

⁴ El concepto de RAM fue popularizado por el Departamento de Defensa Estadounidense tras la Guerra del Golfo de 1991. A pesar de que el concepto ha sido objeto de numerosas controversias, generalmente se acepta que es un profundo cambio en la forma de operar de los ejércitos derivada de la explotación de nuevas tecnologías, doctrinas u orgánicas. Esta transformación, que convierte en irrelevantes u obsoletas las antiguas formas de combate, proporciona una enorme e inmediata superioridad al primer ejército que explota estas capacidades. En consecuencia, todos sus posibles adversarios deberán alcanzar este nuevo estándar de capacidades, bien sumándose a la revolución o desarrollando una respuesta que acabe con dicha ventaja, que a veces será en forma de una nueva RMA. (COLOM PIELLA, 2000, 2)

comprender y evaluar las implicaciones de tecnologías nuevas y emergentes y así como las posibles ramificaciones de la proliferación de tecnologías nuevas y armas no convencionales.

a) El primero, la naturaleza cambiante de las amenazas a la seguridad global que comenzó con la caída de la Unión Soviética y fue tuvo su punto de inflexión con los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001.

b) Segundo, la naturaleza cambiante del progreso tecnológico, que trae capacidades completamente nuevas, muchas de las cuales ya no son dominio exclusivo de unos pocos estados grandes. Estos controladores ofrecen nuevos oportunidades y nuevos desafíos para la defensa, el control de armas, la no proliferación, la cooperación y la comunidad de seguridad.

2. TECNOLOGÍAS EMERGENTES EN CONFLICTOS

2.1. Ciberoperaciones

La mejora de la seguridad cibernética y de las capacidades de ciberdefensa se ha convertido recientemente en una de las principales prioridades de los programas de seguridad nacional de muchos Estados europeos. Una amplia gama de estados están creando agencias dedicadas a la ciberdefensa, aumentando los recursos humanos y financieros relacionados con la ciberdefensa y elaborando estrategias nacionales que a veces incluyen el desarrollo de capacidades cibernéticas ofensivas. En este campo nuevo y de rápido desarrollo, las implicaciones de estos desarrollos para la seguridad internacional y el desarme aún no están claras.

Esto cobra especial relevancia si atendemos a los datos. Actualmente las cifras de la ciberdelincuencia tienen carácter macroeconómico. Los ciberataques mueven más dinero en todo el mundo que el tráfico de drogas, en torno a los 575.000 millones de dólares, lo que supone el PIB de un país medio. Las ciberamenazas no dejan de aumentar y evolucionar, así como los ataques son cada vez más sofisticados.

Es por ello que la seguridad y la defensa internacionales tendrán que hacer frente a nuevos retos en el ámbito de la ciberseguridad como son la ciberguerra, cibercrimen, los ciberataques a la población o a infraestructuras críticas. También nos podemos encontrar con otras amenazas como puede ser el ciberterrorismo, la ciberdelincuencia, los ataques basados en IA o las actividades dirigidas a influenciar la opinión pública.

La industria de las tecnologías de las TIC ha evolucionado de forma precipitada en el último medio siglo. La tecnología es omnipresente y cada vez más integral en casi todas las facetas de

la sociedad moderna. Los dispositivos y componentes de las TIC son generalmente interdependientes, y la interrupción de uno de ellos puede afectar a muchos otros.

En los últimos años, expertos, así como los encargados de la formulación de políticas han expresado la creciente preocupación por la protección de los sistemas de las TIC frente a los ciberataques, cuya tendencia va en aumento y ya tiene repercusiones sociales, económicas y políticas.

Este rápido desarrollo de las nuevas amenazas que afronta el ciberespacio supone un desafío constante para los Estados, empresas, organizaciones e individuos particulares. Debido a la dependencia cada vez mayor de las sociedades a las redes informáticas, las consecuencias de un ciberataque pueden tener graves repercusiones. Los ataques contra empresas y naciones aparecen en los titulares con tanta regularidad que nos hemos vuelto insensibles ante el gran volumen y la aceleración de las amenazas cibernéticas y, sin embargo, a medida que nuestra dependencia de Internet y la tecnología continúe aumentando, el alcance y la gravedad de los desafíos y vulnerabilidades de seguridad se intensificarán.

2.1.1. Ciberguerra

Como hemos visto, tanto los medios como los métodos para hacer la guerra han ido evolucionando y cambiado a través del tiempo, adaptándose a los nuevos mecanismos disponibles. En la última década, se han registrado continuos y sistemáticos ciberataques entre Estados. Pese a que no existen actualmente conflictos declarados, la actividad virtual de ataques o injerencias cibernéticas entre Estados es constante. En España, solo en 2018 se detectaron más de 1.000 ciberataques cuyo origen era de otros Estados⁵. Las nuevas tecnologías han cambiado el escenario tradicional de confrontaciones entre Estados.

La frecuencia de estos incidentes cibernéticos maliciosos está creciendo, junto con su gravedad. Esos actos están contribuyendo a disminuir la confianza entre los Estados y a alentarlos a adoptar posturas ofensivas para el uso hostil de esas tecnologías. Esto, unido a la dificultad de atribuir la responsabilidad de los ataques cibernéticos podría dar lugar a respuestas armadas injustificadas y a una escalada.

Los nuevos dominios y métodos de guerra también cambiarán el impacto en los civiles cuyas consecuencias a pesar de ser menos nocivas en sentido físico, pueden tener el mismo o mayor impacto. Por ejemplo, las “bajas” en un ciberconflicto podrían incluir a millones de personas

⁵ Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-detector-1000-ciberataques-2018-origen-otros-estados-20190220171012.html>

que han visto sus cuentas bancarias arrasadas por un ciberataque ofensivo. Dicho de otro modo, algunas de estas nuevas tecnologías podrían no sólo cambiar el tamaño y la velocidad de la destrucción en los conflictos, sino también el carácter y la naturaleza de la destrucción en la guerra.

Estratégicamente el ciberespacio tiene un gran valor. Debido a ello el Departamento de Defensa de Estados Unidos (EE.UU.) declaró el ciberespacio como un nuevo dominio bélico donde desarrollar maniobras defensivas y ofensivas. Actualmente, la ciberguerra es una de las principales amenazas a nivel global. Dentro de esta tipología de amenaza, también podemos hablar de los ataques a infraestructura críticas en el marco de un ciberataque a un Estado por parte de otro Estado o grupos insurgentes.

2.1.2. Cibercrimen

El panorama de las amenazas en el ciberespacio está suponiendo un reto para las empresas, instituciones gubernamentales y los usuarios en general. Usuarios con intenciones maliciosas han sabido aprovechar las vulnerabilidades de estos entornos, así como las malas prácticas de los usuarios para llevar a cabo ataques cada vez más sofisticados. Ataques a los que actualmente se enfrentan organismos de todo el mundo.

El cibercrimen no entiende de fronteras, ni físicas ni virtuales, para acometer ciberdelitos con graves consecuencias. La economía de la UE ya se está viendo afectada por las actividades del delito cibernético contra el sector privado y las personas. Los delincuentes cibernéticos están utilizando métodos cada vez más sofisticados para acceder a los sistemas de información, robar datos críticos o hacer que las compañías paguen por el rescate de sus datos.

Actualmente, los principales agentes de amenaza ya no son aficionados improvisados o piratas informáticos como lo fueron en el pasado, sino organizaciones estructuradas, motivadas y organizadas, que están bien financiadas y cuentan con recursos significativos porque en su mayoría pertenecen a organizaciones transnacionales organizadas en lo que en ciberseguridad suelen llamar: *cybercrimen as a service*.

Según el Informe de Ciberseguridad Anual del CISCO de 2020⁶, la tendencia es que estos ataques sigan aumentando. McKinsey estima que el coste global del cibercrimen suponga hasta

⁶ https://www.cisco.com/c/es_es/products/security/ciso-benchmark-report-2020.html

tres billones en los próximos años⁷. Es por ello por lo que, los Estados y el sector de la seguridad y la defensa debe hacer frente a estas amenazas mediante las nuevas tecnologías.

2.2. Inteligencia Artificial

Desde 2013, la gobernanza de los Sistemas de Armas Autónomas Letales (en adelante LAWS, en sus siglas en inglés) desarrolladas con IA se ha debatido en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales (CCW) de 1980. Sin embargo, el debate sigue estando en una fase temprana, ya que la mayoría de los Estados todavía están en el proceso de comprender los aspectos y las implicaciones concretas del aumento de la autonomía de los sistemas de armas.

La “autonomía” en los sistemas de armas es un concepto controvertido a nivel internacional, sujeto a diferentes interpretaciones de sus niveles de aceptabilidad. El debate internacional desencadenó, entre otras cosas, el establecimiento de un grupo de expertos gubernamentales en LAWS en las Naciones Unidas en 2016. Sin embargo, este grupo aún no ha llegado a conclusiones relevantes. Esto se debe en parte al panorama estratégico actual y la “geopolítica” de la tecnología. Algunos estados que desarrollan estos sistemas no tienen interés en implementar regulaciones, ya que consideran que aún pueden obtener una ventaja comparativa sobre otros. Sin embargo, también se debe al hecho de que la “autonomía” es un concepto relativo.

Por ejemplo, en un entorno táctico comprometido, cierto nivel de autonomía es crucial para que una plataforma no tripulada siga siendo una herramienta operativa viable. Además, los sistemas de armas automáticas han existido desde hace mucho tiempo (por ejemplo, minas terrestres) y los sistemas automatizados ya se están utilizando con fines de protección civil y de la fuerza, desde el sistema de defensa de misiles *Iron Dome* de Israel hasta la artillería basada en sensores en los buques de guerra. Con muy pocas excepciones, los sistemas de armas actuales son, en el mejor de los casos, semiautónomos. Además, tienden a ser extremadamente costosos y, por lo tanto, difícilmente prescindibles.

Los factores tecnológicos y operativos aún limitan el posible uso de los LAWS: si bien la participación de los objetivos es cada vez más fácil, factores como el riesgo de errores de cálculo, los posibles efectos de una escalada, así como la falta de atribución de responsabilidad, desafían potencialmente las normas internacionales establecidas y las leyes de los conflictos

⁷<https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/financial-crime-and-fraud-in-the-age-of-cybersecurity>

armados. Sin embargo, también persiste la tentación de explotar una ventaja tecnológica temporal mediante un primer ataque, y no todos los actores relevantes pueden jugar con las mismas reglas éticas y legales.

En cualquier caso, reflejando lo que ya sucede en la investigación médica, la IA también se puede utilizar para fines de detección, reconocimiento de patrones y simulación, todos potencialmente cruciales en los dominios de la lucha contra el terrorismo, la protección civil y la respuesta a desastres, así como el control de armas (monitoreo y verificación). De hecho, las aplicaciones de IA personalizadas pueden proporcionar mejor inteligencia, conocimiento de la situación, análisis y, posiblemente, toma de decisiones. La IA también se puede utilizar para aplicaciones prácticas que ya son comunes en el sector empresarial, como una logística más eficiente o un mantenimiento predictivo de equipos, que juegan un papel muy importante en el ejército.

2.3. Nanotecnología

Las nanoarmas son difíciles de definir, pero abarcan no sólo los objetos y dispositivos que utilizan la nanotecnología y que están diseñados o se utilizan para dañar a los seres humanos, sino también aquellos que causan efectos nocivos a nanoescala si esos efectos caracterizan la letalidad del arma. Un ejemplo de esto último es el Explosivo de Metal Inerte Denso (DIME, en sus siglas en inglés):

La "capacidad [de la DIME] de causar sufrimientos intratables e innecesarios (en particular porque ninguna metralla es lo suficientemente grande como para ser detectada o retirada fácilmente por el personal médico) ha alarmado a los expertos médicos". La otra preocupación con la nanotecnología es que los elementos y productos químicos que a macroescala no son directamente dañinos para los humanos pueden ser altamente reactivos químicamente a nanoescala. Esto puede requerir una visión de lo que el derecho internacional humanitario considera como armas químicas. De manera similar, con los actuales avances en la comprensión del genoma humano y en la neurociencia, existe la posibilidad muy real de militarizar este conocimiento. (GlobalSecurity.org, 2006).

No obstante, actualmente los principales objetivos de la investigación militar en nanotecnología se centran en mejorar la atención médica de los soldados heridos en conflicto y producir materiales ligeros, resistentes y multifuncionales para usar en la ropa, tanto para protección como para mejorar la conectividad.

El Ministerio de Defensa del Reino Unido ha pronosticado que tecnologías como los *nanobots* médicos y los dispositivos de comunicación y reconocimiento nano-mejorados (como el micro-radar para vehículos en miniatura) podrían tener aplicación real en el ámbito militar a partir de 2030. Las dos principales aplicaciones en este ámbito que se están estudiando actualmente para su aplicación a corto plazo son:

- La nanotecnología en uniformes militares de protección.
- Sensores nano-mejorados.

Si bien la investigación en nanotecnología militar tiene muchos beneficios, tanto en el campo de batalla como en la vida civil, también hay varios problemas que deben manejarse con mucho cuidado a medida que avanza la tecnología. Dado que la nanotecnología permite un mayor desarrollo de la “red del campo de batalla”, donde los soldados, puestos de mando, equipos de exploración y drones y vehículos operados a distancia o autónomos se integran con canales de control y comunicación rápidos y seguros, habrá una tendencia a delegar cada vez más decisiones a sistemas semiautónomos que responden automáticamente a situaciones en desarrollo.

A medida que este tipo de tecnología comience a expandirse de nuevo al ámbito civil, habrá un enorme desafío para regular el uso de *nanobots*, sistemas de comunicaciones en miniatura, etc. La disponibilidad generalizada de estos dispositivos conduciría inevitablemente a su uso para actividades delictivas y ataques terroristas por parte de actores no estatales.

2.4. Computación cuántica

La integración de tecnologías cuánticas representa actualmente uno de los avances más esperados para las fuerzas armadas, pero su impacto preciso sigue siendo difícil de predecir. Aunque todavía faltan años para aplicaciones económicas y un uso generalizado, hay pocas dudas de que tendrán un efecto disruptivo cuando se empleen a gran escala. En mayo de 2018, el jefe de computación cuántica de la firma de tecnología Intel sugirió que “si dentro de 10 años tenemos una computadora cuántica con unos pocos miles de qubits⁸, eso ciertamente cambiaría el mundo de la misma manera que lo hizo el primer microprocesador”⁹.

Pero, aunque se espera que la tecnología cuántica eventualmente tenga efectos de gran alcance para las fuerzas militares, servicios de inteligencia y agencias de aplicación de la ley, no está claro hasta qué punto alterará el equilibrio tradicional de poder entre estados, o entre estados y actores no estatales.

En septiembre de 2018, EE.UU. publicó su visión general estratégica nacional para la ciencia de la información cuántica, que definía la detección cuántica como “aprovechar la mecánica

⁸ Un qubit, o bit cuántico, es la unidad básica de información en una computadora cuántica, análoga a un bit en una computadora estándar.

⁹ Traducción del texto original: “If 10 years from now we have a quantum computer with a few thousand qubits, that would certainly change the world in the same way the first microprocessor did”.

cuántica para mejorar la precisión fundamental de las mediciones y / o habilitar nuevos regímenes o modalidades para sensores y mediciones”. Estas nuevas capacidades ofrecerían claras ventajas militares.

El Comité de Expertos en Ciencias de la Defensa del Reino Unido ha destacado la importancia potencial de los sensores de gravedad mejorados (gravímetros cuánticos), que podrían detectar masas en movimiento bajo el agua, como los submarinos. Los magnetómetros superconductores que usan tecnología cuántica para medir cambios minúsculos en los campos magnéticos también podrían usarse para localizar submarinos enemigos, mientras que el radar cuántico podría usarse para detectar incluso aviones de baja observación. Las tecnologías cuánticas ya forman parte de desarrollos relacionados con la miniaturización de relojes atómicos, que son útiles para fines de posición, navegación y cronometraje.

Varias naciones están invirtiendo fuertemente en investigación cuántica para obtener ventajas económicas y militares¹⁰. La naturaleza de doble uso de la computación cuántica significa que las empresas privadas y las universidades también desempeñarán un papel clave en la invención y adaptación de estas nuevas tecnologías. Sin embargo, es demasiado pronto para prever sus posibles aplicaciones e implicaciones en la seguridad y defensa internacional.

3. DESAFÍOS DE LA IRRUPCIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN CONFLICTOS

La irrupción de las nuevas tecnologías en conflictos como las analizadas anteriormente plantean nuevos retos humanitarios y jurídicos, así como cambia las dinámicas de los conflictos y la seguridad internacional.

En primer lugar, la aplicación de la tecnología a nuevos medios y métodos de guerra está agravando una dinámica de carrera de armamentos tanto en las armas convencionales como en las nucleares. Esta dinámica se pone de manifiesto en las impresionantes cantidades de dinero gastadas en armas -unos 1,8 billones de dólares el año pasado – y en las campañas de modernización nuclear que son, de hecho, una carrera de armas nucleares cualitativa (SIPRI, 2020). Esto se ve agravado por la falta de transparencia y confianza en las relaciones internacionales, lo que a su vez exacerba la situación. A medida que los Estados se esfuerzan

¹⁰ China es actualmente uno de los primeros líderes en investigación y desarrollo cuántico. En 2016, Beijing inició un esfuerzo para lograr avances importantes en tecnologías cuánticas para 2030. Estados Unidos es otro posible líder en la carrera por realizar aplicaciones cuánticas para la defensa. Desde 2016, el gobierno ha patrocinado más de 200 millones de dólares en investigación cuántica. Colectivamente, los países europeos también están invirtiendo sustancialmente y logrando avances significativos en esta materia.

por desarrollar armas más nuevas y mejores, amenaza con socavar la estabilidad y aumentar las perspectivas de una escalada no intencionada y potencialmente incontrolable. Además, estas dinámicas ya no se limitan a los Estados con bases tecnológicas avanzadas.

Por otro lado, la tecnología también está abriendo nuevos dominios potenciales para la conducción de las hostilidades. Las operaciones militares que utilizan tecnologías emergentes y en nuevos dominios pueden implicar acciones que no son fácilmente clasificables o que se encuentran por debajo de los umbrales tradicionales de un ataque armado o un acto de agresión. Esto crea desafíos para la paz y la estabilidad internacionales, ya que incluso los medios no permanentes de perturbar o inutilizar una capacidad militar pueden dar lugar a una respuesta armada convencional, como puede ser la ciberguerra o las ciberoperaciones.

Debido a que estas tecnologías conllevan un riesgo, como mínimo, el riesgo de lo desconocido, surge una tensión entre limitar su desarrollo y empleo y aprovechar al máximo su posible potencial. El problema, por supuesto, es que hay competidores y adversarios dispuestos a aceptar esos riesgos, incluso si conllevan daños injustos. Por lo tanto, los actores estatales se encuentran en la tesitura de desarrollar estas tecnologías y arriesgarse a infligir tal daño, o no hacerlo y arriesgarse a ser vulnerable en el panorama de la seguridad y defensa internacionales. En cualquier caso, la cuestión no es *si* las tecnologías descritas anteriormente desafiarán las normas de la guerra, sino *cómo* lo harán.

Como escribió Melvin Kranzberg en 1986, "la tecnología no es ni buena ni mala; ni es neutral ". El punto de Kranzberg no es simplemente que las tecnologías pueden tener efectos inesperados y negativos. Más bien, que la introducción de nuevas tecnologías cambia el ecosistema social, y en el caso de los conflictos, las dinámicas de la guerra.

3.1. Incertidumbre jurídica

Al desarrollar o adquirir armas, medios o métodos de guerra nuevos, es sumamente importante que los Estados verifiquen si cumplen con lo establecido en el derecho internacional humanitario. También es necesario revisar si las normas vigentes bastan para regular las nuevas tecnologías.

El artículo 36 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, establece que:

Cuando una Alta Parte contratante estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional

aplicable a esa Alta Parte contratante. (NNUU, Oficina de Organización de las Naciones Unidas en Ginebra [UNOG], CCW/GGE.1/2018/WP.2, 2018).

Se reconoce ampliamente la importancia de realizar exámenes de armas y se subraya cada vez más a la luz del rápido ritmo de innovación en el campo de la tecnología de la información, la nanotecnología, la IA o la computación cuántica. Los avances en la ciencia y la tecnología podrían dar lugar a desarrollos de armas y equipos que transformen la conducción de la guerra moderna. Los exámenes previstos en el artículo 36 son actualmente el único mecanismo vinculante con que cuenta la comunidad internacional para obligar a los Estados a evaluar si el empleo de esas armas, medios y métodos, que se basan en tecnologías fundamentalmente nuevas, plantea alguna preocupación importante desde el punto de vista humanitario.

En particular, la cuestión es si causan lesiones o sufrimientos innecesarios, o si apuntan indiscriminadamente a objetivos militares, civiles y bienes de carácter civil. Sin embargo, la novedad de la tecnología puede en algunos casos hacer muy difícil el proceso de conducción de un examen con arreglo al artículo 36. Como argumenta el SIPRI en su publicación “*Article 36 reviews*”, puede ser necesario volver a examinar viejos conceptos jurídicos o plantear nuevos riesgos que a su vez pueden requerir nuevos métodos de evaluación de riesgos¹¹.

4. CONCLUSIONES

El carácter perturbador de las innovaciones tecnológicas y la convergencia entre ellas ha dado lugar a llamamientos a favor de una nueva forma de pensar en el desarme, el control de armamentos y la no proliferación desde instancias internacionales. Pero cualquier visión nueva tendría que preservar los beneficios indispensables de los marcos existentes.

La creciente complejidad de las innovaciones tecnológicas aplicadas en el ámbito militar requerirá de un enfoque interdisciplinario. Los desarrolladores de la tecnología deben ser conscientes de los principios del derecho internacional humanitario que se aplican al desarrollo y empleo de armas. Por otro lado, los legisladores deben ser conscientes de cómo se empleará operativamente un arma y utilizar estos conocimientos para ayudar a formular directrices operacionales significativas a la luz de cualquier problema tecnológico identificado en relación con el derecho internacional humanitario.

En el siglo XXI, tanto los Estados-nación como los actores no estatales tendrán acceso a tecnología de doble uso potencialmente devastadora. Los analistas de inteligencia deben

¹¹ Boulanin V. Y Verbruggen M. (2017). *Article 36 reviews. Dealing with the challenges posed by emerging technologies*, SIPRI, Suecia. https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-12/article_36_report_1712.pdf

comprender y apreciar las brechas entre las tecnologías emergentes y el mundo operativo, una perspectiva crucial para diseñar estrategias capaces de ser implementadas y ejecutadas en la sociedad y que permitirán que la comunidad de la seguridad y la defensa esté preparada para los desafíos del futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASARO, P. (2012). On banning autonomous weapon systems: human rights, automation, and the dehumanization of lethal decision-making. *International Review of the red cross*, 688.
- BACKSTROM, A.; HENDERSON, I. (2012). Surgimiento de nuevas capacidades de combate: los avances tecnológicos contemporáneos y los desafíos jurídicos y técnicos que plantea el examen previsto en el artículo 36 numeral I. *International Review of the red cross*, 2.
- BALLESTA, S. F. (s.f.). *Los campos de batalla del futuro*. Madrid: ESFAS.
- BARBÉ, E. (1995). *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Ministerio de Defensa de España. (2014). *El impacto de las nuevas tecnologías y las formas de hacer la guerra en el diseño de las fuerzas armadas*. Madrid: Centro Superior de estudios de la Defensa Nacional.
- BOOTHBY, W. (2012). Some legal challenges posed by remote attack. *International Review of the red cross*, 584.
- GARCÍA RICO, E. (2016). Altas tecnologías, conflictos armados y seguridad humana. En Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 18, nº 36. Segundo semestre de 2016. Pp. 265-293.
- GRIGNON, J. (2012). The beginning of application of international humanitarian law: A discussion of a few challenges. *International Review of the red cross*, 142.
- KRIEG, A.; RICKLI, J. M. (2019). Surrogate Warfare: The Transformation of War in the Twenty-First Century, *Georgetown UP*, Washington (DC).
- NASU, H. (2012). Nanotechnology and challenges to international humanitarian law: a preliminary legal assessment. *International Review of the red cross*, 656.
- PFUFF, A. (2019). The ethics of acquiring disruptive military technologies, *Texas National Security Review*: Volume 3, Issue 1 (Winter 2019/2020).
- WONG, W. W. S. (2013). *Emerging Military Technologies: A guide to the Issues*, Santa Barbara, California: PRAEGER.

ANEXOS BIBLIOGRÁFICOS

- BBC NEWS (2018, 22 de noviembre). Tecnología cuántica, el nuevo campo de batalla entre Estados Unidos y China, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46098159>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2012). International review of the Red Cross, Humanitarian Debate: law, policy, action. *New Technologies and Warfare*, Volume 94 Number 886 Summer 2012.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). *Nuevas tecnologías y Derecho Internacional Humanitario*, <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/armas/nuevas-tecnologias-y-dih>
- FOJÓN, E. (2019). Desarrollos tecnológicos militares frente a nuevos conceptos operativos, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari86-2019-desarrollos-tecnologicos-militares-frente-nuevos-conceptos-operativos
- SIPRI. *Emerging military and security technologies*, <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/emerging-military-and-security-technologies>
- SOUTER, W. (2012). Nanotechnology in the military, Azonano, Editorial Feature, <https://www.azonano.com/article.aspx?ArticleID=3028>

VÁSCONEZ SILVA, D.; RON ZAMBRANO, M. (2018). Retos que plantean las nuevas tecnologías en conflictos armados, Informática Jurídica, <http://www.informatica-juridica.com/trabajos/retos-plantean-las-nuevas-tecnologias-los-conflictos-armados/>

PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL ESQUEMA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA

STRATEGIC POLICY RECOMMENDATIONS FOR THE INTEGRATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE WITHIN THE SPANISH NATIONAL SECURITY SCHEME

Raquel Esther Jorge Ricart¹

30 de agosto de 2020

RESUMEN

La inteligencia artificial se presenta como una tecnología disruptiva cuyas implicaciones para el mantenimiento de los objetivos estratégicos de un país se asemejan a la propia naturaleza de dicha tecnología: no del todo predecible, fragmentada y plural. Una de las bases fundamentales de un país para la garantía de los objetivos de un país –desde derechos fundamentales hasta objetivos económicos- es la sostenibilidad del Esquema de Seguridad Nacional. La integración de la inteligencia artificial en el seno de un país puede suponer oportunidades, pero también riesgos y retos que deben abordarse. El objetivo del presente artículo es responder con propuestas de mejora a las necesidades que deben tenerse en consideración ante la creciente inserción de la inteligencia artificial en sus agencias públicas, sectores, procesos y productos. Se realiza un análisis comparativo de estudios de caso-país y su traslación en el marco español tanto de seguridad como de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: inteligencia artificial, seguridad nacional, políticas públicas, España, tecnologías emergentes.

ABSTRACT

Artificial intelligence arises as a disruptive technology whose implications for the continuity of any country's strategic objectives are related to its own nature as a technology: limited predictability, fragmentation, and plurality. One of the foundational basis for the guarantee of a country's objectives –from fundamental rights to economic goals- is the sustainability of its own National Security Scheme. Artificial intelligence's integration within a country conveys opportunities, as well as risks and challenges that cannot be overlooked. The goal of the present article is to provide policy recommendations to the needs that may emerge upon the increasing integration of artificial intelligence in public agencies, sectors, processes, and products. A

¹ Becaria Fulbright en George Washington University (Washington, D.C. – Estados Unidos). Máster en Políticas de Seguridad con especialización en políticas tecnológicas y digitales.

Fulbright Fellow at the George Washington University (Washington, D.C. – United States). Master's in Security Policy, with specialization in technology and digital policy.

framework of country-case studies provides subsequent policy translations into the Spain's scheme of both security and public policies.

KEYWORDS: artificial intelligence, national security, public policies, Spain, emerging technologies.

1. INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA) se presenta como una tecnología disruptiva. Su integración es cada vez mayor y, sin embargo, la fragmentación y pluralidad que caracterizan su uso hacen de ella un activo estratégico a tener en cuenta. La naturaleza impredecible de la IA, tanto en su procesamiento de datos como en los resultados que provee, hace de ella un elemento que no debe ignorarse. Sus implicaciones en la sociedad, la economía, los derechos fundamentales, y la seguridad son significativas.

El presente artículo tiene como objeto abordar las aplicaciones de la IA en una dimensión que en cualquier índole de organización estatal se presenta como una de las bases fundamentales para el mantenimiento, credibilidad y continuidad de la misma: el Esquema de Seguridad Nacional (ESN). La importancia de realizar este análisis se basa en que el uso inapropiado, incontrolable o excesivamente fragmentado de la IA en un país en general, y en la seguridad en particular, puede presentar graves consecuencias para los principios básicos de un Estado (Cummings et al., 2018, 19-23): la garantía de los derechos fundamentales, la promoción social y económica, la protección de los bienes y servicios esenciales, y la propia sostenibilidad del sistema.

2. APLICACIONES DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LAS COMUNIDADES DE INTELIGENCIA

Toda tecnología disruptiva a lo largo de la historia se ha entendido como tal en el momento en el que ha generado un evento disruptivo. Ejemplo de ello fue el cambio de mentalidad que sucedió al uso del cañón para la caída de Constantinopla en 1453, el radar en la Segunda Guerra Mundial, o la relevancia de las redes sociales en las Primaveras Árabes de principios de la década del 2010 (Gill, 2019, 173-175). Sin embargo, la IA –que se considera la cuarta revolución tecnológica tras la máquina de vapor, la electricidad e Internet- aparece como tecnología disruptiva *per se* en un momento histórico en el que, si bien su aplicación entiende de naturaleza, alcance, sectores, utilidades y opiniones diversas, no ha producido todavía un evento de disrupción del mismo calado o gravedad que representan los ejemplos anteriores.

Con todo, dar a esta tecnología un razonamiento distinto es justificable. La IA tiene la potencialidad de desencadenar eventos tanto en su propio dominio operativo como en otros

dominios (Johnson, 2019, 151-158): un sistema de IA que automatiza procesos en una central nuclear puede ser manipulado mediante herramientas cibernéticas para activar un mecanismo de alerta temprana que ponga en peligro la estabilidad estratégica global. Lo mismo puede ocurrir en seguridad marítima, con un buque submarino que, dependiente del procesamiento de lenguaje natural –voces, sonido de aparatos, puntos muertos subterráneos- por IA bajo del mar, sea erróneamente notificado y genere graves tensiones.

En este sentido, las implicaciones de una IA desplegada pero sin los controles necesarios son el incremento de la vulnerabilidad tanto del dominio operativo cibernético como de tierra, mar, aire y espacio exterior. El avance en las capacidades computacionales de la IA es una tarea que requiere establecer, tanto en el marco de la seguridad nacional de los Estados como en los mecanismos de cooperación internacional en materia militar, de inteligencia, y civil, un anclaje integral compuesto de salvaguardias y contramedidas (*checks and balances*). Para ello, como se verá a lo largo de este artículo, un sistema integral de IA para la comunidad de inteligencia (CI) requiere repensar (Hoadley y Lucas, 2018, 25-27) las actuales dinámicas de las colaboraciones público-privadas y los posibles solapamientos con la regulación pública que está incrementalmente allanando el camino de la IA en sus aplicaciones para el sector público y privado.

Antes de entrar en profundidad a explicar las aplicaciones específicas de IA en la CI, todo Esquema Nacional de Seguridad debe ser capaz de dilucidar en qué fase de desarrollo se encuentran las capacidades existentes, en construcción y futuras, con el fin de enmarcar apropiadamente las oportunidades de la CI para recurrir a esta tecnología con precisión, exactitud y adecuación a sus estándares analíticos así como a sus misiones tácticas y operativas. El éxito estratégico de toda CI dependerá del reconocimiento del grado de madurez de sus aplicaciones:

- a) Primera fase de desarrollo (análisis de *Big Data*): procesamiento a gran escala, análisis de vínculos, bases de datos desestructuradas, poder computacional.
- b) Segunda fase de desarrollo (*Machine Learning*): reconocimiento de patrones, análisis de tendencias, algoritmos automejorables, y razonamiento inductivo.
- c) Tercera fase de desarrollo (IA): test de Turing (que un sistema de IA sea capaz de ganar sobre un ser humano ante una prueba), análisis causal (que no correlaciones), autorreconocimiento, y pensamiento lateral. Una fase avanzada de superinteligencia artificial consistiría en la cognición, el reconocimiento de valores éticos, la emocionalidad, así como la detección y generación del humor por el sistema.

Una vez estipulada una matriz escalada de los diversos grados de madurez y cantidad de aplicaciones, se podrá dilucidar el propio alcance de los objetivos estratégicos de la CI mediante el uso de IA para sí misma y para otros dominios. Para ello, se deberá llevar a cabo una relación de las capacidades existentes con su adecuación plausible dentro de cada una de las fases (Sánchez, 2019, 20-32) del ciclo de inteligencia:

- a) Obtención y recopilación de datos: la inserción de nuevas plataformas de sensores para la automatización rápida de datos; el incremento de la eficiencia en tiempo y recursos, sin menosprecio de ningún tipo a la importancia de la eficacia; y la reducción del riesgo humano. Sin embargo, en esta primera fase de recolección de datos existe un límite: el sistema de IA puede procesar datos manipulados, limitados, sesgados, engañosos, o mal tramitados.
- b) Elaboración del producto de inteligencia:
 - i. Valoración. Se contemplan varios riesgos: un análisis procedente de la IA puede dar lugar a una estimación de probabilidad alta (criterio uno) con un asimismo alto nivel de confianza (criterio dos), pero que éste sea resultante de unas fuentes fiables, pero con unas manipulaciones mínimas indetectables con consecuencias desproporcionadas.
 - ii. Fases finales de análisis, integración y elaboración: la IA puede optimizar tiempo y recursos al excluir automáticamente datos considerados como innecesarios; permite predecir comportamientos a gran escala; y aporta especificidad de caminos y puntos muertos en la canalización de tendencias futura. Sin embargo, esta segunda fase implica dos riesgos: la IA carece de pensamiento crítico y puede dejarse inmiscuir por los sesgos cognitivos implícitamente adolecidos en los datos recopilados; y la IA –en su actual fase de desarrollo- no es completamente capaz de exponer un mapa de evidencias contradictorias y de alternativas plausibles. De nuevo, estos dos riesgos se presentarán como oportunidades para la transformación de la CI más adelante en este documento.
- c) Difusión: la IA tiene dos utilidades en esta última fase del ciclo de inteligencia. Primero, la IA puede no haberse utilizado ni para la obtención de datos ni para su análisis, sino únicamente para esta fase con el fin de potenciar una diseminación y distribución segura y oportuna en la forma y medios apropiados con una mayor rapidez que a través de vías

tradicionales. Segundo, en el caso en que la IA sí se ha usado para alguna de las fases anteriores, permite una reacción autónoma de mayor rapidez y precisión con respecto a cualquier eventualidad no esperada que pudiera afectar al desempeño de las acciones para esa misión de inteligencia. Esto es positivo en tanto que posibilitaría, en un escenario plausible de sobrecarga por ataques masivos automatizados mediante IA a gran escala, detectar rápidamente las interconexiones entre ataques, aquellos servidores o sistemas que han dejado de usarse, o la reorientación de los ataques.

Que la IA sea una herramienta sofisticada –con sus necesarias salvaguardias y contramedidas- para la inteligencia, apunta a que toda CI también requiere avanzar en sus capacidades de contrainteligencia. Las centrales eléctricas, satélites en el espacio exterior, antenas, cables submarinos, redes, u otros dominios pueden ser objeto de amenaza por parte de servicios de inteligencia hostiles u organizaciones e individuos vinculados a actividades de espionaje, subversión, sabotaje, terrorismo u otros retos para la seguridad. Existen tres ejes esenciales de contrainteligencia: la inteligencia estratégica, la inteligencia anticipatoria, y las operaciones en curso. Hay cuatro áreas principales en la contrainteligencia (Prunckun, 2019, 57-95) en donde la IA es un factor tanto promotor como parcialmente limitante (Franzoni, Vallverdù y Milani, 2019, 86-90) en la ejecución de las acciones necesarias:

- a) Medidas de seguridad física: toda organización debe prevenir posibles accesos a información o material sensible por parte de actores no autorizados en infraestructuras físicas, como cámaras, sensores o áreas de acceso restringido. Las aplicaciones de IA en materia de reconocimiento facial y procesamiento de lenguaje natural en seguridad física permiten tomar decisiones de forma más específica, precisa y exacta, para las operaciones en curso. A ello se le añade que la intervención humana permite que la IA aprenda de sus propios errores para futuras acciones tácticas.
- b) Medidas de seguridad para los sistemas de información: la integración de la IA en la inteligencia estratégica en sus aplicaciones de procesamiento a gran escala, estructuración de bases de datos dispersas y pensamiento lateral permitirían a una CI una detección de mayor precisión y exactitud sobre los riesgos para estos sistemas. Ejemplo de ello es la adquisición acelerada de información a grandes distancias, mayores de las habituales, mediante el sistema de Navegación, Posicionamiento y Tiempo (PNT) en satélites; o la mejora del llamado *situational awareness* en zonas sin acceso a Internet o con limitada cobertura de GPS gracias a algoritmos automejorables

que reestructuran constantemente bases de datos inconexas con el fin de llevar a cabo análisis causales.

- c) Medidas de seguridad en el personal: la inteligencia anticipatoria permite a una CI ir por delante de cualquier intento de robo, sabotaje o soborno a un miembro del personal, o a su información. Sin embargo, la intervención humana sigue siendo esencial para el exitoso logro de los objetivos esperados.
- d) Medidas de seguridad de la información: el ciclo de vida de conocimiento se basa en la transformación de unos datos en información, y de esta información en conocimiento. La IA permite procesar datos a gran escala, establecer análisis de vínculos, dar un sentido y coherencia a datos dispersos desestructurados, realizar análisis de tendencias, y reconocimiento de patrones.

2.1. La inteligencia artificial y el dilema de las correlaciones

El actual nivel de madurez de la IA muestra que todavía posee una capacidad limitada para llevar a cabo correlaciones (Liu, Liu y Hu, 2019, 5-6). Si bien los análisis causales pueden resultar de gran utilidad para la elaboración de información en algunos casos, la existencia de correlaciones provee de mayor efectividad al producto de inteligencia.

La forma de afrontar tal limitación es eminentemente técnica. Sin embargo, en este artículo se proponen varias estrategias orientadas a mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones de la CI ante la infrarrepresentación de correlaciones y los excesos de análisis causales.

En primer lugar, todo análisis de inteligencia debe distinguir (Gentry, 1995, 139-142) una estimación de probabilidad del resultado obtenido (criterio uno) del nivel de confianza ante tal estimación (criterio dos). Lo más probable es que un análisis causal promovido por IA dé pie a un elevado grado de confianza, puesto que la estimación se basa en información de alta calidad y proveniente de múltiples fuentes creíbles. Ello requerirá, pues, la puesta en marcha de dos puntos de control:

- a) Controles *ex ante*: la verificabilidad de los datos procesados no puede quedar en manos del propio sistema. Se necesitan expertos encargados de vigilar tanto la integración de qué datos, así como de la explotación de los mismos de forma que ello se oriente al objetivo específico. Para ello, es necesario incorporar en el proceso tanto a expertos técnicos –con el fin de evitar consecuencias indeseables en la llamada “caja negra” de

la IA-, así como a aquellos expertos en la temática –con el fin de orientar adecuadamente y con precisión hacia dónde el procesamiento de datos debe virar. Sin embargo, ambos perfiles de expertos no pueden trabajar separadamente (Mohr, 2017, 56): el eje común que puede encauzar estos dos perfiles separados es la integración en la CI de personas altamente especializadas en políticas digitales y geopolítica tecnológica.

- b) Controles *ex post*, vinculados a la transformación institucional de la CI mediante IA y a la creación de métricas. Que la IA no sea todavía capaz a día de hoy de generar una gran cantidad de correlaciones no debe suponer un problema. Todo lo contrario, si al trabajo tradicional desempeñado por el analista humano se le acompaña de un procesamiento mediante IA que permite a la CI empezar a acumular un récord histórico de datos, en el momento en que las correlaciones empiecen a ser una habilidad superior, la propia IA podrá fácilmente procesar aquello que ya fue datificado. El segundo control *ex post* se refiere a la creación de métricas. Por una parte, la IA difícilmente puede cuantificar información abstracta –salvo que se establezca una serie de estándares analíticos que lo articulen. En cambio, la IA sí es capaz de definir nuevos puntos de inflexión para emitir alertas. Esto puede hacerse con reconocimiento de patrones. La aportación de la IA a la detección de *unknown knowns* y *unknown unknowns* puede contribuir a la mejora de la metodología del sistema de alerta tanto temprana como reactiva.

En segundo lugar, otra de las estrategias para optimizar el todavía bajo nivel de correlaciones mediante IA a la vez que reducir los posibles riesgos de análisis causales que proceden de datos sesgados, manipulados o limitados, es el aumento de capacidades en ciberdefensa como forma de contrarrestar la vulnerabilidad de información originada en fuentes públicas, privadas y encubiertas (De Spiegeleire, Maas y Sweijts, 2017, 22-23). Si la CI espera obtener grandes resultados por parte de la IA, este sistema requiere de una base de datos completa en alcance y diversidad. Esto supone que buena parte de la información disponible procederá de fuentes privadas –obtenidas en colaboración con otros actores o a través de operaciones encubiertas. En España, los grados reconocidos de información clasificada son (Ministerio de Defensa, 2018, 39-44): secreto, reservado, confidencial y difusión limitada. Incluir información clasificada de tal índole en el proceso de automatización de datos de IA podría suponer un grave riesgo para la seguridad nacional en caso de vulneración. De ahí, la necesidad de incrementar las llamadas capacidades ciber-convencionales (Tsuchiya, 2015, 12-13) que combinan herramientas de ciberseguridad con recursos tradicionales, con el fin de garantizar la protección de material, procesos o estructuras sensibles maximizadas mediante IA.

3. APRENDIZAJE A PARTIR DE CASOS DE ESTUDIO-PAÍS

3.1. Estados Unidos

El último *Informe Anual de 2019 para la Evaluación Mundial de las Amenazas* (Coats, 2019, 15-16) de la CI de EE.UU., perteneciente a la Oficina del Director de la Inteligencia Nacional, dedica una sección especial a la IA y a la cuestión de la autonomía. Sin embargo, es importante mencionar que, antes de integrarse dentro del marco de la inteligencia, la IA era un asunto que ya formaba parte de un esquema de políticas públicas desvinculado de la seguridad nacional. EE.UU. ha construido una estrategia nacional en torno a la IA cuyos objetivos –a raíz de la Orden Ejecutiva² (*White House*, 2019, 3-5)- son el desarrollo y mantenimiento del liderazgo de EE.UU. en IA, su continuada colaboración con países aliados, y la garantía de libertad de empresa para fomentar un liderazgo comercial de la IA.

Ahora bien, es cierto que la propuesta para la *Estrategia Federal de Datos*³ (*Executive Office of the U.S. President*, 2019, 4 de junio) de EE.UU. tiene un cariz explícitamente más geopolítico que el que presenta una *Estrategia Europea de Datos* (Consilium Europa, 2020, 19 de febrero) como es la de la UE⁴: mientras que EE.UU. presenta los datos –el material bruto de la IA- como un activo estratégico, la UE (UE) lo acuña como un impulsor de la economía de datos. Esto explica cuán diferentes pueden ser los resultados esperados por una parte y otra.

Para entender la implementación de la IA en la CI en EE.UU. es, pues, esencial realizar un repaso de su desarrollo en el sector público a nivel amplio. La *Estrategia Federal de Datos* articula cuatro áreas de trabajo: la gobernanza de datos empresariales; el acceso, uso y aumento de los datos; la toma de decisiones y rendición de cuentas; y su comercialización, innovación y uso público. La estrategia se convierte, así, en un documento fundacional orientado a construir una arquitectura institucional –existente y nueva- basada en la gobernanza ética, la cultura institucional de aprendizaje –con un capital humano altamente preparado- y el diseño consciente –que asegure que los datos utilizados cumplan con los requisitos de integridad, calidad, validación, utilidad, accesibilidad, objetividad, reutilización e interoperabilidad. Se contempla la creación de un órgano de gobierno de datos federales, que asegure que los datos son eficazmente conectados entre agencias.

² WHITE HOUSE (2019). Executive Order on maintaining American leadership in artificial intelligence. *Federal Register: White House*, 3967-72.

³ EXECUTIVE OFFICE OF THE U.S. PRESIDENT (2019), Memorandum for the Federal Data Strategy. *Office of Management and Budget*. Recuperado en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/06/M-19-18.pdf>

⁴ CONSILIUM EUROPA (2020), The European Data Strategy, *Comisión Europea*

La traducción de estos objetivos federales en el esquema de inteligencia de EE.UU. no ha sido total hasta ahora: la IA actualmente forma parte de una visión estratégica de la cual, sin embargo, no se ha llegado a precisar –públicamente- su implementación en los niveles táctico y operacional (Laney, 2017, 15-18).

Además de los riesgos técnicos, existen otras tres áreas de riesgo. En primer lugar, los riesgos institucionales y de innovación se entremezclan. La IA genera un elevado grado de innovación, pero a costa de, bien transformar infraestructuras existentes con un alto, bien convirtiendo los mismos en espacios obsoletos. De ahí, que introducir IA requiera reorientar a la propia CI como institución (*Congressional Research Service*, 2020). De utilidad es la *Estrategia Federal de Datos* orientada al aprendizaje institucional -una autoridad común de datos para todas las agencias. Introducir IA en la CI requiere, asimismo, añadir una segunda capa de inversiones orientada a adaptar la resiliencia de la propia arquitectura institucional ante disrupciones externas por IA.

El tercer riesgo es ético. El responsable de Agencia Central de Inteligencia (CIA) de EE.UU. para la privacidad y las libertades civiles declaró (Vincent, 2019, 31 de mayo) la complejidad de los riesgos éticos de las alrededor de 100 iniciativas en IA existentes en la Agencia. Primero, los sesgos –de género, raciales, socioeconómicos- incorporados en los datos utilizados. Segundo, si bien la IA ayuda a obtener resultados más precisos, tiene un bajo nivel de explicabilidad (no se es capaz de explicar cómo el algoritmo consiguió llegar a tal respuesta). Tercero, si bien permiten un impacto humano menor en las misiones y superioridad informacional, la propia CIA carece de un código de principios éticos de la IA. Esta ha sido una tarea que, en cambio, el Pentágono ha emprendido desde 2019 y puede tener cabida en el desempeño de la CIA.

Los principios éticos para la IA del Departamento de Defensa (López, 2020, 25 de febrero) son cinco: responsabilidad (juicio humano en los resultados y propio despliegue de la IA), equidad (minimización de efectos no deseados), trazabilidad (metodologías de transparencia y auditoría, procedimiento cohesionado de diseño), confiabilidad (continuado testeo de capacidades), y gobernabilidad (activación y desactivación de la IA en pro del interés general).

Con todo, existe un obstáculo metodológico: la falta de definición conjunta de IA y sus implicaciones negativas en la gestión de proyectos. Una auditoría (Inspector General del Departamento de Defensa, 2020, 3-5) publicada en julio de 2020 concluyó que no existe un marco de gobernanza integral de IA: no existen requisitos técnicos, operacionales ni

programáticos comunes dentro del Departamento ni claridad en qué debe etiquetarse como proyecto de IA.

El caso de EE.UU. enseña que la adaptación de la arquitectura institucional a la IA se presenta como una necesidad y reto todavía más imperantes que la propia inclusión de la tecnología en productos, proyectos y procesos. Esta adaptación consta de dos vertientes: la armonización de la metodología –dentro de la agencia y hacia fuera con respecto a la Estrategia Federal general; en estándares y comunicación-, y el cumplimiento de una serie de principios éticos que auguren la persistencia, credibilidad y buen hacer de las actividades con el interés general.

3.2. China

Mientras que los obstáculos encontrados en EE.UU. sirven para el caso español como forma de aprendizaje para la adaptación de la arquitectura institucional, el desarrollo de la IA en materia de seguridad nacional en la República Popular China se orienta más bien a aportar al esquema español una visión multinivel de colaboración público-privada.

El caso de China representa el paradigma de lo que se ha denominado en este artículo el efecto cascada de las relaciones internas y externas del ESN. Si bien es cierto que el espionaje económico e industrial siempre se ha visto como uno de los brazos de la inteligencia y contrainteligencia con el fin de proteger los intereses estratégicos de un Estado, China ha sabido aprovechar el profundo grado de centralización competencial y territorial para maximizar las relaciones con el sector privado (Ding, 2018, 3-17). Este sistema de lealtades ha permitido, en materia de IA, el auge de una potente estrategia por la cual China aspira a convertirse en el líder mundial de IA para el año 2030.

El *Plan de Desarrollo de inteligencia artificial de Próxima Generación* (MOST, 2017, 3-7), anunciado en julio de 2017, se centra en la integración de las tecnologías de la información y de manufactura con los desarrollos de IA como punto focal, para convertir a China en país líder en manufactura y ciberseguridad (Wu et al., 2020, 313-315). Para ello, se han establecido dos estrategias.

Primero, la diversificación de otras tecnologías complementarias, apoyadas o vinculadas con la IA. Concretamente, la computación cuántica, la computación en nube, *Big Data* a alta velocidad, la ciberseguridad, el 5G –y el ya estudiado 6G-, el sistema satelital, cables submarinos, redes, antenas, y centros de datos hiperescaladores serán desarrollados con el fin de maximizar el potencial de la IA en estas herramientas. Segundo, la categorización de

“campeones nacionales” empresariales con un elevado grado de difusión y presencia a lo largo de todo el territorio chino, así como de creciente presencia en el resto del planeta a través de la informalmente llamada Ruta de la Seda Digital (Shen, 2018, 5-7).

La traducción de este ecosistema chino de confianza e incentivos al plano español puede no ser tan lineal ya que China se caracteriza por un componente cultural fuertemente vinculado a la tradición confuciana (Durruti, 2011, 15) de armonía del sistema que ve con bondad el gobierno fuerte y centralizado, diferente a una España caracterizada por su mayor diversidad territorial, cultural y organizativa. Sin embargo, esto no debe verse como limitación. La clave reside en implementar una efectiva estrategia de colaboración público-privada multinivel.

Madeline Carr argumenta (Carr, 2016, 57-61) que toda tecnología disruptiva necesita un empuje público-privado coordinado. Reconociendo las diferencias culturales y competenciales de cada país, Carr propone dos estrategias: colaboración como reforma de la gestión, y colaboración como forma de compartir poder. Mientras que el primero se refiere a la generación de incentivos para promover un enfoque más emprendedor y flexible que estimule la innovación y la resolución creativa de problemas, el segundo alude a un *ethos* de cooperación donde la regulación y el comando y control sea multinivel, de forma que se eliminen tanto los riesgos exógenos de adversarios más potentes, y se fomente la confianza entre los actores de un mismo territorio.

El actual marco de cooperación dentro del ESN de España ha aumentado en los últimos años, como ocurre en el caso del Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) de España (Gómez y Parra, 2017, 187-195) con empresas privadas de tamaños, niveles, sectores y regiones distintos. Ahora bien, en el caso de la IA, un marco apropiado para España sería la colaboración como reforma de la gestión como primer paso para, si se considera conveniente, a continuación trabajar en una segunda fase de colaboración como forma de compartir poder. Esto podría realizarse a través de la coordinación entre la Secretaría de Estado para la Digitalización y la Inteligencia Artificial, perteneciente al Ministerio de Economía y Transformación Digital, y el Departamento de Seguridad Nacional, vinculado al Ministerio de la Presidencia del Gobierno, con el objetivo de promover dicho “efecto cascada” a lo largo y ancho de sectores y agencias.

3.3. Unión Europea

La UE publicó en febrero de 2020 la ya mencionada *Estrategia Europea de Datos* que aspira a hacer de los datos un factor catalizador de la economía. Es con la publicación del *Libro Blanco*

*sobre artificial*⁵ (Comisión Europea, 2020), publicado el mismo mes, donde aparece una oportunidad para la mejora del ESN de España.

Su objetivo es convertir a la UE en un socio fiable a través de la creación de un sistema de confianza y excelencia. Con tal fin, la UE plantea un enfoque basado en el riesgo (Cath et al., 2018, 513-520), a diferencia de EE.UU., cuya estrategia está orientada a la ejecución. La UE distingue entre aquellas aplicaciones y usos de la IA de alto riesgo y de bajo riesgo. Los procesos, productos o usos de alto riesgo serán prohibidos con la excepción de razones significativas de interés público. En caso de ser de bajo riesgo, las entidades podrán incorporar una etiqueta voluntaria informativa.

Esta propuesta ha sido objeto de críticas (Cariço, 2018, 31-35). Primero, quienes crean productos, procesos o usos de alto riesgo podrían anticiparse y modificar ciertos estándares que eviten ser etiquetados como tal. Segundo, el riesgo de la IA sólo puede evaluarse como tal en algunos casos una vez se ha implementado y desplegado con efectividad. Tercero, una matriz de riesgos meramente dual resulta ser limitado. Para ello, la propuesta de la Comisión de Ética de Datos de Alemania (Daten Ethik Kommission, 2019, 20-21) propone un sistema de riesgo basado en cinco niveles, que permitiría absorber de mejor forma la fragmentación del mercado interior europeo para promover mayor estabilidad y armonización legal –también para la cooperación europea en productos y procesos de IA que sirvan para la seguridad nacional de los Estados miembros.

Una segunda contribución de la propuesta comunitaria son los propios estándares técnicos de la IA. A diferencia de EE.UU., que habla de una robustez técnica garantizada mediante métricas e informes de evaluación del desempeño, la UE va más allá y propone añadir una capa de “planes de segunda opción” que permitan que, ante un fallo o error del sistema o proceso, la IA pueda seguir funcionando de forma resiliente, fiable y reproducible. La propuesta comunitaria es más sofisticada en lo que se refiere a la capacidad de respuesta rápida –algo que podría ser de interés para el ESN. Lo mismo ocurre con el estándar técnico de evaluación *ex post*, que en el caso de la UE es visto como un proceso homogéneo de control, mientras que en EE.UU. se plantea como una evaluación caso por caso. La UE plantea, así pues, un enfoque del gobierno en su conjunto, y no en base al desempeño.

⁵ COMISIÓN EUROPEA, White Paper on Artificial Intelligence. *High-Level Expert Groups on AI, European Commission* (2020).

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Los casos-país de EE.UU. y China, así como el ejemplo de la UE, enseñan dos lecciones. Primero, que es posible aprender de los errores y de las deficiencias como forma de construcción de nuevas capacidades materiales, dinámicas institucionales, y culturas estratégicas ideacionales. Segundo, que es en la cooperación internacional donde reside el valor añadido para la mejora de un escenario. Ahora bien, en todo ESN existen ciertas cláusulas de protección de los intereses estratégicos de un Estado que no siempre pueden permitir alcanzar una cooperación completa.

Sin embargo, se pueden hacer varios aprendizajes. El caso de EE.UU. ha demostrado que la adaptación de la arquitectura institucional a una tecnología disruptiva como la IA aparece como un reto previo a la propia integración de la misma dentro de los procesos, productos y usos, y todavía más esencial para la consecución de los objetivos esperados con miras al largo plazo. La aplicación teórica al caso de China ha demostrado que, pese a la diversidad cultural y económica del territorio español, existen dos propuestas de fomento de la colaboración público-privada, bien a través de la reforma de la gestión, bien a través de la compartición de poder. Finalmente, y no por ello de menor importancia, el enfoque basado en el riesgo de la UE y la profundidad de los estándares técnicos de IA se abren como oportunidad para la mejora de los procesos, productos y usos en el marco español.

Estas recomendaciones extraídas de otros casos de estudio deben ser complementadas con propuestas que aluden al propio hacer ya existente dentro de España, tanto en el ESN en particular como en la propia naturaleza organizativa de la administración pública en general y sus relaciones con el sector no público.

Desde un plano normativo, el uso de la inteligencia artificial dentro del ESN y, concretamente, en la CI, debe casar con los principios fundamentales que rigen el ordenamiento jurídico español en relación a la garantía del interés general y el respeto a los derechos fundamentales. Si bien el ESN tiene atribuidas ciertas cláusulas de autonomía y confidencialidad por razones de interés general, es importante que la implementación de una tecnología tan disruptiva como la IA, no siempre controlable ni en su procesamiento de datos ni en sus efectos sociales y económicos, y con potenciales efectos graves, adquiera un cariz añadido de cooperación entre los poderes públicos con el fin de garantizar el principio de proporcionalidad y de igual impacto en sus usos para la seguridad nacional como para el resto de políticas públicas que conciernen los derechos fundamentales. La norma no solamente es estatal: el plano de las normas internacionales es asimismo importante. De la misma forma que

se han implantado marcos de cooperación regional e internacional en materia de ciberespacio y seguridad, con puntos de contacto nacionales, comunicaciones entre los centros de respuesta rápida nacionales, y reuniones periódicas para aprender nuevas lecciones, esto debería hacerse de forma similar para el caso de la IA.

Desde un plano operativo de capacidades ofensivas y defensivas, el ESN debe priorizar la consecución de capacidades fase por fase (Garfinkel y Dafoe, 2019, 754-759), en lugar de hacerlo de forma integral. Es la experiencia y la prevención de prueba y error lo que permitirán priorizar unas capacidades sobre otras, tanto en necesidades particulares como en el plano estratégico, así como en diferentes horizontes temporales.

Desde un plano organizativo, la fragmentación y pluralidad de las aplicaciones de la IA requiere cierto grado de centralización (Cihon, Maas y Kemp, 2020, 229-233) de la gobernanza de la IA. La IA puede ser utilizada para mejorar productos, pero también para reducir tiempos o productivizar recursos en los procesos, así como la propia IA puede ser utilizada *per se* como aplicación. La excesiva dispersión de estas tres vertientes necesita ser canalizada a través de una observación continuada de la misma para garantizar que se apliquen salvaguardias y contramedidas para minimizar sus riesgos.

Finalmente, desde un plano competencial, es necesaria la publicación definitiva de la *Estrategia Nacional de inteligencia artificial*. De los 41 Estados a nivel global (Campbell, 2019) que han emprendido alguna acción en IA, solamente 19 han publicado documentos marco y apenas 22 trabajan en pro de una estrategia nacional. Únicamente siete Estados han publicado unas estrategias nacionales que incluyan la vinculación de la IA con el orden público y la seguridad, la prevención del crimen o asuntos similares. De estos pocos, no se incluye financiación específica a esta área.

Sólo será a través de la estructuración de un anclaje integral, cohesionado e intercomunicado en materia de IA cuando España, como país, será capaz de maximizar el desarrollo de esta tecnología de forma competitiva, tanto en el plano de la seguridad nacional como en las implicaciones que la IA puede tener en la remodelación del interés general, la garantía de los derechos fundamentales, y la promoción de sus objetivos estratégicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMPBELL, T. A (2019). Artificial Intelligence: An Overview of State Initiatives. *Future Grasp*.
- CARR, M. (2016). Public-private partnerships in national cyber-security strategies. *International Affairs*, 92(1), 43-62.
- CARRIÇO, G. (2018). The EU and artificial intelligence: A human-centred perspective. *European View*, 17(1), 29-36.
- CATH, C.; WACHTER, S.; MITTELSTADT, B.; TADDEO, M. & FLORIDI, L (2018). Artificial intelligence and the 'good society': the US, EU, and UK approach. *Science and engineering ethics*, 24(2), 505-528.
- CIHON, P.; MAAS, M.M & KEMP, L. (2020). Should Artificial Intelligence Governance be Centralised? Design Lessons from History. En *Proceedings of the AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*, Nueva York (EE.UU.), pp. 228-234.
- COATS, D. R. (2019). Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, Daniel R. Coats, Director of National Intelligence, Senate Select Committee on Intelligence, January 29, 2019. En *United States. Office of the Director of National Intelligence; United States. Congress. Senate. Select Committee on Intelligence*.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2020). *Artificial Intelligence and National Security*. CRS Report.
- CUMMINGS, M.L.; ROFF, H.M.; CUKIER, K., PARAKILAS, J. & BRYCE, H. (2018). *Artificial Intelligence and International Affairs: Disruption Anticipated*. Royal Institute of International Affairs.
- DATEN ETHIK KOMMISSION (2019). *Opinion of the Data Ethics Commission*. Daten Ethik Kommission.
- DE SPIEGELEIRE, S.; MAAS. & SWEIS, T. (2017). *Artificial Intelligence and the Future of Defense: Strategic Implications for Small-and Medium-Sized Force Providers*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- DING, J. (2018). Deciphering China's AI dream. *Future of Humanity Institute Technical Report*.
- DURRUTI, M. M. (2011). El despertar del Neoconfucianismo en China. Impacto en el discurso político del Partido Comunista Chino. *Memoria y Civilización*, 14, 201-221.
- FRANZONI, V.; VALLVERDÚ, J. & MILANI, A (2019). Errors, Biases and Overconfidence in Artificial Emotional Modeling. Trabajo presentado en *IEEE/WIC/ACM International Conference on Web Intelligence-Companion Volume* en Thessaloniki, Grecia (pp. 86-90).
- GARFINKEL, B. & DAFOE, A. (2019). How does the offense-defense balance scale?. *Journal of Strategic Studies*, 42(6), 736-763.
- GENTRY, J. A. (1995). Intelligence analyst/manager relations at the CIA. *Intelligence and National Security*, 10(4), 133-146.
- GILL, A. S. (2019). Artificial intelligence and international security: the long view. *Ethics & International Affairs*, 33(2), 169-179.
- GÓMEZ, F. S. & PARRA, J. L. (2017). Cooperación público-privada en la protección de infraestructuras críticas. *Cuadernos de estrategia*, (185), 171-216.
- HOADLEY, D. S. & LUCAS, N. J. (2018). *Artificial intelligence and national security*. Congressional Research Service.
- INSPECTOR GENERAL (2020). Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology. *U.S. Department of Defense*.
- JOHNSON, J. (2019). Artificial intelligence & future warfare: implications for international security. *Defense & Security Analysis*, 35(2), 147-169.
- LANEY, D. (2017). Private-Sector Applications of Data Science. *Studies in Intelligence*, 61(1), 7-29.
- LIU, H.; LIU, Q. & HU, Y. (2019). Combined Method of Artificial Intelligence Regression Forecasting Models Under Fluctuating Errors. *International Journal on Artificial Intelligence Tools*, 28(05), 1950018.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2018). Normas de la Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada. *Autoridad Delegada para la seguridad de la información clasificada*.
- MOHR, J. (2017). A Call for More Humility in Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*, 61(4), 53-58.
- MOST (2017). Next Generation Artificial Intelligence Development Plan Issued by State Council. *China Science & Technology Newsletter, Department of International Cooperation Ministry of Science and Technology*, 17.

- PRUNCKUN, H. (2019). *Counterintelligence theory and practice*. Rowman & Littlefield.
- SÁNCHEZ, M. R. (2019). El control del Centro Nacional de Inteligencia: una perspectiva comparada. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (116), 13-44.
- SHEN, H. (2018). Building a digital silk road? Situating the Internet in China's belt and road initiative. *International Journal of Communication*, 12, 19.
- TSUCHIYA, M (2015). Japan's Response to Cyber Threats in the Surveillance Age. *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 17(7), 7-21.
- WU, F.; LU, C.; ZHU, M.; CHEN, H.; ZHU, J.; YU, K. & CAO, X. (2020). Towards a new generation of artificial intelligence in China. *Nature Machine Intelligence*, 2(6), 312-316.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- COMISIÓN EUROPEA (2020). White Paper on Artificial Intelligence. *High-Level Expert Groups on AI, European Commission* (2020).
- CONSILIUUM EUROPA (2020). The European Data Strategy, *Comisión Europea*.
- EXECUTIVE OFFICE OF THE U. S. PRESIDENT (2019). Memorandum for the Federal Data Strategy. *Office of Management and Budget*. Recuperado en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/06/M-19-18.pdf>
- LÓPEZ, T. (2020). DoD Adopts 5 Principles of Artificial Intelligence Ethics, *U.S. Department of Defense*. Recuperado en Departamento de Defensa de los Estados Unidos: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2094085/dod-adopts-5-principles-of-artificial-intelligence-ethics/>
- VINCENT, B. (2019). How the CIA is Working to Ethically Deploy Artificial Intelligence, *NextGov*. Recuperado en *NextGov*: <https://www.nextgov.com/emerging-tech/2019/05/how-cia-working-ethically-deploy-artificial-intelligence/157395/>
- WHITE HOUSE (2019). Executive Order on maintaining American leadership in artificial intelligence. *Federal Register: White House*, 3967-72.

LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE DEFENSA NACIONAL Y EL CAMBIO DE PARADIGMA GEOTECNOECONÓMICO

THE SUSTAINABILITY OF THE NATIONAL DEFENCE MODEL AND THE CHANGE OF GEOTECHNOECONOMIC PARADIGM

Antonio Martínez González¹

29 de agosto de 2020

RESUMEN

La globalización y el cambio de paradigma tecnológico están impulsando un conjunto de procesos cuyo resultado instaurará un nuevo orden mundial. Este conjunto de cambios dinámicos en evolución continua e interconectados entre sí por una red de interdependencia estratégica entre todos ellos, está reconfigurando de forma continua los modelos de convivencia y gobernanza entre sujetos y sociedades en un esquema que trasciende a la “geotecnología”. La competencia por el poder global entre actores, la evolución en los tipos y formas de las amenazas, el desplazamiento de los ejes de influencia geoestratégicos, generan fuerzas que terminan afectando a las estructuras de Defensa y la Seguridad Nacional y por lo tanto a la estabilidad y funcionamiento del orden mundial.

PALABRAS CLAVE: Inteligencia artificial, desarrollo económico, políticas fiscales, Defensa, Seguridad Nacional

ABSTRACT

Globalization and the technological paradigm change are driving a set of processes whose outcome will produce a new world order. This set of dynamic changes in constant evolution and interconnected by a network of strategic interdependence, is continuously reconfiguring the models of coexistence and governance between subjects and societies, in a pattern that extends beyond “geotechnoeconomics”. Competition for global power between actors, evolution in the types and forms of threats, the shift of geostrategic axes of influence generate forces that end up affecting Defence and National Security structures and, therefore, the stability and functioning of the world order.

KEYWORDS: Artificial intelligence, economic development, fiscal policies, Defence, National Security

¹ Profesor de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos

1. INTRODUCCIÓN

El ecosistema tecnológico e innovador evoluciona siguiendo unas pautas cíclicas por las cuales el conocimiento acumulado en diversas formas, la investigación científica básica y aplicada y el desarrollo tecnológico y la innovación, van desarrollando procesos de descubrimiento y creación dinámicos, acumulativos e interdependientes, que a su vez se coordinan entre ellos de manera continuada: a veces las más, de forma dirigida y controlada y otras las menos, de forma aleatoria.

Se trata de un conjunto de acciones y procesos aparentemente caóticos pero sistematizados que evolucionan e interaccionan entre sí, terminando por modificar de forma sistemática y progresiva las estructuras del conocimiento científico y del saber y hacer del conglomerado económico, productivo y empresarial. De este modo, la evolución, transformación y expansión de las estructuras científico-tecnológicas e innovadoras y económico-productivas y empresariales pueden explicarse en base a los cambios producidos entre paradigmas, consecuencia y expresión de una realidad en evolución continua².

Es a través del enfoque teórico del ciclo innovador que vamos a tratar de explicar el cambio de paradigma que actualmente está afectando a la gobernanza económica, productiva y tecnológica global, con especial énfasis en sus efectos sobre el ecosistema de defensa y seguridad nacionales. Esta teorización interpreta los procesos de creación, evolución, expansión, decadencia y desaparición progresiva de las estructuras económicas, empresariales y laborales existentes, en virtud de la magnitud y la velocidad con la que las tecnologías emergentes potencian y expanden la interdependencia el tejido productivo y el movilizan social.

El impacto del ecosistema tecnológico sobre las estructuras económicas y sociales y el mayor o menor grado y rapidez con la que el proceso innovador puede evolucionar, está en función entre otros, de una serie de factores que rigen el fenómeno y entre los que se encuentran: la novedad y la actividad inventiva de las invenciones³, la capacidad para trasladar la percepción

² La historia de una invención tiene dimensiones casi ilimitadas en el espacio y el tiempo. Cada inventor, por muy original que parezca haber sido, está colocando ladrillos sobre un edificio que durante mucho tiempo ha estado en construcción desde innumerables y desconocidas manos. Samuel Smiles escribió ya en 1863 cómo «la carrera por la supervivencia es la heredera de la industria y la habilidad de todos los tiempos pasados; y la civilización que disfrutamos no es más que la suma de los efectos útiles del trabajo durante los últimos siglos».

³ Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, Artículo 6: «Novedad. Se considera que una invención es nueva cuando no está comprendida en el estado de la técnica. Artículo 8. Actividad inventiva. Se considera que una invención implica una actividad inventiva si aquélla no resulta del estado de la técnica de una manera evidente para un experto en la materia».

de su necesidad a los futuros consumidores, la posibilidad de acumular sinergias con otras innovaciones y los aumentos de productividad y competitividad del tejido empresarial.

Esta compleja combinación de factores se configura y moviliza a distintos niveles: un nivel principal independiente de carácter sectorial, en el que cada uno de los componentes que participan en el proceso –por un lado ciencia, investigación, tecnología e innovación y por el otro economía, industria, empresas e instituciones– innova, desarrolla y repercute su propia dinámica evolutiva y transformadora dentro de su entorno, creando e impulsando la evolución de su propio ciclo; y un nivel derivado secundario que se combina con el anterior, por el que los ciclos sectoriales principales e independientes comparten productos, procesos y atmósfera creativa con otros sectores de naturaleza más o menos próxima, dando lugar a ciclos híbridos interconectados por un fenómeno de interdependencia estratégica.

Estos ciclos híbridos e interdependientes producen una retroalimentación entre unos y otros sectores, impulsando así un proceso de interacción e intercambio dinámico y continuo entre todos ellos. Esta compleja mecánica vectorial favorece la evolución del sistema de gobernanza económica y tecnológica en su conjunto, potencia e impulsa su expansión global, la debilita y se fragmenta dando lugar a nuevos ecosistemas potencialmente transformadores consecuencia de la aparición de nuevas teorías e invenciones que superan los paradigmas anteriormente conocidos.

El ecosistema tecnológico e innovador forma parte del entorno en el que desenvuelven su día a día científicos, tecnólogos, investigadores y una gran diversidad de profesionales de todo tipo. En sus orígenes, el cambio tecnológico se desarrollaba y evolucionaba de forma intuitiva y espontánea. Pero fue con la evolución y el desarrollo de nuestras sociedades con los que fuimos tomando una conciencia cada vez mayor de que nuestra existencia estaba impregnada de un espíritu de búsqueda incesante e inagotable de nuevas fronteras del conocimiento y de oportunidades de realización de nuevos proyectos aún no revelados y a la espera de ser descubiertos y explotados. Fue precisamente esta forma de actuar sobre el mundo que nos rodea lo que de manera progresiva y continuada nos ha permitido mejorar y ampliar nuestras capacidades creativas y aplicativas con relación al mundo que nos rodea. Se podría decir que todo aquello que descubrimos y creamos en realidad ya impregna nuestra existencia, aunque aún no hayamos desarrollado todavía los medios y las capacidades para desvelarlo y explotarlo en una u otra medida. Es por ello por lo que, desde el momento que identificamos un nuevo hallazgo o desarrollamos una nueva capacidad, entran en juegos una serie de complejos

procesos aplicativos y funcionales que nos permiten entender de forma progresiva su utilidad y aplicación en las diferentes facetas de nuestra existencia⁴.

Así pues, desde el descubrimiento de la utilidad y aplicación del fuego por parte de las sociedades más primitivas hasta la aparición del fenómeno de las redes sociales hoy en día, hemos visto desfilar ante nuestra mirada un sinfín de nuevos y diversos descubrimientos e invenciones que han transformado y revolucionado nuestra existencia y la forma de ver y entender el mundo que nos rodea⁵. Todos estos inventos y descubrimientos impusieron grandes cambios productivos, económicos y organizativos que potenciaron factores clave para el desarrollo y crecimiento de nuevos mercados y cambios en los existentes. Cada uno de estos nuevos cambios alteraron en mayor o menor medida las coordenadas espaciales y temporales de nuestra existencia; hemos sido capaces no sólo de hacer más y mejores cosas que han mejorado nuestros niveles de vida y bienestar de forma evidente, también hemos hecho algo aún más extraordinario como ha sido cambiar la relación entre nuestros parámetros espaciotemporales. Es decir, hemos acortado las distancias y aumentando el tamaño de nuestro tiempo disponible. Es por todo ello que vamos a fijar nuestra atención en analizar cómo este complejo proceso de cambio de paradigma puede estar siendo afectado por la aparición de una anomalía en su evolución en comparación a cómo se venían produciendo los anteriores cambios en el paradigma tecnológico y cómo pueden finalmente terminar afectando al ecosistema de defensa y seguridad nacional.

Es precisamente a mediados del siglo XX, como consecuencia de las nuevas innovaciones fundamentalmente en el campo de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones y de la adaptación funcional y aplicada de las entidades algorítmicas a nuestra vida cotidiana, cuando se empieza a experimentar un proceso de catalización en el ecosistema tecnológico e innovador que ha terminado desembocando a principios del siglo XXI en una reacción

⁴ La ciencia se dirige hacia la comprensión, y la tecnología se dirige hacia el uso. Los criterios de logro en la ciencia sólo pueden ser aplicados por los científicos, como un grupo profesional, que deben ser los jueces de la importancia de cualquier reivindicación a la extensión del conocimiento puro. El criterio de éxito en la tecnología es el del mercado, ya sea que la nueva idea sea un activo comercial o no, el juicio final aquí lo ejerce el consumidor. Ahora bien, un hecho bastante extendido entre unos y otros es el de presentar una imagen difusa de la invención como "un proceso social"; al sugerir que, si un inventor no hubiera hecho lo que hizo cuando lo hizo, alguien más lo habría hecho; que los inventos han llegado a la madurez en un momento predestinado influenciado poco, si es que lo han hecho, por la voluntad humana, el coraje y la pertinencia; y que si nunca se hubiera oído hablar de los grandes descubridores e inventores, el mundo habría sido muy parecido (Polanyi, 1955).

⁵ Freeman y Louça (2001) y Freeman (2004) han establecido la siguiente taxonomía en relación con los grandes saltos inventivos. El primer período va desde 1770 hasta 1840 y comprende la primera mecanización; el segundo va desde 1830 hasta 1890 y recoge aquellas innovaciones relacionadas con el vapor y el ferrocarril; el tercero va desde 1880 hasta 1940 y está ligado a la electricidad y a la industria pesada; el cuarto va desde 1930 hasta 1990 y comprende el fordismo; y el quinto, a partir de 1990, va ligado a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

innovadora en cadena que ha abierto las puertas de un conjunto de nuevos y posiblemente florecientes aunque inexplorados mercados. Con la aparición del fenómeno de internet y de la inteligencia artificial se impulsaron las que se consideraban unas simples herramientas más, que se limitarían a introducir cambios instrumentales en los productos y en la mejora de los procesos ya existentes, así como en la productividad del sistema económico del sector de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y de la automatización en su conjunto.

Sin embargo, lo que sucedió en realidad fue que se abrieron nuevas dimensiones en la existencia humana: el ciberespacio y la robótica. Sus efectos sobre el cambio de paradigma tecnológico no se han limitado a la introducción de mejoras instrumentales en los sectores productivos, económicos, empresariales y laborales ya existentes, sino que, como acabamos de indicar anteriormente, se ha producido un fenómeno de retroalimentación entre ellos que ha impulsado un conjunto de procesos en cadena e interdependientes cuyos efectos e impacto, tanto en el ámbito económico y productivo como social, institucional y político, no sólo ha dado lugar a la transformación del medio conocido en el que se desenvuelve nuestra existencia, sino que el verdadero cambio que arrastran es la alteración de nuestra capacidad de evaluar y tomar decisiones en relación a nosotros mismos y al mundo que nos rodea.

La clave de este nuevo cambio de paradigma la podemos encontrar en buena medida en el artículo de Alan Turing (1950), titulado *Computing Machinery and Intelligence*. En este artículo el autor trasladaba la idea de que, si una máquina se puede comportar de forma inteligente, entonces debería de ser inteligente⁶. Es precisamente a partir de este momento que los cambios consecuencia de la evolución tecnológica, que habían sido fundamentalmente instrumentales, pasan a alcanzar una dimensión transformadora de la realidad difícilmente previsible en su evolución y en sus efectos sobre la geotecnología y la geopolítica. No estamos hablando de un cambio de paradigma más al uso, en realidad podríamos decir que estamos inmersos en una revolución tecnológica suma de otras muchas, tal que cada una de ellas por si sola podría haber cambiado y transformado nuestra existencia. El problema al que nos enfrentamos actualmente, no es sólo el de entender y evaluar los grandes cambios que se están produciendo sino a la increíble velocidad a la que evoluciona⁷.

⁶ Un día, incluso podríamos construir una máquina de Turing, que simulara en todos los sentidos el comportamiento inteligente humano, pero no lo sabremos con absoluta certeza al menos por el momento. Creemos, entonces, que la importancia de esta conclusión es más antropológica que científica simplemente reafirma la incompleción fundamental del autoconocimiento humano.

⁷ El problema de la ciencia y la tecnología en nuestro mundo moderno es realmente doble: el problema de la asignación general de recursos a la ciencia y tecnología, en comparación con los demás sectores de la economía; y el problema de la asignación de los recursos necesarios a la esfera militar, específicamente a la tecnología militar.

2. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA, PRODUCTIVA Y DE SEGURIDAD GLOBAL S SUS EFECTOS EN LA TRANSFORMACIÓN GEOTECNOECONÓMICA Y GEOPOLÍTICA

¿Qué es lo que ha cambiado tanto con relación al nuevo paradigma tecnológico e innovador con relación a los anteriores? Cuando se habla de la revolución industrial, a todos nos viene a la cabeza la máquina de vapor; cuando se habla de la revolución energética, la imagen que la reproduce es la de la energía eléctrica; cuando se habla de la revolución en la movilidad, el invento que la representa es el automóvil y así sucesivamente. Todos estos descubrimientos e invenciones cambiaron la calidad de vida e impulsaron el bienestar de los individuos y de sus sociedades pasado un cierto tiempo de su aparición. Al referirnos a estos grandes cambios, lo hemos hecho calificándolos de revoluciones industriales y tecnológicas⁸. Ahora bien, parémonos a pensar por un instante cuáles son esas nuevas tecnologías e innovaciones de las que estamos hablando. Una breve lista contendría: inteligencia artificial, *machine learning*, internet de las cosas, *big data*, *blockchain*, impresión 3D, tecnología 5G y robótica.

Si revisamos cada uno de estos inventos e innovaciones por separado, probablemente cada uno de ellos podría haber provocado un cambio de paradigma como el de cualesquiera de los inventos referidos anteriormente; la máquina de vapor, la energía eléctrica, el automóvil o la energía atómica. Imaginemos ahora, aunque sea sólo sea por un instante, que en un determinado momento de la historia de la humanidad hubieran aparecido todos esos inventos prácticamente al unísono. Probablemente el término revolución industrial o tecnológica se habría quedado pequeño, ya que el cambio en nuestro modelo existencial habría resultado tan abrupto que su resultado final habría resultado impredecible. Pues bien, algo parecido es lo que nos está sucediendo actualmente, puesto que nos vemos enfrentados no a un cambio de paradigma

En cuanto al primer problema, la solución es función de la economía de libre mercado. ¿Qué pasa con el segundo, la asignación de recursos entre usos civiles y militares? Al detentar el monopolio de la defensa, el gobierno grava a los ciudadanos privados, en la medida necesaria para defenderlos frente a sus enemigos exteriores. El gobierno establece su presupuesto de defensa para alcanzar un determinado potencial militar y la investigación y desarrollo con fines militares forman parte de esa defensa (Rothbard, 1959, 6).

⁸ Es durante los periodos en que las nuevas tecnologías están cambiando sustancialmente la economía y la sociedad cuando los economistas dan nuevo pábulo a las teorías basadas en el comercio y el trueque en las que la tecnología y los nuevos conocimientos no tienen lugar. Cabría decir, haciéndose eco de Friedrich List, que confunden al portador del progreso, el comercio, con su causa, la tecnología. Paradójicamente, lo mismo se podría decir de la teoría del desarrollo económico de Adam Smith, quien no parecía percibir que a su alrededor se estaba produciendo una Revolución Industrial cuando la formuló (Reinert, 2007, 57-58).

consecuencia de un invento revolucionario, sino a una suma de inventos y desarrollos tecnológicos que ya por sí solos habrían provocado su propia revolución⁹.

La capacidad de las estructuras de almacenamiento, control y gestión de la información, permiten actualmente desarrollar entidades algorítmicas capaces de evaluar, proyectar y predecir comportamientos y simular escenarios futuros con tales niveles de certidumbre, que hemos comenzado a preguntarnos si estas nuevas entidades serán capaces de modelizar autónomamente nuestra estructura de pensamiento y nuestra capacidad creativa. Hemos comenzado a plantearnos si las entidades algorítmicas son realmente innovaciones instrumentales, o si somos nosotros mismos el instrumento de estas nuevas tecnologías. Hasta el momento, estas entidades algorítmicas asociadas a la inteligencia artificial, se limitaban tan sólo a replicar de forma repetitiva tareas y procesos básicos;¹⁰ pero no se creía que fueran capaces de simular formas de creatividad y conocimiento que aunque primitivo les permitiera avanzar en desarrollos más complejos no programados previamente¹¹. Por el momento la única certeza de la que disponemos es que el camino que hemos iniciado es largo y seguro que nos deparará grandes incertidumbres y sorpresas, este es el gran reto al que nos enfrentamos hoy en día como sujetos individuales y como sociedad.

3. LOS NUEVOS PROCESOS DE CAMBIO TECNOLÓGICO Y LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTIVAS FUENTE DE LA FINANCIACIÓN DEL SUMINISTRO DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD NACIONALES.

Los sistemas de gobernanza nacionales se enfrentan a una competencia cada vez más creciente e intensa en sectores estratégicos tan diversos como son el financiero, el económico, el tecnológico, el político y el militar. Este entorno competitivo puede analizarse desde muy diversos puntos de vista, como palanca de los gobiernos para alcanzar sus objetivos en materia de políticas de defensa y seguridad nacional para mejorar la estabilidad geopolítica o, según otro enfoque más orientado hacia las políticas económicas activas, con el objetivo de conseguir potenciar el crecimiento económico y mejorar de forma sostenible los niveles de bienestar

⁹ El paradigma geotecnoeconómico es un paradigma en el sentido kuhniano, puesto que va precedido por revoluciones y, son condicionados por el desarrollo de cada revolución en cuestión, generando una serie de patrones de cómo se deben hacer las cosas (Kuhn, 1962).

¹⁰ Una característica clave de la inteligencia artificial es procesar datos para decidir, si ofrecer a las personas una hipoteca o no o tomar datos del entorno físico y decidir qué hacer con esos datos.

¹¹ Sachs *et al.* (2015) definieron la cualidad esencial de la inteligencia artificial como "permitir la producción sin trabajo". Está claro que para ellos la inteligencia artificial es un sustituto del trabajo. Sin embargo, la sustitución no está incorporada directamente en una función de producción, sino que se refleja en la producción total homogénea de dos tipos de empresas, con tecnología tradicional y las que utilizan inteligencia artificial. Por tanto, la sustituibilidad depende de la combinación de diferentes tecnologías de producción.

geoeconómicos. Tanto un camino como el otro comparten múltiples puntos en común que difícilmente se pueden entender disociados los unos de los otros.

Las naciones como las empresas rivalizan en el juego de la competencia económica, financiera y tecnológica y este juego tiene actualmente dos de sus claves principales en la productividad de los factores y el capital humano. A pesar de que la teoría económica neoclásica consideraba que era el capital físico el responsable del crecimiento económico, esta visión ha quedado totalmente superada hoy en día, al haber quedado demostrado que los factores determinantes del crecimiento económico sostenible son la acumulación del conocimiento y el capital humano productivo, así como la tecnología y por supuesto la interdependencia estratégica entre todos ellos.

Cuando hablamos de competitividad y productividad estamos hablando de algo más que de economía: estamos hablando de un conjunto de herramientas físicas y virtuales que permiten a las naciones y sus empresas luchar por conquistar y ampliar nuevos mercados exteriores gracias a un aumento de sus capacidades competitivas, a fortalecer y potenciar su liderazgo en los sectores productivos de alta tecnología y a su habilidad para la captación de la inversión directa extranjera con las que financiar los grandes proyectos del desarrollo económico futuro que necesitan. Los instrumentos económicos, financieros y tecnológicos comparten cada vez más un conjunto vital de capacidades civiles y militares lo que nos demuestra la necesidad de disponer de un ecosistema de defensa y seguridad sostenible y eficiente¹².

De la eficiencia y la eficacia con la que seamos capaces de organizar y configurar una estructura de gobernanza tecnológica, económica y de defensa y seguridad, sustentada firmemente en estos factores y de su adecuada aplicación a proyectos concretos reales, dependerán en el futuro próximo una parte importante de nuestras capacidades de defensa y seguridad reales y la prosperidad y bienestar de nuestras sociedades. El crecimiento económico de las naciones desarrolladas depende en gran medida de la capacidad de captación de las inversiones directas extranjeras, uno de cuyos requisitos fundamentales a la hora de invertir en unos u otros países es precisamente el de la búsqueda de la estabilidad social y política, que está directamente relacionada con la necesidad de disponer de unas Fuerzas Armadas adaptadas

¹² El problema económico y social fundamental, el más relevante, es el de la asignación de los recursos: ¿Dónde deberían asignarse los diversos y numerosos factores productivos: tierra, trabajo o capital y qué cantidad emplear de cada clase? Este es el "problema económico" y cualquier organización social lo tiene que abordar (Rothbard, 1959, 5).

a un entorno global y capaces de enfrentarse a un conjunto de riesgos y amenazas crecientes y cambiantes.

Para ello, es determinante disponer de una Fuerza capaz de enfrentar los riesgos y las amenazas del sistema de gobernanza mundial, así como mantener una base industrial y tecnológica que le proporcione la garantía de suministro suficiente como para preservar las capacidades operativas necesarias que permitan defender la soberanía nacional y la integridad territorial. De aquí la importancia de entender cómo las políticas económicas activas de los gobiernos y en particular sus políticas fiscales, pueden tener una influencia determinante sobre las capacidades militares conjuntas. Por un lado, son la fuente de recursos con los que se financian las políticas de defensa y seguridad; y por el otro, aportan los medios necesarios para el fomento y desarrollo de las políticas de innovación y tecnológicas, tan necesarias para el impulso de la competitividad y la productividad que permiten proveer a nuestras Fuerzas Armadas de la necesaria superioridad tecnológica frente a las amenazas de posibles adversarios, además de ser fuentes de un crecimiento económico sostenible.

Cada avance y cada salto tecnológico han hecho que las productividades del trabajo y del capital, así como la de la productividad total de los factores aumentaran de forma continuada, lo que ha supuesto cada vez mayores niveles de eficiencia económico-productiva en el suministro y producción de bienes y servicios.¹³ Este proceso ha impulsado la continua necesidad de disponer de un mercado de trabajo con niveles de formación y capacitación siempre mayores. Esta fuerza laboral cada vez mejor formada, ha sido capaz de producir más y mejores productos a precios más bajos, lo que ha favorecido el desarrollo de unas economías de escala capaces de ampliar más y más las fronteras de producción y el tamaño y la diversidad de los mercados. Este proceso a su vez se ha traducido en mejoras salariales que han permitido a éstos nuevos trabajadores, surgidos de las progresivas revoluciones tecnológicas e industriales, adquirir una mayor cantidad de bienes y servicios, muchos de los cuales les estaban anteriormente vetados debido a su capacidad adquisitiva.

Los incrementos en la demanda de consumo han impulsado a que las empresas tuvieran que aumentar sus niveles de producción de forma continuada, lo que ha favorecido la contratación de más fuerza de trabajo y paralelamente ha promovido importantes mejoras salariales. Estos

¹³ Nelson y Nelson (2002) dicen que “La riqueza de las Naciones” de Adam Smith, de 1776, no se podría haber escrito un siglo antes, puesto que todavía no existían sociedades en las que el peso del mercado fuera determinante, pero al mismo tiempo reconocen que la filosofía política que le subyace es heredera de Hobbes y Locke. Así, los paradigmas geotecnocoeconómicos se caracterizan por modelar el sentido común de acuerdo con innovaciones históricas en marcos culturales de carácter amplio, irreductibles a factores meramente económicos.

complejos procesos inducidos por el cambio de paradigma en la productividad y en la movilidad consecuencia del cambio tecnológico, también han sido una causa determinante en la mejora del bienestar de las sociedades al favorecer el nacimiento y crecimiento de una clase media. Aquí podría surgir la pregunta de por qué es tan importante este hecho en nuestro análisis y la respuesta es porque una parte muy fundamental de las políticas económicas activas que financian los bienes y servicios considerados por nuestras sociedades esenciales como es el la defensa y la seguridad nacional se financian con los impuestos que pagan mayoritariamente estas clases medias.

4. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL, EL PROBLEMA DE LA SUBIDA DE LOS PRECIOS DE LOS SISTEMAS DE ARMAMENTO Y LAS POLÍTICAS FISCALES

Podríamos decir que el conjunto de capacidades militares depende de una serie de factores entre los que se encuentran los económicos, los productivos y los tecnológicos, que de distinta forma y en diferente medida inducen importantes sinergias tanto en el campo militar como en el civil. El factor tecnológico es fundamental para mantener un aspecto vital del ecosistema militar, la superioridad tecnológica en el combate, pero a su vez es también la fuente en buena medida del problema de la elevada inflación existente en los mercados de suministro de sistemas de armamento. Otro de los factores es el económico, representado por las políticas económicas activas, especialmente las fiscales, como responsable la de generación de los recursos necesarios para la financiación del suministro y producción de la defensa y seguridad nacionales. Finalmente, otro factor a tener en cuenta son los nuevos desarrollos e innovaciones, cuya importancia reside en su influencia para generar los recursos que potencian el crecimiento económico y que están representados actualmente por las aplicaciones de las entidades algorítmicas que tienen un impacto determinante en la transformación de los medios operativos –e incluso éticos– para la toma de decisiones que utilizan las Fuerzas Armadas para cumplir las misiones que tienen asignadas.

Volviendo al primero de los componentes arriba enunciados, la superioridad tecnológica ha sido históricamente un factor vital en cuanto a las capacidades operativas militares. Sin embargo, muchas veces se olvidan los efectos económicos de este factor. Es decir, sistemas de armamento y sofisticación tecnológica, resultan haberse convertido en un binomio indisoluble.

Los niveles crecientes de tecnología en el contenido de los nuevos equipos militares han supuesto que los gastos en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) hayan ido aumentando el precio de muchos de ellos de manera exponencial, lo que, unido al cada vez

menor número de unidades comprometidas por los ejércitos, da como resultado final un aumento creciente de su precio final¹⁴. Todo ello, dificulta enormemente la adquisición de nuevo armamento y el sostenimiento del material existente. La suma de costes fijos crecientes y precios cada vez más elevados supone una barrera creciente a la hora de obtener los recursos públicos necesarios para financiar el ecosistema militar. La cuestión de la necesidad de proveer a las estructuras militares de más recursos y mejores medios, aunque no sea un tema nuevo, resulta cada vez más complicado de abordar frente a unos presupuestos públicos siempre más cuestionados por la sociedad civil. Podría decirse que, ante un cambio de paradigma como el actual en la gobernanza económica, productiva y de seguridad global, este asunto no puede hacer más que acrecentar el problema existente de la falta de recursos económicos y financieros para el sector.

Por lo que se refiere al segundo factor, las políticas económicas activas, principalmente las fiscales, hay que tener en cuenta otra serie de elementos que pueden afectar en mayor o menor medida a la capacidad de financiación de la Fuerza y de Mar su base industrial y tecnológica relacionada. Entre ellos, el principal está representado por la competencia entre las distintas producciones públicas de bienes y servicios para obtener los recursos necesarios para su financiación. Aquí surge otro importante problema, como es el de las preferencias reveladas de los contribuyentes para gastar e invertir más o menos en unos bienes públicos frente a otros.

Un elemento fundamental que rige este proceso a la hora de asignar los recursos públicos disponibles está relacionado de forma directa con la percepción por parte de los sujetos de la necesidad más o menos inmediata de ese bien o servicio. Esto significa que, cuando la percepción de riesgos o amenazas es baja o limitada, las posibilidades de garantizar los recursos económicos y financieros necesarios para sostener de forma eficiente el ecosistema militar también se reducen. Es importante tener en cuenta el hecho de que, aunque amplias capas de la sociedad civil puedan tener una baja percepción de los riesgos a los que se ven sometidas, ello no significa que los riesgos y amenazas no existan, y que incluso, debido a esta falta de percepción real de amenaza, los riesgos para la seguridad y el bienestar nacionales se puedan multiplicar¹⁵.

¹⁴ La inflación de los productos de defensa se define como la inflación específica de los mercados de defensa y representa, al igual que para otro bien cualesquiera suministrado por el mercado, el aumento de los precios de los sistemas y equipos militares, y otros bienes y servicios necesarios para el funcionamiento operativo de las Fuerzas Armadas. Así pues, en los mercados de defensa se reflejan aumentos continuos de precios a un ritmo superior que en la economía general (Martínez, 2013).

¹⁵ El nivel de defensa que se desee suministrar dependerá no sólo de la crisis actual, sino también de aquellas crisis que puedan aparecer en el horizonte. El gasto en tiempos de paz no sólo disuade posibles rivales, sino que también

Otro vector importante dentro de esta dimensión es el de la disminución progresiva en la recaudación impositiva para aquellas economías nacionales con estructuras productivas sustentadas en mercados laborales intensivos en mano de obra poco cualificada. La estructura socioeconómica resultado de este tipo de mercados laborales, además de resultar ser poco resiliente ante las crisis de cualquier tipo, por un lado reduce la capacidad de una buena parte de la fuerza laboral activa para generar los recursos necesarios con los que sufragar cualquier tipo de política pública y, por el otro, intensifica aún más el proceso de competencia entre bienes y servicios públicos por los escasos recursos disponibles, lo que hace que el coste de oportunidad para gastar e invertir en políticas de defensa y seguridad resulte cada vez más elevado.

El tercer factor, resulta estar también relacionado con la irrupción en los mercados del conjunto de tecnologías relacionadas con la inteligencia artificial, causa principal de cambios y transformaciones de las estructuras de los mercados laborales y del modelo social actualmente vigente.¹⁶ La mayor parte de los empleos generados en las últimas dos décadas se han caracterizado por un cambio según el cual la mayor parte de los empleos que se crean son o de alta o de baja cualificación, siendo cada vez menos los de cualificación media. Ello va a suponer, por un lado, la reducción progresiva de la fuerza laboral que actualmente representa el mayor porcentaje de población activa y que es la que se identifica con la clase media y, por el otro, un aumento de una brecha laboral y sociológica entre empleos de alta cualificación bien pagados y una gran mayoría de empleos de muy baja cualificación y bajos niveles de remuneración salarial.

Si este tipo de estructura laboral y social se va consolidando como así parece que está sucediendo, en el futuro va a tener las consecuencias económicas que acabamos de indicar, a lo que hay que sumar un fenómeno productivo cuya incidencia también irá aumentando progresivamente, y que es el relacionado con la capacidad de las entidades algorítmicas de suplantación de capacidades laborales, que a quienes va a afectar en mayor medida, no es precisamente al empleo de alta o baja cualificación, sino preferentemente al empleo de

actúa como una inversión de cara a crisis futuras. Sin embargo, el gasto en defensa deseable en un periodo de tiempo dado supone un intercambio con el gasto social potencial; unos políticos inteligentes y racionales buscarán alternativas al gasto en seguridad tradicional para evitar los riesgos políticos de los recortes sociales (Morrow, 1993).

¹⁶ La competitividad existente entre los grandes conglomerados productores de alta tecnología ya no puede seguir planteándose en los mismos términos que se desarrollaron durante el tiempo de la Guerra Fría. Actualmente, la dinámica tecnológica y productiva se caracteriza por una transformación sin precedentes de la naturaleza de la competencia sobre todo en aquellas producciones intensivas en tecnología debido al alto grado de complejidad de la base de conocimiento que requieren. Por lo tanto, la competitividad y la rivalidad forman parte cada día más de las decisiones geotecnológicas y geoestratégicas (Hanush y Pyka, 2007).

cualificación media¹⁷. Esta readaptación del mercado laboral y del conjunto de las estructuras sociales y políticas, va a tener sus efectos no solamente en el campo civil sino también en el militar. Una cuestión importante ahora, será la de ver si somos capaces de aprender de las experiencias anteriores para hacer que el proceso de transición entre cambios de paradigma no se convierta en un proceso traumático sí no en fuente de oportunidades para seguir mejorando en el futuro de nuestras sociedades.

5. CONCLUSIONES

La evolución y el desarrollo del ecosistema tecnológico e innovador está produciendo un cambio de paradigma en la gobernanza productiva, económica y de defensa y seguridad global que está transformando drásticamente la forma en la que vivimos, trabajamos y nos relacionamos. El conjunto de nuevas tecnologías e innovaciones representadas fundamentalmente por las entidades algorítmicas ha supuesto un cambio sin precedentes en la configuración de las estructuras económicas, productivas, empresariales, laborales, políticas, sociales y por supuesto de las militares. El cambio tecnológico y el proceso innovador representan un complejo proceso evolutivo que va transformando y desarrollando nuestras estructuras y capacidades organizativas y funcionales en múltiples ámbitos de nuestra existencia, que ha estado y sigue estando caracterizado por un importante problema de percepción por parte de los individuos de cómo se produce y de cuáles son los efectos del proceso en su conjunto debido a las incertidumbres que arrastra sobre las estructuras económicas, productivas y laborales existentes hasta ese momento. Ahora bien, a largo plazo se ha demostrado siempre que el proceso de cambio tecnológico ha dado como resultado el crecimiento de la economía, el aumento del número y la diversidad de los mercados, la mejora y multiplicación de las oportunidades empresariales, el aumento en el número de empleos y la mejora de las condiciones salariales y laborales de los trabajadores, así como la mejora continua del bienestar de las sociedades que han sabido entender a tiempo y adaptarse al nuevo paradigma.

Por lo que se refiere a los efectos sobre el ecosistema militar, se ha podido observar cómo el fenómeno tecnológico representa un factor determinante en las capacidades organizativas y operativas de las Fuerzas Armadas al dotarles de los sistemas y equipos de armamento necesarios para mantener la superioridad tecnológica frente a sus adversarios. La otra cara de

¹⁷ Un ejemplo de esta situación se ha visto durante el periodo de confinamiento consecuencia de la pandemia del Covid-19, en el que las actividades esenciales se han correspondido principalmente con trabajos o de muy alta o baja cualificación.

esta moneda tiene que ver con el aumento continuo de los costes de producción y los precios finales de los nuevos sistemas de armamento, consecuencia por un lado la intensificación del contenido tecnológico en el diseño de estos y por el otro de la reducción del número de unidades comprometidas por los Ejércitos como consecuencia de las reducciones presupuestarias.

El factor económico representado por las políticas económicas activas, principalmente las fiscales, muestra un aumento del coste de oportunidad de invertir en defensa y seguridad frente a otro tipo de bienes y servicios públicos; aquí el fenómeno de percepción de inseguridad frente a los riesgos y amenazas juega también un papel determinante a la hora de esta toma de decisiones. Finalmente, la inteligencia artificial y sus tecnologías asociadas tienden a reducir el número de ciudadanos en aquellas clases sociales fuente de una parte importante de la recaudación impositiva y que están siendo sustituidas por población activa o muy cualificada o mayoritariamente de un bajo nivel de cualificación; este fenómeno se prevé que tienda a hacer disminuir la recaudación impositiva futura y a aumentar aún más la falta de recursos para suministrar bienes como los relacionados con la defensa y la seguridad, al aumentar aún más el coste de oportunidad de unos bienes suministrados por el Estado frente a otros. Es indudable que todos estos factores y sus transformaciones asociadas van a inducir importantes cambios en el paradigma actual de gobernanza económica y productiva y por supuesto de seguridad y defensa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FREEMAN, C. (2004). Technological Infrastructure and International Competitiveness. *Industrial and Corporate Change*, vol. 13, n. 3, pp. 541-569.
- FREEMAN, C.; LOUÇA, F. (2001). *As Time Goes By. From the Industrial Revolution to the Information Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- HANUSCH, H.; PYKA, A. (2007). The Principle of Neo-Schumpeterian Economics. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, n. 2, pp. 275-289.
- KUHN, T. S. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. (2013). *Un análisis económico de la producción y contratación de sistemas de defensa*. Madrid: IUGM.
- MORROW, J. D. (1993). Arms versus allies: Tradeoff in the search for security. *International Organization*, vol. 47, n. 2, pp. 207-233.
- NELSON, R. R.; NELSON, K. (2002). Technology, Institutions, and Innovation Systems. *Research Policy*, n. 31, pp. 265-272.
- POLANYI, M. (1955). Pure and Applied Science and Their Forms of Organisation. *Science and Freedom*. Londres: Seeker and Warburg, pp. 36-46.
- REINERT, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. Londres: Constable.
- ROTHBARD, M. N. (1959). *Ciencia, tecnología y gobierno*. Auburn, Alabama: Mises Institute.
- SACHS, J. D.; BENZELL, S. G.; LAGARDA, G. (2015). *Robots: Curse or Blessing? A Basic Framework*. NBER Working Papers, n. 21091.
- SMILES, S. (1863). *Industrial Biography: Iron Workers and Tool Makers*. Londres: John Murray.

TURING, A. M. (1950). Computing Machinery and Intelligence. *Mind*, New Series, vol. 59, n. 236, pp.433-460.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

LEY 24/2015, de 24 de julio, de Patentes.

PANEL II

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Coordinadores

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS

Subdirector del IUGM

PEDRO PANERA MARTÍNEZ

Investigador en formación del IUGM

LAS PROPUESTAS TEÓRICAS Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA ENTRE CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

THEORETICAL PROPOSALS AND EMPIRICAL EVIDENCE BETWEEN CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL SECURITY

Guillermo Pulido Pulido¹

Agosto de 2020

RESUMEN

El calentamiento climático causa graves alteraciones en el ecosistema, induciendo a un gran estrés ecológico y generando escasez de recursos naturales. Las sequías, desertización, etc, unido a un acelerado crecimiento demográfico, genera un contexto en el que, según las corrientes de opinión de estilo malthusiano, los conflictos y guerras serán más frecuentes al aumentar la competencia por una carestía cada vez mayor. La correlación en entre calentamiento climático y guerras en realidad es inversa; la temperatura global ha aumentado las últimas décadas, pero el número de conflictos ha descendido. Al contrario de la hipótesis malthusiana, las guerras y conflictos están asociados a contextos en los que hay abundancia de recursos, al alimentar logísticamente las guerras y fomentar ambiciones y codicia, mientras la escasez suele inducir a la cooperación y no al conflicto. Lo más destacable es que las creencias malthusianas tienen una mala base de teoría política y estudios estratégicos.

PALABRAS CLAVE: Clima, guerras, estrategia, causalidad, teoría.

ABSTRACT

Climate warming causes serious alterations in the ecosystem, inducing great ecological stress and generating scarcity of natural resources. Droughts, desertification, etc., together with accelerated demographic growth, create a context in which, according to Malthusian-style currents of opinion, conflicts and wars will be more frequent as competition for ever-increasing shortages increases. The correlation between warming and war is actually inverse; global temperatures have risen in recent decades, but the number of conflicts has decreased. Contrary to the Malthusian hypothesis, wars and conflicts are associated with contexts in which there are abundant resources, logistically fueling wars and fostering ambitions and greed, while scarcity

¹ Doctorando en Estudios Estratégicos. Máster en Paz, Seguridad y Defensa. Redactor y editor en Revista Ejércitos y The Political Room.

PhD candidate in Strategic Studies. M.A. in Peace, Security and Defense. Writer and editor in Armies Magazine and The Political Room.

tends to induce cooperation rather than conflict. Most notably, Malthusian beliefs have a poor basis in political theory and strategic studies.

KEY WORDS: Climate, wars, strategy, causality, theory.

1. INTRODUCCIÓN

Un considerable número de académicos y analistas, sostienen que el fenómeno del calentamiento climático irá generando un creciente caos, generando progresivamente un mayor número de conflictos, guerras civiles y guerras entre estados. Las perturbaciones ecológicas producidas por el calentamiento climático, inducirá que hallan menos recursos naturales disponibles que, unido a una población en constante crecimiento, terminará por alimentar una lucha competitiva por los recursos que crea el contexto para que haya un aumento de conflictos y guerras en paralelo al incremento de las temperaturas globales.

Tal línea de pensamiento sigue una evidente lógica malthusiana en la que los fenómenos sociales están en profunda dependencia del mundo físico. No obstante, la importancia del pensamiento de Thomas Malthus no se limita al modelo de población y ecología, según el cual si la población crece más rápido (progresión geométrica) que los recursos disponibles (progresión aritmética), la menor cantidad de recursos per cápita terminará por llevar a la inanición y a la muerte a amplios hasta que población y recursos disponibles se equilibren.

Por contra, la verdadera importancia de los estudios de Malthus está en los debates con David Ricardo y la explicación que la Economía dio para la distribución de la renta y de los recursos económicos entre los estratos sociales, y la importancia de la división internacional del trabajo (ventaja comparativa). La ley de los rendimientos decrecientes y la ley de bronce de los salarios, terminaron dando una explicación sumamente convincente de cómo la ley de rendimientos decrecientes y una cantidad de tierra constante, explicaban la distribución de la renta y la estratificación social nacional; además de proporcionar una respuesta de cómo superar el determinismo malthusiano mediante el libre comercio destruyendo el poder oligopolístico y rentista de la clase terrateniente.

Desde entonces, la tentación de recurrir a perspectivas económicas-ecológicas para explicar fenómenos políticos y sociológicos ha sido una constante, por la aparente elegancia de esos modelos y lo intuitivo de los argumentos.

Dos ejemplos paradigmáticos los encontramos, por un lado, en el estudio de la organización ecologista WWF (2012), y por el otro lado, el del *think tank* de estudios de seguridad y defensa CNA (2007), vinculado a la Armada de EE.UU.

El informe de WWF, titulado Biodiversity, Biocapacity and Better Choices, sigue la lógica malthusiana en el que la huella ecológica de la actividad humana termina dañando y desbordando la biocapacidad. La biocapacidad es el potencial del ecosistema para generar productos biológicos que puedan ser consumidos por la población humana, y por la capacidad de absorber el ecosistema los desperdicios generados por la actividad humana. El impacto ambiental o huella ecológica depende del tamaño de la población y la renta nacional por persona, a mayor cantidad de ambas variables hay un mayor consumo de biocapacidad; el conjunto conforma una ecuación IPAT (Impacto ecológico, Población, Renta y Tipo de Consumo) muy habitual en esta clase de estudios. Según el informe, si se lleva a un estado de sobrecapacidad constante y creciente al ecosistema, la consecuencia de pérdida de biocapacidad generará fenómenos de migración y conflictos inducidos por escasez de recursos.

En el informe del CNA, se sostiene el argumento de que el cambio climático actuará como un multiplicador de amenazas, que exacerbará muy severamente los conflictos existentes en las zonas menos desarrolladas de Asia, África y Oriente Medio. La menor disponibilidad de agua por precipitaciones irregulares, sequías, calentamiento; disminución en la producción de alimentos que inducirá la subida de temperaturas y desertización; catástrofes de salud pública, generadas por el incremento de temperaturas (desplazando a zonas templadas enfermedades tropicales) y la mayor presión ambiental, tendrá profundos impactos en la actividad económica y social, con potenciales efectos desestabilizadores; y los desplazamientos masivos de población por los efectos del cambio climático, como son los efectos de la desertización y grandes inundaciones. El conjunto de esos problemas inducidos por el calentamiento climático hará que, en los países menos desarrollados, cuya infraestructura es muy limitada y con instituciones de gobierno y política pública muy débiles, provocarán que algunos de esos países terminen convirtiéndose en estados fallidos que incrementarán la cantidad de protestas violentas, el terrorismo y el número de guerras civiles.

2. LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

2.1. Incremento de las temperaturas

Tal como indica el informe IPCC del año 2014, el origen antropogénico es la principal causa del aumento de las temperaturas (Miranzo y del Ríó, 2015, 129). Por su parte, según el IPCC:

La influencia humana en el sistema climático es clara y las recientes emisiones de origen antropógeno de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia. Las emisiones continuas de gases de efecto invernadero causarán un mayor calentamiento y cambios duraderos en todos los componentes del sistema climático, lo que hará que aumente la probabilidad de impactos severos, generalizados e irreversibles en las personas y en los ecosistemas (IPCC, 2014).

Los modelos climáticos usados por el IPCC y otros estudios, varían bastante en los pronósticos sobre el incremento de las temperaturas. Estas variaciones se deben a las diferentes estimaciones sobre cómo se concentran y circulan los gases de efecto invernadero en los diferentes modelos. El rango de variación va desde aumentos en la temperatura de dos grados en las proyecciones más bajas, a incrementos nada menos que de seis grados en los modelos más alarmantes. Por ejemplo, como señalan Miranzo y del Río (2015, 134), los investigadores Castro, Gallardo y Calabria, estimaban un aumento de las temperaturas de hasta seis grados (y que podría ser todavía superior), mientras que modelos como el de CIRCE, considerados de mayor precisión regional, esperan que las temperaturas suban entre un grado y medio, y los dos grados (para la época invernal y estival respectivamente). Por otra parte, informe UNEP del año 2009, estima que, hacia finales del siglo XXI, el incremento podría rondar entre los poco más de dos grados y los cinco respecto a las temperaturas de finales del siglo XX, con una probabilidad de aumento del 50% entre los tres y cuatro grados (UNEP/MAP, 2005, 21).

La falta de unanimidad en la comunidad científica y la dificultad para adoptar resoluciones respecto a ese asunto en la conferencia de las partes (COP) en las Conferencias de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, no debe inducir al optimismo sobre que habrá un aumento de las temperaturas reducido, ya que la tendencia en las evaluaciones de los expertos sobre el incremento de temperaturas está en que las estimaciones sean cada vez más pesimistas respecto a la evolución futura de las temperaturas (mayores temperaturas de lo que se estimaba anteriormente).

2.2. Disminución en la cantidad de las precipitaciones

La previsible disminución del nivel de precipitaciones tendrá importantes consecuencias en las condiciones de vida de la población, ya que afectará a la disponibilidad de agua, la producción de energía de origen hidroeléctrico (muy importante en el caso de Egipto), o al turismo (una fuente de divisas muy importante para los países norteafricanos).

La reducción de las precipitaciones no será proporcional a lo largo del año, sino que se irán concentrando en estaciones y momentos concretos, haciendo que las condiciones climáticas y medioambientales sean progresivamente más extremas. Esto tendrá importantes consecuencias, ya que hará que aumente el número y duración de las sequías, lo que contribuirá a que el suelo se vaya haciendo paulatinamente más árido y se erosione, haciendo que el proceso de desertización se vaya extendiendo. Por otra parte, la infiltración del agua también será menor si las precipitaciones tienden a concentrarse en momentos puntuales (Holff, 2013, 18).

La creciente escasez de agua potable implicará una potencial causa de conflicto por los cada vez más reducidos recursos hídricos. Estos conflictos no solo se darían entre facciones (etnias, regiones, etc) dentro de un estado; sino que, según la hipótesis neomalthusiana, los estados ribereños en el curso de un río también podrían entrar en conflicto bélico entre sí.

2.3. Desertización

Siguiendo a Miranzo y del Río, la desertificación es definida por la Convención de las NN.UU. para la lucha contra la Desertificación como «la degradación de las tierras en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, resultante de los diversos factores tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas» (Miranzo y del Río, 2015, 140. Por otro lado, tal y como se indica en Global Warming and Climate Change, citando el informe UNEP Africa Environmental Outlook 2:

En el último medio siglo los sistemas de cultivo y conservación se han desmoronado, reduciendo la productividad, del mismo modo que se ha incrementado la erosión del suelo a causa del exceso de cultivo, sobreutilizando las tierras y disminuyendo la fertilidad del suelo. Por ejemplo, en torno al 57% de todas las tierras norteafricanas están amenazadas de desertificación (Marquina, 2009, 23).

No obstante, hay que destacar que los procesos de erosión y desertización responden principalmente al impacto de las actividades humanas (y no tanto al cambio climático en sí), tales como la falta de irrigación, el sobrepastoreo y otros procesos que tienen un efecto directo en la disminución de tierra disponible para el cultivo (Miranzo y del Río, 2015, 141). Lo anterior, en conjunción con el incremento de las temperaturas y las menores precipitaciones, hará que la extensión del suelo desértico aumente y que disminuya la productividad del terreno no desértico, por el considerable incremento de la erosión.

2.4. Subida del nivel del mar

El aumento del nivel del mar, causado por el progresivo derretimiento de los polos y glaciares, degradará y erosionará las playas, algo imprescindible para el turismo y progreso económico regional. Por otra parte, el aumento del nivel del mar afectará de manera muy acusada a los deltas de los ríos y los acuíferos, incrementando la salinidad del agua en las zonas afectadas, dificultando o haciendo inviable el cultivo en esas áreas, o cuanto menos empeorando el proceso de desertificación.

Por su parte, como indica María del mar Hidalgo García (2013, 75), «según el cuarto informe del IPCC, este aumento puede variar entre 0.1 y 0,5 metros». Por otro lado, el ritmo de aumento del nivel del mar se ha incrementado «hasta los 3,2 milímetros al año entre 1993 y 2010», con

visos de que ese ritmo siga siendo cada vez más elevado. Dado que eso implica que en un siglo el nivel del mar haya aumentado en como mínimo en 32 centímetros, tendría la consecuencia de que la salinización de los deltas y acuíferos podría ser varios kilómetros desde la costa, lo que potencialmente podría tener unos efectos devastadores sobre los cultivos.

2.5. Seguridad Alimentaria

La seguridad alimentaria, según la definición de la FAO del año 1996 durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, consiste en «la situación en la que todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, sanos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa» (González y Rojo, 2013, 263). Por su parte, Soler y Arroyo (2012, 290) hacen una definición parecida al decir que «La seguridad alimentaria incluye aspectos tales como la oferta y la demanda, así como el acceso económico y físico a los alimentos, además de la asimilación de los nutrientes y la salud. Esta seguridad alimentaria debe alcanzarse con una producción agrícola sostenible que asegure también la productividad a largo plazo y los servicios de los ecosistemas». La seguridad alimentaria se ve afectada por numerosos factores, como son la estructura de la población, el envejecimiento de agricultores y la migración del campo a la ciudad, las rentas que se reciben por la actividad agrícola, los precios que tienen los alimentos y si se dedican a la exportación o al consumo local, etc.

Bossel crea un modelo de indicadores agregados en los que incluye tres subsistemas o dimensiones de la sostenibilidad de la seguridad alimentaria: el subsistema humano (que recoge las dimensiones sociales y de seguridad alimentaria), el natural (dimensión ecológica) y el subsistema de soporte (dimensión productiva).

Por otra parte, cabe señalar que la seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones: 1) la disponibilidad física, 2) el acceso económico, 3) el tipo de consumo que se hace y 4) a estabilidad en el tiempo (Alonso, 2013). Por ejemplo, si la renta nacional está distribuida muy desigualmente, el tipo de consumo hará que las capas de población con más renta acaparen la compra y oferta de alimentos, pudiendo dejar desabastecidos los mercados y tipos de alimentos que consumen los menos adinerados.

De hecho, tal y como expone Amartya Sen (1983), muchas de las mayores hambrunas registradas en la historia tuvieron que ver con la desigualdad de distribución de la renta entre diferentes estratos sociales, siguiendo una lógica que recuerda parcialmente a la explicación de David Ricardo, y no por la ausencia en la disponibilidad física del alimento.

El factor de los precios de los alimentos tiene implicaciones muy considerables en la seguridad alimentaria y la estabilidad política. Por ejemplo, en el año 2006 los precios reales tuvieron un incremento considerable, llevando al mundo a la peor crisis alimentaria de las últimas décadas (Priego, 2013), lo que según perspectivas neomalthusianas indujo a revueltas y guerras civiles, desarrollándose la hipótesis de los food riots (Lagi 2011), según la cual el incremento en los precios de los alimentos estuvo tras el aumento en el número de revueltas en los años 2008 y 2011.

Uno de los factores más importantes, se encuentra en la insuficiencia de la oferta de los propios países en vías de desarrollo, que no han podido ir al mismo ritmo que el incremento de la renta y la demanda. Como indica Priego (2013), la falta de un monto adecuado de inversión agrícola en los países en vías de desarrollo, lleva a un ciclo de en el que no solo se perpetúa el subdesarrollo del campo, sino que debido a la explosión demográfica empeoran las condiciones de vida al no poder dar trabajo a la población joven. El incremento de la renta que se produce en el conjunto del país se concentra en las áreas urbanas, zonas turísticas, provocando que la diferencia de renta induzca a que la población del campo emigre a la ciudad. Ello genera un crecimiento descontrolado de las áreas urbanas, el abandono de zonas de producción agrícola. El precio del petróleo también influye decisivamente en el lado de la oferta, al ser un factor fundamental en la función de costes por su impacto en operar la maquinaria agrícola.

Por otra parte, además de los aspectos de demanda y oferta, deben tenerse en cuenta factores de mercado estructurales (que van más allá de las cantidades de oferta y demanda). La protección arancelaria encarece de gran manera los precios de los alimentos, ya que, al incrementarse las importaciones por la carestía en algunos mercados, se terminaba disparando el precio final, llegando a ser responsable según el IFPRI de hasta tres cuartos de los incrementos de precios. Para colmo, los aranceles también impiden una división internacional del trabajo más eficiente y desincentivan la inversión.

Las medidas de política económica y gobernanza global, también tienen una gran influencia en los precios. Durante la crisis que siguió a los problemas de sequía del año 2006, muchos países exportadores impusieron cuotas a la exportación para incrementar su seguridad alimentaria particular frente al resto. Sin embargo, ello solo produjo un incremento de los precios internacionales junto a menores exportaciones, en un juego en el que todos salieron perdiendo. Por contra, durante la crisis del Coronavirus en 2020 (mucho más grave que la crisis de 2006) la gobernanza internacional funcionó de manera más eficaz e impidió que los productores impusieran cuotas a la exportación, evitando una catastrófica subida de precios.

2.6. Migraciones y conflicto

La tesis de que el cambio climático afecta e incrementará el nivel de las migraciones, se basa en el argumento de que los shocks climáticos (sequías, desertización, aumento del nivel del mar, etc) inducirán directamente a que muchas personas se vean forzadas a emigrar. A su vez, el aumento repentino en población en los territorios de acogida sería un factor de importancia que causaría conflictos e incluso guerras, debido a la mayor presión sobre los recursos locales y los choques entre diferentes poblaciones y etnias.

No obstante, la literatura científica (Abel et al, 2019) no parece ser concluyente a la hora de respaldar la tesis de que los shocks climáticos incrementan las migraciones, encontrándose evidencias contradictorias, con algunos estudios que la refrendan (como un aumento de migraciones en Uganda con el incremento de temperaturas) y otros que lo contradicen (disminución de migraciones en Burkina Faso y Kenia al aumentar la temperatura).

Por su parte, Cattaneo y Peri (2016), señalan que la correlación entre aumento de las temperaturas con un incremento en la migración, no es lineal en todos los países y circunstancias. El aumento de la temperatura incrementará la migración en los países de ingresos medios, ya que los habitantes de esos países tendrán la cantidad de dinero suficiente para costearse los costos de emigrar (transporte, asentamiento, etc) y poseen las habilidades y educación formal para obtener rentas del trabajo en los países más ricos a los que emigran. Pero, paradójicamente, el aumento de las temperaturas no tendría que aumentar, e incluso podría disminuir, las migraciones desde los países más pobres (aunque estén padeciendo choques climáticos), ya que no tendrían los recursos económicos suficientes para costear la migración.

3. LA HIPÓTESIS NEOMALTUSIANA

El neomalthusianismo es una versión mejorada de la simplicidad ecológica del malthusianismo, en la que los aspectos sociales, políticos y culturales tienen capacidad de respuesta y adaptación (mientras que el malthusianismo son obviados o tomados como algo estático). Homer-Dixon es quizás el más prominente de los defensores de las hipótesis neomalthusianas a la hora de vincular cambios ambientales y conflictos.

El núcleo del hilo argumental de Homer-Dixon (1995) (Barbier y Dixon, 1996), radica en dos conceptos: los de brecha de ingenio y crecimiento endógeno. La brecha de ingenio es la carencia relativa de una sociedad de generar con altos niveles de educación, tejido empresarial innovador, capacidad de inversión financiera, etc, que impide a la sociedad encontrar soluciones tecnológicas y sociales a los crecientes problemas ecológicos que provoca el consumo creciente

de recursos naturales. La brecha de ingenio a su vez genera una menor tasa de crecimiento endógeno, por lo que el crecimiento de población y de consumo de recursos no puede ser compensada con la producción de nuevos recursos (extracción, procesamiento y distribución de bienes).

Por lo tanto, según Homer-Dixon es el subdesarrollo económico y social lo que terminaría causando un mayor nivel de conflictos y violencia al disminuir los recursos disponibles (como indica el informe del CNA sobre el impacto del cambio climático en la seguridad internacional). El modelo causal concreto sería el siguiente. Menor cantidad de recursos renovables, crecimiento de población y el acceso desigual a los recursos, aumenta la escasez ambiental; esto a su vez aumentará las migraciones y disminuirá la tasa de crecimiento económico; por consiguiente, el estado se irá debilitando (menor recursos fiscales y económicos), lo que inducirá a conflictos étnicos, golpes de estados y conflictos por privación de bienes esenciales.

El libro de Robert Kaplan (1994) «La anarquía que viene», ejemplifica de forma muy vívida, más allá de los modelos académicos, esta visión neomalthusiana y catastrofista de la seguridad internacional, en el que los conflictos ecológicos e identitarios, generan guerras civiles en las zonas menos desarrolladas. En este orden de cosas, los conflictos civiles como los de Siria, Malí o Darfur, tienen su explicación profunda en una creciente escasez relativa de recursos naturales, causados por el cambio climático, el crecimiento poblacional y un mayor consumo económico de recursos.

Este último aspecto, el del impacto del crecimiento económico en el ecosistema, debe ser aclarado por la confusión que a veces genera. A nivel popular suele creerse que el mayor crecimiento y desarrollo económico genera más eficiencia y, por lo tanto, un menor consumo de recursos. En realidad, tal y como describe la Paradoja de Jevons, el crecimiento y desarrollo económico genera un mayor consumo relativo de recursos, ya aumenta los niveles de consumo por persona y permite actividades extractivas que antes resultaban económicamente prohibitivas.

Por tanto, desde una perspectiva neomalthusiana, confiar en que el simple desarrollo económico y tecnológico resuelva el problema de la escasez relativa de recursos no es algo que pueda sostenerse. Un ejemplo paradigmático de ello está en neomalthusianismo energético (Hubbert, 1993; Heinberg 2003), según el cual las reservas de energía son limitadas y finitas. Aunque el crecimiento económico y mejoras técnicas permitan convertir cada vez más reservas de energía en recursos (reservas explotables económicamente), se llegará a un punto en el que estas reservas se agoten. Como toda actividad económica se basa en última instancia en la

posibilidad de generar energía para ejecutar los diferentes procesos económicos, al final del proceso la menor disponibilidad de recursos energéticos por el agotamiento de las reservas, inducirá al estancamiento económico y el decrecimiento, lo que, a su vez, de no haber reducciones en el tamaño de la población, inducirá a conflictos y violencia. La teoría del pico petrolero de Hubbert, es un claro ejemplo de esa perspectiva.

4. DESMITIFICANDO LAS GUERRAS POR EL CLIMA Y LA ESCASEZ DE RECURSOS

Bruno Tertrais demuestra cómo empíricamente, las predicciones catastrofistas que el fin de la Guerra Fría y la crisis ecológica daría por resultado un entorno de seguridad caótico, finalmente no se hicieron realidad. Usando la base de datos del SIPRI de Uppsala Data Conflict Project (UDCP), la cantidad de conflictos importantes en 1990 era de 37, mientras que en 2010 solo hubieron 15. Según otra base de datos, la del Center for Systemic Peace (CSP), en 1992 casi el 30% de todos los países experimentaron algún tipo de violencia política de cierta entidad, mientras que en 2010 cayó a solamente al 13% (Tertrais, 2012). El número de guerras entre estados también ha ido disminuyendo paulatinamente desde finales de la Guerra Fría. Esa disminución en la cantidad de guerras civiles y entre estados, ha ocurrido durante las últimas décadas a pesar del constante incremento de las temperaturas y los problemas asociados al cambio climático.

Por otra parte, Tertrais (2011) también señala que históricamente los años y periodos más cálidos, están asociados a periodos más pacíficos respecto a los años y periodos fríos. La explicación de esa tendencia histórica, que contradice el argumento de que el calentamiento global aumentará la violencia y número de guerras, se debe a que en el pasado los años más fríos eran los que había peores cosechas. Abundando en la falta de correlación entre calentamiento climático y guerras, Bertrais destaca que entre 1940 y 1975 el número total de conflictos violentos aumentó a pesar de que las temperaturas bajaron; y que, aunque las temperaturas desde entonces han aumentado, el número de guerras civiles y entre estados ha caído considerablemente.

En un detallado estudio publicado en el PNAS (Buhaug, 2010), se demuestra, con gran rigor metodológico y estadístico, que la variabilidad climática es muy mal predictor de conflictos armados y que de hecho en los últimos años hay una correlación negativa.

Por su parte, Indra de Soysa (2000, 144), siguiendo un riguroso análisis estadístico y metodológico, demuestra que los países menos desarrollados que en lugar de tener escasez de recursos gozan de abundancia de ellos, tienden a sufrir mayor número de conflictos. Esos

países, tienden a especializarse en la extracción y explotación de esos recursos naturales, ya que es su ventaja competitiva a nivel internacional. Pero la economía de ese tipo de países tiende a convertirse en monocultivos dedicados a la exportación. Como a nivel internacional los precios de esos productos siguen el clásico ciclo de las materias primas, en el que los primeros años del ciclo los precios son altos por la relativa escasez, pero tras varios años de inversión se llega a un nivel de sobreproducción, los precios se hunden, llevando al marasmo económico y social debido a la falta de diversificación (como sucede con el conocido mal holandés), e induciendo al consecuente ciclo de protestas y violencia.

Para colmo, ese tipo de producción concentrada en unas pocas materias primas tiende a generar instituciones políticas corruptas y débiles. Al basarse los recursos fiscales de esos estados en la producción de materias primas, cuando el ciclo de precios de las materias primas hunde la cotización internacional de esos recursos, induce a fuerte déficit fiscal y los consecuentes recortes, debilitando el control del estado sobre la población y su capacidad de proporcionar servicios públicos que atenúen la crisis económica. La corrupción en dichos gobiernos también tiende a ser superior, ya que como los impuestos y recursos fiscales se fundamentan sobre todo en unas pocas actividades extractivas en lugar del conjunto de la sociedad, hay una menor rendición de cuentas.

Es decir, Indra de Soysa da una convincente explicación social, y no ecológica ni neomalthusiana, de porque en los países menos desarrollados tiende a haber mayor número de conflictos, y del porqué la variable de la escasez de recursos en realidad tiene poco valor predictivo, ya que es la abundancia de recursos naturales lo que se asocia a una mayor tendencia a que haya guerras civiles.

El eje escasez-abundancia de recursos no es el único que desmitifica la hipótesis de guerras por el clima; el eje de codicia-agravio es el otro gran hilo argumental y debate para poder comprender la influencia que tiene la escasez o abundancia de recursos en la tendencia a que haya mayor o menor cantidad de conflictos violentos.

Paul Collier cambió el consenso tradicional que se tenía sobre la relación entre recursos que sostenía la hipótesis del agravio, según el cual es la escasez relativa de recursos al no poder satisfacer cierto nivel de demanda sobre los mismos, lo que terminaba induciendo a ciclos de protesta y violencia. Este agravio podía deberse tanto a causas ecológicas (sequías, inundaciones, etc), como a discriminaciones de un grupo de población contra otro.

Por contra, Collier sostuvo la hipótesis de que no es la escasez relativa de recursos respecto a la demanda, sino que las guerras y revueltas terminan sucediendo por el coste de oportunidad y la racionalidad estratégica de iniciar un conflicto. Esta racionalidad estaría en función de los beneficios económicos de iniciar la acción y los costes a los que habría que enfrentarse; por ejemplo, la oposición de las fuerzas del gobierno o de milicias rivales. Además, similar a lo que exponía de Soysa, la abundancia de recursos naturales que puedan ser explotados económicamente tiende a generar gobiernos despóticos que no emplean las rentas obtenidas en asistir y mejorar las condiciones de vida de la población local, sino que emplea las rentas en la élite gubernamental y los grupos sociales que lo apoyan. Del mismo modo, esa abundancia de recursos naturales explotables son un incentivo para que los grupos locales inicien protestas o violencia para poder controlarlos (Collier y Hoeffle, 2000).

La guerra civil siria suele citarse como un ejemplo prototípico de cómo el cambio climático fue el factor principal que catalizó el estallido de la misma. Según esa hipótesis, el calentamiento global redujo la cantidad de precipitaciones, aumentó la desertización y forzó a una masiva migración a las ciudades, creando el caldo de cultivo que llevó a la guerra civil. Sin embargo, la disminución en las precipitaciones no es achacable al cambio climático, sino que responden a ciclos normales en la región; la reducción en las lluvias además fue leve, y la explosión demográfica en los núcleos urbanos sirios no se debió a la migración, sino a la alta tasa de fertilidad local (Selby et al, 2017). Por otra parte, aunque el aumento de los precios de los alimentos sí fue un factor que produjo agitación social, la guerra debe enmarcarse en las tensiones étnicas y religiosas preexistente (como la Masacre de Hama de 1982 y la guerra civil siria de entonces), coincidiendo las zonas de alzamiento de 2011 con las que habían ocurrido en el pasado.

En informes del SIPRI (Tobie, 2017) e International Alert (2018) se expone como la causa verdadera de la lucha por los recursos no es la escasez en sí misma, sino que tiene más que ver con la ausencia de elementos que permitan la negociación, tribunales y un sistema de seguridad neutral que impida la rapiña. Es en ese contexto de inseguridad en el que los fulani (musulmanes sunitas) de estilo de vida pastoril, se han ido alineando con grupos yihadistas, pero es un mero alineamiento en busca de protección y poder, y defenderse de los abusos de las fuerzas del gobierno (que en teoría siguen una estrategia de peace y nation building) e imponerse a las etnias sedentarias Bambara y Dongo, al entrar en una dinámica local de dilema de la seguridad.

5. EL MITO DE LAS GUERRAS POR EL AGUA

Uno de los argumentos malthusianos y neomalthusianos más comunes los últimos años es que la creciente carestía de agua inducirá a guerras entre estados por un recurso vital crecientemente escaso. Las tensiones que de manera cíclica ocurren entre estados ribereños de un mismo río, como las recientes entre Egipto y Etiopía, parecen dar la razón a la intuición de que la escasez de agua forzaría a guerras.

Sin embargo (CNA, 2017, 37-43), en la historia reciente no se han registrado guerras entre estados que hayan sido motivadas por el control del agua, aunque la violencia por agua sí puede ocurrir a pequeña escala e intraestatal. La explicación está en que la escasez en realidad a lo que induce es a la cooperación en lugar de al conflicto.

Desencadenar una guerra por el agua solo podría empeorar el acceso a dicho recurso, por los daños en la infraestructura y caída en la actividad económica que van a asociados a un conflicto bélico convencional entre estados. Por otra parte, si el estado en la parte superior del curso del río es más fuerte que el estado que está en la parte inferior, la escasez no induciría a una guerra por el desigual equilibrio de poder que mantendría la disuasión. Ese es el caso de China respecto a los estados del Sudeste Asiático, en el que China se comporta como un hegemón hídrico. Si el estado en el curso inferior del río es militarmente más fuerte que el del curso superior, como sucede entre Egipto y Etiopía, la guerra y la invasión no son instrumentos adecuados por los daños que podría sufrir la infraestructura (tanto como daño colateral como por sabotajes del estado defensor).

Sin embargo, si el estado del curso inferior apenas tuviera acceso al agua podría tener racionalidad estratégica atacar al estado del curso superior. Como ceder parcialmente a repartos más o menos equitativos entre ambos tendría un coste económico y político muy inferior al de una guerra, en realidad la tendencia es que el conflicto se resuelva mediante negociaciones y la institucionalización de regímenes de reparto y gobernanza que históricamente se han respetado. Esta tendencia a respetar las normas en lugar de recurrir a la guerra incluso se ha dado entre países con una gran hostilidad mutua, como es el caso entre India y Pakistán y el Tratado de Aguas del Indo, del año 1960 y que ha sobrevivido a varias guerras entre ambos países.

6. TEORÍAS SOBRE LA CAUSA DE LOS CONFLICTOS Y LA GUERRA

La explicación racional y deductiva de que la escasez de recursos inducida por el cambio climático no esté produciendo un mayor número de conflictos, se encuentra en la literatura

científica de naturaleza analítica de las Ciencias Sociales, concretamente en estudios clásicos de Economía, Ciencia Política y Teoría de Juegos.

Elinor Ostrom (2000), en su famoso libro *El Gobierno de los Bienes Comunes*, desarrolla la teoría de que los bienes comunes, al contrario que los bienes privados o los públicos, inducen a la cooperación ya que son agotables y no pueden excluirse del todo su consumo, como en el famoso ejemplo del caladero de pesca, en el que los responsables de la pesca tienden a cooperar y moderar su consumo para no agotar el recurso. Ese es el caso del agua en el curso de un río, cuando el estado inferior tiene poder un militar mayor que el del estado superior ya que puede arrebatar la propiedad del agua tomando el territorio.

Lo mismo sucede cuando los recursos comienzan a escasear dentro de un estado, ya que siempre que haya instituciones lo suficientemente fuertes, a lo que inducirá es a generar políticas públicas para limitar los efectos de la desertización, las desigualdades sociales y a fomentar arreglos institucionales en lugar de a la ley del más fuerte.

Axelrod (1996), en el clásico libro «*La evolución de la cooperación*», demuestra como en caso de juegos iterativos y prolongados en el tiempo, la estrategia más racional de los actores del juego, es a cooperar una vez la otra parte demuestra su capacidad y voluntad de tomar represalias. Por lo que en situaciones de escasez y dado que la que la represalia es más probable que acabe con el recurso en sí (debido precisamente a su escasez), lo racional es que se termine cooperando, inducidos estratégicamente por la escasez.

Sin embargo, el modelo de Axelrod presupone un equilibrio de poder igual. En situaciones en los que hay un fuerte desequilibrio de poder, uno de los actores se podría ver tentado a no cooperar ya que no sufriría los efectos de las represalias. Este es el contexto de los países poco desarrollados pero ricos en recursos, en los que una facción o élite se apropia de los recursos para explotarlos en su propio beneficio, marginando al resto de sectores sociales. Precisamente, la posibilidad de obtener un gran beneficio y la falta de cooperación, induce a que cuando el ciclo de las materias primas está en la fase de precios bajos, el estado tiene menos posibilidad de enfrentarse a una rebelión con fuertes incentivos de obtener beneficios. Las teorías clásicas de la disuasión, el equilibrio del poder y los dilemas de seguridad (Brams y Kilgour, 1989) para los conflictos internacionales, se aplican también para explicar los conflictos internos. Esto se alinea con la explicación que daba Collier en la organización de rebeliones, y es fundamento para explicar guerras civiles como la de Libia en 2011 (Spaniel, 2014).

En la literatura especializada en conflictos civiles, de hecho, se dan explicaciones mucho más profundas y desarrolladas que la simple escasez de recursos. Por ejemplo, Gould (1999) expone como en situaciones de conflicto, los grupos van escalando en hostilidad y preparación para el enfrentamiento, reforzando la acción colectiva de los individuos alineándose con sus grupos respectivos por desconfianza a los individuos de otros grupos, siguiendo una lógica similar al del dilema de seguridad y las crisis internacionales en el modelo de espiral. Por su parte, Kalyvas (2006) desarrolla una compleja exposición sobre el desarrollo y evolución de la violencia en los conflictos civiles, en la que el control territorial y la protección que proporciona un actor, genera lealtad y reputación por los individuos que entran dentro del grupo, y por temor a las represalias de otros grupos, con sus propios actores con control territorial en sus zonas, se genera una lógica de fragmentación, polarización y creciente violencia.

7. CONCLUSIÓN

Ejecutando deducciones genéricas desde la teoría de la disuasión y la acción colectiva, en absoluto puede sostenerse el argumento que el estrés en recursos inducidos por el cambio climático, derive necesariamente en un incremento en guerras y conflictos violentos. Por contra, análisis y deducciones desde la teoría de juegos y estudios estratégicos, pero teniendo en cuenta los equilibrios de poder locales, los incentivos, el contexto de la historia local, etc, proporcionan un marco más cabal y en el que el estrés ecológico no es más que un factor coadyuvante o una variable causal-interviniente.

La revisión empírica y de casos concretos, también atestiguan que, aunque los aspectos ecológicos son un factor que acentúa conflictos preexistentes, no es el factor más importante que agrava esos conflictos; mucho menos podría catalogarse la escasez de recursos como causa de los mismos. Por contra, la causa debe encontrarse en fenómenos sociales y culturales, como las divisiones y fracturas entre grupos, los incentivos de individuos y grupos para iniciar hostilidades, etc.

En este sentido, las perspectivas de raíz malthusiana aunque resulten intuitivas por su simplicidad causal, en realidad no proporcionan una perspectiva que científicamente tenga solidez teórica ni consistencia empírica.

Por otra parte, la derivación ricardiana de la hipótesis de Malthus, en el que la simple distribución de la propiedad y la renta es el origen del conflicto social, y que una vez cruzado cierto umbral induce a hambrunas (recordemos a Sen), revueltas, guerras civiles, etc, en

realidad se deben a la ausencia de una política pública que palíe esos efectos, y en los equilibrios de poder locales que incentiven e induzcan al enfrentamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABEL, G. BROTTTRAGERB, M. CUARESMAC, M. CRESPO, J. MUTTARAKD, R. (2019). Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental Change* Vol 54., pp 239-249
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378018301596#bib0345>
- ALONSO, A. (2013). Incremento de rentas en Argelia, Marruecos y Túnez. ¿Cómo afecta a la seguridad Alimentaria?, *UNISCI Discussion Papers*, nº31, pp. 59-68.
- AXELROD, R. (1996). *La Evolución de la Cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Universidad.
- BARBIER, E. HOMER-DIXON, THOMAS. (1996) Resource Scarcity and Innovation: Can Poor Countries Attain Endogenous Growth? *Ambio* Vol. 28, No. 2, pp. 144-147.
- BRAMS, S. Y KILGOUR, M. (1989). *Teoría de Juegos y Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- BUHAUG, H. (2010). Climate not to blame for African civil wars. *PNAS* 107 (38) pp. 16477-16482, <https://www.pnas.org/content/107/38/16477>
- CATTANEO, C., PERI, G. (2016) The migration response to increasing temperatures. *Journal of Development Economics*, vol. 122,
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387816300372>
- COLLIER, P. HOEFFLER, A. (2014) Greed and Grievance in Civil War, *Oxford Economic Papers*, 56:4, pp. 563-59.
- GONZÁLEZ, F. ROJO, CARLOS. (2013). Seguridad Alimentaria y producción agraria en el Magreb Central: caracterización, evolución, restricciones, potencial. *UNISCI Discussion Papers*, Nº31.
- GOULD. R. (1991). Multiple Networks and Mobilization in the Paris Commune, 1871. *American Sociological Review* 56 (6), pp. 716-29.
- HEINBERG, R. (2003). *The party's over: Oil, war, and the fate of industrial societies*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- HIDALGO GARCÍA, M. (2013). La influencia del cambio climático en la seguridad alimentaria. En *Cuadernos de Estrategia nº 161, Seguridad alimentaria y seguridad global*. IEEE.
- HOLFF, HOLGER. (2013). Vulnerability of Ecosystem Services in the Mediterranean Region to Climate Changes in Combination with Other Pressures. En *Regional Assessment of Climate Change in the Mediterranean*. Springer.
- HOMER-DIXON, THOMAS. (1995). The Ingenuity Gap: Can Poor Countries Adapt to Resource Scarcity?, *Population and Development Review* Vol. 21, No. 3, pp. 587-612.
- HUBBERT, M. K. (1993). Exponential growth as a transient phenomenon in human history. In H. E. Daly & K. N. Townsend (Eds.), *Valuing the earth: Economics, ecology, ethics* (pp. 113-126). Cambridge, MA: MIT Press.
- International Alert (2018). *If Victims Become Perpetrators. Factors contributing to vulnerability and resilience to violent extremism in the central Sahel*. International Alert,
https://www.international-alert.org/sites/default/files/Sahel_ViolentExtremismVulnerabilityResilience_EN_2018.pdf
- KALYVAS, S. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAGI, M. BERTRAND, K. BAR-YAM. (2011). The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East,
https://static1.squarespace.com/static/5b68a4e4a2772c2a206180a1/t/5c0036b9c2241b0a1e7b5b56/1543517882562/food_crises.pdf
- MARQUINA, A. (2009). *Global Warming and Climate Change*. Palgrave-MacMillan.

- MIRANZO, M. DEL RÍO, C. (2015). Las consecuencias del cambio climático en el Magreb, *Revista UNISCI*.
- OSTROM, E. (2000). *El Gobierno de los Comunes. La Evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- PRIEGO, ALBERTO. (2013). La subida de los precios de los alimentos: Una mirada al Norte de África. *UNISCI Discussion Papers*, nº31.
- SEN, A. (1983). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Nueva York: Oxford University Press.
- SELBY, J. DAHI. O. FRÖLICH, CH. HULME, M. (2017). Climate change and the Syrian civil war revisited. *Political Geography*. Volume 60. pp. 232-244, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629816301822>
- SOLER, J. ARROYO, J.M. (2013). Evaluación de la seguridad alimentaria sostenible en el Magreb central con indicadores agregados. *UNISCI Discussion Papers*, Nº31.
- SOYSA, I. (2000). The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity?. En Berdal, M. y Malone, D. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder. Colorado: Lynne Rienner Publishers. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/23397/IDL-23397.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- SPANIEL, W. (2014). *Game Theory 101. The Rationality of War*.
- TERTRAIS, B. (2011). The Climate Wars Myth. *The Washington Quarterly*, 34(3).
- TERTRAIS, B. (2012). The Demise of Ares: The End of War as We Know It? *The Washington Quarterly* Volume 35, Issue 3.
- TOBIE, A. (2017). Central Mali: Violence, Local Perspectives and Diverging Narratives. *SIPRI Insights on Peace and Security*. 2017/5 https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-02/sipriinsight_1713_mali_3_eng.pdf

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- CNA. (2007) *National security and the threat of climate change*. Center Naval Analyses, https://www.cna.org/CNA_files/pdf/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change.pdf
- IPCC (2014). *Informe de síntesis. Afirmaciones principales del Resumen para responsables políticos* (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC), http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_syr_headlines_es.pdf
- UNEP/MAP-PLAN BLEU (2009). *State of the Environment and development in the Mediterranean*. United Nations Environment Programme/Mediterranean Action Plan. Atenas, Grecia, https://planbleu.org/sites/default/files/publications/soed2009_en.pdf
- WWF (2012). *Living planet report 2012: Biodiversity, biocapacity and better choices*. Gland: WWF.

LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONALES ANTE EL DESAFÍO CLIMÁTICO

NATIONAL SECURITY STRATEGIES TO FACE THE CLIMATE CHANGE

Fernando Martín Cubel¹

Septiembre de 2020

RESUMEN

A lo largo de estos últimos años la realidad del cambio climático se ha convertido en una cuestión de primer orden como desafío para las sociedades de todo el mundo y de las agendas de seguridad nacionales. El propio hecho de la extensión en la reflexión y proyección de la idea de seguridad a todo un nuevo conjunto de desafíos, amenazas implica que una cuestión como es el cambio climático se situó entre las principales por ser no solo una amenaza directa sino también agente multiplicador de otras realidades de inseguridad. El presente trabajo trata de analizar como en la reflexión y elaboración de las estrategias de seguridad nacionales cada vez más se hace patente el desafío del cambio climático y, las respuestas que hasta el momento se están estableciendo desde las diferentes agendas de seguridad nacionales que en este documento se van a analizar.

PALABRAS CLAVE: Seguridad, cambio climático, amenazas, riesgos, seguridad nacional.

ABSTRACT

Over the last few years, the reality of climate change has become a major issue as a challenge for societies around the world and national security agendas. The very fact of the extension in the reflection and projection of the idea of security to a whole new set of challenges, threats implies that an issue such as climate change was among the main ones because it is not only a direct threat but also a multiplying agent from other realities of insecurity. This document tries to analyze how in the reflection and elaboration of national security strategies the impact of climate change is increasingly taken into account and the responses that are being developed so far from the different national security agendas that in this document they will be analyzed.

KEYWORDS: Security, climate change, threats, risks, national security.

¹Licenciado en Historia por la Universidad de Zaragoza, Master en Relaciones Internacionales por Fundación Ortega y Gasset. Miembro-Investigador de la Fundación SIP Zaragoza y del Observatorio de Paz, Seguridad y Defensa de Zaragoza.

Degree in History at University of Zaragoza, Master in International Relations, Member-Researcher of the SIP Zaragoza Foundation and the Zaragoza Peace, Security and Defense Observatory.

«La mejor manera de considerar el cambio climático es como un multiplicador de amenazas que extrema las tendencias, las tensiones y las inestabilidades existente»

D. Javier Solana Madariaga (2008, 2)

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad representa uno de los cometidos esenciales del estado, en su papel garante como principal sujeto en la comunidad donde existe – asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos-, siendo parte significativa de la gestión de aquellos recursos tangibles e intangibles para el mantenimiento de la estabilidad, del desarrollo y existencia de las sociedades desarrolladas y donde las políticas de seguridad son políticas públicas de primer orden. Es una realidad esta, la que hace mención a la seguridad, que tras la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la denominada Guerra Fría ha provocado una profunda transformación motivado por todos los cambios de calado acaecidos hasta la fecha. Los actuales desafíos, riesgos y amenazas ya no corresponden con un escenario donde el enfrentamiento militar y la clásica tensión dominada por estados, en este caso entre potencias superpotencias, en el que las agendas de seguridad estaban vinculadas a esta acuciante realidad y en el que la generación de los relatos de seguridad quedaba vinculada a un marco referencial rígido, no cabía las alternativas en la seguridad.

Todo esto salta por los aires con la finalización de esta etapa, y con la posterior apertura a un nuevo período que ha evolucionado –con sus sobresaltos- y que nos indica a todos que se está ante una profunda transformación en los riesgos, las amenazas y desafíos ya que la realidad con sus actores, nuevos aspectos, interacciones son totalmente diferentes, el propio sistema internacional hasta ahora marcado por el destacado papel de los estados – como sujetos referentes esenciales- ha entrado en un profundo proceso de transformación. Un nuevo contexto donde nuevas realidades impactan y son parte esencial de dicha modificación del presente como es el caso de la desinformación digital, la acción de nuevos actores no estatales que tienen cada vez más peso, nuevos conflictos dentro de los estados, del malestar social y económico en muchas zonas del planeta, los efectos de los desastres medioambientales, las crisis económico financieras y las recetas aplicadas para salir, la presión de los flujos migratorios, los nuevos modelos políticos que buscan la división de las comunidades supranacionales así como aquellos otros que intentan modificar experiencias políticas de gran madurez, la acción sobre los limitados recursos del planeta, un largo etcétera, del que no se escapa el que va a ser objeto principal de este trabajo como es el cambio climático. En este particular caso, una realidad que

concibe nuevas formas de conflicto o en su caso incentiva otras ya existentes entre las que cabe destacar: Conflictos por los recursos, donde la alteración de los modelos de precipitaciones y sus regímenes de lluvias puede generar una alteración de la productividad agrícola y agravar la inseguridad alimentaria, sin olvidar la realidad en el acceso al agua potable y el descontento que ello puede generar o la utilización de este bien básico como elemento de presión en algunos conflictos; los daños económicos para las áreas costeras donde se incluyen infraestructuras vitales y centros urbanos, no hay que olvidar la gran concentración de población mundial que hay en estas áreas caso de China, India, Centroamérica y un largo etcétera de países donde el incremento del nivel de los océanos y mares plantea una seria amenaza a la supervivencia de estas regiones costeras o en su caso la posible desaparición de estados –sobre todo área de Oceanía-; la aparición de nuevos contenciosos relativos a las fronteras marítimas así como también al propio hecho que los recursos naturales en especial marítimos están desplazándose a otras áreas con mejores condiciones bioclimáticas y abandonan las tradicionales áreas –una desafío de gran actualidad en las costas africanas-, con el problema que ello genera para el conjunto de las poblaciones pesqueras y como no, de los estados que ven alteradas las fuentes de recursos; las migraciones medioambientales, con toda seguridad el cambio climático supone un desencadenante de movimientos migratorios con especial incidencia en aquellas poblaciones que ya de por sí son muy vulnerables (Bangladesh, área de Sahel), Naciones Unidas estima que a lo largo de este siglo sea un fenómeno muy extendido, y recordar aquí la puesta en marcha de la denominada Iniciativa Nansen que busca el reconocimiento de esta realidad; fragilidad y radicalización, que afecta muy directamente en los estados debilitados o fallidos, en los que las capacidades de respuesta son nulas ante el impacto del cambio climático, algo que puede concebir frustración y tensión intracomunitarias, generando una oportunidad para grupos terroristas, crimen organizado para aumentar sus capacidades e influencia territorial. Estos solo son algunos de los ejemplos donde incide el cambio climático, y podríamos referirnos a muchos otros, pero simplemente he querido hacer referencia a algunos de ellos para que podamos asumir la gravedad de este desafío global.

El presente trabajo pretende analizar unos de los desafíos esenciales en el futuro de nuestras sociedades y también de los propios estados como es el cambio climático. Para ello, se plantea un análisis que seguirá los siguientes puntos, en primer lugar se realizará una reflexión sobre seguridad y cambio climático, el papel cada vez más importante que este desafío tiene en la idea de seguridad y su integración en la agenda de seguridad; en segundo lugar, mostrar con datos qué es el cambio climático y sus consecuencias; en tercer lugar, se analizarán varias

propuestas de estrategias de seguridad nacionales en las que se comienza a incidir en el tema del cambio climático como un desafío que no cabe menospreciar tanto en el relato como en la proyección estratégica; y, finalmente, me gustaría acabar con algunas reflexiones a modo de conclusiones.

2. LA SEGURIDAD Y EL DESAFÍO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Como bien indica Esther Barbé «La sociedad internacional ha sido, desde la caída del muro de Berlín, un objeto en constante evolución. Más que eso, nuestro marco de referencias se ha alterado por completo» (Esther Barbé, 1995, 266). En este ámbito de transformación, la cuestión de la seguridad también se ha visto profundamente afectada tanto en el ámbito de las relaciones internacionales, así como en el propio de cada uno de los estados y naciones que conforman la actual sociedad internacional versus global. En el lenguaje de las ciencias sociales, la seguridad es un concepto controvertido ya que no existe un consenso generalizado sobre su significado.

En función de las personas, sus ideas, percepciones de la realidad en la que se interrelacionan, el término de seguridad adquiere un valor distinto, los desafíos y las amenazas son otras, y ello genera una enriquecedora pléyade de interpretaciones respecto a los relatos estratégicos, pero también en su materialización.

En la reflexión sobre el concepto de seguridad se busca dar respuesta a cuestiones y realidades que en los entornos de los estados pero que en vinculación muy directa con sus sociedades generan un intenso debate y como pueden ser entre otras: ¿Quién provee la seguridad? ¿Qué tipo de seguridad es necesaria? ¿Cómo se articula la misma? ¿Cuáles son los desafíos, amenazas y riesgos a los que se enfrentan el estado y su sociedad? ¿Qué importancia tienen los cambios en la sociedad internacional versus global a la hora de definir el nuevo modelo de seguridad? ¿Qué suponen hoy día conceptos como desafío, amenaza y riesgo ante una realidad tan cambiante? ¿Cómo se articula esta seguridad sobre la realidad existente para los estados y sus sociedades, así como organizaciones supranacionales? Son, por tanto, numerosos los interrogantes que se agolpan al vincular seguridad con la realidad circundante, pero es ineludible dicha interrelación con el escenario global en el que se integra, y por tanto donde se atiende a los marcos de estabilidad sino también los escenarios de inseguridad.

En esta línea de reflexión, Elena Conde Pérez plantea «el final de la Guerra Fría, así como el fenómeno multipolar de la globalización, han hecho de la seguridad también un concepto

multipolar, que va más allá de la amenaza militar y que tiene complejos orígenes de carácter político, económico, sociocultural y también, ecológico» (Conde Pérez, 2011, 36).

Desde finales del siglo XX hasta nuestros días, se está produciendo una profunda metamorfosis del orden internacional, las propias relaciones de los estados están en transformación no solo entre ellos sino también con la aparición de nuevos actores no estatales que cada vez más cuentan con una especial relevancia. A su vez, y como bien he indicado con anterioridad en este texto, las amenazas son diversas e inciertas, y ya no solo se cuentan con las denominadas amenazas tradicionales de los estados sino que a ellas cabe incorporar entre otras fenómenos como el terrorismo, el crimen transnacional, cuestiones identitarias, la gestión de los recursos naturales, las catástrofes naturales, el impacto negativo de la globalización en numerosas áreas del mundo, la migración irregular..., que han estado provocando fuerte tensiones dentro y fuera de las sociedades y que generan un serio terremoto en la reformulación de la seguridad a día de hoy.

Esta profunda metamorfosis ha conllevado consigo que la seguridad esté en transformación como concepto y praxis. Surgen nuevos conceptos como Seguridad Común, Seguridad Sostenible, Seguridad Integral, Seguridad Cooperativa, Seguridad Humana que nos permiten entender como se ha producido una aceptación y continua adecuación de la seguridad a las realidades existentes. En esta línea, cabe señalar el informe realizado por la ONU en 2004 denominado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», del que cabe subrayar los nuevos escenarios de inseguridad, amenazas y riesgos: Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; los conflictos entre Estados; los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; la delincuencia organizada transnacional (Asamblea General NNUU, 2004, 12).

Esta progresiva apertura del concepto de seguridad provoca una profunda reflexión sobre nuevos desafíos, y en el que se incluye la amenaza del cambio climático. Cabe subrayar el informe del Secretario General de la ONU, tras consulta realizada al conjunto de los estados miembros de la ONU, «Un cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad» en el que se recalca la permanente vinculación entre cambio climático y seguridad a través de varias vías:

- 1) El cambio climático es una amenaza para los derechos humanos, en concreto, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y a la vivienda.

- 2) El cambio climático constituye una amenaza para el desarrollo económico, especialmente para los países en vías de desarrollo.
- 3) Los efectos del cambio climático pueden ser una amenaza al recrudecer tensiones o provocar guerras por los recursos.
- 4) Los efectos del cambio climático pueden poner en peligro una de las bases de la existencia del Estado, como el territorio estable y, en algunos casos, su propia supervivencia.
- 5) Los efectos del cambio climático pueden provocar cambios en la disponibilidad de recursos naturales y en la posibilidad de acceder a éstos. (Asamblea General, 2009, 14-18)

Ilustración 1. Evolución de las amenazas en la seguridad

Top 5 Global Risks in Terms of Likelihood						
	2009	2015	2016	2017	2018	2019
1	Asset price collapse	Interstate conflict with regional consequences	Large-scale involuntary migration	Extreme weather events	Extreme weather events	Extreme weather events
2	Slowing Chinese economy	Extreme weather events	Extreme weather events	Large-scale involuntary migration	Natural disasters	Failure of climate change mitigation and adaptation
3	Chronic disease	Failure of national governance	Failure of climate change mitigation and adaptation	Major natural disasters	Cyber attacks	Natural disasters
4	Global governance gaps	State collapse or crisis	Interstate conflict with regional consequences	Large scale terror attacks	Data fraud or theft	Data fraud or theft
5	Retrenchment from globalization	High structural unemployment or underemployment	Major natural catastrophes	Massive incident of data fraud/theft	Failure of climate change mitigation and adaptation	Cyber attacks

Categories: Economic (blue), Environmental (green), Geopolitical (yellow), Societal (red), Technological (purple)

Source: Global Risk reports 2009, 2015-2018, 2019 World Economic Forum

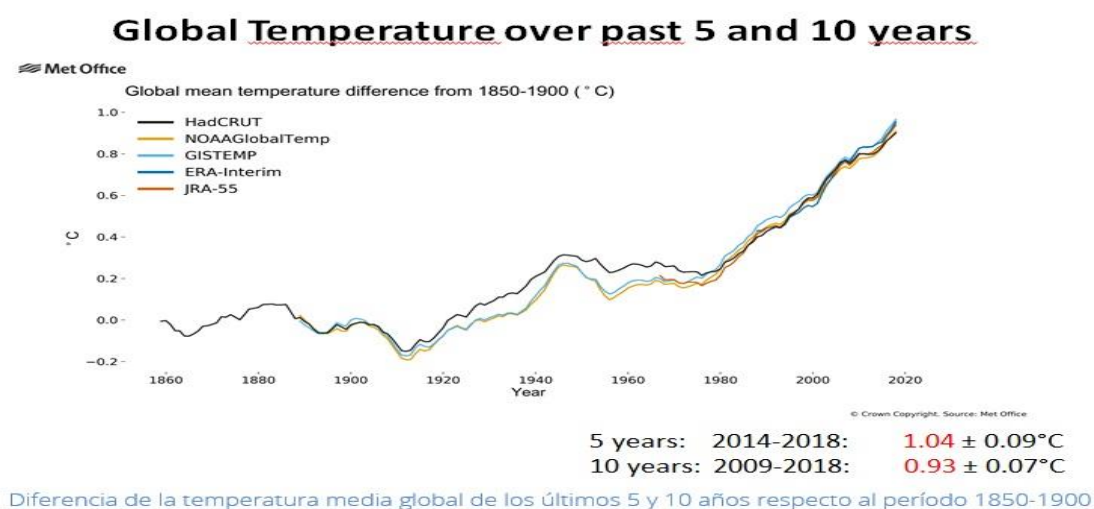
Fuente: Global Risk Report 2019. World Economic Forum (p.6).

3. LA REALIDAD DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Nuestro planeta nos está mandando constantes señales de alarma que son un fiel reflejo de la transformación que se está produciendo en los mecanismos naturales del mismo, y uno de ellos en el sistema climático que es considerado por la Convención de las Naciones Unidas de 1992, integrado por atmósfera, hidrosfera, geosfera, la biosfera y sus interacciones, junto a los distintos ecosistemas en los que habitan los seres vivos, con todas sus interacciones, positivas y negativas, y sus consecuencias. En este apartado, quisiera reflejar algunos datos que dan muestra del desafío al que el planeta, pero en este caso el conjunto de nuestras sociedades y estados se enfrentan.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), indica que los «costos netos de los daños del cambio climático probablemente sean significativo y aumenten con el tiempo» (IPCC, 2018,3). En el informe presentado por el IPCC «Calentamiento global de 1,5°C» de 2018 se constata varias realidades a través de los datos contrastados como la directa relación de las actividades humanas fuente del calentamiento global alrededor de un grado respecto a los niveles preindustriales y con la constatación que el aumento puede situarse entorno al grado y medio para mediados del siglo XXI (IPCC, 2018, 5).

Ilustración 2. Evolución de la temperatura global



Fuente: Dirección de Seguridad Nacional, cambio climático.

El documento confirmaba que en numerosas regiones y estaciones estaban experimentando un calentamiento superior al promedio mundial, y en especial el área del Ártico.(IPCC, 2018,5) Otro aspecto que se reflejaba es el directo impacto existente entre el clima y los sistemas naturales y humanos mucho más profundo y que a lo largo del año 2019 han sido un fiel reflejo de ello los incendios en Australia, áreas de Alaska, así como el impacto de los huracanes y fenómenos atmosféricos en Mozambique o en España. Estos riesgos claramente dependen de varios factores como son el ritmo de calentamiento, los niveles de desarrollo y vulnerabilidad, y las capacidades de adaptación y mitigación ante este desafío. Por aportar un simple ejemplo sobre esta transformación en la que estamos, el informe señala respecto al aumento de temperatura lo siguiente:

Se prevé que las temperaturas extremas en tierra aumenten más que la temperatura media global en superficie (nivel de confianza alto): el aumento de las temperaturas de los días de calor extremo, en las latitudes medias se prevé en hasta aproximadamente 3 °C con un calentamiento global de 1,5 °C y hasta aproximadamente 4 °C con un calentamiento global de 2 °C; y el aumento de las temperaturas de las noches extremadamente frías, en las latitudes altas, se prevé en hasta aproximadamente en 4,5°C con un calentamiento global de 1,5 °C y hasta aproximadamente 6 °C con un calentamiento global de 2 °C (nivel de confianza alto) (IPCC, 2018, 8)

En otro orden de cosas, otra realidad a la que hace mención dicho informe es el impacto directo que va a tener el calentamiento global sobre las aguas oceánicas y de los mares, donde se prevé un constante aumento del nivel del mar después de 2100 – los expertos no pierden de vista el aporte de agua y la pérdida de nieve y hielo que las zonas polares y, sobre todo, Groenlandia están sufriendo con las inseguridades que ello constituye para la capacidad de adaptación de los sistemas humanos así como ecológicos, en este caso se acentúan los riesgos para gran parte de los estados de Oceanía, de las áreas de costa baja (zona de Florida en EEUU) y la mayoría de los deltas como puede ser el ejemplo del río Ebro en España. Otra realidad añadida al proceso de calentamiento global son los riesgos derivados para la salud, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria, la seguridad humana, el impacto en el crecimiento económico entre otros aspectos que pueden verse afectados, por ejemplo, en el informe se señala:

La disminución de la disponibilidad de los alimentos prevista será más notoria con un calentamiento global de 2 °C que con uno de 1,5 °C en el Sahel, el sur de África, el Mediterráneo, Europa central y el Amazonas. Se prevé que con un calentamiento global de 1,5 °C a 2 °C aumentarán los riesgos de algunas enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria y el dengue, lo que implica cambios potenciales en cuanto al alcance geográfico. Con un calentamiento global de 1,5 °C a 2 °C, los riesgos en los sectores de la energía, la alimentación y el agua se podrían traslapar espacial y temporalmente, creando nuevos peligros, exposiciones y vulnerabilidad que podrían afectar a un número cada vez mayor de personas y regiones (IPCC, 2018, 10).

Por último, cabe enfatizar del informe la constatación existente entre el impacto del cambio climático y la capacidad de adaptación de los sistemas naturales y humanos, en el mismo se refleja una realidad en el que el aumento de las temperaturas sobre 2 °C conlleva enormes dificultades de adaptación de los mismos:

Se prevé que la adaptación sea más difícil para los ecosistemas y los sistemas alimentarios y de salud con un calentamiento global de 2 °C que con uno de 1,5 °C (nivel de confianza medio). Se prevé que algunas regiones vulnerables, en particular las islas pequeñas y los países menos adelantados, experimenten varios riesgos climáticos importantes relacionados entre sí con un calentamiento global de 1,5 °C (IPCC, 2018, 11).

Para finalizar este apartado constatar algunas señales de alarma desde 2015 hasta nuestros días, y que nos permite tomar conciencia de la magnitud del desafío al que nuestras sociedades y los propios estados se enfrentan. Por una parte, la temperatura global promedio desde 2015-2019 ha aumentado, aproximadamente 1,1°C, es decir un grado por encima de lo normal. Las olas de calor están siendo más frecuentes, intensas y en algunos casos letales en la mayoría de los continentes, destacando que los registros nacionales advierten de un significativo aumento de las temperaturas en la mayoría de los meses. El verano de 2019 ha visto incendios en áreas que hasta el momento resultaban improbables como es el caso del Ártico y cuyas emisiones de carbono superaba con creces al período de 2010 a 2018, y sin olvidar los casos de Suecia y Canadá. A su vez, la actividad de ciclones, tormentas tropicales, huracanes cada vez son más

dañinas, el hemisferio norte del planeta ha experimentado una actividad mayor, en el área del Atlántico la temporada de 2017 fue devastadora, mientras que en el océano Índico lo sucede es una época de continuos ciclones tropicales y todo ello sin olvidar el caso de Mozambique entre marzo y abril de 2019. Otra señal de alarma, es que la extensión del hielo marino en el verano ártico está disminuyendo año tras año, los expertos avisan que los valores más bajos de la extensión del hielo marino se han producido entre 2015 y 2019, pero de igual manera encontramos una situación parecida en el polo de la Antártida donde en este período de tiempo se ha producido la mayor pérdida de masa glaciar. A su vez, el aumento medio global del nivel oceánico se ha acelerado de 3,04 milímetros por año durante el período 1997-2006 a cerca de 4mm durante el período 2007-2016, y sin dejarnos al margen el aumento general del 26% en la acidez de los océanos. Respecto a la atmósfera la realidad resulta incontestable, los niveles de los principales gases de efecto invernadero de larga duración alcanzan niveles récord. En el caso del CO₂ ya se superan 400 partes por millón, los datos de 2018 señalan 407 partes por millón y para 2019 la realidad no ha mejorado lamentablemente, un aspecto derivado de este aumento de los niveles de estos gases es que las capacidades de absorción por los sumideros naturales comienzan a estresarse en el caso de la vegetación y de los propios océanos, cada vez son menos eficientes (WMO, 2018, 2). La Sociedad Meteorológica de los EEUU indica que durante el período 2015-2017, en 62 de los 77 fenómenos que se estudiaron se apreció una significativa influencia antropógena en la génesis de los mismos. En consecuencia, las señales de alarma están y nos indican una relación directa con la acción humana, y como el cambio climático –a través de los ejemplos expuestos en este apartado– es un desafío real, constatable y que tiene un impacto muy directo en la seguridad de nuestras sociedades, siendo un aspecto cada vez más decisivo en la reflexión sobre seguridad.

4. EL DESAFÍO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA SEGURIDAD NACIONAL

El presente apartado quiere ser el reflejo de cómo el desafío del cambio climático se ha integrado dentro de las estrategias de seguridad nacionales y, para ello se plantearán algunos ejemplos de esta realidad. Cuando hablamos de la idea de estrategia de seguridad nacional, y en consecuencia de una agenda nacional de seguridad, dos son los aspectos a los que quiero referirme como son: por un lado, el relato estratégico y por otro la proyección estratégica, dos pilares básicos en la elaboración de cualquier estrategia de seguridad nacional.

En lo que respecta a la cuestión del relato estratégico, en este punto es donde al menos deben quedar reflejados elementos básicos como: 1. Quién es el sujeto de la estrategia de seguridad nacional. 2. Qué tipo de concepción de seguridad se plantea. 3. Cuáles son los desafíos y

amenazas que han de establecerse en la seguridad. 4. La respuesta que se genera por la arquitectura de seguridad nacional. 5. La articulación institucional, así como su vinculación con el resto de la sociedad. Un relato estratégico flexible, de adaptación teórica y constante reevaluación ante una realidad incontestable de constante cambio e imprevisibilidad.

Con respecto a la proyección estratégica cabe centrarse en varios aspectos que se consideran esenciales, por una parte, el tipo de arquitectura de seguridad nacional que tiene que ser capaz de hacer frente y gestionar los desafíos, amenazas y riesgos, un modelo institucional con plena capacidad de mejora y adaptación. Por otro lado, los recursos tangibles e intangibles con los que va a contar la agenda de seguridad nacional. Finalmente, un elemento que considero interesante en la proyección estratégica es la directa vinculación con la aportación de la propia sociedad a través de centros de investigación, universidades, fundaciones, entre otros..., que se hace necesaria para mejorar las capacidades de actuación material sobre el terreno, de la estrategia de seguridad nacional y su implementación.

Sobre la base de esta reflexión que he establecido en este apartado, quiero plantear algunas experiencias y ejemplos de determinadas estrategias de seguridad nacionales que han decidido incorporar el desafío del cambio climático a sus relatos, y si es posible algún ejemplo de actuación estratégica en este sentido.

4.1. Estrategias de Seguridad Nacionales

Dentro de lo establecido en la estrategia de seguridad nacional de Alemania «White Paper 2016, On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr», el principio de seguridad nacional alemán es el fiel reflejo de una nueva realidad incontestable de cambios en los desafíos, amenazas y riesgos a los que se enfrenta el país, dentro de dos vías que vertebran dicha realidad, por un lado la asunción que la seguridad y estabilidad del estado y la sociedad están muy vinculados a un conjunto de riesgos que hasta ahora no contaban dentro del análisis y praxis, un fiel reflejo entre las principales preocupaciones de seguridad y, por otra parte, se hace mucho hincapié al impacto que conlleva ser una país globalizado y de sus riesgos:

Germany's security policy is today facing a wide range of previously unknown challenges. They differ in terms of the intensity of potential damage, the immediacy of their impact on our security, and the long-term consequences. They are characterised by a mutually reinforcing dynamic. At the same time, the relevance of geographical distance is shrinking as a result of globalisation. All in all, the range of risks to our security is becoming broader, more diverse, and increasingly unpredictable (White Paper, 2016, 28).

El cambio climático queda integrado como un desafío al que la seguridad nacional alemana supedita un valor cada vez más importante, por su vinculación e impacto negativo, como elemento acelerante de otras realidades de inseguridad existentes «climate change is also

destabilising structures and aggravating conflicts, particularly in fragile regions» (White Paper R, 2016, 42), cuestión que puede tener una incidencia indirecta en la proyección estratégica alemana. Aboga por una política de seguridad que sitúe el desafío del cambio climático como un aspecto fundamental en los relatos de las principales agendas de seguridad internacional en las que Alemania está presente, caso ONU, UE, OTAN, G7..., entre otros; pero a su vez establece a que se redoblen los esfuerzos de carácter preventivo en los ámbitos de seguridad alemanas externos –foros, organizaciones internacionales y supranacionales, y a su vez, estructurando política domésticas que permitan no solo la prevención sino también la resiliencia frente a los efectos que el cambio climático puede conllevar en las regiones alemanas.

En la propuesta de Canadá, su documento de seguridad nacional «Strong, Secure and Engaged: Canada's Defence Policy» de 2017 posiciona el cambio climático dentro del conjunto de desafíos y riesgos a tener presente pero también en la propia reflexión de la seguridad canadiense. El relato de seguridad canadiense establece un claro reconocimiento en la transformación del contexto global y la aparición de nuevas realidades de inseguridad que están dentro de la línea de reflexión del ejemplo germano. Es decir, el cambio climático como desafío que agrava las situaciones existentes de vulnerabilidades existentes:

Climate change has emerged as a security challenge that knows no borders. The increased frequency, severity and magnitude of extreme weather events all over the world –one of the most immediate and visible results of climate change- will likely continue to generate humanitarian crises. The effects of climate change can also aggravate existing vulnerabilities, such as weak governance, and increase resource scarcity, which in turn heightens tensions and forces migrations (National Defence, 2017, 52).

En el ejemplo canadiense existe un reconocimiento implícito de la necesidad por centrar los esfuerzos del país en los riesgos que los nuevos contextos que provoque el cambio climático pueda tener a nivel doméstico sino también a nivel global, y para ello incide en la dimensión humana de la seguridad, en una mejor adaptabilidad y en la vinculación entre la información-comunicación entre diferentes política públicas para luchar contra los efectos de este desafío. Cabe destacar varios compromisos hacia la sostenibilidad dentro de la política de seguridad nacional y de sus fuerzas armadas: reducción de las emisiones de gas invernadero en un 40 por ciento desde 2005 a 2030 a través de la introducción de vehículos híbridos y eléctricos, remodelación de las infraestructuras de defensa nacional canadiense hacia una mayor sostenibilidad en el uso de los recursos energéticos, así como llevar a cabo un examen exhaustivo de las opciones de energía alternativa y su potencial uso en las operaciones de seguridad canadienses (National Defence, 2017, 76).

Respecto a la experiencia estratégica de los Países Bajos, destaca su documento «WorkingWorldwideforthe Security of the Netherlands. An integrated International Security Strategy 2018-2022», su elaboración se basa en cinco tipos de seguridad: territorial, ecológica, física, económica y de estabilidad social y política. Y no cabe la menor duda que la realidad de los efectos del cambio climático se estiman como una de los riesgos a los que tiene que hacer frente la estrategia de este país dentro del marco de la asunción de la denominada Seguridad Humana y en el ámbito de la seguridad ecológica, la propia estrategia de seguridad nacional queda vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible como base para la lucha contra los efectos del cambio climático sobre el país y en relación directa con las políticas de la UE «In addition, the IISS is clearly linked with the ambition to achieve the Sustainable Development Goals and with the problems of climate change,...» (IISS, 2018,14) En su propuesta de seguridad nacional examina los riesgos y desafíos que afectan más directamente e incluye entre ellos a los efectos derivados del cambio climático, apostando por la adopción de medidas preventivas que ayuden a mitigar los riesgos a la inseguridad del país. Por último, la estrategia de seguridad de los Países Bajos refleja en su texto la iniciativa «Planetary Security Initiative» (IISS, 2018, 13), que nace en 2015 con el objetivo de vincular los objetivos y aproximaciones del desafío climático a cuestiones de conflicto y de estabilidad, así como a generar una agenda de políticas de estabilidad y de paz. Iniciativa que surge del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y en el que se integran entre otros el Instituto Clingendael, y el Centro de Estudios Estratégicos de la Haya junto al apoyo de Universidades y entidades internacionales.

Respecto a la Estrategia de Seguridad Nacional de España, en su Capítulo 1 «Una seguridad nacional para la España de hoy», donde referencia diferentes realidades que impactan directamente con la seguridad del país, el cambio climático aparece como uno de los destacados desafíos a los que se enfrenta el país

Otro de los desafíos globales de este tiempo es el cambio climático. Un fenómeno que tiene claras repercusiones en el ámbito de la Seguridad Nacional, dado el incremento de la frecuencia y severidad de sequías, inundaciones e incendios. Ocupa un lugar propio en la visión de España como actor internacional y en los compromisos asumidos en el Acuerdo de París firmado en 2015 en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (ESN, 2017, 28).

Siendo un desafío que para la Estrategia de Seguridad Nacional tiene importantes consecuencias en los ámbitos político, económico, social y dentro de las dimensiones de corto y largo plazo. Al igual que sucede en las anteriores estrategias de seguridad nacionales expuestas en este trabajo, el cambio climático es un factor que potencia realidades de vulnerabilidad existentes. Como bien se indica en el texto de la estrategia de seguridad «En el mundo actual, tanto las amenazas como los desafíos suelen estar interconectados y sus efectos

traspasan fronteras» (ESN, 2017, 12). El relato estratégico español sitúa al cambio climático como un desafío (ESN, 2017,77-78), y no tanto como una amenaza directa, en la línea que otras naciones como las expuestas con anterioridad en este trabajo, sitúan al cambio climático como un factor que intensifica los efectos entre las vulnerabilidades ya existentes, sobre todo la gran preocupación que se muestra en el texto por las consecuencias que puede tener en el área mediterránea los efectos del cambio climático, donde no hay que olvidar que España es parte integrante del mismo. La acción estratégica española se desarrolla en dos acciones, por una parte, la propia del país ante la realidad doméstica a la que tiene que hacer frente, y por otra parte, la presencia de España en los compromisos internacionales ante el desafío climático. Aunque bien es verdad, que en las iniciativas que se plantea en la parte final del documento no se establecen medidas tendentes a mitigar el desafío climático. Por último, cabe destacar a través de la Dirección de Seguridad Nacional las siguientes acciones que en marzo de 2019 estaban en marcha en el marco de este desafío:

Es posible que España consiga cumplir importantes objetivos en la reducción de GEI y, de hecho, en este momento se encuentra en trámite e información pública un «Marco Estratégico» que comprende tres elementos fundamentales, el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Estrategia de Transición Justa y el Plan Integrado de Energía y Clima, todo ello en busca de conseguir alcanzar las metas propuestas en el acuerdo de París 2015 y de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (DSN, 2019).

5. CONCLUSIONES

Una parte sustancial de las estrategias de seguridad nacionales han incorporado a sus relatos la cuestión del cambio climático como realidad de transformación del concepto de la seguridad, así como también de una reordenación de los estados y sus sociedades ante nuevos desafíos y amenazas. Una segunda cuestión, es el tipo de políticas públicas de seguridad en el que se gestiona este desafío que tiene dos vectores, por un lado, la acción preventiva y generación de información, y por otro lado las capacidades de resistencia y adecuación ante los efectos del cambio climático.

Existe una general visión de aceptación que este desafío climático no solo es local, sino que tiene implicaciones globales, y que consecuentemente supone una acción estratégica de numerosos estados junto a otros y ante organizaciones internacionales y en directa vinculación con el cumplimiento de los compromisos asumidos sobre todo en la Cumbre de París de 2015.

Finalmente, cabe entender a través de la lectura de las estrategias que estamos en una primera fase de aceptación del desafío climático, ante posteriores acciones de seguridad colectiva que permitan una mayor profundidad. Ahora mismo existe un claro reconocimiento del mismo, pero

se hace necesaria actuaciones tangibles e intangibles en los entornos de las agendas de seguridad nacionales ante un desafío que nos afecta a todos, aunque bien es verdad que los ejemplos de países como España, Australia, Nueva Zelanda, EEUU, Países Bajos, entre otros, dan muestra que poco a poco existe una evidente adaptación de los recursos de las respectivas agendas de seguridad nacionales a las consecuencias que este nuevo desafío.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBÉ, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid. Tecnos.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ASAMBLEA GENERAL ONU (2004, 2 de diciembre), Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, <https://undocs.org/es/A/59/565>
- ASAMBLEA GENERAL ONU (2009, 11 de septiembre). El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad, <https://www.acnur.org/5d54785b4.pdf>,
- COMISIÓN EUROPEA (2008, 14 de marzo) *El cambio climático y la seguridad internacional*. Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/reports/99394.pdf
- CONDE PÉREZ, ELENA (2011, 21 de febrero) Riesgos y amenazas del cambio climático, http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2011/Cuaderno_150.html
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2017, 1 de diciembre), https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMPIO CLIMÁTICO (2018, 8 de octubre), Calentamiento Global de 1,5°C., https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf
- IEEE (2018, 14 de octubre). Climate change and its impact on defence, http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_193B_CLIMATE_CHANGE_AND_IT_S_IMPACT_ON_DEFENSE.pdf
- CANADA'S NATIONAL DEFENCE DEPARTMENT (2017, 7 de junio) Strong, Secure and Engaged: Canada's Defence Policy, <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/canada-defence-policy.html>
- WORLD ECONOMIC FORUM (2019, 15 de enero). The Global Risks Report 2019, <https://es.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>
- GERMAN FEDERAL GOVERNMENT (2016, 13 de julio) White paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, <https://issat.dcaf.ch/download/111704/2027268/2016%20White%20Paper.pdf>
- GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS (2018, 14 DE MAYO) Working worldwide for the security of the Netherlands: an integrated international security strategy 2018-2022 , <https://www.government.nl/documents/reports/2018/05/14/talking-board-integrated-international-security-strategy-2018-2022>

GEOESTRATEGIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL ÁRTICO

GEOSTRATEGY OF CLIMATE CHANGE IN THE ARTIC

Bartolomé Cánovas Sánchez¹

Agosto 2020

RESUMEN

El Ártico, durante el periodo de la Guerra Fría, fue una zona caliente entre la OTAN y el extinto Pacto de Varsovia. Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín perdió su importancia estratégica y la situación cambió notablemente. No obstante, ha aparecido un nuevo factor de incertidumbre en la geoestrategia regional, y este radica en el deshielo del Ártico. Es evidente que, fuera de las consideraciones ecológicas, este fenómeno implicará unas nuevas fuentes de riqueza: petróleo, minerales y, sobre todo, el control de nuevas rutas marítimas. Lógicamente, se está creando una tensión entre los distintos actores que cada día se intensifica dado que todos quieren reivindicar sus derechos en la zona. Entre los más activos encontramos Rusia, Estados Unidos, Canadá, China o Noruega, observándose de claramente que la tensión aumenta de forma preocupante. Por esta razón se considera interesante realizar un análisis geoestratégico de la zona.

PALABRAS CLAVE: Consejo Ártico, ruta marítima, rompehielos, submarinos, bases militares, grupos ecologistas, puestos fronterizos.

ABSTRACT

The Artic was a hot zone between NATO and Warsaw Pact. After the fall of the Berlin Wall, the Artic lost its strategic importance and the situation changed. However, a new uncertainty factor in the regional geostrategy has arisen: the melting of the Artic. Apart from the ecologic considerations, it is clear that this phenomenon will involve new sources of wealth, such as oil, minerals and most importantly, the control of new maritime routes. Among the most active players are Russia, USA, Canada, China or Norway. Logically, given that all of them claim their rights in the area, the tension among the different actors is increasing more and more, and that is why it is considered interesting to perform a geostrategic analysis of the region.

KEYWORDS: Artic Council, sea route, icebreakers, submarines, military bases, environmental groups, border crossings.

¹ Capitán de Navío del Cuerpo General de la Armada (R)
Retired Navy Captain

1. INTRODUCCIÓN

En estos momentos no hay duda alguna que el Cambio Climático es una prioridad en la Agenda Mundial y así lo exige la sociedad. Precisamente una de las raíces de este problema radica en el deshielo de los polos, es decir la Antártida y el Ártico, aunque la situación es muy distinta en ambos casos. En el primero de ellos hay un acuerdo general por la comunidad internacional de no explotarla y protegerla. Muy diferente es el caso del Ártico, donde se dan unos intereses muy encontrados como los de Rusia, China y EEUU debido básicamente a dos razones: la primera, una futura aparición de riquezas naturales, minerales, petróleo, gas, tierras raras, etc. y por el otro y no menos importante, la apertura de nuevas rutas marítimas, que son más seguras al evitar los peligros de las aguas controladas por la piratería y más económicas debido al ahorro en combustible y la reducción de las singladuras del viaje. Ante este fenómeno están apareciendo decisiones muy interesantes como las de prestigiosas navieras internacionales que han afirmado que, al menos por el momento, no utilizarán esta ruta para no influir en el cambio climático.

Figura n.º 1. Visión Satélite de la Tierra



Fotografía Satélite NASA

Otros investigadores han llegado a afirmar algo que puede parecer contradictorio con los clásicos conocimientos sobre la combustión procedente de los propulsores de los barcos y sus productos de exhaustación, como que el azufre de la combustión de los barcos es positivo para reducir el cambio climático en el Ártico. Otro factor preocupante es precisamente que debido al cambio climático en el canal Panamá se están produciendo graves sequías que afectan al lago Gatún, que es el que suministra el agua para los cambios de nivel para el paso por dicho canal.

Por el momento esto implica una subida de los peajes y no se descarta que en ocasiones pueda quedar fuera de servicio, lo que incrementaría el paso por el Ártico y los riesgos de accidentes marítimos. EEUU ha mostrado un gran interés por comprar la mayor isla del mundo, es decir, Groenlandia; China por su parte también intentó comprar una pequeña isla con la excusa de instalar un campo de golf, además de construir un nuevo rompehielos nuclear para operar específicamente en la zona del Ártico. Rusia por su parte está potenciando sus bases, submarinos, rompehielos, sistemas de mando y control, aunque lo quizás más peligroso sea la afirmación de su presidente, Vladimir Putin, de ejercer un control férreo sobre la zona. Por todas estas razones se considera que sería fundamental tratar este tema de forma monográfica debido a que este escenario pudiera llegar a ser una zona de alto riesgo.

2. ÁRTICO AUTENTICO INDICADOR DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Actualmente ya nadie discute el terrible fenómeno del cambio climático y sus nefastas consecuencias sobre la tierra, especialmente debido al aumento global de las temperaturas que traerá como consecuencias el inevitable derretimiento de los cascos polares, que implica la subida del nivel del mar, anegando importantes e históricas ciudades. Otra consecuencia que ya se está pudiendo observar es el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos como grandes sequías, gotas frías o incalculables ciclogénesis. El Deshielo del Ártico, también podrá afectar de forma muy notable la Corriente del Golfo, alterando el Clima tanto de Europa Occidental como de la zona geográfica del Este de Norte América, lo que implicará en unos ciclos de veranos muy cálidos que se prolongarán hasta prácticamente el otoño y viceversa (TORB, 2005).

Figura n.º 2. Satélite cuya misión principal será medir la variación de las emisiones de CO2



Fotografía cortesía de la NASA

Por esta razón este es un proceso que se está estudiando meticulosamente y sus efectos se están observando en todas las partes del mundo. Sin embargo, se podría afirmar sin ningún tipo

de dudas que el verdadero indicador lo está dando el Ártico. Aunque son muchas las agencias que están trabajando de forma intensa en este tema, resulta interesante las conclusiones publicadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que ha llegado a afirmar que si se busca un auténtico indicador del Cambio Climático este se puede encontrar en el Ártico, ya que se está calentando a un ritmo vertiginoso como es el doble de rápido que en el resto del planeta. Por ello se considera que El Ártico es un auténtico “*termómetro del Cambio Climático*” y de forma muy especial la isla más grande del mundo: Groenlandia. Muy lejos de frenarse esta situación, está ocurriendo todo lo contrario, es decir, el derretimiento del hielo está alcanzando unas cifras nunca vistas. Concretamente en el mes de julio saltaron todas las alarmas, de lo cual informaron todos los medios de comunicación, según la agencia Bloomberg (Millán Lombrana, 2020).

El hielo que cubría el Océano Ártico alcanzó su nivel más bajo este pasado mes de julio (2020), ya que las temperaturas aumentaron en la región, dejando grandes extensiones de la costa siberiana de Rusia libres de hielo. La extensión del hielo marino en el Ártico ese mes fue un 27 por ciento inferior al promedio establecido entre 1981 y 2020, el nivel más bajo jamás registrado, junto el mínimo anterior de julio establecido en 2012, según un informe mensual de la agencia europea Copérnico.

El Ártico, que se está calentando a más del doble de velocidad que el resto del planeta, ha sufrido una ola de calor durante la primavera y el verano. Normalmente el hielo comienza a derretirse en el Ártico a medida que se aproxima la primavera en el hemisferio norte, y luego, por lo general, vuelve a acumularse hacia finales de septiembre, a medida que los días se acortan y enfrían. Sin embargo, el calentamiento global está llevando a una menor congelación del hielo cada año. Concretamente durante los trece últimos años se está produciendo la menor extensión de hielo de la historia, factor lógicamente muy preocupante.

3. EL GRAN DILEMA DEL ÁRTICO

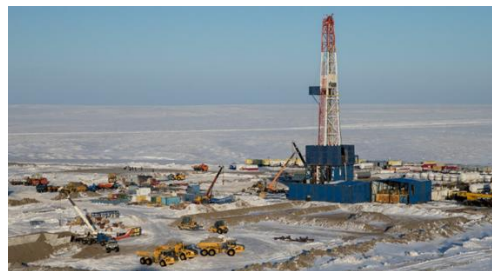
En el Ártico se está produciendo un gran dilema que radica en que mientras la mayor parte de la sociedad está muy preocupada por la pérdida del hielo polar y las serias repercusiones sobre el cambio climático, existen otros importantes sectores a los que les beneficiaría y mucho la desaparición de las capas de hielo debido a las riquezas que esperan encontrar (Innaturale, 2015). Este tipo de riquezas se podrían dividir en dos grandes grupos. Por un lado, una ingente cantidad de petróleo, gas y minerales que se sabe hay bajo el hielo y por el otra parte, la apertura de nuevas rutas marítimas. En este sentido el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas

Aplicados (IIASA) ha publicado un excelente informe (Muñoz Pandiella, 2020), donde analiza la situación en el Ártico, que cada vez está más militarizada, al objeto de tomar posiciones por si desgraciadamente llegara el previsto momento del deshielo. Es un informe geoestratégico que contiene reflexiones muy interesantes como: ¿Cómo se ve el Ártico desde el exterior? ¿Es una patria para los pueblos indígenas? ¿Un lugar en los márgenes del mundo? ¿Un depósito de recursos? ¿Un teatro militar de la Guerra Fría? O bien... ¿Un eje ambiental para el planeta?

3.1. Posibles recursos económicos

En este sentido y de acuerdo con la Administración de Información de Energía de EE.UU. (EIA), aproximadamente el 22 por ciento de las reservas mundiales de hidrocarburos se encuentran en el Ártico. Se está hablando de más de 412.000 millones de barriles de petróleo. El gas natural constituye el 78 por ciento de estos recursos y la mayor parte se encuentra en el sector ruso. Más concretamente, en esta zona geográfica se ha estimado que el 30 por ciento del gas natural y el 13 por ciento de las reservas de petróleo están por descubrir, además de unas reservas muy ricas de diamantes, oro, estaño, plomo y otros minerales como tierras raras, concentradas básicamente en Groenlandia² según informes suministrados por el Servicio Geológico de EE.UU., la plataforma continental rusa (shelf) del Ártico.

Figura n.º 3. Extracción de petróleo en pleno Ártico, actividad que se espera ampliar



Fuente: SputniK Mundo

3.2. Nuevas rutas marítimas

El transporte marítimo siempre ha sido el medio natural de comercio internacional, utilizando para ello las clásicas rutas marítimas. Éstas siempre han estado bastante saturadas,

² Las tierras raras es un elemento fundamental en la producción en un gran número de sectores de la economía incluyendo el sector de la tecnología de la energía renovable, en las refinerías de petróleo, en la electrónica y en la industria del vidrio, donde la hegemonía de este producto lo tiene. Los suelos de permafrost están llenos de carbono orgánico. Se calcula que contienen unas 1.700 toneladas, lo que equivale a casi el doble de la cantidad total de carbono que hay en la atmósfera hoy en día. Cuando el permafrost se derrite, la descomposición de la materia orgánica aumenta por la mayor actividad microbiana, lo que provoca que gran cantidad de carbono se libere a la atmósfera en forma de dióxido de carbono (CO₂) y metano. China y por ello hay una auténtica guerra con EE. UU. (Mundo, 2019)..

especialmente en los denominados «Choke Point»³, pero esta saturación se ha visto incrementada en los últimos años debido a la incorporación casi de forma masiva de los cruceros de recreo, el aumento de las flotas pesqueras o la implantación de las autopistas del mar, entre otros muchos otros factores. Pero también los riesgos y amenazas a la navegación se están incrementando con la piratería, el terrorismo marítimo, el rapto de buques, la amenaza de cierre de estrechos, etc. Por ello el deshielo del Ártico y sus dos rutas marítimas se empiezan a vislumbrar como un esperanzador futuro debido a poder disponer de unas derrotas más rentables y seguras.

Figura n.º 4. Representación gráfica de las dos futuras Rutas Marítimas por el Ártico.



Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos (Cánovas, 2020)

3.3. Derretimiento del permafrost

Hay un fenómeno que ya no se puede considerar nada positivo desde ningún punto de vista, consistente en el derretimiento del permafrost que es la capa de suelo congelado en las zonas polares, para los científicos es el suelo que permanece por debajo de 0 ° C durante más de dos años (Sanz, 2013). Su pérdida podría destruir infraestructuras, ya que al desaparecer este, el suelo se hundiría y con él los cimientos de las casas; también sufrirían las infraestructuras como las tuberías, los alcantarillados, carreteras, líneas de ferrocarril y otros similares. Desgraciadamente, según los expertos este proceso se va acelerando (Felgenhauer, 2019). Según los estudiosos sobre el tema, se considera que para el año 2050 aproximadamente el 20 por ciento de todas las instalaciones e infraestructuras industriales y aproximadamente el 45 por

³ Término sajón que define los puntos de obligado paso, generalmente canales estrechos, donde la densidad de tráfico marítimo es muy alta y también la vulnerabilidad de los buques comparada con la navegación en alta mar. Entre los más estratégicos se podrían mencionar los siguientes: el estrecho de Gibraltar, llave del Mediterráneo, el estrecho de Bad el Mandeb, que une el mar Rojo y el golfo de Adén, el estrecho de Ormuz, enclave estratégico del golfo Pérsico, el estrecho de Malaca, que comunica los océanos Pacífico e Índico; los estrechos de Bósforo y Dardanelos que une el mar Negro con el Mediterráneo; sin olvidar los canales de Suez y Panamá.

ciento de las viviendas familiares que actualmente se encuentran en la zona cubierta por el permafrost podrían sufrir enormes daños que incluso podrían llegar a superar los 100.000 millones de dólares. Otro factor muy negativo en este asunto radica en que bajo los suelos de permafrost puede haber grandes cantidades de carbono orgánico, que según los expertos podría llegar a unas 1.700 toneladas que equivaldría a casi el doble del carbono que actualmente tenemos en la atmósfera. Esto implicaría que cuando el permafrost se derrita se producirá una gran contaminación en forma de dióxido de carbono (CO₂) y metano. Sin ánimo de alarmar, esto significaría la cantidad equivalente a 20 años de emisiones de CO₂ por las actividades humanas al ritmo actual.

Foto n.º 5. Niña camina por las capas de hielo del Ártico en Barrow, Alaska



Fuente: UNICEF (Sokin, 2019)

4. ¿SE USARÁ DE FORMA INTENSIVA EL ÁRTICO EN LA NAVEGACIÓN?

El uso del Ártico como ruta marítima es un problema complejo, pues intervienen diversos factores tanto a favor como en contra. Una de las razones que animarán a utilizar esta derrota será de tipo económico. A modo de ejemplo el trayecto desde Rotterdam, que casi con total seguridad es el puerto más importante de Europa, hasta Shanghái, que sin duda alguna es el más importante de China, actualmente y usando las rutas convencionales recorre unas 13.000 millas, que en kilómetros supondría algo más de 20.000. Si esta ruta marítima se realiza por el Ártico la distancia se reduciría a 8.450 millas (13.600 kilómetros), lo cual supondría una reducción de más de 6000 kms en la distancia a recorrer y, por lo tanto, una considerable reducción en los costes de transporte. Concretamente desde el punto de vista económico Mead Treadwell⁴ ha

⁴ Mead Treadwell es el presidente de la Comisión de Investigación del Ártico de EE. UU., y este dato fue difundido en un informe de la cumbre de científicos del Ártico en Hanover, en marzo del 2007.

calculado que el coste estimado de transportar un contenedor en un barco entre Europa y las islas Aleutianas en Alaska sería de unos 500 dólares, mientras que llevar el mismo contenedor entre Europa y el puerto de Yokohama a través del canal de Suez cuesta actualmente unos 1500 dólares. En definitiva: menos tiempo, menos combustible, más rapidez a la hora de realizar encargos, mayor número de fletes y un beneficio económico en general. Además, y casi lo más importante, esta ruta del noroeste evitaría atravesar aguas peligrosas.

Esta situación que aparentemente desde el punto de vista del transporte marítimo se podría considerar como una muy buena noticia, no crea muchos consensos y aparecen distintas opiniones sobre el tema. Por un lado, se pueden ver posiciones como la de la República Popular China que ha creado una doctrina al respecto. Está intentando estimular a su marina mercante a utilizar esta nueva ruta (Voltaire, 2016), para lo cual ha elaborado un sencillo manual de unas 356 páginas, aunque esta concienciación no es esencial pues ya la vienen utilizando desde hace varios años (Chinadaily, 2018).

En el lado opuesto se pueden encontrar posiciones muy concienciadas con el cambio climático que claman que el uso de forma intensiva de estas rutas puede deteriorar o incluso adelantar el deshielo en esta zona, además de incrementar el riesgo de los accidentes marítimos como colisiones, derrames de combustible e incluso hundimientos de barcos. Por ello las navieras Maersk, MSC, Cosco, CMA CGM y Hapag Lloyd, que son las empresas más importantes en el transporte de los contenedores (Palau, 2019), se han comprometido, al menos por el momento, a no utilizar el ártico como vía de negocio.

5. EL CAMBIO CLIMÁTICO INFLUIRÁ EN EL ÁRTICO A CAUSA DEL CANAL DE PANAMÁ

Aunque de forma general no parece que exista una relación directa entre estos tres actores, la realidad es que la hay y muy directa. Actualmente, y debido al cambio climático en la zona geográfica del canal de Panamá, se están produciendo unas tremendas sequías y se espera que esta situación continúe en el tiempo. Este proceso ha traído como consecuencia una bajada sin precedentes de los niveles de agua, especialmente en el lago Gatún, que es la principal fuente que alimenta de agua los desniveles entre los dos océanos para el paso de los barcos y que es totalmente necesaria para esta actividad marítima.

Foto n.º 6. Buque mercante atravesando el Canal de Panamá con ciertas restricciones legales



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá

Esta circunstancia lógicamente ha traído como consecuencia una disminución bastante considerable de la carga a transitar (Fountain, 2017), y con ello de los calados permitidos. Ante esta compleja situación las autoridades⁵ del canal se han visto obligadas a incrementar las tasas. En la práctica esto ha determinado a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) a tomar una serie de medidas de tipo económico como la de aplicar a todos los tránsitos un peaje fijo, indistintamente de su desplazamiento, de 10.000 dólares y otra variable que puede oscilar entre el 1 y el 10 por ciento del peaje.

Lógicamente esta medida no ha sido bien aceptada de forma general por las navieras que han mostrado abiertamente su desacuerdo. Además de esta medida, que dista de ser provisional, se establecerá una reducción de tránsitos concretamente de 32 a 27 diarios y al objeto de garantizar uno de estos tránsitos se realizará una especie de fianza de 500 a 1500 dólares por el registro del itinerario. Las autoridades de Panamá, vía por la cual pasa un 6% del comercio mundial, mantienen que las reservas de agua para este fin están escaseando de forma constante últimamente debido al cambio climático.

Según declaraciones del vicepresidente de Ambiente y Agua de la Autoridad del Canal, Carlos Vargas, Gatún, uno de los lagos artificiales más grandes del mundo con 436 kilómetros cuadrados tenía un nivel deficitario de 1,4 metros y otro lago más pequeño que también abastece a la vía, el Alajuela, de 2,2 metros en relación con el nivel que debían reflejar para estas fechas. Lo preocupante es que estos descensos se están observando de forma creciente (Economista, 2010).

⁵ Estas decisiones fueron comunicadas oficialmente según la agencia EFE este 06 de febrero, por el administrador del Canal de Panamá, Ricaurte Vásquez y declaró que las navieras entienden este plus económico como un plan que pretende luchar activamente la escasez de agua.

En esta situación a los barcos se le restringe el calado al objeto de ajustarse al nivel del agua disponible. Los principales afectados son los cargueros procedentes de China y Estados Unidos, lo que lógicamente se traduce en que deben pasar con menos carga, lo que implica menores ingresos para Panamá. El canal calcula que las restricciones de calado de este año le provocarán unas pérdidas de 15 millones de dólares.

Un efecto colateral de estas sequías son las pequeñas comunidades indígenas que viven dispersas a orillas de los afluentes que nutren al Gatún, a donde no pueden atracar fácilmente las lanchas con motor fuera de borda con turistas extranjeros por el notable bajón de las aguas.

6. EL CAMBIO CLIMÁTICO SEGÚN LOS JEFES DE ESTADO

Es importante destacar que en la actualidad el Ártico no pertenece a nadie, es decir, es un territorio neutral que está controlado por la ONU y el Consejo Ártico (Novosti, 2013). No obstante, existen muchos intereses que hacen que muchas naciones estén tomando posiciones en mayor o menor intensidad. Dados sus jefes de Estado o de gobiernos, se pueden predecir posibles tensiones que en cierto modo ya se están notando en mayor o menor medida. Sin embargo, es justo reconocer que el problema es bastante complejo, especialmente porque existen muchos intereses económicos por parte de algunos estados que no les permite ver la parte negativa. Por esta razón puede resultar bastante interesante ver las posiciones de los distintos jefes de estado o de gobierno, que no necesariamente coinciden con sus respectivas naciones, como es el caso de EE.UU. donde Barak Obama y el actual Donald Trump, lejos de parecerse, son totalmente opuestas en este concreto tema. De forma muy resumida se pueden observar las muy diferentes posiciones de las naciones con más intereses en la zona.

6.1. Rusia

El presidente Vladimir Putin ha demostrado de forma clara su gran interés por esta helada zona del mundo, lo lleva haciendo desde hace mucho tiempo de forma ininterrumpida. Concretamente las últimas actuaciones las ha llevado a cabo este mismo año, en marzo de 2020, con un programa a 15 años. Se trata de una estrategia que tiene como objetivo principal el impulsar la presencia de Rusia en la región del Ártico (Israel, 2015). Estas actuaciones son conocidas como «Fundamentos de la política estatal de la Federación de Rusia en el Ártico hasta 2035», y establecen un ambicioso paquete de medidas entre las que se podría destacar el incremento notable en la producción de energía en el área jurisdiccional de Rusia de la región Ártica, además de continuar con el incremento y mejora de las infraestructuras. Según algunos

analistas estiman, este plan dará lugar a nuevas inversiones por un valor cercano a los 15 billones de rublos, que son aproximadamente 200.000 millones de dólares.

Foto n.º 7. Miembro de la Tropas de Misiles de Designación Estratégica de Rusia



Fuente: Rusia Today, (RT, 2018)

La actitud de Rusia es bastante agresiva, realizando fuertes inversiones en la militarización (Cánovas Sánchez, 2017), de su región ártica. En este campo se ha producido una auténtica revolución y en muy diversos ámbitos, entre los que cabe destacar los siguientes: se están abriendo nuevas bases, se están construyendo rompehielos de combate, reformando submarinos, se han instalado radares y modernos sistemas de mando y control y desplegando más tropas en la región, que están realizando maniobras militares con soldados de élite en zonas extremadamente frías y nunca experimentadas anteriormente. Otro factor que puede llegar a ser preocupante radica en que dos tercios de la Armada Rusa tienen sus bases navales actualmente en el Ártico.

Moscú tiene puesta su esperanza en que la Ruta del Mar del Norte (NSR) se convierta en una de las más importantes del mundo, con el consecuente crecimiento económico. A este respecto, Putin declaró que las mercancías transportadas por esta ruta marítima deberían incrementarse de forma notable y concretó que se debería pasar de las 80 toneladas del 2019 a los deseables 80 millones de toneladas en el 2025 (Nación, 2019).

La firmeza de la decisión del presidente ruso queda constatada en el gasto de Defensa, dado que en una época de recortes y austeridad como la actual, el Ministerio de Defensa ruso ha sido el único al que no se le ha disminuido ni un solo rublo de su presupuesto. No obstante, trata de dar la idea que lo único que está haciendo es proteger sus intereses nacionales. En este sentido, está utilizando un doble lenguaje y para justificar su expansión y militarización en la zona lo está adornado de seguridad marítima, auxilio para casos de emergencia, suministro de combustibles y víveres a barcos en tránsito entre muchas otras de carácter pacífico o humanitario.

6.2. China

China es una nación que, aunque no forma parte de los países ribereños que conforman el Ártico, ha mostrado un gran interés, tal vez casi desmesurado, por esta importante zona geográfica, y defiende que su utilización corresponde a todos. Este interés ha quedado reflejado en la publicación de un libro blanco (Xinhua, 2018a), que trata de forma monográfica el asunto del Ártico en el cual se compromete a realizar diversas actividades muy enfocadas a lo que denomina «Ruta de la Seda Polar». Entre estas medidas se podrían destacar su compromiso para proteger la biodiversidad del Ártico (Xinhua, 2018b), propone estudios científicos en la zona y una utilización razonable de los recursos, así como una distribución y un uso justo y equitativo de los beneficios que genere la explotación de dichos recursos en lo que respecta a la pesca en las aguas internacionales del Ártico.

China se mantiene firme en su posición en favor de una racional conservación del medioambiente en la zona de forma científica, con un uso racional de sus recursos.

Foto n.º 8. Primer barco de investigación polar y rompehielos de fabricación nacional china, *Xuelong 2*



Fuente: (XIN, 2017)

También pide más cooperación internacional en la construcción de infraestructuras (Xinhua, 2018c) y la operación de las vías de transporte en el Ártico. Esta doctrina considera que en un futuro próximo el Ártico será una de las más importantes rutas marítimas y por ello quiere participar activamente en su construcción. Algo también muy importante es el compromiso de fomentar la paz y estabilidad en Ártico (Xinhua, 2018d).

El documento señala que China se esfuerza por reforzar la cooperación con los países del Ártico en la búsqueda y el rescate aéreo y marítimo, la advertencia temprana marítima, la respuesta de emergencia, así como el reparto de información con el fin de abordar

apropiadamente los retos de seguridad como los accidentes marítimos, la contaminación ambiental y los delitos marítimos.

China promoverá un turismo ártico sostenible (Xinhua, 2018e). En este sentido aboga por una actividad lúdica y de ocio, pero manteniendo todos los estándares ecológicos; es decir, bajo en carbono, y con la esperanza de poder contribuir al desarrollo sostenible del Ártico

En este punto es importante reconocer que este tipo de turismo es una importante fuente de financiación para China, pero también para la población ártica incluidos los pueblos indígenas.

6.3. Estados Unidos

Posiblemente un ejemplo claro de cómo un país puede cambiar de forma casi totalmente opuesta su política en relación al cambio climático en función del mandatario de turno sea el de EE. UU. En estos momentos su presidente, Donald Trump, ha insistido en que el cambio climático es una farsa y un complot chino (Mongabay, 2018).

Son muchas las decisiones anuladas y programas paralizados en esta materia entre las que se podrían destacar la salida del Acuerdo Climático de París⁶, decisión que muchos países consideran como una deslealtad, falta de solidaridad y una visión egoísta de este importante problema. También ha decidido anular la participación en el nuevo proyecto de tres satélites⁷ de última generación cuyo objeto es tener un control exhaustivo sobre la contaminación por CO₂, factor que en estos momentos es como controlar la temperatura terrestre y el futuro del planeta. Otro gran retroceso en el campo medioambiental es el relativo a los 2000 millones dedicados al Fondo Verde del Clima⁸, un gran compromiso durante la era Obama que en estos momentos está en riesgo junto a otros programas tanto domésticos como globales.

⁶ El Acuerdo de París (inglés: Paris Agreement ; francés : Accord de Paris) es un acuerdo dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del Calentamiento Global, su aplicabilidad sería para el año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kioto (Buckwitz, 2019).

⁷El proyecto costará unos 600 millones de euros y aún necesita la luz verde para su financiación, pero se descuenta que llegará porque ya recibió el apoyo de los gobiernos de la UE. Desde 2025 un grupo de tres nuevos satélites comenzarán a medir las emisiones de dióxido de carbono en todo el planeta. El proyecto de la Agencia Europea del Espacio (ESA) permitirá conocer con certeza los registros de cada uno de los países de uno de los principales gases responsables del cambio climático. La principal diferencia es que este sistema hará muchas, muchas más observaciones y mejorará la precisión en las áreas fuertemente contaminadas (AIM, 2019).

⁸ El Fondo Verde del Clima (GCF por sus siglas en inglés) es un fondo dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) constituido como mecanismo para ayudar a países en desarrollo en prácticas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos. El GCF tiene su sede en Songdo, nuevo distrito de Incheon, Corea del Sur. Está gobernado por un consejo de 24 miembros e inicialmente apoyados por una secretaría.

Hoy en día no hay prácticamente ninguna duda que la mayor parte de los países quieren poner un límite máximo de dos grados al calentamiento global y así se pactó en el Acuerdo Climático de París. Desgraciadamente la llegada de Donald Trump se desmarca de este importante proyecto siendo uno de los mayores productores de CO₂. Esta meridianamente claro que Trump no tiene ninguna concienciación en temas medioambientales; no obstante, está sometido a una regulación en la cual un país no puede rescindir su contribución en tres años y otro más para aclarar todos los interrogantes y reclamaciones, lo que supone que solo lograría sus objetivos caso de ser reelegido como presidente de Estados Unidos (Thaura, 2017).

6.4. Importancia de Groenlandia

Groenlandia siempre ha estado ahí, en el mismo sitio, por lo que nos podríamos preguntar, ¿por qué ahora se está levantado tanto interés? Son diversas las razones. Una de ellas radica en la declaración de La Organización Mundial de Meteorología que afirmó que el nivel de los océanos continúa aumentando y un importante responsable es el casquete de Groenlandia que representa el 25 por ciento de este aumento. Debido a este cambio climático se esperan obtener las anteriormente mencionadas riquezas naturales de esta gran isla y la apertura de nuevas rutas de navegación que convertirían a esta isla en un auténtico puerto logístico, con las correspondientes repercusiones económicas. Por estas razones han puesto sus ojos en este helado territorio Rusia, China y Estados Unidos, cada uno con distintas estrategias. China ha desarrollado una presencia que por ahora tiene un carácter sobre todo económico y científico, aunque está preparando una red comercial. Rusia aspira a ser la primera potencia económica y militar en el Ártico y EE. UU. considera que esta isla es fundamental para la seguridad y defensa de Norteamérica y de forma muy especial su base aérea de Thule, con base en Groenlandia. Ante esta situación la isla se ha convertido en un importante objetivo estratégico en la zona, o lo que es lo mismo, en un auténtico punto caliente en una zona muy fría.

7. CONCLUSIONES

El Cambio Climático probablemente sea el proceso más preocupante en estos últimos tiempos, con serias repercusiones sobre las que muchos mandatarios y sectores económicos aún no están concienciados. Estas consecuencias incluyen el desprendimiento del hielo de los polos, la inundación de muchas ciudades costeras, la subida de la temperatura, la aparición de grandes sequías, el origen de fuertes desastres meteorológicos en épocas no previstas y muchas otras.

Las zonas donde se está produciendo este fenómeno con mayor intensidad es en los polos, aunque con una gran diferencia, en la Antártida. Por ello existe un acuerdo total en no explotarla con intereses económicos.

En el Ártico la situación es muy diferente debido a que el deshielo producirá unas riquezas naturales muy importantes y que ninguno de los actores que consideran tener derechos está dispuesto a renunciar.

Otro factor que complica la situación es la aparición de las dos nuevas rutas marítimas que, aunque muchas navieras han declarado no utilizarlas, parece bastante complicado que cumplan con su palabra debido a dos motivos como son el notable ahorro económico de estas rutas y, por otra parte, a que este mismo cambio climático está reduciendo el uso del canal de Panamá, que ahora se ve agravado aún más debido a las normas del coronavirus.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIM (2019, 13 de junio). El cambio climático será vigilado por nuevos satélites, <https://www.aimdigital.com.ar/locales/el-cambio-climatico-sera-vigilado-por-nuevos-satelites.htm>
- BUCKWITZ, M. (2019, 1 de junio). Los nuevos satélites de última generación para frenar el cambio climático, <https://www.ambito.com/informacion-general/cambio-climatico/los-nuevos-satelites-ultima-generacion-frenar-el-n5034547>
- CÁNOVAS SÁNCHEZ, B. (2017, 13 de abril). La preocupante actividad de Rusia en el Ártico, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO39-2017_ActividadRusa_Artico_BartolomeCanovas.pdf
- CHINADAILY. (2018, 20 de abril). China charting a new course, http://europe.chinadaily.com.cn/china/2016-04/20/content_24679014.htm
- ECONOMISTA. (2019, 30 de abril). Sequía impacta Canal de Panamá, <https://www.economista.net/economia/Sequia-impacta-Canal-de-Panama-20190430-0015.html>
- FELGENHAUER, P. (2019, 1 de diciembre). El deshielo del Ártico y la apuesta geoestratégica de Rusia, *El Diario*, https://www.eldiario.es/sociedad/deshielo-artico-apuesta-geoestrategica-rusia_1_1208764.html
- FOUNTAIN, H. (2017, 17 de mayo). La peor sequía en Panamá amenaza el futuro del canal, *NYTimes*, <https://www.nytimes.com/es/2019/05/17/espanol/america-latina/canal-de-panama-sequia.html>
- INNATURALE. (2020, 4 de marzo). *Deshielo, quien saca el máximo provecho*, <https://www.innaturale.com/es/deshielo-quien-saca-el-maximo-provecho/>
- ISRAEL, N. D. (2015, 15 de marzo). La fría verdad sobre las ambiciones de Rusia en el Ártico y la Ruta del Mar del Norte, <https://israelnoticias.com/internacional/rusia-ruta-del-mar-del-norte-artico>
- MILLÁN LOMBRANA, L. (2020, 6 de agosto). Hielo marino del Ártico se redujo a mínimos históricos en julio, <https://es.noticias.yahoo.com/hielo-marino-%c3%a1rtico-redujo-m%c3%adnimos-180459325.html>
- MONGABAY (2018, 18 de abril). En Estados Unidos, Trump no cree en el cambio climático pero el Ejército sí, <https://es.mongabay.com/2018/04/cambio-climatico-estados-unidos/>
- MUNDO, B. N. (2019, 29 de mayo). Guerra comercial China vs EE.UU.: ¿pueden las tierras raras convertirse en la carta más valiosa de China?, *BBC*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48443287>
- MUÑOZ PANDIELLA, L. (2020, 19 de febrero). Ártico: 'con el deshielo, los intereses económicos aumentarán así como el riesgo de conflictos', *France24*,

- <https://www.france24.com/es/20200219-artico-deshielo-intereses-recursos-conflictos-geopolitica>
- NACION, LA (2019, 9 de abril). *El plan de Putin para aumentar el control ruso sobre el Ártico*, <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-plan-putin-aumentar-control-ruso-artico-nid2236592>
- NOVOSTI, R. (2013, 5 de octubre). La guerra del Ártico: los países luchan por la región más rica del mundo, *RT*, <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/107575-artico-rusia-conflicto-greenpeace-shelf-guerra>
- PALAU, J. (2019, 23 de octubre). Las principales navieras de contenedores descartan por ahora usar la ruta del Ártico, *El Mercantil*, <https://elmercantil.com/2019/10/23/las-principales-navieras-de-contenedores-descartan-por-ahora-usar-la-ruta-del-artico/>
- RT. (2018, 18 de noviembre). Rusas demandan a la Guardia Nacional por negarles servir como francotiradoras, <https://actualidad.rt.com/actualidad/296030-rusas-demandan-guardia-nacional-francotiradoras>
- SANZ, D. (2013, 1 de abril). Cambio Climático, una mirada alternativa a nuestro entorno, <https://climaticocambio.com/que-es-el-permafrost-y-por-que-disminuye-con-el-cambio-climatico/>
- SOKHIN, V. (2019, 1 de febrero). El frío extremo en Estados Unidos no contradice el cambio climático, <https://news.un.org/es/story/2019/02/1450392>
- THAURA, J. (2017, 1 de junio). Trump y el clima, <https://www.dw.com/es/trump-y-el-clima/a-39085069>
- TORB. (2005, 21 de septiembre). Cambio Climático, <https://www.cambio-climatico.com/el-efecto-artico>
- VOLTAIRE, R. (2016, 21 de abril). Mercantes chinos transitarán por el océano Ártico, <https://www.voltairenet.org/article191392.html>
- XIN, P. (2017, 31 de agosto). Chinese ship making first voyage through Canada's Northwest Passage, <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/chinese-ship-making-first-voyage-through-canadas-no>
- XINHUA (2018d, 26 de enero). Obtenido de China promete fomentar paz y estabilidad en Ártico, http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/26/c_136926734.htm
- XINHUA (2018c, 26 de enero). China pide cooperación internacional en desarrollo de vías de transporte en Ártico, http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/26/c_136926776.htm
- XINHUA (2018b, 26 de enero). China está comprometida con la protección adecuada de la biodiversidad del Océano Ártico, http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/26/c_136927020.htm
- XINHUA (2018e, 26 de enero). China promoverá turismo ártico sostenible, http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/26/c_136926676.htm
- XINHUA (2018a, 26 de enero). Enfoque de China: China publica política sobre el Ártico, con visión de una «Ruta de la Seda Polar», http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/26/c_136927696.htm

EL CAMBIO CLIMÁTICO: ¿UN RIESGO PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE?

CLIMATE CHANGE: A RISK FOR INTEGRATED MANAGEMENT OF THE EU'S EXTERNAL BORDERS?

Ana María Pérez Cavolo¹

10 de septiembre de 2020

RESUMEN

El impacto del cambio climático en la degradación del suelo, las sequías y los recursos hídricos está provocando el desplazamiento de millones de personas en todo el mundo. Solo en 2019 más de 24,9 millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares por los desastres naturales y el Banco Mundial estima que podrían llegar a los 143 millones en los próximos 30 años y más de la mitad de ellos estarían en las regiones de origen y tránsito de los principales flujos migratorios hacia Europa. Ante esta perspectiva ¿supone el cambio climático un riesgo para la gestión de las fronteras exteriores de la UE? Este documento abordará esta pregunta analizando el papel que juega el cambio climático en los movimientos de población y en la exacerbación de los conflictos; las tendencias y las rutas de los flujos migratorios hacia la UE y la visión que desde las instituciones comunitarias se tiene del mismo.

PALABRAS CLAVE: migración climática, gestión integrada de fronteras, Unión Europea, seguridad, conflictos

ABSTRACT

The impact of climate change on land degradation, droughts and water resources is causing the displacement of millions of people around the world. In 2019, more than 24.9 million people had to leave their homes due to natural disasters and the World Bank estimates that they could reach 143 million in the next 30 years and more than half of them would be in the regions of origin and transit of the main migratory flows to Europe. With this perspective, does climate change pose a risk to the management of the EU's external borders? This document will address this question by analyzing the role that climate change plays in population movements and in the exacerbation of conflicts; the trends and routes of migratory flows to the EU and the vision that the community institutions have of it.

KEYWORDS: climate migration, integrated border management, European Union, security, conflicts

¹ Periodista e investigadora predoctoral de la Universidad de Santiago de Compostela.
Journalist and predoctoral researcher at the University of Santiago de Compostela.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace al menos una década el cambio climático se ha revelado como un multiplicador de las amenazas y de la inestabilidad existente en las zonas más afectadas del planeta, especialmente en África y Medio Oriente. El impacto en la degradación del suelo, la multiplicación e intensificación de los desastres naturales, la desertificación, el estrés hídrico y las sequías recurrentes han provocado en los últimos años el desplazamiento de millones de personas fuera de sus hogares y también el recrudecimiento de conflictos y de vulnerabilidades sociales, políticas y económicas preexistentes que, a su vez, desencadenan un incremento de los flujos migratorios hacia la Unión Europea.

Según el último informe del Centro de Monitoreo de los Desplazamientos Internos del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC, 2020), en el año 2019 un total de 33,4 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse de sus hogares, de los cuales más de 24,9 millones lo hicieron por desastres naturales, la cifra más alta desde 2012. Además, el Banco Mundial estima que para el año 2050 habrá 143 millones de «desplazados climáticos»; 85,7 millones de ellos en África subsahariana (Rigaud et al., 2018).

Si ya en 2015 la crisis de los refugiados mostró las debilidades del sistema de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea (Pérez, 2020), ¿puede el aumento de las migraciones climáticas poner en riesgo las fronteras exteriores de la Unión? ¿Es considerado el cambio climático como una amenaza para la gestión de las fronteras exteriores por la Unión Europea? Estas son las principales preguntas que pretende abordar este documento.

Para hacerlo, en primer lugar, se tratará el tema de las migraciones climáticas y las consecuencias del cambio climático en África subsahariana, Medio Oriente y el Norte de África (MENA). En la segunda parte se analizarán los flujos migratorios hacia la Unión Europea para comprobar si existe un incremento en los últimos años relacionado con el cambio climático y, por último, en la tercera parte se evaluará hasta qué punto las consecuencias del cambio climático son consideradas por la UE una amenaza para las fronteras exteriores.

2. DESPLAZAMIENTOS, VULNERABILIDAD Y CONFLICTOS

En 2008 el alto representante de la UE para la Política Exterior y la Seguridad Común, Javier Solana, presentó al Consejo Europeo un informe pionero, *El cambio climático y la seguridad internacional*, en el que se analizaban las consecuencias del cambio climático para la seguridad internacional. En el documento se establecían siete amenazas: conflictos por los recursos, daños y riesgos económicos para las ciudades costeras y las infraestructuras vitales, pérdida de

territorio y contenciosos fronterizos, migraciones por causas ambientales, situaciones de fragilidad y radicalización, tensiones por el suministro de energía y presiones sobre la gobernanza internacional (Unión Europea, 2008, 3-5).

No se trata de amenazas nuevas, pero sí de vulnerabilidades y tensiones que se alimentan unas a otras y que se han ido agudizando en las últimas décadas debido al cambio climático. El aumento de las temperaturas, los cambios de los patrones de las precipitaciones o la subida del nivel del mar disturbaban los sistemas ecológicos, económicos y sociales. A su vez, estos cambios provocan conflictos e incrementan la fragilidad y la radicalización como consecuencia de la presión por los recursos, la inseguridad alimentaria o la falta de acceso al agua, lo que obliga a millones de personas a desplazarse de sus hogares cada año (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017,35).

2.1. Migración climática

Las cuestiones medioambientales no se han tenido en cuenta de manera decisiva en el análisis de las migraciones hasta mediados de la década del 2000 (Veronis et al., 2018) cuando el cambio climático comenzó a tomar cada vez más importancia en la agenda política internacional.

Desde los años de la posguerra el estudio de las migraciones ha estado dominado por una doble óptica: por un lado, la de las personas obligadas a desplazarse por razones políticas (refugiados) y, por otro, los que se desplazan voluntariamente por cuestiones económicas (migrantes). Es una doble concepción que llega hasta nuestros días para diferenciar a aquellos que necesitan protección internacional de aquellos que podrían acceder y permanecer ilegalmente dentro de un territorio y a los que, por lo tanto, se les podría aplicar las medidas de retorno (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017, 2).

Entre estas dos concepciones, las migraciones climáticas se han hecho poco a poco un hueco en los estudios académicos y en la agenda política, si bien su conceptualización no ha sido sencilla.

Ajustándonos al derecho internacional, los migrantes climáticos no son considerados refugiados porque las causas medioambientales no están contempladas dentro de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados² (Cournil, 2017) y, por lo tanto, no reciben protección internacional.

² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Suiza, 1951, y entrada en vigor el 22 de abril de 1954.

Como explican Ahsan, Kellett y Karuppanan (2014,10), tradicionalmente los migrantes climáticos se han considerado migrantes económicos ya que a medida que se deterioran las condiciones ambientales la población tiende a moverse para buscar recursos y mejores condiciones de vida. Los autores indican que los migrantes económicos responden a factores de empuje y atracción mientras que los migrantes climáticos son obligados a movilizarse, por lo que solo responden a factores de empuje y los caracteriza «la inmediatez de sus decisiones, la falta de conocimiento considerado o confiable sobre sus posibles destinos de migración y la probabilidad de que su calidad de vida en el destino de la migración sea menor»³.

Hasta el momento no existe ninguna definición legal para la migración climática y la terminología usada para referirse a ella es de lo más variada (Borderon et al., 2019; Felipe, 2018). En ausencia de un concepto legal, la definición de la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) es la más usada a nivel internacional, si bien es discutida por los académicos por considerarse demasiado amplia para estudiar el fenómeno (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017). Para la IOM un migrante climático es una:

Persona o grupos de personas que, debido a la degradación ambiental relacionada con el cambio climático, de aparición repentina o de desarrollo lento, que afecta negativamente a su vida, se ve ante la necesidad de abandonar su hogar, temporal o permanentemente, de manera individual o colectiva y a nivel interno o internacional (IOM, 2011,64)⁴.

A pesar de este redescubrimiento de la cuestión medioambiental y de su inclusión en la agenda de estudio de las migraciones, académicos como Carbone (2017, 14) destacan que la migración «es un fenómeno complejo que no puede ser fácilmente reducido a un único factor, sino que es el resultado de motivos múltiples y cambiantes que se superponen»⁵. En la misma línea, Vigil (2017, 51) señala que «ninguna migración puede atribuirse a un solo factor porque es un proceso muy complejo en el que interactúan factores sociales, políticos, económicos, ambientales y demográficos»⁶. Por este motivo, continúa, «las dinámicas migratorias existentes

³ Traducción de la autora del texto original «the immediacy of their decisions, the lack of considered or reliable knowledge about their potential migration destinations and the likelihood that their quality of life in the migration destination will be less».

⁴ Traducción de la autora del texto original «A person or group(s) of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are forced to leave their places of habitual residence, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move within or outside their country of origin or habitual residence».

⁵ Traducción de la autora del texto original «a complex phenomenon that cannot be easily reduced to any single factor, but rather results from multiple, overlapping and shifting motives»

⁶ Traducción de la autora del texto original «no migration can be attributed to a single factor because it is a highly complex process in which social, political, economic, environmental, and demographic factors interact».

son modificadas o exacerbadas por diferentes eventos climáticos en lugar de ser causadas únicamente por ellos»⁷.

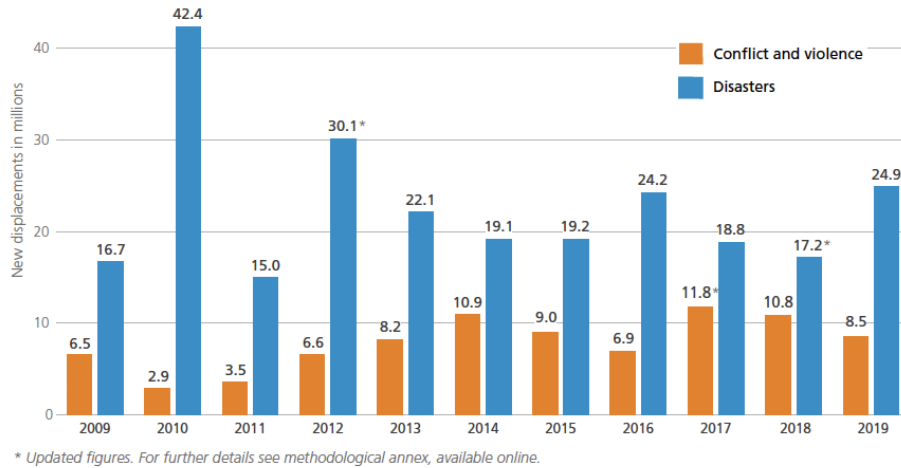
Teniendo en cuenta su difícil conceptualización y que el medio ambiente no es el único factor que influye en los desplazamientos, cuantificar el impacto del cambio climático en las migraciones reviste de una gran dificultad. Desde finales de la década de los ochenta hasta la actualidad se han hecho diferentes estimaciones sobre el impacto del clima en la movilidad humana, unas más pesimistas que otras. La última de ellas es la del Banco Mundial que apunta que, de mantenerse la situación actual, los migrantes climáticos podrían llegar en el horizonte de 2050 a los 143 millones, la mayor parte de ellos (85,7 millones) estarían en África subsahariana, otros 40 millones en el sur de Asia y 17 millones en América Latina (Rigaud et al., 2018, 14-15).

Más allá de las estimaciones, para conocer datos más precisos y actualizados del impacto de los desastres naturales (y de los conflictos) en las migraciones, una fuente usada frecuentemente por los investigadores es el Centro de Monitoreo de los Desplazamientos Internos (IDMC) del Consejo Noruego para Refugiados. En los informes del IDMC se refleja cómo cada año millones de personas se ven obligadas a desplazarse de sus hogares de forma temporal o permanente por los desastres naturales y cómo, en términos generales, los desplazamientos internos⁸ causados anualmente por el medio ambiente son mayores que aquellos originados por los conflictos, si bien estos últimos tienden a ser, en la mayoría de los casos, permanentes y mucho más visibles.

⁷ Traducción de la autora del texto original «existing migration dynamics are modified or exacerbated by different climatic events rather than uniquely caused by them».

⁸ Las Naciones Unidas entiende que son desplazados internos «las personas o grupos de personas que se han visto obligadas a huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como consecuencia o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no hayan cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente» (UN, 1998, 7).

Ilustración 1: Nuevos desplazamientos provocados cada año por conflictos, violencia y desastres a nivel global entre 2009 y 2019



Fuente: Centro de Monitoreo de los Desplazamientos Internos (2020, 1)

Como se puede apreciar en la ilustración 1 elaborada por el IDMC, las personas que han tenido que abandonar sus hogares a causa del clima han llegado a alcanzar los 42,4 millones en 2010, manteniéndose anualmente por arriba de los quince millones desde entonces hasta los 24,9 millones registrados en 2019. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la incidencia de los conflictos y de los desastres naturales en los desplazamientos varía según el área. En las zonas donde los problemas de seguridad son menores –aunque no inexistentes–, los desplazamientos por desastres naturales son mucho mayores que los provocados por los conflictos y la violencia. Es el caso de Europa, América (con la excepción de Colombia y El Salvador), el sur y el este de Asia y el Pacífico, en donde solo en 2019 se registraron 20,7 millones de nuevos desplazados por desastres medioambientales frente a las 1.390.000 personas desplazadas por los conflictos y la violencia (IDMC, 2020, 1).

Según las estimaciones del IDMC, a finales de 2019 había a nivel mundial más cinco millones de desplazados permanentes en el mundo por los desastres naturales con Afganistán, India, Etiopía, Filipinas, Sudán, Sudán del Sur, China, Irán, República Democrática del Congo y Nigeria como los diez países más afectados (IDMC, 2020, 2).

2.2. África subsahariana y el MENA, la zona cero del cambio climático

Las regiones de África subsahariana, Medio Oriente y el Norte de África (MENA) merecen un análisis más detallado. En primer lugar, porque son las principales zonas de origen y tránsito de los flujos migratorios hacia Europa y, en segundo, porque las vulnerabilidades sociopolíticas

y económicas, la alta exposición geográfica a los peligros naturales y el elevado crecimiento demográfico hacen que el impacto del cambio climático sea mucho mayor (Vigil, 2017, 52-53).

Solo en 2019, más de cuatro millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares por desastres medioambientales (IDMC, 2020), mientras que la violencia y los conflictos generaron en África subsahariana y el MENA más de siete millones de nuevos desplazamientos internos. Si bien tradicionalmente se les da más visibilidad a los desplazados por los conflictos y la violencia, lo cierto es que en la última década los desastres naturales han provocado más de 23 millones de desplazamientos internos en estas regiones.

Buena parte de los cuatro millones de desplazados climáticos que hubo el pasado año se produjeron por las importantes inundaciones que causaron daños a infraestructuras y medios de vida en la mayoría de los países de África, con un impacto destacable en el Congo, Nigeria, Chad, Etiopía, Somalia e Irán, que alcanzó la cifra de desplazados por las lluvias e inundaciones más altas del MENA con más medio millón de personas (IDMC, 2020, 15-22). Los desastres por las inundaciones se agudizan año tras año generando el 85 por ciento de los desplazamientos internos de la región desde 2009 (18 millones de personas) y, además, el impacto se agrava por la falta de planificación urbana en los países afectados, la degradación de la tierra, la erosión de la ribera de los ríos y, sobre todo, por la pobreza y los bajos niveles de desarrollo (IDMC, 2019, 20).

A las inundaciones, cuyo efecto en los desplazamientos es más visible y directo (Vigil, 2017, 60-61), se suman los episodios cada vez más frecuentes e intensos de sequía, escasez y presión sobre los recursos hídricos y la erosión de la tierra, que dificultan los cultivos y la ganadería, con especial incidencia en Mali, Níger, Marruecos y Siria (IDMC 2020; Nagabhatla et al., 2020; Tangermann y Aissaoui Bennani, 2016; Gleick, 2014; Vag, 2009), países en los que el sector primario es la base del sustento de la mayor parte de la población. El resultado de esta situación en los países más afectados por las sequías es que más de 239 millones de personas en África subsahariana sufrían inseguridad alimentaria en 2018, mientras que 17 millones la padecen también en el Norte de África (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2019, 3).

Más allá de estas dos regiones del área de influencia europea, son destacables los casos de Afganistán y Bangladés. El primero es el país que más desplazados permanentes por desastres naturales acumula desde 2009, con 1.200.000 personas que huyeron de las inundaciones y de las sequías (IDMC, 2020, 12). En los últimos años, Afganistán ha sufrido las peores sequías en décadas ocasionando malas cosechas y el aumento de la inseguridad alimentaria en todo el

territorio. Esto, unido a la falta de protección social para los afectados, obligó a miles de personas a trasladarse de las zonas rurales a las urbanas impulsando la expansión de los asentamientos informales en las principales ciudades afganas (IDMC, 2020, 39-40).

Bangladés, por su parte, ha sido caso de estudio sobre el impacto del cambio climático. El aumento del nivel del mar, las inundaciones repentinas, la erosión de los ríos, la escasez de agua potable, la salinización de la tierra y los cada vez más frecuentes eventos climáticos extremos exponen a la migración a 35 millones de personas que viven en la franja costera (Ahsan, Kellett y Karuppanan, 2014). Solo el pasado año los eventos climáticos ocasionaron el desplazamiento de más de cuatro millones de personas en este país y 88.000 se mantienen todavía como desplazados climáticos (IDMC, 2020, 12 y 47).

Las regiones de África subsahariana y del MENA más afectadas por el cambio climático son, a su vez, las que más sufren conflictos y violencia. El análisis sobre los vínculos entre el cambio climático, la seguridad y los conflictos internacionales se ha desarrollado durante más de dos décadas (Gleick, 2014, 337) y se pueden identificar cuatro grandes líneas de estudio (Veronis et al., 2018, 54; Gemenne et al., 2014, 4) enmarcados dentro de las teorías de securitización (Trombetta, 2014).

Aunque la mayoría de los autores apuntan que no hay pruebas empíricas que demuestren que el cambio climático produce directamente conflictos violentos, sí se ha comprobado que en aquellas regiones con importantes vulnerabilidades preexistentes las consecuencias del cambio climático son un multiplicador de las mismas (Vigil, 2017, 55) que pueden desencadenar conflictos (Ionesco, Mokhnacheva y Gemenne, 2017, 82).

Los conflictos ocasionados por el cambio climático deben ser entendidos como un fenómeno local (Abel et al., 2018), relacionado con los altos niveles de pobreza, una gobernanza débil, inestabilidad política, infraestructuras limitadas y un alto nivel de dependencia de los recursos naturales (Vigil, 2017, 54). En palabras del asesor especial de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la Acción Climática, Andrew Harper, «el cambio climático da el empuje definitivo para que en los Estados ya de por sí frágiles estalle un conflicto lo que provoca que la gente tenga que migrar» (Ahijado, n.d.).

En el caso de Siria, país de origen de miles de refugiados y migrantes llegados a Europa desde 2011, hay investigaciones que señalan que la combinación de las severas sequías entre los años 2006 y 2011, el fallo de los cultivos, la escasez de agua por la mala gestión de los recursos hídricos y el deterioro de la situación política y económica, crearon la tormenta

perfecta que desencadenó la guerra civil que continúa a día de hoy asolando el país. Al respecto, Gleick (2014, 335) sostiene que los primeros disturbios en Siria comenzaron en ciudades que recibieron la mayor afluencia de agricultores y jóvenes desempleados desplazados de sus tierras por las malas cosechas provocadas por la sequía. En esta línea, expertos como Suzanne Saleeby (2012) afirman que el fracaso del régimen de al-Asad en la puesta en marcha medidas económicas para aliviar los efectos de las sequías fue un factor crítico que impulsó la movilización masiva de la disidencia. La consecuencia directa y más visible de esta situación son los 6.290.000 desplazados sirios que había a finales de 2019 (IDMC, 2020, 11).

Siria es solo un ejemplo concreto, pero hay otros casos en toda la región. Según el *think tank* Pacific Institute, en la última década se han producido casi un centenar de conflictos por el agua en el Medio Oriente y el Norte de África, pero, en especial, en África subsahariana, el grueso de ellos en Mali, Chad, Nigeria, Etiopía y Somalia.⁹

Bien es cierto que la mayoría de los datos mencionados se refieren a desplazados internos y que la mayor parte de estos desplazados se quedan dentro de sus propios países porque no tienen posibilidades económicas para migrar, pero una nueva línea de estudio del IDMC estima que el 57 por ciento de los refugiados o migrantes fueron en algún momento desplazados internos (Sidney, 2020, 10).

La relación entre los desplazamientos internos y los movimientos de refugiados y migrantes no ha sido bien entendida, pero se pueden hacer dos suposiciones. En primer lugar, gran parte (si no la mayoría) de los refugiados fueron desplazados internos antes de traspasar una frontera internacional, aunque solo fuera por un reducido lapso temporal o durante el tránsito; en segundo lugar, los desplazados internos son candidatos por excepción a convertirse en refugiados o migrantes transnacionales (Rushing, 2017, 2).

Las probabilidades de que un desplazado interno se convierta en un refugiado o migrante se incrementan si dentro de su propio país no se le brinda una solución duradera¹⁰, algo que sucede en el caso de los migrantes climáticos porque, con frecuencia, los gobiernos carecen de los recursos para proteger a sus poblaciones más vulnerables contra los efectos del cambio climático (Van der Geest, 2011, 70). Por eso, concluye Sidney (2020,21): «Los movimientos

⁹ Los datos en detalle se pueden consultar en <http://www.worldwater.org/conflict/map/>

¹⁰ Desde 2012 está en vigor la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala) que es primer instrumento regional que vincula jurídicamente a los Estados firmantes (29 de los 55 de la Unión Africana) a abordar los desplazamientos internos de forma integral y darles protección a quienes lo sufren.

transfronterizos son solo un síntoma de la falta de protección y de asistencia a los desplazados internos en sus países de origen»¹¹.

Un estudio que realizó en 2014 el Banco Mundial centrado en la región del MENA sugiere que el deterioro significativo de las condiciones climáticas elevaría en uno y medio por ciento los flujos migratorios. Los autores concluyen que «los factores climáticos pueden representar entre una décima y una quinta parte del nivel general de migración observado hoy, pero es probable que esto aumente a medida que las condiciones climáticas continúen deteriorándose» (Wodon et al., 2014, 24)¹².

3. LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA EUROPA: TENDENCIAS Y RUTAS

Los datos expuestos en el apartado anterior permiten hacerse una idea de la envergadura de la emergencia en la otra orilla del Mediterráneo y la presión que podría suponer para las fronteras europeas si se confirmaran estas estimaciones.

Hay autores que matizan que el aumento masivo de flujos migratorios de África subsahariana y el MENA hacia Europa debido al cambio climático es poco probable que ocurra porque el nivel de pobreza de la mayor parte de la población les impide movilizarse. Concluyen que «solo en escenarios de desarrollo socioeconómico en los que el crecimiento económico y el desarrollo humano se lograrán a nivel mundial, observamos un aumento proyectado de la migración internacional desde África» (Borderon et al., 2019, 529).

Otros, como Vigil (2017, 64), Flahaux (2017), Mberu y Sidze (2017) destacan en sus investigaciones que, a pesar de la narrativa del éxodo Sur-Norte, las pruebas empíricas demuestran que la mayor parte de la migración en África subsahariana no sale del continente, sino que se dirige a países vecinos con mayor nivel de desarrollo y, en el caso de los países del MENA, la mayor parte de la migración escoge como destino países árabes (Jordania, Kuwait, Arabia Saudita, Emiratos Árabes y Qatar), y también a Israel.

Sin embargo, la inestabilidad en los que tradicionalmente eran países africanos de acogida, como Libia, y la degradación ambiental que se agudiza en estas regiones están haciendo variar estas tendencias. Existen antecedentes que demuestran que las consecuencias directas e indirectas del cambio climático en África subsahariana y el MENA, así como la falta de

¹¹ Traducción de la autora del original «cross-border movements are often a symptom of the failure to protect and assist IDPs in their country of origin».

¹² Traducción de la autora del original «climate factors may account for between one tenth and one fifth of the overall level of migration observed today, but this is likely to increase as climatic conditions continue to deteriorate».

respuesta a nivel nacional para mitigar los efectos en la población, tienden a aumentar los flujos migratorios que llegan a Europa. El ejemplo más reciente es la crisis de los refugiados, con Siria a la cabeza, pero ya en los años noventa las intensas sequías que afectaron a la zona del Sahel y a parte del Magreb incrementaron la llegada de migrantes hasta el punto que impulsaron la construcción de la valla en Ceuta y Melilla (Echeverría, 2017, 23-29).

Según los datos de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex, n.d), antes de la crisis de los refugiados, entre 2008 y 2010, se detectaron en las fronteras exteriores de la Unión Europea 226.910 cruces ilegales, la mayoría a través de las rutas marítimas del Mediterráneo. Entre esos años, la ruta más transitada fue la Oriental (148.000), con especial presión sobre la frontera terrestre entre Grecia y Turquía a partir de 2010 con la llegada repentina de migrantes irregulares de Irak y Afganistán.

En la ruta del Mediterráneo Central se detectaron en este mismo período 55.300 cruces ilegales de migrantes de Túnez, Nigeria, Somalia y Eritrea que intentaron llegar a Europa a través de Lampedusa, Sicilia y Malta. Las rutas migratorias menos transitadas durante esta etapa fueron la de los Balcanes Occidentales (5.460) y la del Mediterráneo Occidental –en gran medida gracias a la colaboración de España con Marruecos, Mauritania y Senegal– con solo 18.150 cruces ilegales de migrantes argelinos y marroquíes, pero también, y cada vez en mayor número, de subsaharianos de Mali, Sudán del Sur, Camerún, Nigeria, Chad y la República Centroafricana.

La situación empezó a cambiar radicalmente a partir de 2011 a causa de las revueltas árabes que desestabilizaron toda la región. El colapso del régimen de Gadafi en Libia favoreció la apertura del principal corredor marítimo de tráfico de personas y migración irregular hacia Europa (Pérez, 2020, 207), lo que supuso que entre 2011 y 2014 la detección de migrantes irregulares que intentaban acceder al territorio comunitario a través del llamado «corredor libio» se multiplicara por seis, hasta los 290.864, con la mayor incidencia en 2014. A su vez, el estallido de la guerra civil en Siria llevó hasta las puertas de Europa en este período a más 244.281 personas (el grueso, sirios, afganos y eritreos) a través de las fronteras greco-turca y de los Balcanes (Frontex, 2015, 16-20).

El agravamiento de la situación en Libia y en Siria, así como el incremento de la incidencia del terrorismo yihadista en el Sahel Occidental y en Nigeria (Echeverría, 2017, 34) desencadenó en 2015 la llamada «crisis de los refugiados» que generó una situación sin precedentes en la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE e impulsaron importantes cambios en la gestión de las fronteras y la política migratoria (Pérez, 2020).

En 2015 más 1,8 millones de cruces fronterizos irregulares fueron detectados en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Casi medio millón de migrantes sirios, 213.000 afganos y cerca de 93.000 iraquíes cruzaron ilegalmente las fronteras a través del Mediterráneo Oriental, concretamente a las islas griegas (Frontex, 2016, 15-17). A través del corredor libio, ese año llegaron a las costas italianas 153.946 migrantes irregulares provenientes de Eritrea, Nigeria y Somalia, mientras que por los Balcanes Occidentales más de 764.000 migrantes cruzaron ilegalmente las fronteras exteriores, muchos de ellos sirios y afganos.

En los años siguientes y hasta 2019, los flujos migratorios hacia la UE desde Siria y Afganistán continuaron siendo los más numerosos (142.800 y 107.933, respectivamente), manteniéndose la ruta del Mediterráneo Oriental como la más activa y evidenciándose un incremento de la presión sobre la frontera marítima occidental una vez que se cerró el corredor libio. Otros países de origen de migración irregular que también han destacado en los últimos años son Nigeria, Eritrea, Marruecos, Argelia, Guinea, Irak, Paquistán, Camerún y Bangladés (Frontex, 2017; 2018; 2019; 2020).

Tabla 1: Países con mayor número de desplazados internos por desastres naturales, conflictos y cruces fronterizos ilegales en la UE entre 2009 y 2019

País	Desplazados climáticos	Desplazados conflictos	Cruces fronterizos ilegales UE
Afganistán	1.298.000	2.993.000	464.131
Etiopía	390.000	1.414.000	898
Sudán	272.000	2.134.000	43.723
Sudán del Sur	246.000	1.352.000	138
Irán	180.000	n.d	42.440
RD. Congo	168.000	5.512.000	6.949
Nigeria	143.000	2.583.000	104.402
Níger	121.000	195.000	2.237
Congo	107.000	134.000	10.279
R. Centroafricana	95.000	592.000	926
Camerún	28.000	969.000	20.704
Siria	< 20.000	6.495.000	857.204
Somalia	< 20.000	2.648.000	69.186
Bangladés	88.000	427.000	54.323

Elaboración propia. Fuente: IDCM, 2020 y Frontex

En la tabla 1 se puede observar cómo la mayor parte de los países en los que el impacto del clima provoca más desplazamientos coinciden con los que han generado más flujos migratorios hacia la Unión Europea en los últimos diez años (Frontex, n.d). Por el momento no hay manera de identificar cuántos de los que han llegado a las fronteras europeas desde 2009 lo han hecho

huyendo de las consecuencias del cambio climático y cuántos huyendo de los conflictos –se asume que la mayoría están entre estos últimos, mientras el resto son considerados migrantes económicos–, pero los datos permiten visualizar el impacto que podría tener el clima en los flujos migratorios hacia Europa y también en el desencadenamiento de conflictos que, a su vez, producen más movimientos de población, como sucedió en Siria.

Más allá de los datos de Afganistán y Siria, que son los dos países concentran el grueso de los cruces fronterizos ilegales detectados en los últimos años, destaca el caso de Irán. Sin una incidencia notable de los conflictos en los movimientos migratorios según el IDCMI, los datos reflejan que a finales de 2019 había 180.000 desplazados por los desastres naturales, mientras que los cruces fronterizos de ciudadanos iraníes detectados entre 2009 y 2019 representan el 23,5 por ciento de estos desplazados. Se aprecia, por otro lado, que en el caso de los países de África subsahariana más empobrecidos como Sudán del Sur, Níger o la República Centroafricana, los flujos migratorios hacia Europa son menores porque no tienen los recursos para pagar a las redes de tráfico y contrabando de personas que controlan la mayor parte de las rutas de acceso (Pérez, 2020, 207).

4. LA VISIÓN INSTITUCIONAL DE LA AMENAZA

Llegados a este punto, la última cuestión que hay que responder es si las instituciones comunitarias consideran el cambio climático como un riesgo para la gestión de las fronteras exteriores. Como se indicó al inicio de este análisis, en 2008 el informe del alto Representante de la UE para la Política Exterior y la Seguridad Común fue el primero que incluyó la migración por causas medioambientales dentro de las amenazas a las que tendría que hacer frente la Unión, alertando que «Europa debe disponerse a sufrir una presión migratoria considerablemente mayor» (Unión Europea, 2008, 7).

Este argumento, aunque no en los mismos términos ni de manera tan explícita, sigue vigente dentro de las instituciones comunitarias y se plasma, sobre todo, en la política exterior y de defensa. En 2016 Federica Mogherini, alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores entre 2015 y 2019, recogió el testigo argumental de Solana y a lo largo de la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* definió al cambio climático como una de las causas fundamentales de los conflictos y lo vinculó a las migraciones al afirmar que constituye «un factor multiplicador de las amenazas al catalizar la escasez de agua y alimentos, las pandemias y los desplazamientos» (Unión Europea, 2016, 23).

La idea del cambio climático y de la migración como amenazas también está presente en los planteamientos de la Estrategia referentes a la cooperación con el Mediterráneo, Oriente Próximo y África subsahariana, así como el terrorismo y los desafíos demográficos. En este sentido, la línea de acción que la Estrategia establece respecto al Magreb y Oriente Próximo incluye la cooperación práctica en materia de la seguridad de las fronteras, el tráfico ilegal, la lucha antiterrorista, la no proliferación, el acceso al agua y la seguridad alimentaria, la energía y el cambio climático, las infraestructuras y la gestión de catástrofes (Unión Europea, 2016, 27).

En el documento, el fenómeno migratorio pasa a considerarse un tema de interés para la política exterior. Ya no solo se trata de hacer frente a la gestión de los flujos migratorios a nivel interno de la Unión, sino de abordar sus causas estructurales a través de los instrumentos de la política exterior, la diplomacia y la Política Común de Seguridad y Defensa relativos al desarrollo y al clima para garantizar una «coherencia con las políticas interiores en lo que respecta a la gestión de fronteras, la seguridad nacional, el asilo, el empleo, la cultura y la educación» (Unión Europea, 2016, 40).

El vínculo entre migración y cambio climático como amenaza para las fronteras exteriores también se plasma en la *Agenda Europea de Migración* de 2015. En el documento presentado a raíz de la crisis de los refugiados, la Comisión Europea (2015, 9) establece que uno de los pilares para mejorar la gestión de la migración debe ser «abordar las causas profundas del desplazamiento irregular y forzado en terceros países» y argumenta que «las guerras civiles, las persecuciones, la pobreza y el cambio climático son factores que alimentan directa e inmediatamente la migración, por lo que la prevención y la mitigación de estas amenazas es de primordial importancia para el debate sobre la migración».

Así, desde la óptica de la política exterior y de la política migratoria la Unión sí considera el cambio climático como un riesgo para la gestión de las fronteras exteriores que requiere de acciones desde el punto de vista interno y externo. No sucede lo mismo con la *Estrategia de Seguridad Interior* de 2010. En el documento del Consejo de la Unión Europea los desastres naturales y aquellos causados por el hombre se consideran una amenaza para la seguridad interna de la Unión, pero no por su impacto en la migración y en las fronteras, sino por el impacto que suponen los incendios forestales, las tormentas o los terremotos para la seguridad de los ciudadanos europeos. En este sentido, la Estrategia establece acciones en el ámbito de la protección civil para reducir la vulnerabilidad ante estos desastres dentro de la Unión (Consejo de la UE, 2010).

Frontex tampoco tiene en cuenta el aumento de las migraciones por el cambio climático como uno de los riesgos para la gestión de las fronteras exteriores. En los análisis de riesgo anuales que publica la Agencia figuran como amenazas los cruces fronterizos ilegales a través de las diferentes rutas migratorias, las redes de tráfico y contrabando de migrantes, el terrorismo y los delitos transfronterizos.

Por el momento, la Agencia mantiene la concepción clásica de la migración diferenciando, por un lado, a los refugiados y, por el otro, a los migrantes económicos. Según su último *Análisis de Riesgo* publicado en abril de este año, las principales causas de la migración hacia territorio comunitario son la reunificación familiar; la existencia de una infraestructura de contrabando en regiones de tránsito claves que proporcionan transporte, alojamiento y documentos fraudulentos y la posibilidad de legalizar la situación irregular una vez dentro de la UE mediante las disposiciones de asilo o el fraude de identidad. La relativa cercanía de Europa con zonas de crisis como el MENA «donde se encuentran grandes grupos de migrantes potenciales (por ejemplo, Libia, Siria, Irak y Afganistán)»¹³ (Frontex, 2020, 17), la falta de oportunidades económicas y la presión demográfica son otros de los factores que, según la Agencia, impulsan los movimientos migratorios hacia la UE.

5. CONCLUSIONES

La migración climática es uno de los grandes retos a los que la Unión Europea se enfrentará a corto plazo. Con más de cuatro millones de desplazados internos por desastres naturales en 2019 en África subsahariana y el MENA, las profundas vulnerabilidades sociales y económicas existentes en los países más afectados, la incapacidad de los estados frágiles de dar respuesta a las mismas y la presión demográfica son los ingredientes para provocar la tormenta perfecta que, como ya sucedió en Siria, incrementaría los flujos migratorios hacia Europa de personas que directamente huyen del cambio climático o bien de los conflictos generados o exacerbados por las sequías, las inundaciones, la inseguridad alimentaria o la escasez de los recursos hídricos.

La crisis migratoria que ocasionó una presión sin precedentes en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea en 2015 fue solo un avance de lo que podría suceder en el futuro de confirmarse las estimaciones hechas por el Banco Mundial sobre el aumento de las migraciones a causa del cambio climático. La Comisión Europea así lo reconoce en la *Agenda*

¹³ Traducción de la autora del original «where large pools of potential / would-be migrants are located (e.g. Libya, Syria, Iraq, and Afghanistan)».

Europa de Migración al señalar que «sería ilusorio» pensar que la situación generada por la crisis de 2015 fue solo coyuntural y no volverá a repetirse.

Sin embargo, en las políticas comunitarias la asunción del cambio climático como amenaza y causa fundamental de conflictos y desplazamientos no es generalizada. A esta cuestión se le ha dado más relevancia, por ahora, desde la política exterior y de la defensa que desde la política comunitaria interna, que es la que sienta las bases de la gestión de la migración y de la gestión integrada de las fronteras exteriores.

La falta de esta visión impide que se desarrollen al mismo tiempo y en diferentes niveles – exterior e interior– herramientas y políticas que permitan hacer frente a la amenaza real que, según los datos y los antecedentes, el cambio climático supone para la gestión de las fronteras exteriores comunitarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABEL, G.J.; BROTRAGER, M.; CRESPO CUARESMA, J. Y MUTTARAK, R. (2019). Climate, conflict and forced migration, *Global Environmental Change*, 54, 239-249.
- AHSAN, R.; KELLETT, J. Y KARUPPANNAN, S. (2014). Climate Induced Migration: Lessons from Bangladesh, *The International Journal of Climate Change: Impacts and Responses*, 5 (2), 1-15.
- BORDERON, M.; SAKDAPOLRAK, P.; MUTTARAK, R.; KEBEDE, E.; PAGOGNA, R. Y SPORER, E. (2019). Migration influenced by environmental change in Africa: A systematic review of empirical evidence, *Demographic Research*, 41, 491-544.
- CARBONE, G. (2017). Between a Rock and a Hard Place: Why Africans Migrate. G. Carbone (ed.), *Out of Africa. Why People Migrate*. Milán: Ledizioni LediPublishing. 15-29.
- COURNIL, C. (2017). The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration. B. Mayer y F. Crépeau, *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2017). *Las claves de seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (EU)*. Madrid: Universidad Francisco de Vitoria.
- FLAHAUX, M.L. (2017). Demystifying African Migration: Trends, Destinations and Returns. G. Carbone (ed.), *Out of Africa. Why People Migrate*. Milán: Ledizioni LediPublishing. 31-50.
- GEMENNE, F.; BARNETT, J.; & ADGER, W.N. Y DABELKO, G.D. (2014). Climate and security: evidence, emerging risks, and a new agenda, *Climatic Change*, 123, 1-9.
- GLEIK, P. (2014). Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria, *Weather, Climate, and Society*, 6 (3), 331-340.
- IONESCO, D., MOKHNACHEVA, D. Y GEMENNE, F. (2017). *The Atlas of environmental migration*. London: Routledge.
- MBERU, B.U, Y SIDZE, E.M. (2017). The Hidden Side of the Story: Intra-African Migration. G. Carbone (ed.), *Out of Africa. Why People Migrate*. Milán: Ledizioni LediPublishing. 73-94.
- PÉREZ CAVOLO, A. M^a. (2020). La lucha contra los delitos transfronterizos y las funciones de guardacostas de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en el Mediterráneo. I. Lirola Delgado y R. García Pérez (ed.), *Seguridad y fronteras en el mar*. Valencia: Tirant Lo Blanch. 197-211.
- RIGAUD, K.; DE SHERBININ, A.; JONES, B.; BERGMANN, J.; CLEMENT, V.; OBER, K.; SCHEWE, J.; ADAMO, S.; MCCUSKER, B; HEUSER, S. Y MIDGLEY, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, DC: The World Bank.
- TROMBETTA, M.J. (2014). Linking climate-induced migration and security within the EU: insights from the securitization debate, *Critical Studies on Security*, 2 (2), 131-147.

- VAN DER GEEST, K. (2011), North-South migration in Ghana: what role for the environment?, *International Migration*, 49 (1), 69-94.
- VERONIS, L.; BOYD, B.; OBOKATA, R. Y MAIN, B. (2018), Environmental Change and International Migration: A Review. R. McLeman y F. Gemenne (ed.), *Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration*. London: Routledge. 42-70.
- VIGIL, S. (2017). Climate Change and Migration: Insights from the Sahel. G. Carbone (ed.), *Out of Africa. Why People Migrate*. Milán: Ledizioni LediPublishing. 51-71.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- AHIJADO, M. (n.d). Desplazados climáticos: pobres, cuantiosos e invisibles, *El País*, <https://elpais.com/publi-especial/vidas-nuevas/desplazados-por-el-cambio-climatico/>
- COMISIÓN EUROPEA (2015). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración, COM (2015) 240 final, Bruselas, 13 de mayo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU>
- CONSEJO DE LA UE (2010). Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea - Hacia un modelo europeo de seguridad. <https://www.consilium.europa.eu/media/30738/qc3010313esc.pdf>
- FAO (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía, <http://www.fao.org/documents/card/es/c/ca5162es/>
- FELIPE PÉREZ, B. (2018). Migraciones climáticas. Una aproximación al panorama actual, Ecodes, <https://ecodes.org/hacemos/cambio-climatico/movilizacion/migraciones-climaticas/migraciones-climaticas-una-aproximacion-al-panorama-actual>
- FRONTEX (n.d). *Detections of illegal border-crossings statistics download (updated monthly)*, <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>
- FRONTEX (2015). Annual risk analysis 2015, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf
- FRONTEX (2016). Risk Analysis for 2016, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf
- FRONTEX (2017). Risk Analysis for 2017, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf
- FRONTEX (2018). Risk Analysis for 2018, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf
- FRONTEX (2019). Risk Analysis for 2019, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf
- FRONTEX (2020). Risk Analysis for 2020, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf
- IDMC (2019). Africa report on internal displacement. <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201912-Africa-report.pdf>
- IDMC (2020). Global report of internal displacement (GRID 2020), <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>
- IOM (2019). *Glossary on Migration*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
- NAGABHATLA, N.; POURAMIN, P.; BRAHMBHATT, R.; FIORET, C.; GLICKMAN, T.; NEWBOLD, K. B. Y SMAKHTIN, V. (2020). Water and Migration: A Global Overview, United Nations University Institute for Water, Environment and Health, <https://inweh.unu.edu/wp-content/uploads/2020/05/Migration-and-Water-A-Global-Overview.pdf>
- RUSHING, E. (2017). El continuum del desplazamiento. Agenda de investigación y búsqueda de colaboradores, IDMC, https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/20171113-intro-cross-border-sp_0.pdf

- SALEEBY, S. (2012), Sowing the Seeds of Dissent: Economic Grievances and the Syrian Social Contract's Unraveling, Jadaliyya, <https://www.jadaliyya.com/Details/25271/Sowing-the-Seeds-of-Dissent-Economic-Grievances-and-the-Syrian-Social-Contract's-Unraveling>
- SIDNEY, C. (2020). The displacement continuum. The relationship between internal displacement and cross-border movement in seven countries, IDMC, <https://www.internal-displacement.org/publications/the-displacement-continuum-the-relationship-between-internal-displacement-and-cross>
- TANGERMANN, J. Y AISSAOUI BENNANI, H. (2016). Assessing the Evidence: Migration, environment and climate change in Morocco, IOM, https://publications.iom.int/system/files/pdf/assessing_the_evidence_morocco_en.pdf
- UNIÓN EUROPEA (2008). El cambio climático y la seguridad internacional. Documento del alto representante de la Unión Europea al Consejo Europeo, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/reports/99394.pdf
- UNIÓN EUROPEA (2016). Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf
- UNITED NATION (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*, <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/199808-training-OCHA-guiding-principles-Eng2.pdf>
- VAG, A. (2009), Environmental Change and Forced Migration Scenarios, Synthesis Report, <http://rosamartinez.org/wp-content/uploads/2015/11/Migraciones-y-Cambio-Climatico EACHFOR.pdf>
- WODON, Q., LIVERANI A.; JOSEPH, G. Y BOUGNOUX N. (2014), Climate Change and Migration: Evidence from the Middle East and North Africa, The World Bank, <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/56927/>

LA INCIDENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA SEGURIDAD ENERGÉTICA: DEL ESTADO AL CIUDADANO. ANÁLISIS A TRAVÉS DE MODELOS DE SEGURIDAD

THE INCIDENCE OF CLIMATE CHANGE ON ENERGY SECURITY: FROM THE STATE TO THE CITIZEN. ANALYSIS THROUGH SECURITY MODELS

Ana Valle Padilla¹

20 de agosto de 2020

RESUMEN

La configuración de la Seguridad Energética ha estado condicionada por la preeminencia del petróleo y del gas natural, su carácter finito y por la disociación de los países productores y los consumidores. Con base en estas características, se ha construido una definición de Seguridad Energética en el que los Estados han sido el centro de su contenido, ya como objeto de protección, ya como elemento a proteger, así como factor de riesgos. Sin embargo, y a través del estudio de varios modelos de seguridad, observamos la ampliación del enfoque incluyendo al ciudadano. Por otra parte, el cambio climático ha motivado que la Seguridad Energética se estudie desde otras perspectivas y que la variable climática se incluya en su definición. Se tratan éstos de fenómenos que inciden en cómo entender la Seguridad Energética.

PALABRAS CLAVE: transición energética, seguridad humana, traslación de poder.

ABSTRACT

The configuration of Energy Security has been conditioned by the pre-eminence of oil and natural gas, their limited nature, and by the dissociation between producing and consuming countries. Based on these characteristics, a definition of Energy Security has been constructed, where the countries have been the center, both as an object of protection and an element to protect, as well as a risk factor. However, we observe through the study of various security models, the broadening of the approach including the citizen too. On the other hand, climate change has motivated Energy Security to be studied from other perspectives and the climatic variable to be included in its definition. These phenomena affect how to understand Energy Security.

KEYWORDS: energy transition, human security, transfer of power.

¹Consejera Técnica en el Departamento de Seguridad Nacional
National Security Department Advisor

1. INTRODUCCIÓN

Qué entender por Seguridad Energética no es un asunto pacífico, y, a la vez, su contenido no es estático. En la primera parte de este documento nos planteamos qué tratamiento han dado los distintos modelos de seguridad a la Seguridad Energética. No se pretende hacer un análisis exhaustivo de los modelos de seguridad y de las, en su caso, organizaciones que lo han desarrollado, sino de detectar cómo ha sido la Seguridad Energética en cada paradigma. Para ello nos basamos en las características definidoras de cada modelo de seguridad. No se pretende hacer un estudio de la evolución que todos los modelos de seguridad han experimentado sino de cómo la esencia de cada modelo de seguridad ha forjado una Seguridad Energética. En este análisis se presta especial atención al papel del Estado y del ciudadano como factor y objetivo de protección.

La lucha contra el cambio climático ha dado lugar a la transición energética, marco en el que se desarrolla la Seguridad Energética hoy. En la segunda parte de del estudio nos planteamos si el nuevo contexto incide en el contenido de la Seguridad Energética y, de ser así, qué repercusiones originaría.

2. LA ENERGÍA EN DISTINTOS MODELOS DE SEGURIDAD

2.1. Seguridad Nacional

La progresiva incorporación del petróleo, desde mediados del siglo XIX, a la producción energética constituyó un hito con profundas y amplias consecuencias sociales y económicas y, también, tuvo repercusión en la esfera de la seguridad. Esta tendencia fue espoleada por la decisión de Churchill, en 1911, de transformar su armada en una flota propulsada por derivados del petróleo, en vez del tradicional carbón. El petróleo pasaba, así, a ser un recurso estratégico.

En el ámbito de la seguridad, emergieron inquietudes en torno a que el desarrollo económico, el bienestar social y hasta la propia existencia del Estado pasaran a depender de un recurso cuyo control no tenían la mayoría de los países que lo fueron incorporando en sus procesos productivos y militares. La preocupación no derivaba tanto de la dependencia del petróleo en sí, como de la dependencia de territorios lejanos: Oriente Medio.

Los Estados diseñaban las políticas energéticas atendiendo a los parámetros propios del modelo de seguridad imperante, esto es, de la Seguridad Nacional. Ésta tenía como objetivo «proseguir el desarrollo de su vida interna -de los Estados- sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras» (Laborie, 2011, 1). Las políticas en este modelo de

seguridad eran diseñadas y tenían como destinatarios a los Estados; el objetivo a proteger era su territorio, soberanía y legitimidad; y la amenaza frente a la que protegerse, posibles conflictos armados.

El desarrollo teórico del modelo de la Seguridad Nacional bien puede trasladarse al campo de la energía, ámbito estratégico y especialmente sensible desde la incorporación del petróleo. Mientras que el carbón estaba presente, en mayor o menor cantidad, en la mayoría de los territorios nacionales, el hidrocarburo se caracterizaba por su alta concentración geográfica, lo que condicionaría las políticas destinadas a garantizar la Seguridad Energética. Se trataba, pues, de un bien ahora estratégico, cuyo abastecimiento era necesario para la supervivencia de los Estados y que yacía en territorios lejanos. La Seguridad Energética se convirtió en una cuestión estratégica de la Seguridad Nacional y la política para garantizarla, según vaticinó Churchill, era la «diversificación y sólo la diversificación» (Yergin, 2006, 69–82).

Las características propias del modelo de Seguridad Nacional y las circunstancias en las que se desarrollan, fraguan lo que podemos entender por Seguridad Nacional aplicada al ámbito de la energía o Seguridad Energética Nacional, y que en este contexto se materializa en relaciones de cooperación o confrontación entre Estados para garantizar un suministro estable. Se trata de una cuestión de interés nacional.

El Estado es, pues, el sujeto protagonista en la Seguridad Energética Nacional en su primigenia concepción (que carecía de desarrollo teórico como tal). El interés a proteger es un suministro estable de petróleo para garantizar la soberanía estatal. Y el riesgo primordial está representado por los conflictos armados, que en este caso estarían motivados por la lucha por el acceso a los recursos. Los recursos energéticos pueden considerarse la base para la Seguridad Nacional ya que son esenciales para el adecuado funcionamiento de cualquier Estado (Cirdei, 2014, 145-151).

Con el paso del tiempo, el reto de garantizar un suministro energético estable ha permanecido como un elemento de la seguridad, si bien, no de un modo invariable.

La Seguridad Energética ha evolucionado en torno al Estado, desde el que nace bajo el paradigma de la Seguridad Nacional. De modo paralelo a la Seguridad Nacional, han ido conformándose distintos modelos de seguridad. Es el caso de la Seguridad Colectiva o la Seguridad Común.

2.2. Seguridad Colectiva

Las dos guerras mundiales, en la primera mitad del siglo XX, apuntalaron la necesidad de retomar el proyecto de Seguridad Colectiva, que había tomado ya forma -infructuosamente- con la Sociedad de Naciones en 1.919. La idea sobre la que se sustenta la Seguridad Colectiva es la interdependencia entre la seguridad de los Estados: la seguridad de un Estado depende de la seguridad del otro. Esta creencia incita la creación de una alianza entre países, con pretensión de larga duración y carácter institucionalizado. Estas características son sumamente novedosas. Por lo demás, los elementos de esta modelo son propios de la Seguridad Nacional: los actores propulsores de las políticas y acciones son los Estados, el objeto a proteger es la soberanía, territorio y legitimidad, y la amenaza principal a la seguridad de los Estados es el conflicto armado. Por lo que los elementos que constituyen la Seguridad Colectiva siguen girando en torno al Estado.

La Seguridad Colectiva trasladada a la energía no se consideró desde el prisma teórico en un principio, pero podría, en su concepción inicial, entenderse por ella como la alianza de los Estados en aras a obtener un suministro estable de petróleo para asegurar su soberanía.

La Seguridad Colectiva tiene como paradigma Naciones Unidas, organización internacional nacida en 1.945 y compuesta hoy por 193 Estados, que tiene como objetivo mantener la paz y seguridad internacionales. Para esto, los Estados miembros renuncian al uso de la fuerza individual. Se trata, en lo que interesa en este estudio de un modelo de seguridad Estado-céntrico basado en una alianza entre los Estados miembros. La Seguridad Energética no se formuló como tal, si bien su garantía era un elemento esencial de todo Estado (individualmente considerado) e inherente a su supervivencia.

El año 2004 constituye un punto de inflexión en el desarrollo de la Seguridad Colectiva por la publicación del informe *A more Secure World: Our shared responsibility* (Naciones Unidas, 2004), en el que se valoran las amenazas a las que se enfrenta la Comunidad Internacional y la capacidad de la organización para gestionarlas. Una de las conclusiones más importantes del informe es que el Estado no es el único sujeto de la seguridad. En concreto, advierte de que las amenazas no proceden únicamente de otros Estados, como se percibía en el origen de la organización, sino, también, de actores no estatales. Además, afirma que el daño de estas amenazas no lo sufren únicamente los Estados sino también las personas individualmente consideradas.

En relación a los riesgos, se supera la confrontación violenta como único desafío y se enumeran seis grupos de amenazas de distinta naturaleza. También es sumamente importante

la relación entre el desarrollo y la seguridad: donde hay un desarrollo mayor, hay más altos niveles de seguridad. Naciones Unidas expone que el contexto incide en el contenido de la seguridad. En esta evolución de la seguridad y de la propia organización se atisba el concepto de Seguridad Humana, que más adelante trataremos.

En esta nueva etapa, la inseguridad energética no aparece entre las amenazas que valora el informe. Sí se incluyen las amenazas económicas y sociales, y el cambio climático. La falta de suministro energético no aparece, pues, como amenaza. En todo caso podría entenderse subsumida en las amenazas económicas o sociales como elemento fundamental para su buen desarrollo.

Una de las conclusiones más importantes del desarrollo de la Seguridad Colectiva es que se llega a la conclusión de que situaciones como la guerra, el terrorismo, la pobreza y el cambio climático son interdependientes y necesitan de un tratamiento holístico. Ningún Estado puede hacer frente a estas amenazas, sino que es necesaria la cooperación y una colaboración extendida a la sociedad civil (Danchin & Fischer, 2010).

La extensión de las amenazas consideradas por los Estados y la inclusión del ser humano medido en parámetros de seguridad, ha influido en el desarrollo de Seguridad Colectiva y ha ampliado sus objetivos. Naciones Unidas hoy tiene como misión mantener la paz y seguridad, proteger los derechos humanos, distribuir ayuda humanitaria, promover el desarrollo sostenible y defender el derecho internacional.

Tales avances han propulsado una visión más amplia de la Seguridad Colectiva, que bien queda de manifiesto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en el año 2.000. Estos, además de tener en cuenta la seguridad humana, se refieren al suministro energético, y de ellos hablaremos más adelante.

De modo que de lo expuesto se observa que la Seguridad Colectiva no consideró la Seguridad Energética como tal ni al ser humano como elemento individual de la seguridad, al menos hasta 2.004, cuando recibe un tratamiento de modo colateral; no centrado en la Seguridad Energética como tal y en su objeto, riesgos y líneas de actuación.

2.3. Seguridad Común

La Segunda Guerra Mundial también impulsó la institucionalización de la llamada Seguridad Común a través de la creación de las Comunidades Europeas, de las que derivaría la Unión Europea. Las características de esta forma de seguridad también beben de las propias de la

Seguridad Nacional, por lo que, como ocurría al principio en la Seguridad Colectiva, estos rasgos se observan, con especial intensidad, en los primeros pasos que dio la Unión Europea, y que irán moldeándose en su evolución por las circunstancias del entorno de seguridad.

A diferencia de Naciones Unidas, en la Unión Europea, paradigma de la Seguridad Común, la energía sí estuvo presente en sus cimientos con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero² (1951) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica o EURATOM³ (1957). No obstante, la perspectiva desde la que se trató de energía no es coincidente con el ámbito de la Seguridad Energética, entendida como seguridad de abastecimiento. Los objetivos de estos tratados no se referían a los suministros sino a controlar la producción de materiales que en la época eran estratégicos (el carbón y la siderurgia, que en los años 50 eran industrias base para un país), garantizar que los materiales nucleares no se destinaban a fines militares y, en definitiva y con base en lo anterior, evitar la guerra en Europa y garantizar una paz duradera.

La amenaza por antonomasia seguía siendo, pues, el conflicto armado; los únicos sujetos considerados en el escenario de la seguridad, los Estados; y el objeto a proteger, la paz. Lo novedoso de este tipo de seguridad es el compromiso de la alianza y su profundidad y extensión.

A pesar de los logros de la Unión Europea, la Seguridad Común no ha gozado de una expresión teórica. La fórmula de Seguridad Común no aparecerá desde un prisma teórico hasta 1982, con el informe *Seguridad Común; Un proyecto para la supervivencia* elaborado por la comisión que lideró Olof Palme y dirigido al Secretario General de Naciones Unidas. «La Comisión cree que los países no pueden adquirir seguridad a las expensas de otros, y tampoco a través solo del poder militar» (*Palme, 1982:37, apud Pedrosa, 2012*). Según el trabajo de esta comisión, la Seguridad Común excede de unos objetivos «cortoplacista y, propone una idea más amplia, donde la “seguridad” aparecía ligada a la idea de interdependencia» (Thakur, Cooper y English, 2005).

El modelo amplía su contenido y no se limita a la constricción armamentística, sino a una cooperación y confianza entre los miembros de la alianza. Además, la comisión Palme puso especial énfasis en la tarea de la sociedad civil, y múltiples ONG participaron activamente en la elaboración del informe final (Pedrosa, 2012, 15–44.).

² Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, París, 1951, entrada en vigor el 23 de julio de 1952.

³ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Romam, 1958, entrada en vigor el 1 de enero 1958.

En la Seguridad Común se daba, pues, una extensión objetiva (de los objetivos a defender) y subjetiva (sobre los actores implicados).

En el seno de la Unión Europea, en 2003 se aprueba la Estrategia Europea de Seguridad, titulada *Una Europa Segura en un mundo mejor*, donde se reconocen amenazas con formas no estatales, como la delincuencia organizada. Entre las amenazas, la Seguridad Energética no aparece como tal; únicamente se refiere a la dependencia energética como una «inquietud», en clara referencia a la dependencia del gas ruso, especialmente preocupante tras las interrupciones del suministro que transitaba por Ucrania.

En 2008, se considera necesaria la revisión de la citada Estrategia, lo que se hace a través del informe *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución* (Consejo Europeo, 2008), que recoge las amenazas coetáneas. Este documento sí recoge la Seguridad Energética, y lo hace identificándola con la seguridad en el suministro y considerando como principal amenaza la dependencia de países inestables.

La Seguridad Energética merecía una estrategia y unas políticas propias. Este pensamiento no vino motivado tanto por un proceso de puesta en valor de la Seguridad Energética por parte de los Estados miembros, sino por la crisis de suministro de 2009. Un actor exógeno a la Unión Europea (Rusia) y no la voluntad espontánea de los Estados miembros fue el acicate para proponer en 2014 el diseño de la Unión de la Energía.

La Estrategia Europea de Seguridad Energética (2014) identifica la Seguridad Energética con la seguridad de abastecimiento y detecta como principal amenaza la fuerte dependencia de un único suministrador. La idea de evitar una dependencia excesiva de Rusia subyace en la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, publicada en 2015.

La lucha contra el cambio climático también ha incidido en el campo de la energía a través de la conformación de políticas que instan al aumento de las renovables (lo que se observa ya en la Estrategia de 2008) con una percepción más medioambiental que de seguridad.

La transición hacia un modelo bajo en emisiones de carbono tiene como objetivo crear un sector energético sostenible. La Unión de la Energía fue creada en el seno de la Unión Europea para responder ante los desafíos a los que se enfrenta la Seguridad Energética, entre ellos, el cambio climático. De modo que la Seguridad Común ha ido ampliando su ámbito de actuación para dar cabida a amenazas energéticas o medioambientales, si bien han sido éstas, así como la crisis del suministro de gas ruso lo que impulsaron la necesidad de replantearse la Seguridad

Energética en la Unión Europea. Paradójicamente, no ha sido la voluntad clara y firme de los Estados miembros el acicate para la formulación de la Seguridad Energética en el seno de la Unión Europea, sino que han sido acontecimientos externos o coyunturales los que provocaron su inclusión en el ámbito de la Unión Europea como un elemento permanente.

2.4. Seguridad Humana

El Estado ha sido el elemento a proteger en los distintos modelos de seguridad, por eso la Seguridad Humana supone un cambio profundo en la ciencia de la seguridad, ya que incide en uno de los elementos esenciales (el Estado) constitutivos de los modelos de seguridad. Por otra parte, la principal amenaza ya no es -o no es únicamente- el conflicto armado ni otros Estados.

Hasta ahora la Seguridad Energética se medía en términos de dependencia. El objetivo a proteger ha sido el suministro estable y a bajo precio. En consecuencia, el riesgo, tal y como hemos observado, ha sido la dependencia de un único proveedor (Rusia, en el caso de Europa). La Seguridad Humana incide en estos elementos.

El documento *Seguridad Humana Ahora*, elaborado por la Comisión para la Seguridad Humana⁴, define este tipo de seguridad como aquella a dirigida

a proteger el núcleo vital de todas las vidas humanas en la forma que fortalezca las libertades y realización humanas (...). Significa proteger a las personas de amenazas y situaciones críticas (...), la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que den a las personas herramientas de supervivencia, bienestar y dignidad (Commission on Human Security, 2003, 1).

En este modelo de seguridad, la persona es el núcleo básico a proteger. De esto y de la definición anteriormente expuesta, se deduce su carácter holístico, ya que alcanza la esfera económica, de la salud o medioambiental. Dada esta extensión, la Seguridad Energética, desde el modelo de la Seguridad Humana, puede estudiarse, por una parte, a través de la llamada vulnerabilidad energética y, por otro, en la relación de la energía y el cambio climático, ya que ambos aspectos inciden en la supervivencia y bienestar de la persona.

La vulnerabilidad energética consiste en la propensión del individuo a ser incapaz de asegurarse el nivel de energía que material y socialmente necesita en el hogar (Bouzarovski *et al.* 2014, 1–28). Cuanto mayor sea la vulnerabilidad energética, mayor es la probabilidad de sufrir situaciones de inseguridad energética. Desde este prisma, la Seguridad Energética contempla la accesibilidad tanto física como económica. Incluye, pues, dos elementos: la

⁴ Naciones Unidas ha promovido el concepto de seguridad humana y formuló una primera definición en el documento titulado *Informe de desarrollo humano* (1994). Dada la trascendencia de su formulación, en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, celebrada en 2000, se propuso la creación de la Comisión para la Seguridad Humana.

accesibilidad y la asequibilidad. Así, la Seguridad Energética implica el acceso de todas las personas a los recursos energéticos.

Por otra parte, la energía tiene fuertes imbricaciones en el medio ambiente. La relación entre cambio climático y energía puede ser analizada desde distintas perspectivas. Desde el prisma de la Seguridad Humana, ha sido considerada por la *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*, aprobada en 2015 por Naciones Unidas. De los 17 objetivos de desarrollo sostenible que conforman el documento, el objetivo 7 consiste en alcanzar una «energía accesible y no contaminante». Este objetivo 7 tiene entre sus metas, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, y ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.

El tratamiento de la Seguridad Humana y la lucha contra el cambio climático introducen un nuevo elemento: la sostenibilidad medioambiental. La Seguridad Humana incluye este enfoque y el de garantizar servicios energéticos de modo universal.

A través de la Seguridad Humana se pasa de un modelo Estado-céntrico a otro que pone a la persona en el núcleo de la protección. Esto implica un cambio también en la percepción del riesgo: éstos no son elevadas abstracciones ni están fraguados en esferas intangibles, sino que enfrenta riesgos locales y concretos, presentes en la vida cotidiana del ser humano. Este cambio en las percepciones del riesgo alcanza a la Seguridad Energética. En ella, al situar a la persona en el centro, cobra relieve la necesidad de que el suministro sea accesible a todas las personas, asequibles y sostenible medioambientalmente. La seguridad energética aquí, tiene a la persona en el núcleo básico de protección, a partir del cual desarrollar las políticas dirigidas a garantizar su bienestar (McSweeney, 1999). La inseguridad energética puede, pues, causar inseguridad humana.

2.5. Modelos dinámicos

Los modelos de seguridad no son excluyentes entre sí, antes al contrario, se yuxtaponen y complementan. Cada uno ha dado aportaciones significativas en cada momento y ha tenido un relieve destacado según las circunstancias. Igualmente, los organismos internacionales y regionales no han permanecido estancos dentro del modelo de seguridad en el que nacieron, sino que han evolucionados incorporando elementos propios de otros modelos de seguridad.

Los modelos de seguridad estudiados han ido fraguando la Seguridad Energética hasta llegar a la actualidad. Hoy, hay cierto consenso en una definición de Seguridad Energética amplia, integrada por elementos propios de la Seguridad Nacional, Seguridad Colectiva, Seguridad Común y Seguridad Humana. Podemos observarlo en la Unión Europea, en cuyo seno la Seguridad Energética tiene como objetivo garantizar una energía asequible, segura y sostenible para Europa y sus ciudadanos (Comisión Europea, 2015). La Estrategia de la Unión de la Energía (2019) se basa en los siguientes cinco pilares: seguridad energética, un mercado interior de la energía integrado, eficiencia energética, descarbonización de la economía e investigación e innovación.

En Naciones Unidas se creó en 2002, en el marco de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, UN-Energy, que tiene como objetivo desarrollar un enfoque coherente hacia un sistema energético sostenible, especialmente en los países en desarrollo, para satisfacer los Objetivos del Milenio, a los que ya nos hemos referido anteriormente.

El paradigma de la colaboración internacional especializada en el campo energético lo constituye la Agencia Internacional de la Energía. También aquí se ha evolucionado, y si bien en un principio su cometido era velar por el abastecimiento de petróleo, hoy incluye entre sus labores dirigir una transición energética sostenible y segura. La organización define la Seguridad Energética como la disponibilidad ininterrumpida de recursos energéticos a un precio asequible. En 2015 se llevó a cabo un proceso de reformas que dieron lugar a tres pilares que sustentan su misión: fortalecer los compromisos de la organización más allá de petróleo hacia el gas natural y electricidad; profundizar su compromiso con las economías emergentes y trabajar en tecnologías de energía limpia.

Por lo tanto, hoy confluyen características propias de la Seguridad Nacional, la Seguridad Colectiva, la Seguridad Común y la Seguridad Humana. Los Estados siguen siendo los actores propulsores de las políticas, pero la sociedad civil tiene cauces para transmitir sus inquietudes. El objeto a proteger no se limita al territorio y soberanía nacionales, sino que el ser humano es considerado núcleo esencial objeto de protección, lo que supone su bienestar, adecuado ambiente político, y vivir en dignidad. Las amenazas no proceden únicamente de los conflictos armados. Junto con riesgos comunes de diferente naturaleza, se valoran amenazas locales y/o crónicas (hambre, enfermedad, opresión). Las amenazas ya no proceden solo de otros Estados, sino de actores no estatales. Finalmente, también se ha observado, en coherencia con lo anterior, una evolución en los medios para hacer frente a las amenazas y garantizar así la seguridad: no

se limita a la capacidad militar. Son instrumentos para el mantenimiento de la paz y estabilidad la cooperación, la diplomacia, el desarrollo humano o el empoderamiento.

Una de las amenazas más importantes ha sido el cambio climático, tanto considerada como amenaza en sí como un multiplicador de amenazas. En la Seguridad Energética ha tenido un profundo efecto, moldeándola por completo. Esto, junto a lo anterior, ha hecho que en su definición se incluya como elementos esenciales: la disponibilidad, la asequibilidad, la accesibilidad y la sostenibilidad.

La lucha contra el cambio climático afecta al escenario energético porque éste es el responsable de la mayor parte de gases de efecto invernadero, por lo que es necesaria una transición hacia otro escenario medioambientalmente sostenible. La transición energética ha sido propulsada por distintas políticas. La Unión Europea tiene como objetivo la descarbonización para 2050, para lo que se han establecido medidas de fomento de renovables o de eficiencia energética. El Banco Europeo de Inversiones ha manifestado que no financiará grandes infraestructuras de ductos en 2021. Según muchos analistas, la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 podría acelerar esta tendencia ya iniciada y llevarse a la práctica planes de recuperación basados en sistemas energéticos más limpios (Birol, 2020) .

La Seguridad Energética actual es heredera de la evolución y confluencia de los modelos de seguridad y espejo del contexto actual.

3. LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La lucha contra el cambio climático ha exigido llevar a cabo la transición energética, que tiene como objetivo la descarbonización de la economía, y una de las vías para coadyuvar a llevarlo a efecto es aumentar el peso de los recursos naturales en la producción de energía. El mayor protagonismo de la energía de origen renovable tiene repercusiones en la seguridad energética de un modo poliédrico, lo que puede observarse al tratar su impacto en la matriz energética, en la dependencia o en la propia consideración de la energía renovable.

Una mayor producción energética de origen renovable altera la matriz energética reconfigurándola en detrimento de los hidrocarburos. Es decir, una mayor proporción de la energía producida y consumida por los países será de origen renovable y se reducirá la procedente del petróleo y el gas natural. Los efectos de esta alteración alcanzan a los países productores, así como a las empresas petroleras y gasistas. En este último caso, el descenso del consumo de hidrocarburos provocaría un descenso en los ingresos de estas empresas. Por este

motivo, muchas empresas dedicadas a este sector han diseñado planes de adaptación al nuevo escenario, tratando de abarcar la energía renovable en su actividad⁵.

Respecto a la geopolítica, el rápido desarrollo de la energía renovable es probable que altere el poder y la influencia de algunos Estados y regiones respecto a otros, y redibuje el mapa geopolítico del siglo XXI (IRENA, 2019). La transición energética va a crear ganadores y perdedores. Mientras que los países importadores pueden beneficiarse de una menor dependencia de los fósiles, los principales países exportadores pueden sufrir un debilitamiento en su situación geopolítica sostenida, hasta ahora, por la energía. Overland et al. han elaborado un estudio en el que analizan cómo afectará la transición energética a 156 países utilizando como indicadores la producción de hidrocarburos, las reservas del mismo, energías renovables, gobernanza y conflicto. El estudio concluye que Rusia, Arabia Saudí e Iraq van a ser los países más perjudicados por la transición energética desde el prisma de su posición geopolítica actual, mientras que Islandia está entre los principales ganadores del nuevo escenario energético. China y Estados Unidos perderían una cuota de peso mayor de la prevista en otros estudios (Overland et al., 2019).

La vulnerabilidad de los países exportadores es aún mayor en aquellos casos en los que hay una mayor dependencia de las rentas del petróleo o gas, y en los que la estabilidad social se basa en la redistribución de los dividendos derivados de los hidrocarburos, a modo de contrato social. Una merma de estos ingresos puede originar descontento social, revueltas, movimientos migratorios, delincuencia y, en definitiva, dinámicas que alteran la seguridad del país y la de los países del entorno. Así, en este sentido, España podría verse afectada por cómo afecte la transición energética a Argelia.

En consecuencia, la transición energética tiene profundas repercusiones en el escenario energético dominante hasta ahora, basado en los hidrocarburos, y que ha sido el sustrato sobre el que se han forjado alianzas y que ha guiado relaciones internacionales. Este escenario, que podríamos llamar tradicional, no desaparece, sino que convive con el que se está configurando como consecuencia de los rasgos propios de la energía renovable.

La principal característica de los recursos renovables en el ámbito de la energía es su amplia distribución: todos los países cuentan, en mayor o menor medida, con recursos naturales

⁵ Por ejemplo, BP presenta en su web un «enfoque sostenible» del negocio e incluye entre sus objetivos «ayudar al mundo a alcanzar el objetivo de cero emisiones netas y mejorar la vida de las personas». REPSOL, por su lado, se define como «una compañía energética comprometida con un mundo sostenible».

capaces de convertirse en electricidad. Esta distribución dispersa contrasta con la alta concentración geográfica de los fósiles y la disociación entre el lugar de producción y el de consumo (Valle Padilla, 2014). Hay muchos -potenciales- productores de renovables y abundantes fuentes de energía renovable. En consecuencia, las renovables presentan una mejor distribución de los recursos energéticos y, por tanto, una menor concentración de productores. La geografía condiciona profundamente la Seguridad Energética y las relaciones que se crean en torno a ella, de modo que concurren las circunstancias para que la geopolítica se desenvuelva de un modo más puro, entendida ésta como la política, especialmente las relaciones internacionales, condicionada por factores geográficos.

Además, las renovables sugieren una delimitación geográfica del mercado, de lo que deriva una geopolítica más local en la que la geografía tiene un peso mayor. El sistema electrificado a partir de fuentes renovables puede ser nacional o internacional cuando abarca distancias reducidas. Esto nos lleva a plantearnos la dimensión de la red: nacional o transfronteriza. En el primer caso, hay un mayor coste económico y no desaparecen riesgos como la dependencia tecnológica. El segundo escenario, que no puede abarcar extensas áreas, supone una interdependencia entre los países implicados y en él ganarían peso los países con una mayor capacidad para controlar la red (Scholten y Bosman, 2016)

Las consecuencias del primer escenario, en el plano geopolítico, son las propias de un aislamiento deseado que, por otra parte, no es claro que implique una mayor seguridad energética. En el segundo escenario, hay una mayor capacidad de cooperación y de poder infundir «poder blando».

Por otra parte, desde que Churchill incorporara el petróleo en la Armada en 1911, la seguridad energética ha tendido a identificarse con la dependencia o, mejor dicho, la independencia energética como modo para garantizarla. En el marco de la transición energética, cabe plantearse si es un elemento de la seguridad energética. La dependencia energética sigue siendo un vector importante una vez desplegadas las renovables, pero no es la independencia lo que reduce la vulnerabilidad sino la diversificación de las fuentes y los orígenes (Valdés Lucas, Escribano Francés, y San Martín González, 2016, 1032–1046). Además, la independencia energética tendría como corolario lógico «el desarrollo de sistemas renovables independientes, cerrados y autárquicos, descuidando las externalidades geopolíticas de la interdependencia y una gestión adecuada de la misma» (Escribano Francés, 2017, 19-59). Se crearía un modelo energético poco compatible con la integración o cooperación regional.

Más allá de la dimensión de la red, si el recurso no es ya el petróleo o el gas, sino el agua o el viento para convertirse en energía, cabe preguntarse si existe dependencia o de qué se depende en la energía renovable. Y ciertamente la dependencia no es solo del recurso solar, eólico o hidroeléctrico, sino que la dependencia se extiende a las tecnologías y a las materias primas presentes en la cadena industrial. Al respecto, la mayoría de los análisis, coinciden en que, por una parte, los minerales críticos no parecen limitar la generación renovable (Viebahn et al., 2015) y, por otra, que existe cierto riesgo por la competencia con otros usos, lo que sugiere la cooperación con empresas y países productores así como desarrollar estrategias de mitigación de riesgos (Moss et al., 2013).

En este contexto, cabe replantearse qué papel tienen y han de tener las energías renovables en las estrategias de seguridad. Tradicionalmente, estos documentos de alto nivel han tratado la energía renovable a través de dos percepciones: por una parte, han sido consideradas como fuentes de energía limpia, como instrumento medioambiental y medida para luchar contra el cambio climático. Por otra parte, la penetración de energía renovable ha sido un modo de reducir la dependencia energética y ampliar la matriz por fuentes. A la luz de lo anterior, las consideraciones expuestas pueden considerarse simplistas ya que las renovables, además de ser un instrumento medioambiental y medio para diversificar la matriz energética, tienen capacidad para generar su propia geopolítica: pueden agravar conflictos y pueden crear, como ahora lo hace el petróleo y gas, en casos de baja calidad institucional, sociedades clientelistas sostenidas por los ingresos públicos procedentes de los recursos energéticos. La presa etíope en el Nilo bien puede poner de manifiesto los conflictos políticos que pueden originar. Ahora bien, el poder de la geopolítica podría distribuirse de forma más equitativa tras la transición energética (Overland et al., 2019).

El amplio acceso, con mayor o menor intensidad, a los recursos renovables provoca que el carácter estratégico no sea ya el recurso en sí mismo -como sí ocurría con los hidrocarburos-. En comparación con el modelo anterior, se produce una transferencia de poder desde quien ostenta el recurso hacia quien tiene mayor capacidad de red (Escribano, 2017); hay un cambio del acceso a los recursos al posicionamiento estratégico en la gestión de infraestructuras (Scholten y Bosman, 2013, 273–283.). A su vez, según el tamaño de la red por la que discurren las infraestructuras, habrá una mayor capacidad de cooperación y de infundir influencia y liderazgo basado en los principios inherentes a la responsabilidad con el medio ambiente.

El marco de la transición energética no será ajeno a la formación de nuevas alianzas en torno a nuevos elementos inherentes a la Seguridad Energética que se está redefiniendo. La

preocupación por la seguridad energética ha marcado la conducta en las relaciones energéticas, la formación de alianzas, la protección de intereses nacionales o las estrategias de defensa; los intereses petroleros han moldeado las relaciones entre Estados Unidos y Oriente Medio durante décadas. De un modo similar, la necesidad de China de asegurarse suministros de petróleo y otros recursos naturales para sostener su crecimiento ha llevado a impulsar lazos con países de Asia, África y América del sur, así como diversificar el suministro de energía nacional con renovables (IRENA, 2019). Los cambios expresados están haciendo a los países repensar su diplomacia energética y se están viendo relaciones nuevas. Así, Japón ya no hace depender su Seguridad Energética exclusivamente en los fósiles sino que incluye las renovables, especialmente, el hidrógeno; Alemania está desarrollando proyectos bilaterales con países en los que las renovables tienen un gran peso; y Emiratos Árabes Unidos, uno de los mayores exportadores de petróleo, trata de alcanzar cierto liderazgo en las energías renovables y está financiando proyectos de este tipo en países en vía de desarrollo (IRENA, 2019). De forma paralela, previsiblemente, la importancia del petróleo y el gas natural como instrumentos de política exterior se reducirá.

4. CONCLUSIONES

El contenido de la Seguridad Energética no es estático, al contrario, ha recibido un tratamiento diferente según el modelo de seguridad desde el que se estudie. A su vez, en todos los modelos ha habido una evolución similar en los elementos de la seguridad. Se ha pasado de modelos Estado-céntricos en lo que los objetivos de la seguridad eran el territorio y la soberanía, a modelos que ponen el centro de protección en la persona. Este avance sería fuertemente impulsado por la Seguridad Humana. Respecto a los riesgos, han dejado de considerarse exclusivamente los conflictos violentos para abarcar una más amplia categoría de diferente índole: medioambiental, relativos a la ciberseguridad, la vulnerabilidad económica. También se reconoce que los riesgos pueden proceder de actores no estatales -crimen organizado, terrorismo, pandemias-.

Esta evolución ha incidido en la Seguridad Energética, que hoy tiene por objeto no solo la supervivencia del Estados sino también el bienestar del ciudadano, núcleo esencial de la protección. Los riesgos a los que se enfrenta la Seguridad Energética son igualmente variados: técnicos, terroristas, catástrofes naturales, etc.

Los Seguridad Energética ha vivido en cada paradigma de la seguridad una evolución similar. En ninguno de ellos se planteó en una etapa inicial la inclusión en su ámbito de la

Seguridad Energética. Probablemente, el carácter estratégico de la energía y la habitual naturaleza bilateral de las relaciones entre los países productores y consumidores son las causas de las reticencias de los Estados a compartir intereses, así como líneas de acción para asegurar un suministro estable que los Estados venían procurándose por sí solos. A pesar de esto, hoy los Estados comparten inquietudes en los diferentes foros u organismos, si bien es una colaboración limitada.

La lucha contra el cambio climático motivó que la energía se incluyera en la agenda de los organismos regionales e internacionales, ya que los hidrocarburos son los causantes de dos tercios de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las medidas adoptadas para la descarbonización de la economía están modificando el contenido de la Seguridad Energética e induciendo nuevas formas de alianzas.

Tradicionalmente, las energías renovables se han considerado como recurso sostenible y como forma para diversificar la matriz energética. Se ha obviado su potencial en la esfera geopolítica, donde puede constituir un factor de influencia y de extensión de poder blando.

Durante años, la preocupación por la Seguridad Energética ha impulsado alianzas, condicionado relaciones internacionales, inspirado las políticas de protección de intereses nacionales y de defensa. La energía mantiene esta capacidad transformadora y de influencia en las relaciones entre países, si bien la transición energética está alterando los elementos en los que se apoyaban las relaciones en torno a la energía en el escenario tradicional, dominado por el petróleo y el gas natural.

La mayor cuota de renovables exigida por la lucha contra el cambio climático sugiere una geopolítica de la energía más local, en el que la geografía cobra una presencia más acusada a través de las redes eléctricas, transportadoras de la energía generada por las renovables. Sobre este escenario se están proyectando nuevas dinámicas en la geopolítica de la energía. Por una parte, se está produciendo una transferencia de poder desde los países poseedores de los recursos -petróleo y gas natural, principalmente- hacia quienes controlan la red, esto es, la infraestructura que transporta la electricidad. De forma paralela, está habiendo un desplazamiento de poder desde el recurso material hacia un poder blando basado en ideas y valores relativos a la lucha contra el cambio climático, la pobreza energética o la buena gobernanza de los recursos. Las renovables pueden no sólo mejorar la seguridad energética sino, además, proyectar poder blando (y eventualmente duro) y proporcionar instrumentos a la acción exterior.

En conclusión, se está observando un desplazamiento horizontal hacia nuevos actores que controlan las redes y un desplazamiento vertical, desde un poder energético basado en los recursos materiales hacia un poder energético blando basado en normas y vectores de ideas (el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático y la pobreza energética, el buen gobierno de los recursos). Este poder blando permite proyectarse como una potencia renovable.

Por lo que el cambio climático está incidiendo en la Seguridad Energética, afectando, incluso en la diplomacia energética y la aparición de nuevas alianzas. Este escenario muestra que la Seguridad Energética es dinámica, como se observa, por otra parte, al analizar los distintos modelos de seguridad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOUZAROVSKI, S., PETROVA, S. Y TIRADO-HERRERO, S. T.-H. (2014). From fuel poverty to energy vulnerability: the importance of service. *SPRU Working Paper Series SWPS*.
- ESCRIBANO, G. (2017). Energías renovables y renovación de la geopolítica. en AA.VV. *Energía Geoestrategia 2017*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- BIROL, F. *What the 2008 financial crisis can teach us about designing stimulus packages today – Analysis* -International Energy Agency, Agencia Internacional de la Energía, <https://www.iea.org/commentaries/what-the-2008-financial-crisis-can-teach-us-about-designing-stimulus-packages-today>
- CIRDEI, I. A. (2014). National Security and Collective Security From the Perspective of ensuring energy security, *Revista Academiei Fortelor Terestre*.
- DANCHIN, P., Y FISCHER, H. (2010). *United Nations reform and the new collective security*. Cambridge University Press.
- IRENA. (2019). *A New World. The Geopolitics of the Energy Transformation*, IRENA, <https://irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation>
- LABORIE, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf
- MCSWEENEY, B. (2009). *Security, identity and interest: a sociology of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOSS, R., TZIMAS, E., WILLIS, P., ARENDORF, J., ET AL. (2013). *Critical Metals in the Path towards the Decarbonisation of the EU Energy Sector*. JRC Scientific and policy reports.
- OVERLAND, I., BAZILIAN, M., ILIMBEK UULU, T., VAKULCHUK, R., & WESTPHAL, K. (2019). The GeGaLo index: Geopolitical gains and losses after energy transition. *Energy Strategy Reviews*.
- PEDROSA, F. (2012). La redefinición de la agenda socialdemócrata entre la crisis del petróleo y el fin del socialismo real (1973-1992). *Colección*, 22.
- SCHOLTEN, D., Y BOSMAN, R. (2016). The geopolitics of renewables; exploring the political implications of renewable energy systems. *Technological Forecasting and Social Change*, 103.
- SCHOLTEN, D. J., Y BOSMAN, R. (2013). The geopolitics of renewables: a mere shift or landslide in energy dependencies? *12th Political Science Conference Politicologenetmaal, Ghent, Belgium*.
- THAKUR, R., COOPER, A., Y ENGLISH, J. (2005). *International commissions and the power of ideas*. Tokyo, Nueva York y Paris: United Nations University Press.
- VALDÉS LUCAS, J. N., ESCRIBANO FRANCÉS, G., Y SAN MARTÍN GONZÁLEZ, E. (2016). Energy security and renewable energy deployment in the EU: Liaisons Dangereuses or Virtuous Circle? *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 62.
- VALLE PADILLA, A. (2014). La función estratégica de los recursos energéticos. *Instituto Español de*

Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE051-2014_FuncionEstrategica_AnaVallePadilla.pdf

VIEBAHN, P., SOUKUP, O., SAMADI, S., TEUBLER, J., WIESEN, K., Y RITTHOFF, M. (2015). Assessing the need for critical minerals to shift the German energy system towards a high proportion of renewables. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*.

YERGIN, D. (2006). Ensuring Energy. *Foreign Affairs*, 85(2).

ECOCIDIO: JUSTICIA UNIVERSAL PARA LAS VÍCTIMAS DEL CRIMEN AMBIENTAL

ECOCIDE: UNIVERSAL JUSTICE FOR VICTIMS OF ENVIRONMENTAL CRIME

Margarita Trejo Poison¹

31 de agosto de 2020

RESUMEN

La lucha contra el deterioro ambiental del planeta exige respuestas por parte de la Comunidad Internacional y del Derecho Penal Internacional. Nos encontramos con el mayor reto al que la humanidad debe enfrentarse en siglo XXI. Las víctimas y la criminalidad por delitos ambientales y por cambio climático aumentan y se esperan mayores cifras en el futuro. Sin embargo, ni la normativa, ni las instancias internacionales contemplan y mucho menos, otorgan protección a las víctimas del crimen ambiental. La presente comunicación pretende analizar, y justificar una nueva figura que se está abriendo paso en Derecho Internacional Penal: El Ecocidio. Un instrumento, no sólo de represión y resarcimiento, sino también de prevención y de protección a las víctimas.

PALABRAS CLAVE: crimen ambiental, ecocidio, justicia universal, cambio climático, víctimas ambientales.

ABSTRACT

The fight against the environmental deterioration of the planet demands answers from the International Community and International Criminal Law. We face the greatest challenge that humanity must face in the 21st century. Victims and crime for environmental crimes and climate change increase and higher figures are expected in the future. However, neither the norm, nor the international instances contemplate and much less, grant protection to the victims of environmental crime. This communication aims to analyze and justify a new figure that is making its way in International Criminal Law: Ecocide. An instrument, not only for repression and compensation, but also for prevention and protection of victims.

KEYWORDS: environmental crime, ecocide, universal justice, climate change, green victimology

¹Doctora en Derecho. Abogada. Profesora de Universidad Camilo Jose Cela.
PHD in Law. Lawyer. Professor at the Camilo Jose Cela University.

1. LOS DATOS: DESASTRES AMBIENTALES Y SUS VÍCTIMAS

El Tsunami en el Océano Índico, las inundaciones en Pakistán, los daños del fenómeno de La Niña y El Niño en los países andinos, el terremoto de Haití, la sequía y hambruna que asolaron el Cuerno de África, los graves incendios en California, accidentes como el de Bhopal, Chernóbyl, Fukushima, Exxon Valde o el Prestige son sólo alguno de los desastres ambientales que en las últimas décadas ha sufrido la humanidad y que han incidido de forma directa en la pérdida de sus derechos más básicos y fundamentales y han evidenciado el efecto devastador que estos desastres pueden tener para el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Eventos climáticos extremos inciden sobre el derecho a la vida. Inseguridad alimentaria y riesgo de hambre, sobre el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a no padecer hambruna. El estrés hídrico sobre el derecho al agua potable. El estrés en el estado de salud sobre el derecho al disfrute del más alto nivel de la salud. El aumento en el nivel del mar y las inundaciones sobre el derecho a una vivienda adecuada (Mcadam, 2010, 4).

Las personas afectadas por estos eventos suelen enfrentar dificultades bastante similares a las que padecen las personas afectadas por los conflictos armados: pérdida y separación del grupo familiar; pérdida de la vivienda y de su territorio, pérdida y destrucción de documentación y propiedad; amenazas a su derecho a la vida, integridad y seguridad personal; exposición a la violencia sexual y de género, obstáculos para asegurar condiciones mínimas de acceso a bienes básicos como agua, alimento y salud, entre otras. Y al igual que los conflictos armados, no han dejado de sucederse, siendo un riesgo constante al que la humanidad ha tenido que hacer frente, produciendo innumerables daños humanos.

Además, al igual que en los conflictos bélicos las consecuencias de los desastres ambientales persisten una vez producido en conflicto. Las poblaciones se ven expuestas durante décadas a los efectos del desastre ambiental y en la mayoría de los casos la vulnerabilidad y la lesión producida se perpetua impidiendo el normal uso de sus derechos y perpetuando el daño producido a las generaciones presentes y futuras.

En 1984 en Bhopal (India) el accidente químico «provocó el desplazamiento de más de 200.000 personas» (Borras Pentinat, 2006, 102). El desastre «continúa debido a la saturación del suelo con productos químicos». «La fuga de 42 toneladas de un gas tóxico perteneciente a una compañía estadounidense causó 20.000 muertos y 500.000 damnificados». (Montesa y Ramonet, 2008, 128-129).

En Chernóbyl (Ucrania) en 1986, los defectos de construcción de la central nuclear, la cultura soviética del secreto «y la incapacidad del personal responsable contribuyeron a agravar las consecuencias del accidente. Las zonas contaminadas cubren 150.000 kilómetros, donde viven unos cinco millones de persona. El Gobierno soviético evacuó unas 100.000 personas después de producirse el accidente. Una zona de 30.000 kilómetros alrededor de Chernóbil permanece deshabitada y contaminada, puesto que la contaminación radiactiva tiene una media de vida de 25.000 años» (Borras Pentinat, 2006, 102).

En Alaska, en 1989 la petrolera Exxon Valdez derramó 40.000 toneladas de petróleo al mar: 250.000 aves murieron y provocaron alteración a muy largo plazo en la cadena alimentaria y el ecosistema de las costas. En Toulouse (Francia) en 2001, la explosión de una fábrica de nitratos de amonio causó treinta muertos y 2.200

heridos (Montesa y Ramonet, 2008, 128-129).

En Fukushima (Japón) tras el accidente nuclear de 2011, 99.000 de las más 160.000 personas evacuadas de las zonas contaminadas por la planta nuclear, siguen viviendo desplazadas. Se enfrentan a la difícil decisión de volver a áreas donde las órdenes de evacuación del Gobierno han terminado, pero donde el riesgo de la radiación sigue siendo una preocupación, particularmente para las generaciones más jóvenes (Internal Displacement Monitoring Center [IDMC], 2016).

California experimentó el brote de incendios forestales más mortífero y destructivo de su historia en la segunda mitad de 2018, quemando alrededor de 355.000 hectáreas de tierra, cuatro veces el promedio anual de los últimos cinco años. IDMC descubrió que al menos 22 incendios forestales provocaron más de 354.000 nuevos desplazamientos y se cree que han muerto más de 100 personas. En noviembre, solo el incendio Camp, que lleva el nombre de su lugar de origen Camp Creek Road, mató a 85 personas, desplazó al menos a 53.000, destruyó casi 14.000 viviendas y quemó 62.000 hectáreas de tierra. Esto incluyó Paradise. A las pocas horas de haberse apoderado, el fuego se había extendido y destruido la mayor parte de la ciudad, desplazando a toda la población de unas 30.000 personas. En el Informe global sobre desplazamiento interno 2019, destacamos que, en los últimos años, la combinación del cambio climático y la mayor vulnerabilidad y exposición de las personas a los peligros hizo que las temporadas de incendios forestales fueran más largas y más destructivas en California (IDMC, 2020).

El pasado 29 de mayo de 2020 se produjo el vertido de más 20.000 toneladas de combustible diésel tras el derrumbe de uno de los depósitos de una central termoeléctrica en la ciudad de Norilsk, en el norte de Rusia, donde se ha declarado el estado de emergencia. El vertido que se ha producido en el Círculo Polar Ártico se ha extendido a lo largo de más de 20 km de ríos locales y se ha desplazado hacia mar abierto. El grosor de la capa de petroquímicos alcanzó los 20 cm. La escala del desastre es comparable al accidente del petrolero Exxon Valdez en Alaska hace 30 años (Greenpeace, 2020).

La actividad de las multinacionales, especialmente las de los sectores de la energía y minería, han generado un fuerte deterioro ambiental. Los grandes proyectos energéticos y de infraestructura destruyen los territorios indígenas y generan desplazamiento.

Repsol ha sido denunciada por contaminar el territorio mapuche en Argentina y por operar en el Parque Nacional Yasuni (Ecuador), zona declarada reserva de la biosfera. Iberdrola participa en el proyecto Belo Monte en Brasil (a través de Neoenergía) y en la construcción de megacampos eólicos en el Istmo de Tehuantepec (México), violando los derechos de los pueblos indígenas. Los impactos de la industria extractiva han sido especialmente graves. En Perú la minería ocupa más del 17% de su territorio y, por lo tanto, numerosos ecosistemas de gran valor aparecen hoy en día fuertemente presionados por la expansión minera ya sean páramos, sistemas de lagunas, nacimiento de ríos, etc. Además, el 64% de los conflictos socio ambientales que tienen lugar en el país andino están causados por las transnacionales mineras (El Observatorio de Multinacionales en América Latina [OMAL], 2012).

La Amazonia considerada el pulmón del planeta y uno de los territorios con mayor biodiversidad, se encuentra fuertemente amenazado debido a la tala de árboles y las prácticas agrícolas y ganaderas intensivas, contribuyendo a la aceleración del cambio climático.

Actualmente, La parte brasileña de la Amazonía ha perdido más de 3000 kilómetros cuadrados de área boscosa desde que Bolsonaro asumió el cargo. La destrucción de la selva tropical en la Amazonía brasileña ha aumentado con rapidez en los meses que ha gobernado el Presidente, quien ha reducido los esfuerzos para combatir la tala, minería y explotación ganadera ilegales. Durante su campaña para la presidencia en 2018, Bolsonaro declaró que las amplias tierras protegidas de Brasil eran un obstáculo al crecimiento económico y prometió abrirlas a la explotación para fines comerciales. El gobierno de Bolsonaro ha retirado medidas medioambientales como las multas, advertencias y la confiscación o destrucción de equipo ilegal que haya en áreas protegidas (Casado y Londoño, 2019, 29 de julio).

Los desplazamientos masivos de población en determinadas zonas del planeta también están relacionados de forma directa o indirecta con el cambio climático y los desastres ambientales,

«El desplazamiento de personas en el Sureste Asiático se asocia, cada vez más, a los desastres naturales que son resultado o están exacerbados por el cambio climático» (Raper, 2010, 151-152).

En Asia, sólo se disponen de cifras de personas desplazadas por megaproyectos (represas, embalses) en China y la India. En China, el total fue de 80 millones entre 1950 y 2015 y en la India de 65 millones entre 1947 y 2010 (se consideran estimaciones menores porque en la India no cubre todos los Estados y en China se omite el impacto de las industrias extractivas, los documentos no siempre son públicos y los que se publican no siempre son fiables) (IDMC, 2016, 14-16).

En la primera mitad de 2019, hubo alrededor de 10,8 millones de nuevos desplazamientos en todo el mundo, siete millones provocados por desastres, la cifra más alta a mitad de año que haya registrado IDMC. Los fenómenos meteorológicos extremos, en particular tormentas e inundaciones, fueron responsables de la mayor parte de los desplazamientos por desastres. El ciclón Fani y el ciclón Idai provocaron más de cuatro millones de desplazamientos entre ellos y las devastadoras inundaciones en Irán afectaron al 90% del país) (IDMC, 2019, 14 de septiembre).

Los desplazamientos por motivos ambientales son considerados como un fenómeno que obedece a múltiples causas. «Pero, en la actualidad, en la migración ambiental los factores ambientales desempeñan una función importante y cada vez más decisiva» (La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] 2012, 26).

ACNUR contempla entre los factores ambientales que dan lugar a la migración los siguientes: Los desastres hidro-meteorológicos, como inundaciones, huracanes, tifones y ciclones o deslizamientos de tierras. Seguido de la degradación medioambiental y desastres de evolución lenta. Por último, el desplazamiento puede suceder por la escasez de recursos esenciales (agua, alimentos), debido al cambio climático y desencadenar conflictos y violencia (ACNUR, 2012, 26).

A pesar de que las víctimas de los desastres ambientales y la gravedad de los impactos climáticos se suceden en los países del Sur, los Estados del Norte tampoco son ajenos a los impactos relacionada con el cambio climático.

El territorio español por su situación geográfica y sus características socioeconómicas lo convierten en un país especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático y sus efectos, siendo unos de sus graves problemas la desertificación.

La Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA) alertaba que un aumento de las olas de calor y los cambios en la distribución de las enfermedades infecciosas en países mediterráneos, como España, hace esperar que aumente la mortalidad relacionada con las altas temperaturas. El incremento del nivel del mar, a su vez, está afectando a las zonas costeras y las llanuras aluviales en «puntos críticos», aumentando el riesgo de inundaciones (EEA, 2017).

2. CARACTERIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS: FACTORES DE VULNERABILIDAD

Junto a los factores propiamente ambientales², es necesario el análisis de otros factores (género, económicos, políticos o culturales) que interactúan con los factores ambientales y repercuten en las vulnerabilidades y posibles efectos sobre las víctimas.

Estos propician que ciertos grupos de personas o regiones del mundo sean motivo de preocupación particular debido a su restringida capacidad de recuperación y a su alta exposición a los efectos del cambio ambiental. Sin embargo, y hasta ahora, se han destinado los recursos a determinar los efectos meteorológicos del cambio climático, y en poca medida a analizar las consecuencias del cambio climático sobre las poblaciones y los derechos humanos.

El impacto de los desastres naturales está en función de la gravedad de la amenaza natural y de la capacidad de una población para afrontarla. Así, «la idea de vulnerabilidad es clave para comprender el impacto de los desastres naturales en las comunidades» (ACNUR, 2012, 27)

El concepto de vulnerabilidad es de gran importancia para comprender la relación entre las víctimas y el cambio climático. La vulnerabilidad está en función de la exposición de las personas, y de su capacidad de adaptación.

La vulnerabilidad puede tener una dimensión geográfica o social (personas que viven en zonas áridas, pequeñas islas o zonas costeras de baja altitud son más susceptibles a los efectos del cambio climático) y algunos grupos sociales son más vulnerables que otros, especialmente los que hacen frente a desigualdades socioeconómicas y discriminación. (*International Organization for Migration*, 2011, 2).

Los países en desarrollo están más expuestos a las consecuencias del cambio climático debido a la dependencia que las poblaciones tienen del clima y porque sus principales efectos (deforestación, contaminación y degradación de los sistemas naturales y ecosistemas) les priva de sus hogares, de sus tierras y les usurpa su medio de vida tradicional y sostenible. Es causa de desplazamientos y provoca grandes y complejos movimientos de población, generando un movimiento migratorio sin precedentes en la historia.

Además, a consecuencia de esta migración, entrará en peligro la «etno-diversidad», «comunidades y pueblos se desvinculan de su territorio de origen y llevará a la dispersión de la comunidad y a la pérdida acelerada de su identidad» (Montesa y Ramonet, 2008, 113).

Mudarse, temporal o permanentemente, significa perder parte de su identidad, y las comunidades indígenas pueden tener dificultades para reproducir esto en un entorno diferente más que otras poblaciones desplazadas. Las comunidades obligadas a abandonar sus tierras por los efectos del cambio climático pueden

² Los desastres hidro-meteorológicos (inundaciones, huracanes, tifones y ciclones o deslizamientos de tierras), la degradación medioambiental, desastres de evolución lenta por la escasez de recursos esenciales (agua, alimentos), debido al cambio climático.

tener dificultades para mantener sus estructuras de gobierno tradicionales, prácticas culturales o creencias religiosas en otros lugares, lo que puede afectar su bienestar y provocar depresión, ansiedad y suicidio

Si bien las condiciones y los contextos difieren de un país a otro, este es un problema creciente para las comunidades indígenas. Ha dado lugar a quejas presentadas al sistema de la ONU, incluida una en enero de 2020 por cinco tribus estadounidenses en Alaska y Luisiana que aborda específicamente el desplazamiento interno como resultado de los impactos relacionados con el clima (Sardiza et al, 2020).

Las amenazas ambientales no afectan a todos por igual. Sus consecuencias desastrosas son proporcionales a la vulnerabilidad de las comunidades y territorios. «La mayoría de las personas desplazadas viven en la línea de pobreza o por debajo de ella, y que los grupos con menores ingresos se ven desproporcionadamente afectados por los desastres relacionados con el clima» (Boyer, Glauca y Mckinnon, 2015, 21).

Por eso el 90% de las víctimas de los desastres vive en países en desarrollo, en condiciones de pobreza que les empujan a vivir en áreas y viviendas de alto riesgo, propensas a ser afectadas por terremotos, maremotos, inundaciones, deslaves, erupciones volcánicas. Sus riesgos son mayores en tanto hay prácticas ambientales, tecnológicas y urbanísticas que exacerban el problema. (Vargas, 2002, 10).

El peligro de que se generen conflictos relacionados con las crisis meteorológicas aumenta si las personas, en particular los grupos discriminados y marginados, carecen de los mecanismos de supervivencia necesarios para evitar los efectos perjudiciales sobre la seguridad alimentaria y sus medios de vida de fenómenos como la sequía. Los principales factores que limitan la capacidad de resistir en tales situaciones son el escaso desarrollo socioeconómico, los conflictos que se puedan haber producido en el pasado y el acceso limitado al capital económico y social que podría facilitar medios de vida alternativos.

Ninguna zona del planeta es ajena a sus efectos. No sólo, porque los efectos del cambio climático se producen a nivel global, sino porque los desplazamientos y el éxodo masivo de personas, huyendo de los desastres ambientales, nos lleva, una vez más, al terreno de las relaciones Norte-Sur. Aunque la amenaza del calentamiento global también pesa sobre Europa, los más vulnerables son los países más pobres y con menor responsabilidad sobre las emisiones contaminante.

Una vez más, son los países menos contaminantes y responsables de las emisiones de efectos invernadero, los que tienen que sufrir las consecuencias del desarrollo insostenible de los países del Norte. Países que, a pesar de su responsabilidad, se niegan a dar respuestas, cerrando sus fronteras.

Otro factor de vulnerabilidad es el género. Después de vivir un desastre inesperado las mujeres registran un mayor desorden por estrés postraumático causada de las limitaciones por la pobreza, la discriminación y carencia de control sobre los recursos.

Los tsunamis afectaron ciento de miles de personas en Asia, pero las consecuencias fueron más graves para las mujeres. Las mujeres están en alto riesgo por la segregación sexual y por sus necesidades específicas (salud, reproductivas) que requieren una protección y unos cuidados que se agravan en situaciones de crisis. Aunque tienen una gran participación en las respuestas frente a sus familias y sus comunidades, tienden a ser poco consideradas y hasta marginadas por las agencias de desarrollo y las organizaciones de apoyo.

Otro factor que influye en la vulnerabilidad de las víctimas es el tratarse de una victimización difusa, oculta incluso donde muchas de sus víctimas no han nacido todavía ya que el daño, la puesta en peligro se produce de forma lenta, gradual y no inmediata.

El tipo, la gravedad, la reversibilidad del fenómeno ambiental unido a los factores de vulnerabilidad influyen en los efectos sobre las víctimas. Además, los desastres naturales que se producen de manera repentina tienden a ocasionar daño temporal, mientras que es más probable que las formas graves de degradación ambiental gradual den lugar a daño más grave y permanente.

Por último, las víctimas tienen un carácter colectivo, que además es global o transnacional e intergeneracional y no sólo humano, abarcando ecosistemas y otras especies. La afectación del ambiente se produce en detrimento de la toda la colectividad, recayendo sobre bienes que tienen la particularidad de ser comunes a la humanidad.

3. LA AUSENCIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LAS VÍCTIMAS

Actualmente, ninguna normativa internacional contempla la protección y ayuda a las víctimas de la agresión ambiental y el cambio climático. Es necesario una legislación internacional, acompañada de una voluntad política mundial que tengan en cuenta a las víctimas del cambio climático, con la finalidad de otorgarlas alguna clase de protección. No hay conexión en los textos legales y consecuentemente en la práctica jurídica entre Derechos Humanos y Cambio Climático.³

Se trata de dos discursos que se excluyen mutuamente en el ámbito práctico. De un total de 294 documentos, de los cuales se seleccionó una muestra de 65 entre Resoluciones de la ONU, Tratados y Convenciones y otros informes y documentos, un 23% abordaba el cambio climático, el 25% temáticas referidas a migrantes y refugiados, mientras que sólo el 6% establecía un nexo entre ambos. La desvinculación que existe entre cambio climático, migraciones y el tratamiento legal de la categoría de refugiados (Fernández Arribas, 2007, 42).

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH),⁴ El Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950, y sus Protocolos Adicionales no hacen referencia al medio ambiente. Ha sido la Jurisprudencia de los Tribunales Internacionales la que ha permitido y otorgado a las víctimas de las agresiones ambientales protección jurídica y reparación.

Mediante su jurisprudencia evolutiva y su jurisdicción permanente ha permitido a las víctimas de las agresiones ambientales demandar a los Estados e imponer el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en materia ambiental, aunque de forma indirecta amparándose el derecho a la vida privada, familiar o el domicilio y la propiedad privada. Mientras que los últimos avances jurisprudenciales presentan una necesidad creciente de darle mayor protección al medio ambiente.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha declarado firmemente que los Estados tienen la obligación positiva de adoptar medidas para reducir los riesgos de desastres para proteger las vidas y la propiedad de las personas frente a peligros conocidos. Los casos Öneriyildiz contra Turquía⁵ y Budayeva contra Rusia⁶, permiten concluir que no adoptar medidas factibles para prevenir o mitigar las consecuencias de catástrofes medioambientales previsibles equivale a vulnerar el derecho a la vida, de lo cual se desprende la responsabilidad del Estado en virtud de la legislación internacional.

En el asunto Dubetska y otros v. Ucrania (sentencia de 10 de febrero 2011)⁷ se trataba de la contaminación industrial procedente de varias instalaciones de propiedad estatal (una mina de carbón y una fábrica). El TEDH también afirmó en este caso la vulneración del art. 8 CEDH y la obligatoriedad por parte del Estado de adoptar medidas adecuadas de protección ambiental, puesto que las medidas adoptadas por Ucrania no fueron suficientes para proteger a los reclamantes de los riesgos ambientales ocasionados por tales instalaciones.

Centrándose en los deberes fundamentales que se derivan del derecho a la vida, el Tribunal ha identificado la necesidad de promulgar y aplicar leyes y políticas sobre gestión de desastres y adoptar las medidas administrativas necesarias, como la identificación y designación de zonas de riesgo, informar a la población acerca de los riesgos y peligros y evacuar o reubicar las poblaciones potencialmente afectadas. Deberíamos concluir, que, de no realizar acciones

⁴ Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, Roma, 1950 entrada en vigor en España el 1 de noviembre de 1998.

⁵ THDE, Öneriyildiz v. Turquía (48939/99), 30.11.2007.

⁶ THDE, Budayeva et al. V. Rusia (5339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02) ,20.032008.

⁷ THDE, Dubetska et al. v. Ucrania (30499/03),10.2 2011.

efectivas para reducir los efectos del cambio climático, los Estados estarían incumpliendo sus obligaciones de defensa de los derechos humanos.

Recientemente, tras el fallado consenso en la lucha contra el cambio climático de la Comunidad Internacional en la 25ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁸ (COP25), una novedosa sentencia de La Corte Suprema de los Países Bajos de 20 de diciembre de 2019⁹, impone al Estado la obligación de reducir un 25 % las emisiones de gases de efecto invernadero y a poner en práctica medidas en 2020. Una sentencia histórica y sin precedentes que reconoce la responsabilidad de los Gobiernos en la lucha contra el cambio climático y otorga a los ciudadanos la posibilidad de exigir esas medidas a través de los Tribunales.

Sin embargo, y centrándonos en con la protección internacional de las víctimas ambientales y a pesar, de los masivos desplazamientos provocados por el cambio climático y los desastres ambientales, El Estatuto de Refugiado no contempla la protección internacional para las personas que huyen de los efectos del cambio climático.

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado de 1951¹⁰ y su Protocolo de Nueva York, de 1967¹¹ no considera refugiado, ni obliga a los Estados a proporcionar protección, a aquellas personas desplazadas por razones ambientales. El actual marco jurídico con categorías de refugiados gestadas a mediados del siglo pasado no contempla a las víctimas y desplazados del cambio climático. Los Estados suelen alegar los factores ambientales para excluirlos de Derecho al asilo. Esta situación produce una evidente discriminación hacia los refugiados ambientales, avalada jurídicamente.

El concepto de «refugiado ambiental» fue introducido en 1985 en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elaborado por Essam El- Hinnawi, profesor del Egyptian National Research Centre. Según el informe, los refugiados ambientales se definen como «aquellos individuos que se han visto forzados a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o provocado por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida» (Essan, 1985).

En el 2015, Nueva Zelanda negó la protección internacional y el estatuto del refugiado al ciudadano Ione Teitiota, habitante de Kiribati territorio insular que, junto a Maldivas, Tuvalu y

⁸ NNUU. Convención Marco sobre el Cambio Climático, Nueva York, 1992, entrada en vigor el 21 de marzo de 1994.

⁹ Corte Suprema de los Países Bajos Sala Civil (19/00135), 20. 12.2019.

¹⁰ NNUU. Convención sobre el Estatuto de Refugiados, Ginebra, 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954.

¹¹ ACNUR. Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, Nueva York, 1967, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967.

Tokelau, está amenazado por la subida del nivel del mar. Durante cuatro años, Ione Teitiota luchó por convertirse en el primer refugiado climático del planeta. Reclamaba el estatuto de refugiado, alegando que su vida, la de su mujer y las de sus tres hijos nacidos en Nueva Zelanda corrían peligro en Kiribati. Finalmente, fue devuelto a su país tras agotar todos los recursos judiciales para continuar en Nueva Zelanda. La Corte Suprema estimó que no respondía a los criterios para obtener el estatuto de refugiado que el Derecho Internacional y Naciones Unidas, otorga a quien está amenazado de persecución en su país natal.

La Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiados ya se había pronunciado en situaciones similares negando el asilo por no encontrarse los ciudadanos en alguna de los cinco motivos que contempla el estatuto de refugiado.

No es un caso donde se pueda decir que los recurrentes corran diferencialmente el riesgo de daños equivalente a persecución debido a cualquiera de estos cinco motivos. Todos los ciudadanos de Tuvalu enfrentan los mismos problemas ambientales y las dificultades económicas que se viven en Tuvalu. Más bien, los recurrentes son víctimas desafortunadas, como todos los ciudadanos de Tuvalu, de las fuerzas de la naturaleza que conduce a la erosión de las costas y de que la propiedad familiar esté parcialmente sumergida por la marea alta.¹²

El 5 de marzo de 2002, el Primer Ministro de Tuvalu, Sr. Koloa Talake, anunciaba su intención de demandar ante la Corte Internacional de Justicia a los principales contaminadores por gases invernadero. Subrayaba que el calentamiento del planeta ponía en peligro su pueblo y a su país por el aumento del nivel del mar y le obligaba a evacuar a sus ciudadanos (Borras Pentinat, 2006, 98).

4. LAS VÍCTIMAS AMBIENTALES EN LA JUSTICIA UNIVERSAL

En la actualidad, la justicia universal cierra las puertas a las víctimas del crimen ambiental, no reconociendo la figura de un crimen ecológico internacional o ecocidio. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 en su artículo 5 contempla cuatro crímenes internacionales: el genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y agresión.¹³

Sin embargo, El borrador del Estatuto de Roma en su redacción originaria incluía la incorporación de los delitos medioambientales como quinto crimen. En 1947, la Asamblea General de la ONU creó la Comisión de Derecho Internacional (CDI) encargada de elaborar el Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad que en su primer borrador en el artículo 26 incluía los delitos medioambientales como quinto crimen y que fue aprobado por la Comisión de Derecho Internacional, en primera lectura, pero que se suprimió en la segunda y, definitivamente, en el texto final. El mencionado artículo contemplaba los Crímenes ecológicos: «Daños graves al medio ambiente, causados deliberadamente o por negligencia

¹²Autoridad de Apelaciones del Estatuto de Refugiados de Nueva Zelanda Apelación de Refugiados N.º 72189/2000, 17 de agosto de 2000.

¹³ Instrumento de Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Roma, 1998, entrada en vigor el 1 de julio de 2002.

culpable». «La propuesta de 1996 contó con el voto favorable de 50 países, frente a la oposición de Francia, Holanda y Estado Unidos» (Vercher Noguera, 2017, 1-8).

Posteriormente, la Comisión al tratar la «Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos» resolución que fue adoptado por la CDI el 9 de agosto de 2001 y, más tarde, por la Asamblea General de la ONU el 28 de enero de 2002 (A/RES/56/89) durante el 56º periodo de sesiones debatió incluir el apartado d) del párrafo 3 del Art. 19 que consideraba crimen internacional: «la existencia de una violación grave y en gran escala de una obligación internacional de importancia esencial para la custodia y protección del medio humano, como las que prohíben la contaminación masiva de la atmósfera o de los mares».

Una vez más la posibilidad de crear una norma imperativa que considerare al crimen ecológico internacional no prospero. «A pesar de que la propia Comisión en un informe que presento a la Asamblea General de Naciones Unidas, lo consideraba innovador y revolucionario» (Ortiz Ahlf, 1998, 57-175). Las voces doctrinales y las objeciones de los países se alzaban contra la falta de técnica jurídica en la redacción del precepto (imprecisión de los conceptos, carencia de taxatividad) y en suma con la negativa a la tipificación del crimen ecológico.

La República Federal Alemana rechaza la inclusión del Crimen Ecológico por falta de sustento jurídico. Bulgaria se muestra escéptico respecto del acierto de considerar a la contaminación masiva como crimen internacional de la misma magnitud que la agresión, el genocidio, el apartheid y la esclavitud. En opinión del gobierno búlgaro no existe una marcada tendencia a tratar la contaminación «per se» cómo un crimen internacional. Por consiguiente, el texto del apartado d) del párrafo 3 del artículo 19 suscita cuestiones que han de ser objeto de nuevos debates para determinar si no sería más procedente definir la contaminación como un delito internacional en vez de como un crimen (Pérez Vaquero, 2009).

En este contexto, ante una fuerte presión y demanda social internacional, la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional con intención de poder perseguir los delitos contra el medio ambiente presentó en septiembre del 2016 el documento «*Policy Paper on case selection and proritisation*»¹⁴.

El documento anuncia la extensión de la jurisdicción de la Corte atendiendo a la gravedad del delito: «El impacto de los crímenes puede evaluarse a la luz de, entre otras cosas, de la mayor vulnerabilidad de las víctimas, el subsiguiente terror infundido, o el daño social, económico o medioambiental causado a las comunidades afectadas». Una declaración de

¹⁴ International Criminal Court. The Office of the Prosecutor. 15.9.2016

intenciones tímida y por otra parte insuficiente, ante la gravedad de los ataques y daños que sufre el medio ambiente en la comunidad internacional.

La Corte Penal Internacional (CPI) es el primer tribunal internacional de carácter permanente encargado de juzgar a los responsables de los crímenes más graves contra la humanidad. Significa la preeminencia de los valores colectivos en el Derecho internacional contemporáneo frente al individualismo de los Estados de fases anteriores y la creciente humanización del Derecho internacional desde el final de la segunda guerra mundial.

Es un organismo internacional que no forma parte de la estructura de las Naciones Unidas, es independiente cuya misión es juzgar a personas por crímenes dentro de su jurisdicción sin necesidad de un mandato especial de las Naciones Unidas. Es un Tribunal universal, constituye la primera jurisdicción internacional con vocación y aspiración de universalidad, competente para enjuiciar a personas físicas, y, en su caso, depurar la responsabilidad penal internacional del individuo por los crímenes más graves, de trascendencia para la comunidad internacional.

Es un Tribunal permanente y estable, actúa sobre la base del principio de complementariedad con las jurisdicciones nacionales de los Estados Parte, interviniendo en los casos en que aquéllas no ejerzan su competencia o no estén en condiciones de hacerlo. No reemplaza los sistemas de justicia penal nacional; por el contrario, los complementa. Puede investigar y, cuando lo justifiquen, procesar y juzgar a personas sólo si el estado interesado no puede o está dispuesto realmente a hacerlo. En esencia, el sistema establecido por el Estatuto de Roma es el de jurisdicciones «sucesivas». En primer lugar, las autoridades nacionales y después la Corte, lo que implica una supremacía reconocida a las jurisdicciones nacionales. Sin embargo, cuando la Corte está convencida de que el Estado, o los Estados, en cuestión no están dispuestos a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no puedan realmente hacerlo, la Corte está facultada para ejercer su competencia de conformidad con el Estatuto de Roma.

Las víctimas ambientales buscan la no impunidad y la justicia ante un problema de graves y grandes dimensiones: su supervivencia y a la de los ecosistemas. Negarles la justicia universal es cerrar su visibilidad y reconocimiento y negar el carácter global y la dimensión del conflicto. Nos encontramos ante bienes jurídico-supranacionales que obligan a la intervención del Derecho Penal Internacional desde tribunales nacionales o internacionales, en suma, a la justicia universal.

5. EL ECOCIDIO COMO CRIMEN AMBIENTAL

El término ecocidio fue utilizado por primera vez en la década de los 70 por el biólogo norteamericano Arthur Galston y llevado a la Conferencia Legislativa sobre la Guerra y la Responsabilidad Nacional celebrada en Washington, donde Arthur Galston propuso un nuevo acuerdo internacional para prohibir el ecocidio. «Galston descubrió uno de los componentes químicos del Agente Naranja, altamente tóxico utilizado por EE. UU. en la Guerra del Vietnam» (Zierler, 2011, 15).

Posteriormente, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano celebrada en Estocolmo (Suecia), el entonces primer ministro de Suecia, Olof Palme, en su discurso de apertura se refirió a la Guerra de Vietnam como un ecocidio.

También se discutió en los eventos no oficiales que se llevan a cabo paralelamente a la Conferencia oficial de la ONU en Estocolmo sobre el medio ambiente humano. Otros, entre ellos Indira Gandhi de India y Tang Ke, el líder de la delegación china, también denunciaron la guerra en términos humanos y ambientales. Igualmente, pidieron que el ecocidio fuera un crimen internacional. En la conferencia se formó un Grupo de Trabajo sobre Crímenes contra el Medio Ambiente y en 1973 se presentó a las Naciones Unidas un proyecto de Convención sobre el Ecocidio.

En años sucesivos desde diferentes foros surgieron proyectos de convenciones que contemplaban el ecocidio, fundamentalmente en tiempos de guerra. En 1972, Dai Dong, una rama de la Asociación Internacional de Reconciliación, patrocinó una Convención sobre Guerra Ecocida que tuvo lugar en Estocolmo, Suecia. En la misma se pedía una Convención de las Naciones Unidas sobre Guerra Ecocida, que, entre otras cuestiones, buscaría definir y condenar el ecocidio como un crimen de guerra internacional. Richard A. Falk (experto en derecho internacional de crímenes de guerra) redactó una Convención sobre Ecocidio en 1973, declarando explícitamente que «el hombre ha infligido consciente e inconscientemente daños irreparables al medio ambiente en tiempos de guerra y paz» (Falk, 1973). En 1978, se celebra en Naciones Unidas la Convención sobre Guerra Ecocida que propugna reconocer el ecocidio como crimen de guerra.

Consecuentemente y en las siguientes décadas, hubo un apoyo creciente del gobierno, las Naciones Unidas y las comunidades para incluir el Ecocidio como el quinto crimen internacional en el Estatuto de Roma. Pero como ya hemos abordado anteriormente, finalmente, no prosperó. En 2002, El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional entró en vigor,

incluyendo sólo cuatro crímenes internacionales (genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y agresión).

En el siglo XXI, la propuesta de establecer el ecocidio como crimen internacional, incluyéndose como quinto crimen internacional en el Estatuto de Roma se debió a Polly Higgins¹⁵ que, ante la Comisión de Derecho Internacional de la ONU de 2010, defendió la primera definición legal de ecocidio.

El daño masivo, la destrucción o la pérdida del ecosistema de un territorio determinado, ya sea por la actividad humana, o por otras causas, cuya magnitud ponga en peligro el disfrute pacífico, en términos de supervivencia, de los habitantes de dichos territorios, humanos y no humanos (Higgins, Short y South, 2013).

Higgins reconoció que en la comunidad internacional las leyes existentes (declaraciones internacionales, tratados y protocolos) no imponían la responsabilidad jurídica universal del Estado y de las corporaciones privadas por daños graves al medio ambiente. Se carecía de instrumentos efectivos para poder reclamar ante los tribunales internacionales. Sin embargo, el ecocidio como crimen internacional tanto estatal como corporativo, reabría un nuevo camino para luchar contra los efectos del cambio climático y la destrucción del planeta.

Posteriormente, a la propuesta de Polly Higgins y liderada por el movimiento social «End Ecocide on Earth», surgió en Europa en 2012 la iniciativa ciudadana denominada «*Acabemos con el ecocidio en Europa: una Iniciativa Ciudadana para dar derechos a la tierra*»¹⁶ cuyo objetivo era proponer una directiva sobre el ecocidio y lograr una normativa legislativa uniforme sobre el ecocidio en el ámbito europeo.

Partiendo de la definición y naturaleza del ecocidio proporcionada por Higgins, el objeto de la iniciativa era criminalizar el Ecocidio y asegurar que las personas físicas y jurídicas pudieran ser declaradas responsables por cometer ecocidio en territorio europeo o territorios marítimos que estén bajo la jurisdicción de la UE, así como fuera de la Unión Europea (UE) por personas jurídicas registradas en la UE o ciudadanos de la UE, independientemente de donde tengan lugar sus actividades.

Sin embargo, la iniciativa ciudadana no prosperó, fue retirada por sus organizadores el 21 de enero de 2013, al haber alcanzado solamente 120.000 firmas.

¹⁵ Abogada escocesa que lideró e inició en 2010 la criminalización del ecocidio. Autora de *Eradicating Ecocide* (2010) y *Earth is our business: changing the rules of the game* (2012).

¹⁶ ECI (2012)000012.

6. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

La inclusión del ecocidio como crimen internacional responde a la necesaria respuesta de la comunidad internacional para ver materializado el deber y la responsabilidad de las multinacionales, empresas, estados, gobiernos, organizaciones internacionales y ciudadanos en la protección del medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático.

Hoy por hoy, a pesar de los reclamos cada día más exigentes y de la movilización social en aumento, se carece, de instancias internacionales preventivas, retributivas y reparatoras frente a los graves atentados contra la naturaleza, y en suma contra los derechos humanos. Derechos humanos vulnerados por el incumplimiento y la trasgresión de los estándares de protección que el planeta y la humanidad reclaman para preservar la vida y la continuidad de la supervivencia de todas las especies.

El estudio realizado evidencia que el ecocidio como crimen internacional ha permanecido invisibilizado, pero ha estado presente desde sus inicios en el debate de la justicia universal dentro de la comunidad internacional. La oposición de ciertos Estado movidos por sus intereses económicos y por los lobbys empresariales y económicos han postergado su reconocimiento. Pero indudablemente, las víctimas seguirán buscando y reclamando justicia y reconocimiento universal.

Es necesario superar las lagunas existentes en las normas internacionales de protección de los derechos humanos y su actualización. Considerar el derecho al ambiente sano como derecho humano y fundamental en todos los textos legales, reconocer y otorgar el amparo y protección que necesitan los desplazados ambientales

Las víctimas ambientales buscan la no impunidad y la justicia ante un problema de graves y grandes dimensiones: su supervivencia y a la de los ecosistemas. Negarles la justicia universal es cerrar su visibilidad y reconocimiento y negar el carácter global y la dimensión del conflicto. Nos encontramos ante bienes jurídico-supranacionales que obligan a la intervención del Derecho Penal Internacional desde tribunales nacionales o internacionales, en suma, a la justicia universal.

La justicia ambiental demanda soluciones globales, acuerdos y respuestas que comprometan a los Estados. Los Estados no sólo deben amparar los derechos de las personas víctimas de los crímenes ambientales y del cambio climático, reconociéndolas sus derechos y condición, sino que también deben tomar medidas y crear marcos institucionales y jurídicos consensuados y

participativos para responder con eficacia y para evitar o reducir los efectos del cambio climático.

No se trata sólo de reconocer jurídicamente el ecocidio en la normativa internacional, regional y nacional. Se trata, sobre todo, de la lucha por los programas y compromisos para frenar el cambio climático. Deberá concederse mucha mayor prioridad y urgencia a la mitigación y a la prevención, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y minimizar los impactos de la actividad humana sobre la naturaleza.

Se debe reconocer la responsabilidad de los Gobiernos, de los Estados, en la lucha contra el cambio climático y otorgar a los ciudadanos la posibilidad de exigir esas medidas a través de los Tribunales.

El cambio climático y la protección del planeta nos enfrenta a otras formas de dar respuesta a la justicia en aspectos radicalmente distintos de todo lo que se ha experimentado hasta ahora. Debiendo ser conscientes de que no establecer responsabilidades jurídicas y políticas los daños ambientales, los desplazamientos y los crímenes seguirán en aumento. Se necesitan verdaderas respuestas que afronte la problemática de los crímenes ambientales en su amplio contexto, indagando en las causas y factores por las que se produce, destinando recursos y voluntades políticas a luchar por su prevención y por su mitigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORRAS PENTINAT, S. (2006) Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente, *Revista de Derecho de la Universidad Austral del Chile*, volumen XIX, Núm. 2. Diciembre. Valdivia (Chile).
- BOYER, GLAUCIA Y MCKINNON, M. (2015) Desarrollo y riesgo de desplazamiento, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 49.
- FALK, RICHARD, A. (1973) Environmental Warfare and Ecocide-Facts, Appraisal, and Proposals Thee Marek (ed.) *bulletin of peace proposals*, volumen 1.
- FERNÁNDEZ ARRIBAS, G. (2007) *Asilo y Refugio en la Unión Europea*. Madrid. Editorial COMARES.
- GARCIA RUIZ, A. (2018) Del Ecocidio y los procesos migratorios a la opacidad de la victimización ecológica, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 20-11, pp. 1-44.
- GAUGER, A.; RABATEL-FERNEL, M.P.; KULICK, L.; SHORT, D.; HIGGINS, P. (2012) *Ecocide is the missing 5th Crimen Against Peace*. The Ecocide Project, Human Rights Consortium, School of Advanced Study, University of London. London.
- HIGGINS, P. (2010) *Eradicating Ecocide*. London: Sheppard-Walwyn publishers.
- HIGGINS, P. (2012) *Earth is our business: changing the rules of the game*. London: Sheppard- Walwyn publishers.
- HIGGINS, P.; SHORT, D.; SOUTH, N. (2013) Protecting the Planet: a proposal for a law of ecocide. *Crime, Law and Social Change*. Vol 59.
- HOLDER, J. (2006) *Environmental assessment. The Regulation of the Decision Making*. UK, Oxford: University Press.
- MARK RAPER, S.J. (2010) Desplazamiento de población en Asia-Pacífico, *Política Exterior*. Vol. XXIV, n. 137.

- MONTESA, F. IGNACIO RAMONET, I. (2008) *Globalización y fracturas. El siglo de los refugiados del medio ambiente. Catástrofes pasadas y futuras*. La Casa Encendida - Caja Madrid. Madrid.
- ORTIZ AHLF, L. (1998) Responsabilidad Internacional en Materia Ambiental. Universidad Nacional Autónoma de México y Petróleos Mexicanos, *Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie «E»*. Núm. 87. México.
- PÉREZ VAQUERO, C. (2009) ¿Existe el crimen ecológico internacional?, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, número 19.
- TERMINALLO, J.P. (2012) El cambio climático, los desastres naturales, y los desafíos del desplazamiento forzado, *Revista de Derecho de Cambio Climático*, número 1.
- VARGAS, J.E. (2002) Políticas Públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los recursos naturales. División de Medio ambiente y asentamientos urbanos, *CEPAL ECLAC. Serie medio ambiente y desarrollo*, número 50.
- VERCHER NOGUERA, A. (2017, 20 de octubre) Activismo judicial. Del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al tribunal Internacional en materia de medio ambiente, *Diario la Ley*. nº 9065.
- ZIERLER, D. (2011) *The Invention of Ecocide: Agent Orange, Vietnam and the Scientists Who changes the way we think about the Environment*. Athens and London: University of Gorgio Press.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ACNUR. AGENCIA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (2012) *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de la solidaridad*. pp.26.
- CASADO, L. Y LONDOÑO, E. (2019) La destrucción de la Amazonia se acelera durante el Gobierno de Bolsonaro, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/es/2019/07/29/deforestacion-amazonas-bolsonaro/>
- EEA. THE EUROPEAN ECONOMIC AREA (2017) *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016- An indicator-based report*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- GREENPEACE (2018) *La desertificación y la sequía en España no se acaban con las últimas lluvias*, <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/la-desertificacion-y-la-sequia-en-espana-no-se-acaban-con-las-ultimaslluvias>
- IDMC. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER (2016). *Global Report on Internal Displacement*, Norwegian Refugee Council. Mayo, <https://www.internal-displacement.org>
- IDMC. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER (2016, 11 de marzo). Five years on for Fukushima's IDPs: Life with radiological risk and without a community safety net, <http://googl/AUX5hW>
- IDMC. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER (2019) Mid-year figures. Internal Displacement from January to June, http://org/sites/default/files/inline-files/2019-mid-yearfigures_for%20website%20upload.pdf
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (2016, 15 de septiembre). The Office of the Prosecutor, *Policy paper on case selection and prioritisation*.
- IOM. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2011). *Documento de trabajo. Diálogo Internacional sobre la migración. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*, http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/climate-change-2011/background_paper_S.pdf
- MCADAM, J. (2010) *El desplazamiento provocado por el cambio climático y el derecho internacional*. Ginebra. ACNUR.
- OMAL. OBSERVATORIO DE MULTINACIONALES EN AMÉRICA LATINA (2012). *Audiencia celebrada en la Cumbre «La Hora de los Pueblos» en Cádiz*. Organizada por. el Observatorio de Multinacionales en América Latina – Paz con Dignidad. 17 de noviembre de 2012, http://omal.info/img/pdf/declaracion_final.pdf
- PONSERRÉ, S.; FUNG, V. (2020). *Reconstruyendo el paraíso: una historia sobre el desplazamiento por desastres, la resiliencia y la recuperación*. Opinión Experta. IDMC. Agosto, <https://www.internal-displacement.org/expert-opinion>

SARDIZA, A.; MIRANDA DU PARC, E.; BENET, J.; KURKAA, M.; FUNG, V. (2020) *Los datos Inclusivos sobre el desplazamiento por desastres debe incluir a los pueblos indígenas*. Opinión Experta. IDMC. Agosto, <https://www.internal-displacement.org/expert-opinion>

UNEP. UNITED NATIONS, ENVIRONMENT PROGRAMME (1985) El Hinnawi Essan, *Environmental refugees*, Nairobi.

PANEL III

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

Coordinadoras

CARMEN QUESADA ALCALÁ

Coordinadora del Programa de Doctorado en Seguridad Internacional

MARÍA ISABEL GARCÍA GARCÍA

Doctora en Seguridad Internacional por el IUGM

DOCTRINA, CONCEPTO Y ESTRATEGIA: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ERA PUTIN

DOCTRINE, CONCEPT AND STRATEGY: STRATEGIC PLANNING THROUGHOUT THE PUTIN ERA

María Baldeón González¹

6 de septiembre de 2020

RESUMEN

Dos décadas desde la llegada al poder de Putin, Rusia ha consolidado su presencia en el sistema internacional, así como su capacidad para condicionar el entorno estratégico. En espera de la publicación en los próximos meses de las actualizaciones de los documentos estratégicos Militar, de Política Exterior y de Seguridad para el próximo lustro, el objetivo de esta comunicación es encontrar rasgos de coherencia y de continuidad entre lo expuesto en ellos y lo implementado por el Kremlin durante el mandato de Vladimir Putin, así como las consecuencias que los cambios o continuidades puedan tener en el posicionamiento político, estratégico y militar ruso.

PALABRAS CLAVE: Rusia, Putin, Planificación Estratégica, Seguridad, Política Exterior.

ABSTRACT

Two decades after Putin's rise to power, Russia has consolidated its presence in the international system and its ability to influence global strategic conditions. Pending the publication in the next few months of the updated strategic documents on Military, Security and Foreign Policy, the goal of this Communication is to identify and track traits of continuity and coherence between what is exposed in those documents and the implementation of policies under Vladimir Putin's rule. The consequences of either the continuity or policy changes on Russia's political, strategic and military positioning will as well be the object of scrutiny of this Communication.

KEYWORDS: Russia, Putin, Strategic Planning, Security, Foreign Policy.

INTRODUCCIÓN

¹ Doctoranda en Seguridad Internacional. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED
PhD candidate in International Security. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED

En agosto de 1999 Boris Yeltsin, presidente de la Federación de Rusia, nombró primer ministro al director general del Servicio Federal de Seguridad (FSB)¹ y secretario del Consejo de Seguridad², Vladimir Putin. Tras la dimisión de Yeltsin en diciembre, Putin se convertía en presidente interino, cargo legitimado en las elecciones presidenciales del siguiente año. Dos décadas después, la reforma constitucional recientemente aprobada, abre la puerta a su continuidad en el poder más allá de la conclusión de su actual mandato.

Desde el comienzo del mandato de Putin, el objetivo del Kremlin ha sido recuperar el papel histórico de Rusia en el desarrollo de los acontecimientos internacionales y en la configuración del orden mundial, para lo que se hacía necesario reconstruir Rusia como un Estado grande, fuerte y poderoso. Sentirse y ser potencia forma parte de la idiosincrasia del Kremlin y de Rusia, y no puede ser grande si no lo es hacia el exterior. Putin parece haber tenido siempre clara esta directriz. Su llegada al poder ha supuesto, sin duda, un desafío para el *statu quo* del sistema internacional de la posguerra fría. Veinte años después, Rusia ha vuelto al primer plano internacional y a condicionar escenarios estratégicos clave como Oriente Medio, la frontera oriental europea, Venezuela o el norte de África.

Esta comunicación analiza la coherencia entre los documentos estratégicos de la Federación de Rusia y las acciones de política exterior implementadas durante el mandato de Putin. Con este objetivo, la comunicación se estructura en cuatro apartados. En el primero se analizan los documentos aprobados en el año 2000. A continuación, se repasan los hitos de la política exterior en el periodo estudiado. El tercer apartado se centra en los documentos estratégicos vigentes actualmente. Seguidamente se hace una aproximación sobre las próximas actualizaciones de los documentos estratégicos. Por último, se exponen las conclusiones generales.

1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INICIAL

Dos meses después de ser Putin nombrado primer ministro, y con un Boris Yeltsin ya débil, se elaboró el borrador de la Doctrina Militar. En menos de un año, el Kremlin impulsó la elaboración de una tríada de documentos estratégicos que establecían las bases de la política exterior de Rusia como potencia global. Los textos formaban parte de un sistema coordinado e imbricado de objetivos, formas y medios para alcanzarlos.

¹ El Servicio Federal de Seguridad es la agencia sucesora del KGB.

² El Consejo de Seguridad es el organismo encargado de elaborar la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación.

Dibujaban las líneas maestras de la estrategia de la Federación en las áreas militar, de seguridad y de política exterior, para la Rusia del siglo XXI bajo el liderazgo de Putin.

- Borrador Doctrina Militar, de 9 de octubre de 1999
- Doctrina Militar, de 21 de abril de 2000
- Concepto de Política Exterior, de 28 de junio de 2000
- Estrategia de Seguridad Nacional, de 10 de enero de 2000

1.1. El mundo, Rusia y objetivos

Putin hereda la Rusia postsoviética de Boris Yeltsin, en plena definición de un escenario estratégico global, dinámico, interconectado e interdependiente. En este periodo de transición, Rusia decía verse avocada a reevaluar su posición, sus prioridades y las posibilidades de alcanzar sus objetivos: «¿qué objetivos estratégicos pueden consolidar la sociedad rusa?; ¿qué lugar puede ocupar Rusia en la comunidad internacional en el siglo XXI?» (Putin, 1999)³.

Para el Kremlin era imprescindible la construcción de una estructura internacional estable y resistente a las crisis en la que Rusia tuviese una posición prevalente que le permitiese el ejercicio de su responsabilidad, en tanto que potencia de primer orden, en el mantenimiento de la seguridad y estabilidad internacionales. Y que permitiese un entorno óptimo favorable para la defensa de los intereses y la consecución de los objetivos y prioridades estratégicas de Rusia.

En la transformación del escenario internacional Rusia identificaba una competición con dos tendencias opuestas: una de naturaleza multipolar, tendente a un sistema basado en la igualdad de personas y Estados, el respeto por los intereses nacionales de los Estados y por las normas de Derecho Internacional; y otra dirigida hacia la configuración de un orden internacional con Estados Unidos como hegemonía dominante y que concibe la fuerza militar como herramienta esencial en el diseño de soluciones y en la resolución de los asuntos internacionales.

Los documentos militares describían cómo en la posguerra fría, Estados Unidos y sus aliados relegaron a Rusia a un segundo plano internacional, mermando su tradicional capacidad de decisión e influencia. Sin embargo, Rusia se reivindicaba como un gran

³ Las citas de los textos en lengua inglesa referenciados han sido traducidas al español por la autora.

centro de poder de tradición histórica, con peso específico en el desarrollo del continente euroasiático y con capacidad para asumir un papel director en la creación de un nuevo orden multipolar. Esta reivindicación choca con los intentos percibidos por Rusia de ignorar sus intereses legítimos, y de debilitarla en los ámbitos político, económico y militar. Esta situación percibida no hacía sino menoscabar la seguridad y la estabilidad globales y, al mismo tiempo, el desarrollo normalizado de las relaciones internacionales.

Ante esta realidad y para garantizar su posición, Rusia debía reforzarse con un Estado suficientemente fuerte y robusto. «[...]La única elección factible para Rusia es la elección de un Estado fuerte. Un país que es fuerte y seguro de sí mismo» (Putin, 2000), además del desarrollo de una política exterior concebida como un sistema y definida como pragmática, independiente, autónoma, constructiva, transparente, predecible y consistente.

El objetivo último y general de la política exterior rusa es proteger los intereses de Rusia, de sus ciudadanos, de la sociedad rusa y del Estado. Esto incluye: soberanía; integridad territorial; seguridad; posición internacional; independencia; y prevenir cualquier agresión, militar y no militar, contra Rusia o sus aliados. Para ello buscaba crear un espacio de seguridad que debía comenzar en la frontera, en el *Near Abroad*⁴, y extenderse desde ahí. Garantizar la presencia rusa en regiones estratégicas es tanto un objetivo como un medio que permite ganar influencia en determinadas zonas de interés. Se percibe aquí el enfoque expansionista de la política exterior de Rusia y la interdependencia de los distintos elementos del sistema.

1.2. Desafíos y amenazas

Salvo en el Concepto de Política Exterior, los documentos de comienzo de ciclo reconocen la existencia de amenazas a la seguridad nacional y militar con dos orígenes, interno y externo.

La tendencia unipolar liderada por Estados Unidos constituía, en sí misma, una amenaza a la seguridad rusa. A pesar de ello, Moscú consideraba que el riesgo procedente de un enfrentamiento directo había disminuido notablemente. En el borrador militar y en la Doctrina Militar se achacaba esa disminución a dos motivos principales. Por un lado, a la implementación, por parte de Rusia, de una política exterior activa en favor de la paz;

⁴ El término *Near Abroad*, utilizado por la Federación de Rusia, identifica como área prioritaria en política exterior y de seguridad a las catorce exrepúblicas soviéticas.

por otro, al mantenimiento del potencial militar ruso a un nivel adecuado, incluida su capacidad de disuasión nuclear.

El sentimiento de amenaza, de falta de seguridad y miedo a una agresión a sus fronteras forma parte de la idiosincrasia rusa. Este temor toma la forma tanto de una invasión directa como de acercamiento político o militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o de la Unión Europea (UE) a las exrepúblicas y países de la órbita soviética, en detrimento de la influencia rusa. El Concepto de Política Exterior recalca el choque existente entre las directrices políticas y militares de la OTAN y los intereses de seguridad de la Federación, reiterando el rechazo ruso a la expansión de la Alianza.

Con el cambio de siglo, la esfera de la información ganaba importancia como origen de amenazas a la seguridad, con especial atención al uso de este ámbito por algunos Estados buscando ganar influencia, posición y poder. La posición de Putin a este respecto era clara: «[e]stamos pagando el abandono soviético de sectores clave como la ciencia de la información, electrónica y comunicaciones.» (Putin, 1999). «No tenemos el derecho de quedarnos dormidos mientras en el mundo se está produciendo una revolución de la información» (Putin, 2000). Se anunciaba así el desarrollo de las capacidades rusas en el campo de la información y las comunicaciones en los años siguientes.

1.3. Formas y Medios

El debate académico militar no es nuevo en Rusia, pero toma especial relevancia en un momento de cambios políticos internacionales y tecnológicos. Para el Kremlin es importante el desarrollo de una base teórica que refrende y en la que se apoyen las acciones y decisiones rusas, complementada con el contenido geopolítico. La evaluación científica sobre la naturaleza de la guerra y los tipos de conflicto descrita en el borrador militar y en el documento final de abril, junto con la reforma integral de la defensa debían marcar una diferencia con respecto al periodo previo, al condicionar la forma en que Rusia se presentaría ante el mundo.

Si bien se apelaba al uso de medios pacíficos y a la reducción del papel de la fuerza en las relaciones internacionales en paralelo al refuerzo de la estabilidad estratégica y regional, el componente de fuerza militar en el planeamiento ruso es innegable, esencial e irrenunciable. El poder militar sigue siendo importante en las relaciones interestatales y es entendido como un rasgo más de la personalidad del Estado ruso como gran potencia,

y no solo como una capacidad estatal más. Mantener el poder militar a un nivel adecuado, además de vital para la defensa de los intereses nacionales rusos, es inherente a ellos. Del mismo modo, defiende su capacidad de disuasión nuclear, al mismo tiempo que se compromete con los acuerdos de no proliferación.

En la Estrategia de Seguridad, en la Doctrina Militar y en su borrador se plantaban las semillas de la reforma de la defensa, justificada en las debilidades de las que adolecía la organización y la fuerza militar, y en la necesidad de reestructuración y reconversión del complejo industrial de defensa ruso. Una situación de debilidad agravada además por la dilación de los planes de reforma anteriores. El objetivo era conseguir una fuerza militar, organización e industria de la defensa capacitadas para afrontar las amenazas que se vislumbraban a comienzos de siglo.

2. ¿QUÉ HA HECHO RUSIA?

Rusia ha planteado su relación con Occidente como una respuesta a la competición descrita en el año 2000. El dominio de las zonas de influencia ha marcado la evolución de aquella. En 1997 se sentaron las bases de las futuras relaciones entre la OTAN y Moscú con la firma del Acta Fundacional sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas. Sólo dos años después, la campaña aérea de la Alianza sobre Kosovo (considerada como área de influencia rusa) se vio por Moscú como «[...] una prueba inequívoca de la supervivencia del espíritu expansionista occidental característico de la época de la bipolaridad» (Calduch, 2010, 39).

2.1. Múnich

Tras unos años de colaboración, el discurso de Putin en la Conferencia de Seguridad en Múnich en 2007 marcó un primer punto de inflexión en las relaciones entre la Rusia de Putin y Occidente. Allí desveló algunas ideas ya recogidas en los documentos estratégicos desde el año 2000 e introdujo otras, como la respuesta asimétrica a los avances de Estados Unidos y su escudo antimisiles. En su discurso enfrentó los principios y consecuencias del orden unipolar con los propios de la multipolaridad (Putin, 2007). Acusó a aquellos de ser los desestabilizadores y generadores de inseguridad colectiva, quebrantando el principio de «la seguridad para uno es la seguridad para todos» (Putin, 2007). Repetirá esta idea en los años siguientes, ampliando, en definitiva, el distanciamiento de posiciones con la OTAN y con las potencias occidentales.

2.2. Georgia

Cualquier aproximación política o militar a la frontera rusa se ha entendido como amenaza a su seguridad y se ha respondido con contundencia. Hacer prevalecer la influencia e intereses de Moscú frente a los occidentales ha sido un factor motivador fundamental de las acciones rusas en la región fronteriza.

La intervención militar en el conflicto de Georgia en 2008 fue la primera salida de tropas rusas fuera de sus fronteras desde la invasión soviética de Afganistán. También fue la primera muestra pública de un nuevo proceder de Rusia en el escenario internacional, apoyando los intentos secesionistas de Abjasia y Osetia y reconociendo su independencia. A pesar de la victoria rusa sobre las fuerzas de Tbilisi, la conducción de los acontecimientos y las carencias militares que se hicieron evidentes mostraron la necesidad de cambios en todos los ámbitos y niveles de la defensa rusa. La intervención militar fue el impulso definitivo al plan de reforma integral de la defensa⁵.

En un país con un fuerte arraigo del sentimiento de seguridad, de defensa y de militarismo, «[e]l principal objetivo de nuestros esfuerzos para modernizar las Fuerzas Armadas es crear unas fuerzas modernas equipadas con el armamento más moderno» (Medvédev, 2010). La reforma de la defensa ha buscado conseguir una fuerza militar con capacidad de reacción y en permanente disposición para el combate. Ha contemplado el impulso de la industria de defensa; la renovación y modernización del armamento; la profesionalización de los efectivos; la reestructuración organizativa de las Fuerzas Armadas, reduciendo el número de efectivos y de oficiales, preparando así a la defensa rusa para potenciales enfrentamientos futuros. El programa de armamento aprobado en 2017 hasta 2027 continua con los esfuerzos modernizadores, pero más modestos que en la etapa previa (International Institute for Strategic Studies [IISS], 2019, 195).

2.3. Libia

En 2011 Libia y el final de Gadafi atrajeron la atención internacional, y en el debate en el Consejo de Seguridad sobre una posible intervención militar internacional, Rusia optó por la abstención. Rusia y Libia habían estrechado sus relaciones desde la llegada de Putin al poder y la presencia de efectivos occidentales ponía en riesgo la cercanía entre Moscú y el Gobierno que se fuese a constituir. En términos geoestratégicos Libia es

⁵ El 14 de octubre de 2008 se aprobó el documento: Perspectivas de futuro de la Federación Rusa y de las Fuerzas Armadas y las prioridades para su creación para el periodo 2009-2020.

valiosa para Rusia. No solo por su riqueza en hidrocarburos, sino también por ser un puerto mediterráneo que facilita el tránsito de su Armada por la región al sur de Europa y la entrada de Rusia al área subsahariana.

La rivalidad con Washington encuentra también expresión aquí. Mientras que Moscú respalda a Khalifa Haftar y al Gobierno de Tobruk, Estados Unidos apoya el Gobierno de Unidad Nacional reconocido internacionalmente. La crisis libia ha servido a Moscú como ejemplo recurrente de intromisión de las potencias occidentales y de la OTAN en los asuntos internos de otros Estados, al tiempo que Rusia es acusado de apoyar militarmente a Haftar ignorando el embargo impuesto. Las empresas y los vínculos políticos y militares de Rusia con Libia se beneficiarían notablemente de la estabilidad y seguridad en el país. La firma del alto el fuego en agosto quizá abra la puerta a la implementación de nuevas dinámicas entre los distintos actores.

2.4. Ucrania

En 2013 el presidente ucraniano Víktor Yanukóvich rechazó el acuerdo de asociación con la UE⁶. Las protestas ciudadanas que siguieron a esta decisión, sumadas a las ya existentes denuncias de corrupción y falta de transparencia forzaron la salida del presidente, afín a Moscú. La sustitución de Yanukovich por un Gobierno proeuropeo y el acercamiento a la UE alertaban a Moscú del riesgo de perder influencia (política, económica y energética) y el control exclusivo ruso de Sebastopol⁷, puerto estratégico para la flota del mar Negro y el acceso al Mediterráneo. En palabras de Putin, «significaría que la flota de la OTAN estaría [...] en esa ciudad, símbolo de la gloria militar rusa, ejerciendo una amenaza, no ficticia sino perfectamente real, para todo el sur de Rusia» (2014).

Moscú consiguió revelar la falta de unidad en el grupo europeo ante la solución del conflicto, sorprendió a la OTAN y a la UE tanto por la decisión de intervenir militarmente, como por la forma y las tácticas implementadas. Valery Gerasimov⁸ afirmaba en 2013⁹: «Las “reglas de la guerra” han cambiado. El papel de los medios no

⁶ La Cumbre de Vilna de 2013 preveía la firma del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE.

⁷ En 2010 Moscú y Kiev firmaron una prórroga hasta 2047 del uso de este puerto como base de la flota rusa del mar Negro.

⁸ Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y Primer Viceministro de Defensa.

⁹ El artículo original se publicó en lengua rusa en *Military-Industrial Kurier* en 27 de febrero de 2013. En esta comunicación se ha utilizado la traducción al inglés de Robert Coalson publicada en 2016 en *Military Review*.

militares para conseguir objetivos políticos y estratégicos se ha incrementado y, en muchos casos, ha superado al poder de la fuerza en términos de efectividad» (2016).

Rusia optó por una respuesta híbrida a la crisis abierta en Ucrania. El pensamiento militar ruso describía la guerra híbrida como una táctica que Occidente había utilizado contra Rusia (Thomas, 2016, 4). La amenaza híbrida incluye el uso de capacidades convencionales, tácticas y formaciones irregulares, violencia indiscriminada y coerción y desorden criminal (Hoffman, 2007, 14). En Ucrania se buscó fomentar las divisiones, desestabilizar e intimidar a la población mediante operaciones de inteligencia, de información, desinformación y ciberataques. Junto con el despliegue de las fuerzas rusas convencionales en el este de Ucrania, hubo además fuerzas irregulares de voluntarios, que manejaban un arsenal más propio de ejércitos convencionales, incluyendo tecnologías de última generación y armas pesadas, lo que sería una novedad en este conflicto (Baqués, 2015, 45). Así, Rusia estuvo en disposición de ejercer presión sobre múltiples ámbitos.

La intervención en Ucrania y la anexión de Crimea el 21 de marzo de 2014 provocaron la imposición de sanciones, principalmente económicas, a Rusia. El Kremlin ha conseguido frenar el avance euroatlántico en este territorio y mantener el conflicto congelado en las regiones de Donetsk y Lugansk, esperando un momento idóneo para optimizar el resultado de las conversaciones con Kiev.

2.7. Siria

El interés por Oriente Medio y la relación bilateral con el régimen de Assad experimentaron un impulso con Putin. En 2015, el Gobierno de Damasco solicitó la intervención rusa en el conflicto sirio, un escenario de guerra civil con una compleja red de participantes e intereses, al que se sumaba la presencia de enclaves y rutas de abastecimiento del Estado Islámico en territorio sirio. Con la intervención militar, el Kremlin consiguió varios objetivos: garantizar la continuidad de un gobierno aliado; asentar sus bases aérea (Hmeymin en Latakia) y naval (en Tartus) en Siria; disponer de un escenario de pruebas de los progresos en las fuerzas rusas; aventajar a Estados Unidos ocupando el vacío dejado en la región; eliminar la amenaza terrorista; mostrar la capacidad de actuación de las fuerzas rusas en un enfrentamiento; y le ha permitido presentarse como un actor pragmático, no ideológico, fiable, capacitado para apoyar a los gobiernos regionales con medios diplomáticos y militares (Trenin, 2016, 4).

Acorde a la visión sistémica de su política exterior, los objetivos que Moscú ha perseguido en los escenarios donde ha actuado estos años son de naturaleza diversa, pero siempre interrelacionados. Las formas y medios utilizados responden a la adaptación al caso y al tiempo. En veinte años desde el desembarco de Putin, Rusia ha ampliado su área de actuación: «[...] hay regiones en las que Rusia tiene intereses privilegiados [...] Los países en nuestras fronteras son prioridad, por supuesto, pero nuestras prioridades no acaban ahí.» (Medvedev, 2008). Para la expansión más allá de la que considera su zona de influencia natural (con la que comparte vínculos históricos y culturales), es fundamental el papel del mar Mediterráneo como canal de comunicación entre localizaciones estratégicas para el Kremlin. El Mediterráneo oriental fue escenario, en septiembre de 2018, de maniobras militares a gran escala con la participación de la Armada y la Fuerza Aérea, que alertaron a las potencias atlánticas del avance de posiciones de las fuerzas rusas.

3. PLANIFICACIÓN VIGENTE

Los documentos estratégicos vigentes actualmente son:

- Doctrina Militar, 25 de diciembre de 2014
- Concepto de Política Exterior, 30 de noviembre de 2016
- Estrategia de Seguridad Nacional, 31 de diciembre de 2015

El Consejo de Seguridad de la Federación prepara el borrador de la Estrategia de Seguridad¹⁰ y se espera también la actualización de la Doctrina Militar. En cuanto al Concepto de Política Exterior, sería de esperar una revisión coordinada en contenido y tiempos con la publicación de la Doctrina Militar y la Estrategia de Seguridad.

3.1. El mundo, Rusia y objetivos

No ha habido grandes cambios en el contenido de la estrategia de la Federación que indiquen un cambio de dirección, más bien se ha producido una consolidación de todo lo presentado al comienzo del ciclo liderado por Putin. Es necesario tener en consideración que uno de los cambios vividos en el sistema internacional ha sido la propia irrupción de la Rusia de Putin, reivindicando un papel relevante.

¹⁰Véase comunicado del Consejo de Seguridad sobre la preparación del borrador de la estrategia de seguridad, en idioma original, disponible <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2722/>

Pese a los cambios en el sistema internacional durante estas dos décadas, no existen grandes diferencias en las líneas directoras de la política exterior y de la planificación estratégica de Rusia desde el comienzo de su definición y establecimiento. Tampoco ha variado la importancia dada a los valores y creencias tradicionales rusos y al patriotismo como masa de unión de Rusia y sus ciudadanos. Los cambios que aparecen son respuesta a la propia evolución del sistema internacional, del entorno estratégico y de la progresiva consolidación de la posición rusa. Entre los intereses estratégicos a largo plazo, la mayor parte se mantienen en las sucesivas actualizaciones, en varios ámbitos como defensa, orden interno, soberanía, estándares sociales y económicos o salud pública.

Rusia continúa creciendo territorialmente. Para delimitar su frontera estatal (terrestre y marítima), especialmente en la región ártica, se propone redoblar los esfuerzos para concluir los procedimientos legales internacionales en marcha. Rusia se juega en el Ártico ventajas en campos como energías, defensa, economía, posicionamiento, imagen y comunicaciones. El establecimiento formal de los límites dentro de los que Rusia pueda ejercer sus derechos soberanos y su jurisdicción servirá de apoyo a sus intereses y objetivos nacionales, en especial en los ámbitos económicos, energéticos y de seguridad. Una vez ampliados los espacios de acción rusa, se hace necesario garantizar la conexión y el acceso a ellos y entre ellos. Por lo que las rutas marítimas del Ártico y Mediterráneo adquieren relevancia y se refuerzan.

Las denuncias hechas en los documentos pueden servir como indicador sobre el contenido de futuras actualizaciones. Así, el Concepto de Seguridad de 2015 acusa a Estados Unidos y sus aliados de implementar una política de contención contra Rusia mediante presiones políticas, económicas, militares y de información. Moscú identifica esa presión en distintas formas e intensidades en todos los espacios estratégicos en los que está presente, tales como Oriente Medio, norte de África o América Latina.

3.2. Desafíos y amenazas

En los documentos se identifican amenazas internas y externas, cada vez más variadas, numerosas y probables, que crecen en paralelo al avance de posiciones y a la relevancia internacional que ha ido ganando Moscú. Para responder a aquellas, en 2014 se creó, a iniciativa de Putin, el Centro Nacional de Gestión de Defensa¹¹. Este organismo ejerce

¹¹ Sobre el Centro Nacional de Gestión de Defensa véase la entrevista a Andrei Kartapolov (jefe de la Administración General Militar y Política de las fuerzas Armadas), en idioma original, disponible en <https://rg.ru/2014/10/27/kartapolov.html>

como centro de monitorización de la situación mundial, canalizando toda la información política, militar y de diversa índole que afecte a la seguridad de Estado. El Centro también se ocupa de la Industria de defensa, controlando todas las etapas, desde la formalización del contrato estatal hasta la entrega del material. La capacidad tecnológica del Centro le permite simular situaciones de crisis no solo en la zona fronteriza, sino también en cualquier parte del mundo. La determinación y ambición rusas han tenido su fruto y Rusia está despuntando y demostrando determinación y eficacia en el dominio cibernético (Pardo de Santayana, 2020, 13).

La amenaza occidental sigue vigente y acentuada y toma forma en la frontera báltica donde la OTAN y Rusia mantienen la tensión de forma relativamente contenida. El despliegue de la infraestructura militar de la Alianza en la línea fronteriza de Rusia, así como sus actividades y ejercicios, es uno de los principales riesgos militares exteriores. Aunque un enfrentamiento directo sigue sin ser recogido como un hecho probable, se evita descartar completamente la amenaza de que tal confrontación estalle, ya que los riesgos militares están aumentando. A finales de 2019, Gerasimov declaraba que las acciones, ejercicios y preparación de la Alianza incrementan el nivel de tensión e inseguridad en la línea de contacto con Rusia, apuntando a la preparación de un conflicto a gran escala (Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia, 2019). El espíritu a la defensiva que imprime el carácter ruso y su traducción en una estrategia de defensa activa siguen presentes a las puertas de la actualización de las estrategias.

3.3. Formas y medios

Como uno de los elementos de la concepción sistémica de la política exterior y la seguridad, la investigación científica en torno a la guerra tiene una importancia capital. Los conflictos y su participación en ellos son, no solo una forma de alcanzar objetivos estratégicos, sino que también son escenario de pruebas para retroalimentar el progreso teórico-práctico de la defensa y de la industria militar rusas. «El proceso de pensamiento ruso es una mezcla compleja de visión, engaño, disuasión, poder indiscutido, pensamiento innovador, preparación y el desarrollo de realidades alternativas» (Thomas, 2019, 1-3).

El papel de la fuerza en las relaciones internacionales, lejos de desvanecerse, cobra más relevancia a juicio de Moscú. Esto se pone de manifiesto en el despliegue militar occidental entorno al territorio ruso, que justificaría, a su vez, la militarización defensiva y la mejora de las capacidades militares y de información de la Federación. La disuasión

estratégica mencionada en la Estrategia de Seguridad es un concepto holístico que prevé la integración de medidas militares y no militares para moldear la toma de decisiones del adversario (Kofman y Fink, 2020, 15).

4. PLANIFICACIÓN FUTURA

El mundo se enfrenta al desafío de cómo resolver las crisis urgentes en zonas distantes del globo. Para ello, Rusia deberá combinar los desafíos a la seguridad y los cambios en el entorno para captar las tendencias en un orden internacional aun en transformación. En el marco actual hay varias cuestiones que pueden condicionar el contenido de la planificación estratégica del Kremlin para los próximos años:

- Las victorias estratégicas que ha ido logrando Rusia han hecho que gane confianza en sí misma como potencia global. Esto se ha reflejado en el lenguaje y en los términos usados en las sucesivas actualizaciones de los documentos estratégicos, en las declaraciones de los líderes políticos y militares, así como en el posicionamiento del Kremlin y en su disposición para actuar ante potenciales escenarios de crisis de diversa índole. La OTAN y Estados Unidos son los receptores de los términos más duros. La competición entre Rusia y Occidente, lejos de acabarse o congelarse, seguirá vigente y activa, ya que se ha convertido en un eje esencial del proceso de reposicionamiento de Rusia como potencia global. El capítulo más reciente de la competición es el caso Navalni que ha elevado las tensiones entre la OTAN, la UE y Rusia.
- El final del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF en sus siglas en inglés) y las dudas sobre la extensión del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (*New START*), que expira en 2021, abre una nueva era sin las limitaciones nucleares a las grandes potencias y con una carrera de armamento en el horizonte. Rusia está decidida al mantenimiento de su capacidad de disuasión nuclear en unos niveles óptimos y útiles. Si bien apuesta por la extensión del *New START*, parece que parte de su actividad armamentística el pasado año se ha hecho sobrepasando alguno de los límites que impone el tratado (IISS, 2020, 166). De hecho, todo indica que la carrera de armamento empezó hace tiempo tanto en Rusia como en Estados Unidos.
- Gerasimov acusaba a Estados Unidos de haber llevado a cabo acciones agresivas, comparando los casos pasados de Iraq, Libia o Ucrania, con la actuación actual norteamericana en Venezuela (Gerasimov, 2019). Los Estados del *Near Abroad*, Oriente Medio o África también ocuparán espacio en las actualizaciones. Con el

acceso directo al mar Mediterráneo garantizado, el Kremlin necesita avanzar consolidando su presencia tanto en áreas de paso como en localizaciones prioritarias para sus intereses.

- Ante la Academia de las Ciencias Militares, Gerasimov afirmaba la importancia de la investigación (conectada a la práctica) acerca de la naturaleza de los conflictos militares de cara a desarrollar un sistema de formas y métodos de actuación militar y no militar que, a su vez, indiquen el enfoque para el desarrollo de sistemas de armas y equipo militar. Reconoció además cómo la ciencia militar rusa ha sido capaz de identificar problemas en las etapas tempranas y de encontrar soluciones para resolverlos de manera ágil (Gerasimov, 2019).
- El concepto de estrategia de acción limitada, introducido por Gerasimov, hace referencia a lo llevado a cabo por las fuerzas rusas en Siria, experiencia que podría servir como guía para futuras decisiones sobre defensa (McDermott, 2019, 4).
- La evolución de la situación en Bielorrusia, aliado estratégico del Kremlin, puede ser determinante. El resultado de las presidenciales de agosto en Bielorrusia en las que Lukashenko ganó con un 80 por ciento de apoyo, generó serias dudas sobre la limpieza del proceso y ha desembocado en protestas ciudadanas y actuaciones de represión por parte de las fuerzas de seguridad del país. En esta nueva crisis Putin ha asumido el papel de intermediario con la UE.

Si bien hay paralelismos con Ucrania en 2014, también aparecen diferencias que separan las dos crisis. Las dos exrepúblicas soviéticas se encuentran en la frontera entre Occidente y Rusia y con un dirigente próximo a Moscú. En ambos casos se acusa a fuerzas externas de intromisión en los asuntos internos, argumento que se convierte en el eje central de la narrativa del Kremlin especialmente en torno al *Near Abroad*.

Lukashenko ha solicitado apoyo al Kremlin, que ha mostrado disponibilidad a prestar su asistencia dentro del marco establecido en el Estado de la Unión¹² y en la Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva (CSTO en sus siglas en inglés)¹³. El respaldo ruso ha ido un paso más allá y Putin ha anunciado la movilización de fuerzas especiales, que se enviarían en caso de que se excediese el marco legislativo

¹² El Estado de la Unión es una entidad supranacional creada por Rusia y Bielorrusia el 23 de mayo de 1997.

¹³ Organización formada por Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán

vigente. Actualmente conviene reevaluar el balance de costes y beneficios de determinadas acciones de intervención. La posibilidad de integración de ambos países que permite el Estado de la Unión¹⁴ puede resultar en otra innovación de la Federación para conservar su proyección sobre los Estados vecinos. Resolver una crisis política interna bielorrusa con un procedimiento político de integración (más o menos ambicioso) sin necesidad de desplegar efectivos fuera de su territorio, sería un avance de posiciones en términos estratégicos que obliga a Occidente a un nuevo reposicionamiento.

- Las actividades del Centro Nacional de Gestión de la Defensa en el ámbito de la información, la tecnología y las comunicaciones son buena prueba de que el interés por esta área se mantiene desde el año 2000 y que ocupará un espacio destacado en las actualizaciones de los documentos.

CONCLUSIONES

- Rusia ha redefinido su política exterior y ha reconstruido su identidad en el exterior de la mano del liderazgo de Putin. Cada una de las actuaciones decididas por el Kremlin son parte de un programa estratégico-político de largo recorrido que siguen la misma lógica de la búsqueda de la eficacia de sus acciones, la adaptación al escenario y al entorno estratégico, el pragmatismo y la concentración en alcanzar los objetivos establecidos.
- Hay amplias muestras de coherencia entre las acciones emprendidas por la Federación y el contenido de los documentos y las declaraciones de los líderes políticos y militares rusos. También se identifica coherencia temporal y continuidad en los intereses y objetivos nacionales y en las prioridades estratégicas. Las modificaciones recaen principalmente en el campo de amenazas y riesgos percibidos por el Kremlin, que tienen mayor grado de dependencia del entorno. Por otro lado, las respuestas planteadas tratan de optimizar resultados sin alejarse de los objetivos y las prioridades establecidos en el año 2000.
- No es probable, aun con los condicionantes económicos que tenga que afrontar Rusia en los próximos años, que el desarrollo de la industria militar se frene. Por un lado, por ser un medio para contribuir a garantizar la seguridad nacional. Por otro, el

¹⁴ Miembros del Gobierno ruso han visitado en septiembre al presidente Lukashenko para tratar las posibilidades de retomar el proceso de integración, aplazado a comienzos de 2020.

establecimiento y consolidación de relaciones comerciales en torno al ámbito de defensa es una de las herramientas utilizadas para establecer vínculos con Estados de interés para el Kremlin, además de consolidar la imagen de potencia.

- Una flaqueza de Rusia es su economía, dependiente y agravada por las sanciones económicas y las consecuencias de la crisis sanitaria mundial. La capacidad económica del país y la estrategia que decida el Kremlin sobre desarrollo socioeconómico será determinante para el grado de progreso de sus proyectos. También será determinante la situación del país y el grado de aceptación interna ante las consecuencias para el bienestar ciudadano del hecho de destinar fondos a unas políticas exterior y militar activas y expansionistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAQUÉS, J. (2015). El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias? *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1, 1, 41-60, <http://dx.doi.org/10.18847/1.1.3>
- CALDUCH, R. (2010). Las relaciones de Rusia con la Unión Europea y Estados Unidos, *Influencia de la nueva Rusia en el actual Sistema de Seguridad*. CESEDEN, 113, 151-179
- GERASIMOV, V. (2016). The Value of Science is in the Foresight. New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations, *Military Review*, January-February 23-29. Recuperado de https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art008.pdf
- HOFFMAN, F. (2007). *Conflict in the 21st Century. The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 35-36. Recuperado de https://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
- PARDO DE SANTAYANA, J. (2020). El desencuentro con Rusia y las claves de su estrategia militar. Documento de Análisis *IEEE* 22/2020, 1-15. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA22_2020JOSPAR_Rusia militar.pdf
- THOMAS, T.L. (2016). Thinking like a Russian officer: Basic factors and contemporary thinking on the nature of war. *The Foreign Military Studies Office*.
- THOMAS, T.L. (2019). Russian Military Thought: Concepts and Elements. *MITRE Corporation*. Recuperado de <https://www.mitre.org/sites/default/files/publications/pr-19-1004-russian-military-thought-concepts-elements.pdf>
- TRENIN, D. (2016). Russia in the Middle East: Moscow's Objectives, priorities, and policy drivers, Task Force on U.S. Policy Toward Russia, Ukraine, and Eurasia project, *Carnegie Moscow Center*. Recuperado de <http://carnegie.ru/2016/04/05/russia-in-middle-east-moscow-s-objectives-priorities-and-policy-drivers/iwni>

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- GERASIMOV, V. (2019, marzo). Vectores para el desarrollo de la estrategia militar, Academia de Ciencias Militares. Recuperado de <http://redstar.ru/vektory-razvitiya-voennoj-strategii/?print=print>

- IISS (2019). Chapter four: Russia and Eurasia, *The Military Balance*, 119:1, 166-221, <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2019.1561031>
- IISS (2020). Chapter five: Russia and Eurasia, *The Military Balance*, 120:1, 166-219, <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2020.1707966>
- KOFMAN, M., FINK, A. (2020). Escalation management and nuclear employment in Russian military strategy, *War on the Rocks*. Recuperado de <https://warontherocks.com/2020/06/escalation-management-and-nuclear-employment-in-russian-military-strategy/>
- MCDERMOTT, R. (2019). Gerasimov Unveils Russia's 'Strategy of Limited Actions', Eurasia Daily Monitor, *The Jamestown Foundation*, 16, 31. Recuperado de <https://jamestown.org/program/gerasimov-unveils-russias-strategy-of-limited-actions/>
- MINISTERIO DE DEFENSA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (1999). Borrador de la Doctrina Militar de la federación de Rusia.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (2019). Chief of the General Staff of the Russian Armed Forces - First Deputy Minister of Defense General of the Army Valery Gerasimov meets with representatives of the military diplomatic corps accredited in Russia. Recuperado de http://es.mil.ru/es/news_page/country/more.htm?id=12267331@egNews
- MEDVÉDEV, D. (2008, agosto). Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossia, NTV. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/48301>
- MEDVÉDEV, D. (2010, marzo). Expanded meeting of the Defense Ministry Board. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/7039>
- PRESIDENCIA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (2000). Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia.
- PRESIDENCIA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (2000). Concepto de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia.
- PRESIDENCIA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (2000). Doctrina Militar de la Federación de Rusia.
- PRESIDENCIA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (2014). Doctrina Militar de la Federación de Rusia.
- PRESIDENCIA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (2015). Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia.
- PRESIDENCIA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA (2016). Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia.
- PUTIN, V. (1999). Russia at the turn of the millennium. Recuperado de <https://pages.uoregon.edu/kimball/Putin.htm>
- PUTIN, V. (2000, julio). Putin's Annual Address. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21480>
- PUTIN, V. (2007, febrero). Speech and the following discussion at the Munich Conference on Security Policy. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

EL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: DEL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN A SU DIFÍCIL REGULACIÓN. A PROPÓSITO DEL CASO DE LA INTERVENCIÓN EN LIBIA

THE USE OF FORCE IN INTERNATIONAL RELATIONS: FROM THE PROHIBITION PRINCIPLE TO ITS DIFFICULT REGULATION. ON THE PURPOSE OF THE CASE OF THE INTERVENTION IN LIBYA

Joaquín Garro Domeño¹

5 de septiembre de 2020

RESUMEN

Este trabajo analiza el marco teórico de la guerra como fenómeno político y social, especialmente, los aspectos más destacados de la teoría de la guerra justa y sus implicaciones para la doctrina "iusnaturalista" (*ius in bello* y *ius ad bellum*) que ha dado lugar a partir de finales del siglo XX, a la justificación de las intervenciones humanitarias, así como su relación ulterior con el principio de la "responsabilidad de proteger". Se exponen los principales planteamientos doctrinales acerca del fenómeno de la guerra desde la antigua Grecia hasta nuestros días y se extraen unas conclusiones acerca de su aplicación con motivo la intervención armada en Libia en el año 2011.

PALABRAS CLAVE: Guerra justa, responsabilidad de proteger, Libia.

ABSTRACT

This work analyses the theoretical framework of the war cone political and social phenomenon, especially the highlights of the theory of just warfare and its implications for the "iusnaturalist" doctrine (*ius in bello* and *ius ad bellum*) that has given rise since the end of the twentieth century, to the justification of humanitarian interventions, as well as its subsequent relationship with the principle of "responsibility to protect". It sets out the main doctrinal approaches to the

¹ Ingeniero industrial por la Universidad del País Vasco. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED. Máster en Dirección de Empresas Constructoras Inmobiliarias, UCM. Máster en Paz y Seguridad y Defensa por el IUGM de la UNED.

Industrial engineer at the University of the Basque Country. Degree in Political Science and Sociology, UNED. Master's Degree in Real Estate Construction Companies Management, UCM. Master's Degree in Peace and Security and Defense, IUGM-UNED.

phenomenon of war from ancient Greece to the present day and draws conclusions about its implementation on the occasion of armed intervention in Libya in 2011.

KEYWORDS: Fair war, responsibility to protect, Libya.

1. INTRODUCCIÓN

La comunicación que presentamos está basada en las consideraciones previas de nuestra tesis doctoral, cuyo objeto de estudio es el análisis de la intervención militar armada en Libia, el 20 de mayo de 2011, alegando “razones humanitarias” y sus implicaciones para la teoría iusinternacionalista de la guerra justa y, finalmente, para el discutido principio de la “Responsabilidad de proteger” (RdP). Nuestra hipótesis de partida es que la intervención en Libia no estaba justificada solo por imperativo moral de poner fin a una crisis humanitaria, sino también por causas de interés nacional como el riesgo de tener en las fronteras de Europa un estado inestable.

Para verificar dicha hipótesis, realizaremos previamente un análisis de la evolución doctrinal de la tradición teórica de la “Guerra Justa”, entendiendo las intervenciones humanitarias como un tipo de guerra. La tradición de la guerra justa es inherentemente compleja. Su teoría ha vuelto y ha adquirido más relevancia si cabe a raíz de, la decisión de las Naciones Unidas de aprobar y poner en práctica la “Responsabilidad de Proteger”.

En la actualidad, cuando nos referimos a las guerras, rápidamente añadimos la palabra “justa e injusta”, dando a entender que, a pesar de lo atroz que resulte el vocablo, puede suavizarse el mismo si se le añade “justa” o darle más carácter de gravedad si esa guerra es “injusta”.

A través de los siglos y de innumerables guerras, el mundo sigue preguntándose el por qué hay guerras y si realmente estas pueden llegar a ser justas. Desde Tucídides, Platón o Aristóteles pasando por Cicerón, San Ambrosio, San Agustín y Santo Tomás hasta llegar a los verdaderos padres de la teoría de la guerra justa, tales como Francisco de Vitoria, Hugo Grocio, o Francisco Suárez, finalizando con eruditos contemporáneos como Yves de la Brière, Alex J. Bellamy, Carl Schmitt, y Michael Walzer, se estudia la tan complicada y debatida teoría.

Han resultado de gran utilidad los libros: *Guerras justas e injustas* y *Reflexiones sobre la guerra* de Michael Walzer, *La teoría de la guerra justa* de Josep Baqués Quesada, *Guerras Justas* de Alex J. Bellamy, *De Vitoria a Libia* de Encarnación Fernández, *La Responsabilidad de Proteger* y *la intervención de la ONU en Libia* de Cecilia Añaños.

Asimismo, nos ha sido también de gran utilidad la tesis de Luis Sánchez Ortiz (2011) *¿Legitimidad de la guerra? Una revisión de la teoría de la guerra justa*.

Este capítulo acabar diciendo que trae a colación muchos momentos de la tradición de la guerra justa como algo de gran utilidad para el desarrollo posterior de la tesis del que forma parte.

2. LA GUERRA COMO REALIDAD POLÍTICO-SOCIAL

¿Qué es la guerra? Existen varias definiciones de guerra a lo largo de la historia, Michel Walzer la ha definido como un mundo aparte, un mundo en el que está en juego la propia vida, en el que la naturaleza humana se ve reducida a sus formas más elementales, en donde prevalecen el interés propio y la necesidad (Walzer, 2001, 29).

Einstein la definiría como: una totalidad (*Verhängnis*) cada vez más apremiante e insoportable justamente a causa del progreso de la técnica (...) y no hay razón para la guerra y sin embargo siempre regresa (Einstein y Freud, 2001, 8).

Hay que decir que hoy en día cuando se habla de una guerra rápidamente añadiremos la palabra “justa e injusta” dando a entender que a pesar de lo atroz que resulte escuchar el vocablo puede, suavizarse el mismo si se le añade “justa” o darle más carácter de gravedad si esa guerra la denominamos “injusta”.

La profesora Mary Kaldor, señala que aunque la mayoría de las nuevas guerras son locales, tienen numerosas repercusiones transnacionales y suponen un despliegue de actores globales de forma que en ellas las distinciones entre lo interno y lo externo, entre agresión y represión o incluso entre lo local y lo global, quedan desdibujadas y ha de tratarse en un contexto zonal (Kaldor, *ápu*d Fernández, 2013, 10).

3. EVOLUCIÓN TEÓRICA Y DOCTRINAL

Desde Tucídides, Platón o Aristóteles, pasando por Cicerón, San Ambrosio, San Agustín o Graciano y Santo Tomas de Aquino hasta llegar a los verdaderos padres de la teoría de la guerra justa, tales como Francisco de Vitoria, Francisco Suárez y Hugo Grocio, y finalizando con eruditos contemporáneos en la materia como Yves de la Brière, han dado muestras y reflexiones acerca de si las guerras podían ser justas y en qué condiciones.

La comunidad internacional no solo se ha conmovido ante ciertas atrocidades cometidas por algunos Estados, tanto en tiempos de paz como de guerra, sino que en alguno de los casos se

llegó a intervenir a pesar de que dicha comunidad internacional no contaba con un sistema institucionalizado en relación con el uso de la fuerza. Estas intervenciones denominadas ya en esa época de derecho internacional clásico como “humanitarios” o por “causas de humanidad”, se llevaban a cabo por algún o algunos Estados y no planteaban en realidad serios problemas, ya que además no existía una prohibición general del uso de la fuerza. Los países que actuaban a este respecto, lo hacían convencidos de que el derecho internacional les otorgaba este derecho de intervención (Bermejo, López-Jacoiste, 2013, 17-72).

Decir que el concepto de intervención humanitaria, como veremos a lo largo de esta tesis está relacionado con la “responsabilidad de proteger” y que esta suscribe al igual que la intervención humanitaria y la doctrina del *bellum iustum* que se remonta a San Agustín (Añaños, 2012, 30-31).

Para la profesora Cecilia Añaños, la R2P (por sus siglas en inglés *responsability of protection*) es el nombre artificial que se ha dado a la antigua doctrina de la “guerra justa” (Añaños, 2012, 30-31).

En su libro de “Vitoria a Libia” la profesora Encarnación Fernández dice que resulta más adecuado hablar de la “tradición” de guerra justa y no simplemente de teoría de la guerra justa, pues el término tradición expresa mejor la larga trayectoria histórica y la pluralidad y diversidad internas de esta corriente de pensamiento (Fernández, 2013, 34).

La tradición, teoría o doctrina de la guerra justa, supone que hay guerras justas e injustas y propone las condiciones jurídico-morales para dos tipos de conductas, por un lado la licitud del recurso mismo a la guerra el *ius ad bellum* que señala cuando es lícito emprender o participar en una guerra, el *ius in bello* que nos señala la conducta a observar durante la guerra (Ruiz, 2004, 59-72).

Si no se establecen limitaciones éticas ni legales a la decisión de iniciar una guerra (*ius ad bellum*) y la manera de conducirla (*ius in bello*) estamos entonces ante el uso de la fuerza bruta (Bellamy, 2009, 21).

El *iusnaturalismo* considera que la guerra para ser válida debe ser justa. Pero para el positivismo basta con que sea legítima: el juicio sobre lo que es justo o injusto es un juicio de valor, el juicio sobre lo que es o no es jurídico es un juicio de hecho y en cuanto a tal supone una justificación ética (Bobbio, *apud* Aznar-Fdez Montesinos 2013, 1-10).

3.1. La guerra en la antigua Grecia

Tucídides en sus crónicas de las guerras del Peloponeso deja claro con brutal simplicidad que tras la guerra prevalece la razón de la fuerza y que las relaciones entre los Estados, la justicia y los principios son poco relevantes y solo tiene importancia la voluntad de los poderosos. Los fuertes hacen lo que tienen poder para hacer y el débil acepta lo que tiene que aceptar (Caneiro, 2002, 35). Aquí ya se empiezan a vislumbrar aspectos que luego quedarán reflejados en la R2P con el devenir del tiempo.

Platón en su obra *La República* no habla de una serie de restricciones sobre la conducta de la guerra como no quemar viviendas y matar solo a los adversarios, así como respetar a las mujeres y a los niños (Platón, ápuđ Bellamy, 2009, 44).

A través de esta consideración, Platón ya, deja vislumbrar el que en la guerra se debe observar una cierta conducta ética, prelude de lo que luego llamaremos *ius in bello*, el derecho a observar en el transcurso de la guerra lejos de la máxima de que en la guerra todo vale. Platón denota un amplio sentido común basado en el Derecho natural y que en las guerras actuales no se aplica.

Aristóteles sostenía que la justicia dependía de las relaciones humanas y llegó a utilizar el término guerra justa y como hemos visto señalaba cinco pretextos para declarar la guerra de manera legítima: en autodefensa, para vengarse de quienes no hubieran perjudicado, para ayudar a los aliados y para mantener la autoridad sobre quienes eran incapaces de gobernarse a sí mismos (Aristóteles, ápuđ Bellamy, 2009, 45).

3.2. Cicerón

Sobre el año 45 a.C, Cicerón escribió la famosa obra *Sobre los deberes* y en ella citaba que había dos maneras de resolver una disputa mediante la discusión o debate o por el uso de la física y llegaba a la siguiente conclusión:

Porque habiendo dos medios para poner fin a una contienda, la negociación y la fuerza, el primero es propio de hombres y el segundo de las bestias; habrá que recurrir a este último cuando no sea posible usar el primero. La razón de emprender una guerra es el deseo de vivir en paz, seguro; pero conseguida una victoria, hay que respetar las vidas de los enemigos que no fueran crueles ni salvajes (Cicerón, 1989, 20-21).

En este párrafo ya nos habla Cicerón de que la guerra se debería declarar como último recurso y se adelanta veinte siglos a los Convenios de Ginebra destacando el *ius in bello*. De Cicerón se desprende la ausencia del *et hos belicista* y que la legitimidad de la causa constituye en él la parte medular de una doctrina sobre la guerra justa. (Kakariekka, 1981, 7-29).

3.3. San Ambrosio

San Ambrosio, formuló una idea que posteriormente desarrollaría San Agustín y que puede resultar relevante para la reflexión sobre la intervención de humanidad. Se trata de la tesis según la cual las enseñanzas del cristianismo prohibirían que un individuo diese muerte a otro en defensa propia, sin embargo la violencia puede estar justificada e incluso ser exigible para proteger a otros de un daño (Bellamy, ápod Fernández, 2013, 35).

Esta idea de Ambrosio podría contener una primera y quizá todavía imperfecta intuición de la R2P actual.

3.4. San Agustín

San Agustín aplica a los problemas de la autodefensa y de la guerra la misma línea argumental de Ambrosio de Milán. Parte de que para el cristiano es mejor sufrir daño que causar daño a otro. De ahí que rechace la legitimidad de la defensa propia. En su escrito sobre “El libre albedrío” mantiene una posición inequívocamente pacifista cuando solo está en juego la vida del individuo (San Agustín, ápod Fernández, 2013, 35).

San Agustín alude a Cicerón y menciona el libro tercero de la *República* de Platón y de donde extrae la siguiente: Cualquier Estado rectamente ordenado no debe emprender guerra alguna si no es en defensa de sus pactos o de su supervivencia (San Agustín, 1978, 859).

Una guerra puede ser justa en el *ad bellum* y luego resultar injusta en la forma en que se desarrolla el *ius in bello* y viceversa, algo que Agustín refleja en su obra la Cuidad de Dios y donde se vislumbra la posibilidad apuntada (Ortiz, 2011, 78).

En él se destaca que el solo objeto legítimo es la paz. La guerra puede sin embargo, llegar a ser necesaria para restablecer e imponer la paz injustamente violada. La guerra para él es por otra parte, un desorden de tal gravedad que se es culpable por recurrir a ella cuando el objeto legítimo puede ser honestamente alcanzado por otros medios que no sean los sangrientos (De la Brière, 1944, 33).

3.5. Graciano

Comenzar diciendo que la ley canónica comenzó a tomar forma como un cuerpo de leyes más coherente en el siglo XII. En su obra más significativa escrita en el año 1140 “El Decretum” caben destacar cuatro cuestiones significativas:

- ¿Es pecado hacer la guerra?

- ¿Cuándo será justa la guerra?
- ¿Se deben rechazar por medio de las armas una injusticia cometida hacia los aliados?
- ¿Deben realizarse actos de vindicta o parece decir, castigarse al culpable?

Graciano contesta a las cuatro cuestiones y llega a conclusiones fundadas en las teorías de San Agustín como las de que no es siempre y necesariamente pecado hacer la guerra. Todo dependerá de los motivos y de las condiciones de cada guerra (De la Brière, 1944, 41-42).

3.6. Santo Tomás de Aquino

Santo Tomás de Aquino, lleva por rúbrica *de bello*, en su libro Summa Teológica (cuestión 40 del libro 2-2) y su primer artículo se titula *Utrum bellare semper sit peccatum* (si es pecado siempre guerrear). De aquí que la hipótesis de la cual parte el aquinense es que en principio a modo de presunción *iuristantum* (se puede admitir prueba en contra), guerrear no es lícito sino pecado, algo que ya había dejado por sentado San Agustín ocho siglos antes (Baqués, 2007, 52).

A partir de aquí Santo Tomás, intentaría aclarar que guerras podían tener una causa justa y cuáles no. Para responder a la pregunta *utrum bellare semper sit peccatum*, Santo Tomás alude a San Agustín cuando dice: «A nadie hiráis; os baste con vuestro estipendio». A quienes mandó les bastaba su propia paga, no les prohibió la (paga) militar (Santo Tomás, ápod Caneiro, 2002, 41).

Respecto a la guerra justa nos habla de tres condiciones esenciales: autoridad competente, causa justa y recta intención. También el aquinense transmitió en todo momento algo que hoy en día se repite con frecuencia que es el hecho de valorar el tipo de injusticia y calibrar si ante tal afrenta va a ser causa justa el librar una guerra con las consecuencias tan devastadoras que suele acarrear.

El aquinense nos refleja con contundencia la forma de enfocar el *ius in bello* (sin prejuicio de la recta intención antes mencionada) algo básico dentro del Derecho Internacional y que autores de la doctrina de la guerra justa darán suma importancia, tal es el caso de Francisco de Vitoria, o Hugo Grocio, por citar a un católico y a un protestante y que tanto han aportado a la teoría que nos ocupa.

3.7. Francisco de Vitoria

Francisco de Vitoria, diría: En defensa de la patria y de sus derechos individuales es lícito rechazar la fuerza por la fuerza dentro de los límites de la legítima defensa aún con peligro de la vida del agresor (Vitoria, 1989,118).

En su *Relectio de Indis* nos dejaría escrito algo que a lo largo de los años se refleja en la R2P.

Ante el desarrollo de la tesis que actualmente estamos desarrollando y ante la polémica de si se debe derrocar a un tirano, Vitoria nos lleva a hacer una reflexión cuando dice: «Las leyes justas obligan en conciencia y tienen validez aunque hayan sido dictadas por un gobernante o jefe político que se apoderó del reino por la violencia, siempre y cuando el tirano sea tolerado por la comunidad» (Vitoria, 1989, 120).

Esto nos hace reflexionar y preguntarnos cuál es el interés oscuro de la comunidad internacional en derrocar dictadores con la excusa de cambiar de régimen. Difícil respuesta la que plantea el dominico ya que en la mayoría de las intervenciones humanitarias, casi siempre cuestionada y con la excusa de la responsabilidad de proteger se derrocan sistemas políticos quedando después implantando el caos con Estados fallidos, como se ha visto en el caso libio.

Vitoria ya se hace eco del *ius in bello* y dice en su *Relectio de Indis*

Pero el recurso a estas medidas de guerra y de seguridad nunca podrán servir de pretexto para matar, saquear y ocupar las ciudades de los indios (...) y tienen razones más que suficientes para desconfiar de los conquistadores españoles de parte extraña, armados y mucho más poderosos que ellos (Vitoria, 1989, 121).

Se puede decir que el dominico viene a marcar las líneas maestras de la injerencia humanitaria y de la R2P. Al hablar de la intervención o injerencia humanitaria, Vitoria merece ocupar un lugar de honor al hacerse eco ya entonces del concepto de derechos humanos (García, ápod Baqués, 2007, 123).

¿Podrá ser una guerra justa por ambas partes al mismo tiempo? Vitoria al respecto dice que objetivamente puede ser injusta por ambas partes o bien justa por un solo y único lado. Y subjetivamente se puede de buena fe por parte de ambos contendientes creer que cada uno tiene razón (De la Briére, 1944, 53).

3.8. Francisco Suárez

Francisco Suárez, en su teoría sobre la guerra justa ya contempla si se puede o debe darse una guerra humanitaria. El jesuita granadino ya considera que la guerra debe ser el último

recurso algo que ha llegado hasta nuestros días y queda grabado en la memoria de las Naciones Unidas cuando advierte que si hay que actuar en una intervención humanitaria y se haga como último recurso.

Suárez ya nos habla de la protección a los inocentes, algo que con el paso del tiempo recogerían los cuatro tratados de Ginebra y sus protocolos adicionales sobre el Derecho Internacional Humanitario.

Admite la resistencia al tirano e incluso el recurso al tiranicidio en determinados supuestos y con determinados requerimientos y matizaciones.

Con el paso de los años se han dado estas situaciones y que, a través de la R2P, las Naciones Unidas mediante la conveniente resolución aprobada por el Consejo de Seguridad ha ordenado medidas coercitivas incluso la intervención armada en un país, como es el caso libio a fin de acabar con el régimen que gobernaba tiránicamente.

3.9. Hugo Grocio

Hugo Grocio y Pufendorf, incorporaron la teoría de la guerra justa de Vitoria al Derecho Internacional, pero situado el auge del Estado moderno y la aceptación legal y filosófica de la soberanía estatal la situaron en un segundo plano (Walzer, 2004, 27). Siguiendo a Hobbes el monarca tiene derecho a hacer la guerra cuando lo crea conveniente (Hobbes, 1992,15).

La doctrina de la guerra justa fue perdiendo interés a partir de Westfalia, se aceptaba la idea de que un Estado podría iniciar una guerra si pensaba obtener ventaja, calculando únicamente las posibilidades de ganar la guerra (López Barja, 2011, 61-75).

Grocio arguye que solo hay justicia en la guerra si se respetan los preceptos dictados por el *ius ad bellum* y el *ius in bello*. Para él la concepción del *ius ad bellum* parte de que la guerra no es intrínsecamente correcta o incorrecta y que puede ser usada siempre como último recurso para preservar la sociedad (Marulanda, 2013, 26).

Dice Grocio que hay que recurrir a la guerra por necesidad o por verdadera caridad (Grocio, ápod Baqués, 2007, 76), siempre que haya habido injuria.

El derecho internacional acoge para Grocio dos elementos: la ley natural y la ley humana. La primera nos define a un juicio lo que es justo y la segunda determina lo que es legal (Grocio, ápod Bellamy, 2009, 121).

En su obra *De iure belli ac pacis* afirma que es ilícita la persecución a un fin, siempre que el fin que se persigue sea justo y por otra, que ningún acto bélico es justo si carece de una causa justa (Caneiro, 2002, 49).

3.10. Michael Walzer

Walzer publicó un libro a finales de 1977 que se convirtió en un clásico de referencia sobre la teoría de la guerra justa al que tituló *Just and unjust wars* (Guerras justas e injustas).

Durante la Guerra Fría había prevalecido lo que Walzer denomina el “paradigma legalista”, donde había desaparecido la intervención humanitaria prácticamente del panorama internacional ya que el contexto normativo internacional la consideraba ilegal e ilegítima (Ruiz-Giménez, *apud* Fernández, 2013, 81). El paradigma legalista, Walzer lo reduce en seis proposiciones principales:

- a. Existe una sociedad internacional de Estados independientes:
 - i. Esta sociedad tiene una ley que establece los derechos de sus miembros, fundamentalmente los de integridad territorial y soberanía política.
 - ii. Cualquier uso de la fuerza o amenaza contra estos derechos constituye una agresión y es un acto criminal.
 - iii. La agresión justifica la respuesta violenta tanto por la víctima (autodefensa) como por cualquier otro miembro de la sociedad internacional para hacer cumplir la ley.
- b. Como señalaba Vitoria, nada, excepto la agresión puede justificar la guerra:
 - i. Los Estados agresores pueden ser rechazados militarmente y también castigados (Walzer, 2001, 101-102).

A la vista de esto se deduce como comenta la profesora Encarnación Fernández que la tradición de la guerra justa es inherentemente compleja. Por una parte, reconoce la necesidad de hacer frente a la injusticia, pero por otra parte su objetivo es limitar los recursos a la fuerza armada. Una causa, incluso justa, no justificaría una acción militar a menos que se cumplan todos los demás criterios establecidos por la doctrina de la guerra justa (Fernández, 2013, 105).

En “guerras justas e injustas”, Walzer confesó que la necesidad de poner por escrito sus reflexiones sobre la guerra respondía a un gesto de honradez intelectual y dice en la introducción: «Quisiera volver a integrar la noción de la guerra justa en la teoría moral y política» (Walzer, 2001, 21).

Walzer oponiéndose al realismo, rescata de la filosofía clásica las nociones *ius ad bellum* e *ius in bello*, incluso en el año 2004 en su obra *Reflexiones sobre la guerra* insiste en el concepto *ius post bellum*. Negado pues al realismo, la tesis que sostiene es la de que el mundo de la guerra se encuentra radicalmente separado de las categorías éticas.

Al hablar del *ius post bellum* dice que para él está claro que se puede librar una guerra justa y combatirla de forma justa y aun así al terminar la guerra se puede dejar un panorama desolador y confuso (Walzer, 2004, 170). Nos dice que la defensa de los derechos es una razón para luchar, subrayando que esa es la única razón (Walzer, 2004, 114).

La realidad moral de la guerra según Walzer está compuesta de dos partes lo que conlleva a que la guerra sea siempre juzgada dos veces: la primera en relación con las razones que tienen los Estados para entrar en combate, y la segunda en función de los medios con que se lleva a cabo. Walzer en un primer juicio impone un carácter adjetivo, pues indica que una guerra es justa o injusta mientras que el segundo juicio es adverbial, ya que con él determinaremos si la guerra se ha desarrollado justa o injustamente (Arbeláez, 2012, 273-290). Es decir, en este caso aplica la parte adjetiva al *ius ad bellum* y la adverbial al *ius in bello*.

Finalmente decir que Walzer en sus dos libros nos habla de la intervención humanitaria y sugiere que la R2P sería uno de sus apéndices. El intervenir o no, incluso en el caso de una guerra civil brutal de hambruna inducida políticamente, de masacres (...) para Walzer debe generar dudas y ansiedad (Walzer, 2004, 85).

El filósofo de Princeton, anticipándose a la intervención en Libia en 2011 se preguntaba, ante una intervención ¿Y si la solución rápida fracasa y desencadena una guerra civil? El resultado será peor (Walzer, 2004, 90).

4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión decir que la doctrina de la guerra justa a día de hoy parece haber recobrado su sentido y que cada vez más, al analizar las guerras actuales, se pone en tela de juicio si tal guerra es justa o injusta, analizada la misma desde un punto de vista moral y comprobamos como desde los clásicos todos los autores han coincidido en señalar que las guerras podían tener su aprobación si las mismas eran justas.

El *ius ad bellum* ha existido a lo largo de la historia con sus lógicas limitaciones. Pero el derecho a la guerra se encontró con la problemática de la conducción de la guerra, el *ius in bello* de vital importancia y que no siempre por desgracia se ha llevado a cabo.

Es concluyente el que una guerra pueda ser justa cumpliendo el *ius ad bellum* y puede resultar injusta por el incumplimiento del *ius in bello* de donde se desprenda que en una guerra todo vale y que también que sea justa en cuanto al *ius in bello* y sin embargo no haya habido motivo de hacer la guerra, se haya violado el *ius ad bellum*.

El derecho al uso de la fuerza no siempre ha estado vetado, pero el derecho natural de alguna forma prohibía en conciencia. Los distintos autores no dieron sus opiniones al respecto y a partir de Tomás de Aquino se inicia el consenso de que para que se pueda declarar una guerra y por tanto se pueda hablar de *ius ad bellum*, se deben dar las tres condiciones de autoridad competente para declarar la guerra, causa justa y recta intención. A lo largo de la tradición y para que la guerra sea justa se añadieron: último recurso, proporcionalidad y perspectiva razonable de éxito.

Se ha visto la relación entre *ius in bello* y los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales (1949 y 1977). Así mismo se comprueba la relación entre la intervención humanitaria y la responsabilidad de proteger, algo que distintos autores de la doctrina de la guerra justa ya aprobaban 500 años antes de su puesta en marcha.

Resulta como conclusión de mucha relevancia añadido al “*ius ad bellum* y el *ius in bello*”, el llamado “*ius post bellum*” en el que Michael Walzer pone énfasis ya que todas las guerras libradas no lo han aplicado y al terminar las mismas dejan un panorama de ruina y desolación donde no se aplican las medidas de reconstrucción tanto políticas, económicas como tampoco sociales.

La responsabilidad de reconstruir que veremos en el capítulo de la “responsabilidad de proteger” encuentra asiento en el concepto de consolidación de la paz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO MAURICIO, C. (2012). Pensar políticamente. *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad*, nº 2, marzo-agosto 2012, pp. 249-256.
- ALONSO BAQUER, M.A. (2000). La marcha hacia la idea de paz. *Cuadernos de Estrategia*, ISSN 1697-6924, Nº 111, 200, pp. 95-121.
- AÑANOS, C. (2012). *La “Responsabilidad de proteger” y la intervención de la ONU en Libia*. Berlín: Academia Española.
- ARBELÁEZ, A. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta polit*, nº 2. pp. 273-290.
- AZNAR FDEZ, F. (2013). Sobre la guerra justa. Una visión politológica. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 26.
- BAQUÉS, J. (2007). *La teoría de la Guerra justa. Una propuesta de sistematización del ius ad bellum*. Pamplona: Aranzadi.
- BELLAMY, A. J. (2009). *Guerras Justas, de Cicerón a Iraq*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- BERMEJO, R Y LÓPEZ JACOISTE (2013). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. *Cuadernos de Estrategia*, nº 160, pp. 18-76.
- BRIÈRE, DE LA. (1944). *El derecho de la Guerra Justa*. Mexico: Jus.
- CANEIRO, J Y VIDARTE, F.J. (2002). *Guerra y Filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CICERÓN (1989). *Sobre los deberes*. Madrid: Tecnos.

- EINSTEIN, A. Y FREUD, S. (2001). *¿Por qué la guerra?* Barcelona: Minúscula.
- FERNÁNDEZ, E. (2013). *De Vitoria a Libia: Reflexiones en torno a la responsabilidad de proteger*. Granada: Comares
- HOBBS, T. (1992). *Leviatán*. Madrid: Alianza Universidad.
- KAKARIEKA, J. (1981). Los orígenes de la doctrina de la guerra justa. Cicerón y la tradición romana. *Departamento de Ciencias históricas, Universidad de Chile*, 12/1981.
- LÓPEZ BARJA, P. (2011). Sobre la guerra justa. *Sémata: Ciencias Sociais*. ISBN 1137-96669, Vol. 23, pp. 61-75.
- MANTOVANI, M. (2017). Algunas notas sobre la teoría de la “guerra justa” en Francisco Suárez. *Sophia: Colección de Filosofía de la Educación*, ISSN 1390-3861, ISSN-e 1390-8626, n° 23, 2017. pp. 239-263.
- MARULANDA, J.C. (2013). *Justicia y Moralidad de la guerra: concepciones sobre la causa justa y la conducta militar*. TG: Universidad Nacional de Colombia.
- MIGLIORE, J. (2005). Michael Walzer y el problema de la guerra justa. *Universidad Católica de Argentina*. ISBN 0328- 7998, n° 16, pp. 13-46.
- ORTIZ, L. (2011). *¿Legitimidad de la guerra? Una revisión de la teoría de la guerra justa*. Tesis. Universidad de Valencia: Servicio de Publicaciones.
- RUIZ MIGUEL, A. (2004). Guerra, Justicia y Derecho Internacional. *Isonomia*, n° 20, pp. 59-72.
- SAN AGUSTÍN (1978). *Contra Paganos*, Capítulo VI, punto 2 *La Ciudad de Dios*, Libro XXII, p. 859. Madrid: Editorial Católica.
- VITORIA, F. (1989). *Relectio de Indis. Carta Magna de los indios*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- WALZER, M. (2001). *Guerras justas e injustas*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- WALZER, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Paidós Ibérica.

DISCURSO POLÍTICO Y GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA 2012-2015

POLITICAL SPEECH AND DEFENCE EXPENDITURE IN SPAIN 2012-2015

Jules Rodrigues¹

19 de agosto de 2020

RESUMEN

Este artículo trata de la evolución de los presupuestos de Defensa y su adecuación con el discurso político durante la X Legislatura (2012-2015). La diferencia entre presupuestos de Defensa y gasto en defensa es fundamental, pero tampoco se puede prescindir del impacto del discurso político tanto en los presupuestos como en el gasto. Los discursos de presentación de los presupuestos anuales proporcionan un significado político a las cifras. En este caso, ¿cuál es la relación entre discurso político y presupuesto inicial? ¿Cómo el discurso político impacta los presupuestos? Si el discurso corresponde a las cifras, ¿corresponden éstas a necesidades reales? Por tanto, el discurso político respalda una concepción del gasto en defensa.

PALABRAS CLAVE: presupuesto, defensa, gasto, discurso, Fuerzas Armadas

ABSTRACT

This article is about the evolution of the Spanish Defence Budget and its relation with the political speech between 2012 and 2015 when the Popular Party was in power. The difference between the Defence budgets and the defence expenditure is fundamental but we can't forget the political speech impact on the Defence budgets and on the expenditure. The speeches used to present the annual budgets give a political meaning to the numbers which don't have any by themselves. In that case, what is the relation between the political speech and the initial budget? How does the political speech impact the budgets? If the speech matches the numbers, do they match the real necessities of the Armed Forces? Could the political speech reveal a certain vision of defence expenditures?

KEYWORDS: budget, defence, expenditure, speech, Armed Forces

¹ Doctorando en Estudios Hispánicos, Universidad de Angers (Francia) y en Seguridad Internacional, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).

PhD candidate in Spanish Studies, University of Angers (France) and in International Security at the Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué gasta España para su defensa? ¿Son representativos los presupuestos del Ministerio de Defensa? Si bien el análisis de los presupuestos iniciales de Defensa entre 2011 y 2015 permite entender su evolución y las prioridades tanto del Gobierno como del Ministerio, es necesario distinguir desde un principio entre dos conceptos fundamentales en esta materia: tenemos que diferenciar lo que son los presupuestos, por una parte, y el gasto en defensa, por otra. Efectivamente, el presupuesto se entiende como la previsión de gasto por un Ministerio (el de Defensa en este caso) para un año o ejercicio presupuestario, entendiéndose que todas las partidas presupuestarias han de ser gastadas. El gasto en defensa, por el contrario, se refiere a todos los gastos realizados por el Estado en materia de defensa, lo cual no se refiere únicamente al presupuesto de Defensa, que pasa a ser una parte del gasto, sino que también se refiere a otras partidas presupuestadas en otros departamentos ministeriales.

De hecho, en las sesiones de la Comisión de Defensa, algunos diputados se valen muchas veces del concepto de gasto en defensa en criterio OTAN para desacreditar el presupuesto presentado evidenciando su infravaloración. Asimismo, el uso de uno u otro concepto en el discurso representa objetivos políticos y hasta ideológicos totalmente distintos. Las cifras cobran, entonces, un valor político cuando van acompañados de un discurso política o ideológicamente determinado. El análisis conjunto de los presupuestos y del discurso político permite comprobar el grado de adecuación entre las cifras presentadas y los objetivos del Gobierno y del Ministerio. Cabe preguntarse entonces en qué medida el discurso de los responsables políticos y militares de la Defensa atestigua de una visión política del gasto en defensa.

2. UNOS PRESUPUESTOS POLÍTICOS Y VIRTUALES

En las palabras introductorias a la presentación de los presupuestos del Ministerio de Defensa para el ejercicio 2012, el Secretario de Estado de Defensa (SEDEF) resume los dos objetivos del Gobierno para Defensa: ajustar las cuentas públicas y recuperar la imagen exterior de España. Para cumplir el primer objetivo, el Ministerio de Defensa propone trabajar en tres direcciones: «rigurosidad en el gasto de los recursos puestos a nuestra disposición; renunciando a todo aquello que no sea estrictamente necesario»; «un aumento en la eficiencia en el uso de los medios ya existentes, maximizando lo que ya tenemos» y finalmente se buscará «cierta estabilidad y previsión que nos permita saber en todo momento de qué recursos disponemos» (Diarios de Sesiones, 82, 2012, 2). Recuperar de la imagen exterior de España depende en gran

medida del cumplimiento de los compromisos en las operaciones internacionales, por una parte, y en la industria de defensa ya que «todos ellos realizan sus actividades de forma conjunta y asociada con países aliados y amigos; de su solvencia para cumplir sus responsabilidades depende en no poca medida la imagen de España» (Diarios de Sesiones, 82, 2012, 3).

A partir de este discurso del SEDEF, podemos evidenciar unas palabras clave que constituirán los pilares de los discursos del Secretario de Estado, de la Subsecretaria, y en menor medida del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Efectivamente estos presupuestos se caracterizan por su austeridad, pero se busca optimizar los recursos y la racionalización (de las estructuras) para alcanzar un mayor grado de eficiencia. Otras palabras se usan para caracterizar aquellos presupuestos definidos como realistas, coherentes, o equilibrados.

Paralelamente a estos elementos discursivos, los presupuestos experimentan una baja sistemática entre 2012 y 2014 y una ligera mejora en 2015. Sin embargo, la reducción entre 2012 y de 2015 se sitúa en un 8.3 por ciento (presupuesto consolidado²).

Comparando con el año 2008, cuando los presupuestos de Defensa alcanzaron su dotación más elevada, la reducción es del 30.7 por ciento entre aquel año y el año 2015. Esta evolución no es ninguna novedad, ya que entre 2008 y 2011 sufrieron una baja del 15.21 por ciento y otra entre 2011 y 2015 del 18.31 por ciento, confirmando esta última reducción una tendencia iniciada a raíz de la crisis económica de 2007-2008. En palabras del SEDEF, «estos son los presupuestos más difíciles y complicados desde hace décadas. El Ministerio de Defensa, como en otras ocasiones, ha aportado el máximo esfuerzo y sacrificio posible al objetivo nacional que nos hemos marcado: la reducción del déficit y el saneamiento de las cuentas públicas» (Diarios de Sesiones 82, 2012, 6). En realidad, el último presupuesto que resultó ser más bajo que el del año 2012, fue el del año 2000 con 5 833.69 millones de euros. Además, aplica al conjunto del Ministerio el «sacrificio» que es tradicionalmente uno de los valores de las Fuerzas Armadas: el término refuerza el dramatismo del discurso para evidenciar la inevitabilidad de los recortes a aplicar. No obstante, este departamento no es el único en acometer recortes ya que todos los ministerios sufren el impacto de la crisis económico, con lo cual, la referencia al sacrificio tradicional de las Fuerzas Armadas lleva al destinatario (los diputados de la Comisión de

² El presupuesto consolidado corresponde a la suma de las partidas destinadas al sector Estado, a los Organismos Autónomos, a la Sección 31 (para el ejercicio 2015), y a las que se sustraen las transferencias entre subsectores. Es importante diferenciar el sector Estado y el presupuesto consolidado ya que la reducción sufrida por el presupuesto de Defensa entre 2012 y 2015 es del 8.7 por ciento (sector Estado), pero se reduce en un 8.3 por ciento en presupuesto consolidado. Si quisiéramos redondear estas cifras, estaríamos hablando de una caída del 9 por ciento del presupuesto (sector Estado) o del 8 por ciento (presupuesto consolidado). Esta diferencia del 1 por ciento representa unos 64 millones de euros.

Defensa) a aceptar los recortes como única forma de cumplir los objetivos fijados por el Gobierno y de superar la crisis. En octubre de 2012, presentando los presupuestos del año 2013, el SEDEF, concluyó su presentación con casi las mismas palabras, apuntando que «se trata de los presupuestos más difíciles y complicados de nuestra historia reciente. El Ministerio de Defensa una vez más ha optado el máximo esfuerzo y sacrificio posible a un objetivo nacional: la reducción del déficit, el saneamiento de las cuentas públicas y la reactivación de la economía española» (Diarios de Sesiones, 178, 2012, 10) indicando asimismo que la austeridad y las restricciones presupuestarias son la nueva norma de actuación para el Ministerio y las Fuerzas Armadas.

Paralelamente a los recortes en Defensa, el PIB nacional aumentó un 4.51 por ciento entre 2012 y 2015 cuando el presupuesto de Defensa se reduce en un 8.3 por ciento. Estas evoluciones justifican que el porcentaje del PIB dedicado a Defensa pasara del 0.71 por ciento en 2012 al 0.63 por ciento. De ello, entendemos que el Gobierno siguió con los recortes aun cuando el PIB empezaba a recuperarse a partir de 2013, año en que paró la tendencia a la baja iniciada en 2008: los recortes siguieron hasta 2014 y en 2015 se dio un incremento del 0.4 por ciento. Los presupuestos de Defensa tuvieron una evolución contraria a la del PIB obligando Defensa a revisar sus objetivos: garantizar el sostenimiento en las misiones internacionales y preservar la seguridad de las tropas desplegadas.

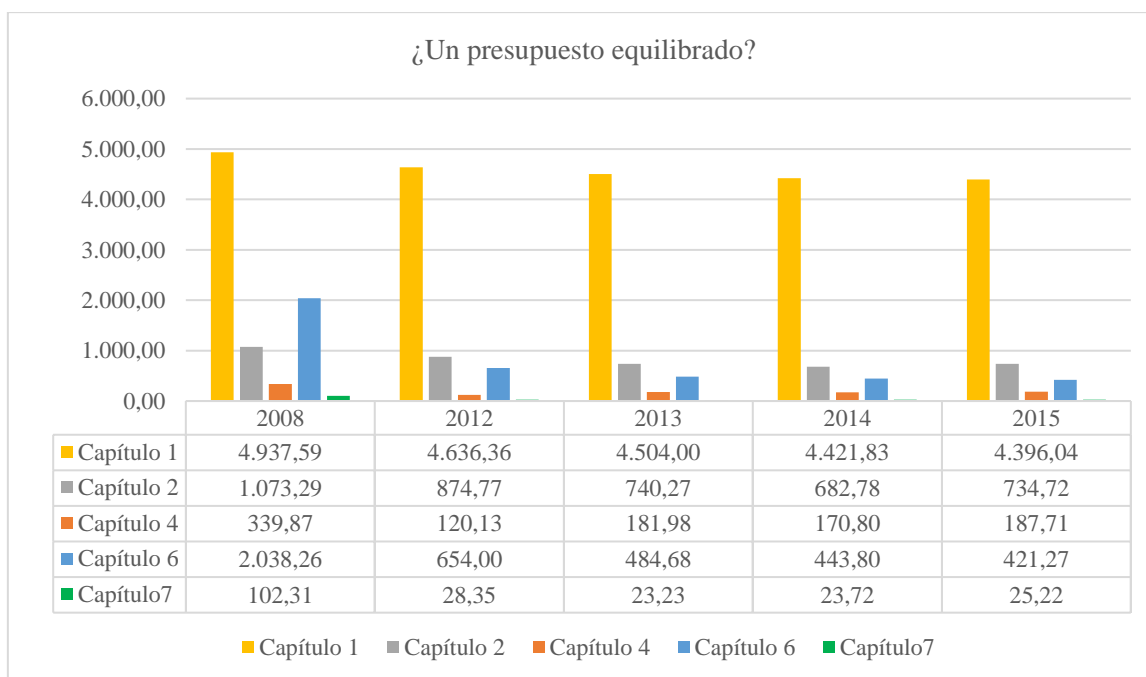
Ahora bien, estos presupuestos reflejan la política de austeridad y el «ejercicio de realismo» del Ministerio de Defensa durante el periodo estudiado. Pero, ¿cuáles son las partidas que más sufren los recortes aportados a las dotaciones de Defensa? Siendo los más bajos desde los últimos años de los 1990 principios de los 2000, los presupuestos de 2012, 2013 y 2014 fueron los más difíciles, pero considerados también como realistas y hasta equilibrados: realistas en la medida en que se adaptaron al contexto económico de España y a los objetivos determinados por el Gobierno para esa Legislatura. No obstante, la idea de equilibrio presupuestario es debatible ya que puede referirse a la obligación que tenía el Ministerio de equilibrar las partidas del capítulo 1 (gastos de personal) con el resto de los capítulos. Sin embargo, ante la imposibilidad de mantener o incluso alcanzar este equilibrio 50/50, dejó de ser un objetivo en los años noventa. Con lo cual, conforme se fue reduciendo las partidas de los capítulos 2 a 7 entre 2012 y 2015, el capítulo 1 siempre se mantuvo por encima del 70 por ciento de la dotación del sector Estado, variando entre 73.4 por ciento en 2012 hasta el 76.2 por ciento en 2015.

Como lo afirmó el Secretario de Estado: «si nosotros estamos en un 75/25, nuestra misión no es reequilibrar eso al 50/50 bajando el capítulo 1, sino subiendo el capítulo 2 y el capítulo 6,

porque creemos que Defensa necesita recuperar un nivel de inversión y de compromiso como el que ha tenido en el pasado» (Diarios de Sesiones 82, 2012, 15). Afirmación reiterada el 6 de octubre de 2014 al presentar los presupuestos para 2015. No obstante, los gastos de los capítulos 2 a 7 no se beneficiaron de ninguna tendencia al alza, más bien sufrieron la política de austeridad del Ministerio: el capítulo 2 experimentó una reducción del 16 por ciento entre 2012 y 2015³, y del 31.5 por ciento desde 2008. El capítulo 6, de inversiones reales es el que más sufrió de esta política de recortes, perdiendo el 79.3 por ciento de su dotación entre 2008 y 2015, y el 35.6 por ciento desde 2012.

Como se puede observar en el gráfico 1, los gastos de personal corresponden a la mayor parte del presupuesto de Defensa, al mismo tiempo que se reducen las partidas destinadas a los capítulos que más afectan la operatividad de las Fuerzas Armadas: -16.01 por ciento en el capítulo 2 y -35.59 por ciento en el capítulo 6 entre 2012 y 2015. La reducción es aún mayor comparada con la dotación del año 2008 que se sitúa respectivamente en un 31.54 por ciento y en un 79.3 por ciento entre 2008 y 2015.

Gráfico 1: ¿Un presupuesto equilibrado? Distribución del presupuesto de Defensa por capítulo en millones de euros



Fuente: Presupuestos del Ministerio de Defensa, 2008, 2011-2015

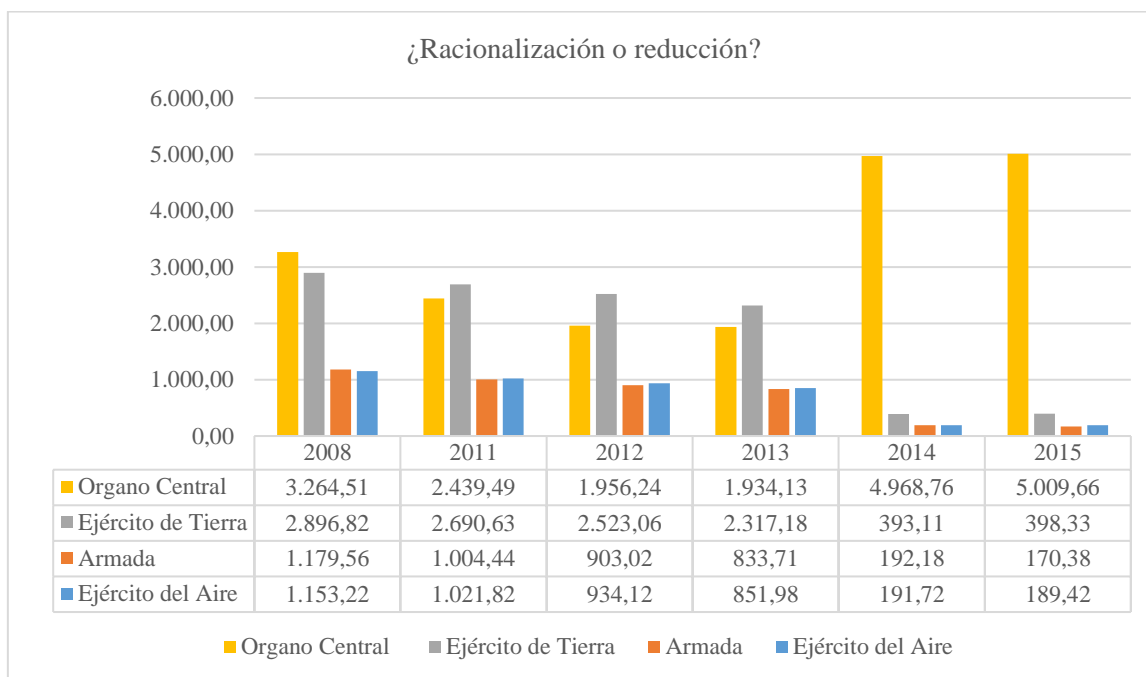
³ Reducción del 21.9 por ciento entre 2012 y 2014, y de un incremento del 7.6 por ciento en 2015.

El capítulo 1, de gastos de personal, experimentó variaciones porcentuales pasando del 73 por ciento al 76 por ciento debido a los recortes en los demás capítulos, pero también experimentó los suyos propios. En efecto, en materia de personal, el Ministerio decidió la congelación de la oferta de empleo público y, por consiguiente, la no reposición del personal civil que se jubilara durante el año. El personal militar también se adaptó a los efectos de la crisis y a los recortes presupuestarios. Si bien la Ley de Carrera Militar otorgaba unos efectivos máximos de tropa y marinería de entre 80 y 90 000 soldados y marineros, nunca se llegó a superar los ochenta y un mil, ni mucho menos alcanzar los noventa mil. La Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado otorgaba un máximo de efectivos de hasta 81 000 soldados y marineros, esta cifra se redujo a 79 000 para los años 2014 y 2015. Pero a diferencia del personal civil, el militar, estaba autorizado a una tasa de reposición del 10 por ciento debido a que los oficiales se incorporan a su destino después de cinco años de formación y los suboficiales después de tres. No obstante, este porcentaje no fue suficiente y se autorizó una tasa de reposición del 50 por ciento⁴ para conseguir la plena renovación de tropa y marinería, de acuerdo con las plantillas fijadas por la Ley de Carrera Militar. Como consecuencia de esta normativa, derivada a su vez del contexto económico, los efectivos de tropa y marinería se vieron reducidos en un 1.7 por ciento pasando de 78 491 soldados y marineros a 77 155. Los cuadros de mando también se ven afectados por una reducción del 2.8 por ciento, pasando de los 44 639 a los 43 403.

Paralelamente a esta reducción del personal, el Ministerio emprendió una racionalización de sus estructuras a fin de que el departamento siguiera funcionando tomando en cuenta las reducciones de personal. Se observa en el presupuesto por una mayor centralización en la gestión de gastos de personal que pasan a depender de un único servicio presupuestario (Ministerio y subsecretaría). De esta manera, y como lo recalca el gráfico 2, a pesar de las reducciones constantes de las dotaciones para cada uno de los ejércitos a lo largo de la legislatura, e incluso desde 2008, las dotaciones del órgano central son las únicas en experimentar un incremento tan importante. Este cambio apunta no solo a una mayor centralización sino también a una mayor burocratización de la gestión.

⁴ Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado, de 26 de diciembre de 2014, art. 21, p.26-27.

Gráfico 2: ¿Racionalización o reducción?, en millones de euros



Fuentes: Presupuestos del Ministerio de Defensa, 2008, 2011-2015

Sin embargo, si bien es notable la progresiva reducción de las dotaciones para cada uno de los ejércitos desde 2008, el paso de los gastos de personal al servicio presupuestario del Ministerio plantea problemas a la hora de analizar la evolución de los gastos por ejércitos. En efecto, sabiendo que todas las partidas sufrieron recortes desde el inicio de la crisis económico-financiera, ¿en qué medida se reducen los gastos de personal de los ejércitos? ¿Y en qué medida se reducen las partidas que afectan la operatividad de las Fuerzas Armadas?

No obstante, las comparencias sucesivas del JEMAD ante la Comisión de Defensa evidencian las dificultades de los ejércitos con dotaciones cada vez más reducidas, con la posible pérdida de capacidades que éstas conllevan. En este contexto financiero, la prioridad es garantizar la plena operatividad de las unidades desplegadas o desplegadas en operaciones internacionales. Pero deja de lado en cierta medida las unidades que no han de ser desplegadas y que, por consiguiente, más sufrieron los recortes. Para el año 2013, los recortes presentados por el JEMAD para el Ejército de Tierra apuntan:

[...] la dificultad para renovar el material obsoleto o en mal estado y satisfacer necesidades de vida y funcionamiento de las unidades. Así, esta minoración de la disponibilidad financiera para el mantenimiento del material obliga entre otras cosas a mantener paralizado hasta un 50 por ciento de las flotas de vehículos acorazados o mecanizados. (Diario de Sesiones 178, 2012, 36)

Para la Armada,

Los descuentos presupuestarios en los capítulos 2 y 6 van a tener una incidencia directa en la disponibilidad de buques, aeronaves y unidades de infantería de marina y en su capacidad operativa. Esto producirá dos

consecuencias: una disminución de la capacidad de la acción del Estado en la mar (vigilancia, seguridad marítima y presencia naval), y una pérdida de la capacidad de proyección (operaciones anfibas, expedicionarias y ataque a suelo). (Diario de Sesiones 82, 2012, 34).

En el Ejército del Aire se canceló «toda la participación en maniobras de gran envergadura en el extranjero para las unidades del Ejército del Aire, a la vez que se [redujeron] los despliegues necesarios para el cumplimiento de los planes de adiestramiento de tiro aire-aire y aire-suelo» (Diario de Sesiones 82, 2012, 34). Asimismo, las capacidades operativas de los tres ejércitos se ven afectados por los recortes justificando una racionalización de las estructuras para adaptarlas a dotaciones presupuestarias más exigentes.

Por lo tanto, ¿podemos seguir considerando esos presupuestos como realistas, coherentes y equilibrados? Quizás puedan considerarse equilibrados con respecto a los objetivos definidos por el Gobierno, pero lo más probable es que el equilibrio radique en unos recortes máximos que puedan soportar las Fuerzas Armadas sin poner en peligro sus capacidades operativas y por tanto el cumplimiento de sus misiones constitucionales⁵. Del mismo modo, el realismo y la coherencia de los presupuestos tienen que ver con el grado de cumplimiento de los objetivos gubernamentales, porque no permiten seguir adaptando las necesidades de las FAS con sus cometidos, misiones y compromisos. Son más coherentes y realistas con respecto de la política económica gubernamental que con las necesidades de la política de Defensa.

3. PRESUPUESTO LIQUIDADO, PRESUPUESTO REAL

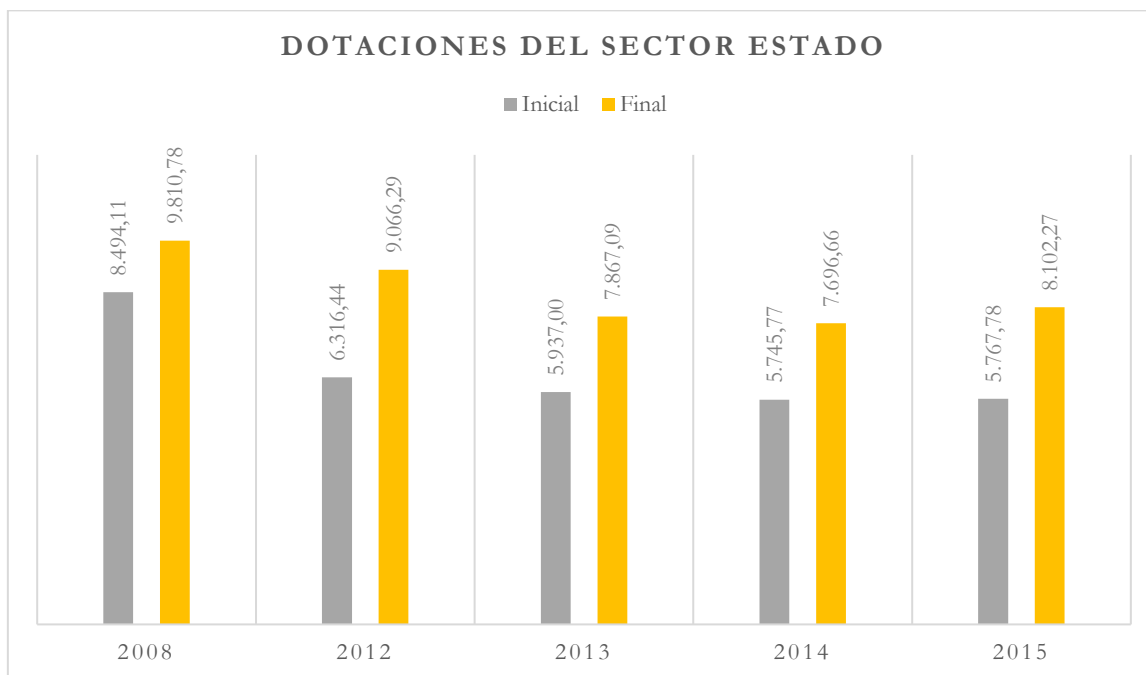
Ahora bien, estos presupuestos corresponden a previsiones de gasto. ¿En qué medida se cumplieron las previsiones? Y en el caso de que no se cumplieran las previsiones, ¿por qué no se cumplieron y en qué medida? Los datos publicados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) apuntan una diferencia sustancial entre los gastos previsionales y los gastos realizados al concluir el ejercicio presupuestario.

En efecto, si en los años 2008 y 2011 la diferencia entre las dotaciones del sector Estado del presupuesto de Defensa fue del 15.5 por ciento y del 16 por ciento respectivamente, esta diferencia oscila cada año entre el 33 por ciento y el 43 por ciento. Esta importante diferencia se debe a los créditos autorizados en el transcurso del año para paliar insuficiencias de las previsiones en determinadas áreas. Como observamos en el gráfico 3, si bien las previsiones de gasto están siempre por debajo del gasto liquidado a final de año, la diferencia es mucho más importante entre 2012 y 2015. Contando con los efectos de la aplicación de la política de

⁵ Otra cuestión sería: ¿hasta dónde se puede recortar sin perjudicar la seguridad nacional?

austeridad, parece que las necesidades mínimas del sector Estado se cifraron en torno a los 7 000 millones de euros anuales. Asimismo, ¿cómo pueden ser realistas y coherentes los presupuestos de Defensa si, de forma sistemática, se incrementa el gasto de Defensa fuera del presupuesto?

Gráfico 3: Dotaciones del sector Estado, en millones de euros



Fuentes: Presupuestos del Ministerio de Defensa, 2008, 2012-2015

La diferencia general entre el presupuesto del sector Estado y el gasto liquidado del mismo se cifra entre 2 000 y 3 000 millones de euros cada año. De modo que las previsiones iniciales corresponden a una visión política, a corto plazo de los gastos en defensa mientras que el gasto final representa más las necesidades operativas y de programación de adquisición, y aun tomando en cuenta la aplicación de medidas de austeridad. Por lo tanto, unos presupuestos realistas tendrían que situar el gasto mínimo entre 7 500 y 8 000 millones de euros anuales. Si estas cifras suponen unos 1 000 millones de euros más de lo que se presupuestó durante la X Legislatura, también permiten obtener unos presupuestos más coherentes con lo que gasta Defensa. Pero, ¿cómo se reparte aquel incremento? ¿Cuáles son los capítulos que se vieron más afectados por este crecimiento del gasto durante esos cuatro ejercicios presupuestarios? Casi todos los capítulos experimentan un incremento en su dotación entre la previsión de gasto y la liquidación a final de año. El capítulo de personal experimenta un incremento medio del 3.9 por ciento entre 2012 y 2015. Pero los capítulos 2 y 6 que tradicionalmente son los que más afectan las capacidades operativas de las FAS suben un 59.1 por ciento y un 322.5 por ciento

respectivamente. Esto es, el capítulo 2, de gastos en bienes y servicios, tal y como está dotado en los presupuestos, no tiene lo suficiente como para cubrir las necesidades relativas a bienes y servicios. Asimismo ¿cómo pueden ser operativas las Fuerzas Armadas si en cuatro años es necesario aumentar esas partidas en un 59 por ciento? En efecto, este incremento entre las previsiones y el gasto liquidado significa también que la infravaloración de las previsiones en este capítulo se sitúa en 59.1 por ciento. El mismo tipo de comentario suscita la deslumbrante subida del capítulo de inversiones reales (capítulo 6) cuyo importe final se incrementa un 322.5 por ciento.

Pero, recordemos que los objetivos fijados por el Gobierno para la Legislatura 2012-2015 fueron básicamente dos: por una parte, ajustar las cuentas públicas, mediante la contención del gasto público: el Ministerio está «firmemente [comprometido] con este esfuerzo para lograr la estabilidad en [las] cuentas, situar el déficit en unos niveles tolerables y soportables, y mejorar la imagen de [España] en el exterior» (Diario de Sesiones 82, 2012, 3). Por otra parte, la recuperación de la imagen exterior de España, por medio del cumplimiento de los compromisos. Éstos están íntimamente ligados a la industria de defensa que participa en programas industriales internacionales de defensa, y con las operaciones internacionales. No obstante, ni las operaciones internacionales como los programas industriales de defensa aparecen en los presupuestos del Ministerio: las primeras se aprueban por acuerdo del Consejo de Ministros con cargo al Fondo de Contingencia y los segundos se financian, tras aprobación de un crédito extraordinario, con deuda pública. Esto es, el Ministerio pretende cumplir uno de los objetivos del Gobierno para Defensa con financiación extrapresupuestaria, además de poner a cargo del Fondo de Contingencia la mayor parte de la operatividad de las Fuerzas Armadas.

Hay más, en las diferencias entre lo presupuestado para un año y el gasto liquidado, los gastos para operaciones internacionales y los destinados a programas especiales de armamento son los de mayor importancia. Los primeros oscilan, durante el periodo estudiado, entre los 753,08 y los 1 010,78 millones de euros, con un descenso en 2014 a los 733,94 millones de euros. Estos gastos corresponden a los gastos ampliables autorizados por el artículo 13 de las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado. El Anexo II explicita que dichas ampliaciones de crédito servirán para «el pago de indemnizaciones derivadas de la aplicación del Real Decreto-Ley 8/2004, de cinco de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad», y para «gastos originados por participación

de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz»⁶. Por lo cual, uno de los pilares de la política de defensa española está financiado fuera de los presupuestos ordinarios.

En cuanto a los programas especiales de armamento, las anualidades medias son de 900 millones de euros para 2013, 2014 y 2015. En el año 2012, se aprobó un crédito extraordinario de 1 782 millones de euros para atender necesidades de pago relativas a esos programas en las que se incluían las partidas no solo del año en curso sino también de años anteriores (2010 y 2011). Con lo cual esos gastos, de operaciones internacionales y de programas industriales, supusieron, entre 2012 y 2015 un gasto total de más de 7 750 millones euros, lo cual representa más de 1 000 millones de euros más que el presupuesto consolidado de ese periodo.

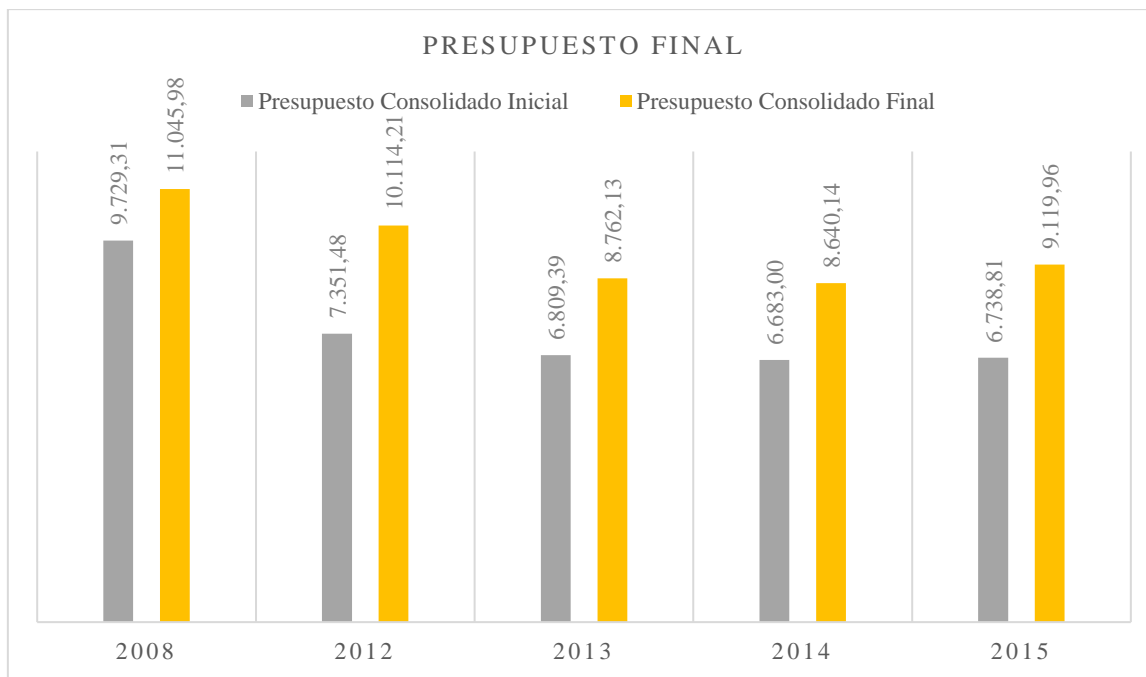
Considerando que el gasto final del Ministerio corresponde a necesidades efectivas de gasto durante cada ejercicio presupuestario, ¿qué representarán los presupuestos iniciales? A partir de aquellos datos, parece ser que los presupuestos iniciales tienen una función política y no práctica, adaptada a las necesidades y a los compromisos de la Defensa. El gráfico 4 ilustra las diferencias entre los presupuestos iniciales presentados en la Comisión de Defensa y los créditos finales, éstas corresponden a un tercio de los presupuestos iniciales consolidados. En efecto, la diferencia media se sitúa en un 32.7 por ciento. A este respecto, el secretario de Estado de Defensa apuntaba que «es una constante no solo del año 2012, sino en todos los años, que en los presupuestos de Defensa una cosa es lo que se proyecta y otra cosa es lo que se liquida. Eso pasa siempre y siempre hay desviaciones» (Diario de Sesiones 82, 2012, 11), normalizando de este modo la financiación extrapresupuestaria de un tercio del gasto total de Defensa. Además, esta postura, difícilmente puede justificar un desfase del 30 por ciento entre el gasto previsto y el gasto final sobre todo cuando esta diferencia se compone de dos partidas fundamentales para la Defensa como son los programas industriales de modernización y las operaciones internacionales que corresponden a objetivos gubernamentales y que también aparecen en la Directiva de Defensa 1/2012.

Finalmente podríamos hacer una última observación acerca de los presupuestos tanto iniciales como finales: su falta de estabilidad. En efecto, los distintos gráficos con distribución anual del gasto muestran las importantes variaciones de un año para otro. El discurso político relativo a los presupuestos de la X Legislatura permite comprobar también que las evoluciones anuales dependen en gran medida del contexto económico. Además, la presentación de unas previsiones de gasto diferentes cada año dificulta una visión y una reflexión plurianual, a medio

⁶ Ley 2/2012, de 29 de junio de 2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, Anexo II, 4.a y 4.b, p. 215.

y largo plazo, e impone la revisión anual tanto de las posibilidades de gasto como de la planificación militar. Ha de plantearse entonces la cuestión de la idoneidad de un modelo de presupuestación anual al tratarse de financiar las Fuerzas Armadas.

Gráfico 4: ¿Presupuesto inicial o presupuesto final?, en millones de euros



Fuente: Presupuestos del Ministerio de Defensa, 2008, 2011-2015, e Intervención General de las Administraciones del Estado

4. ALGUNAS PROPUESTAS

Asimismo, los presupuestos ordinarios de Defensa no permiten tener una idea precisa y realista del gasto en defensa. La diferencia media entre el presupuesto inicial y el final para la X legislatura gira en torno a los 2 200 millones de euros cada año, los cuales no aparecen en los presupuestos ordinarios y se vienen añadiendo durante el ejercicio. Las dotaciones para operaciones internacionales y programas especiales de armamento son las más importantes y las que, en mayor medida, conforman esa diferencia entre partida inicial y partida final. ¿Cómo se podría solucionar este problema de presupuestación?

Las dotaciones presupuestarias destinadas a operaciones internacionales tienen carácter ampliable según el artículo 13 de las leyes de Presupuestos Generales del Estado. Éstas son las únicas partidas ampliables para Defensa, con lo cual parece natural deducir que las operaciones internacionales se financian exclusivamente mediante ampliación de créditos. Sin embargo, en los presupuestos de Defensa dichas operaciones vienen sistemáticamente presupuestadas con

un importe de 14 630 100€⁷ a los que tenemos que sumar las ampliaciones de créditos anuales que se cifraron en 753 millones (2012), 782 millones (2013), 733 millones (2014) y 1 010 millones de euros (2015). Asimismo, los presupuestos de Defensa no incorporan un pilar fundamental de la política de defensa de España. A este respecto y respondiendo a un comentario del señor diputado Guillaumes i Ràfols (CiU) el Secretario de Defensa afirma:

Podría usted decir que pongamos en el presupuesto lo que hubo el año pasado. No lo veo necesario, hay transparencia suficiente. Todo el mundo sabe en qué misiones estamos. [...] Que esté o no esté en el presupuesto, es una cuestión, yo diría, casi anecdótica. Desde nuestro punto de vista, dificulta que no esté en el presupuesto, sinceramente. La gestión sería más fácil si estuviera en el presupuesto [...] pero no me parece que sea imprescindible que esté en el presupuesto. (Diario de Sesiones 178, 2012, 19).

Además de contradecirse, el SEDEF no parece distinguir entre la legalidad de un procedimiento de financiación por una parte y su idoneidad y legitimidad, por otra, ya que si bien la ampliación de créditos es una posibilidad contemplada por la ley para las operaciones internacionales en el caso del Ministerio de Defensa, ¿en qué medida es legítimo valerse de esta disposición legal para financiar la casi totalidad de las operaciones cuando éstas constituyen parte tan esencial de la política de defensa?

Este funcionamiento ya había sido denunciado en un Informe del Tribunal de Cuentas sobre fiscalización de la participación de las FAS españolas en misiones internacionales, para los ejercicios 2009 y 2010 pero, aunque correspondan a ejercicios anteriores al periodo estudiado, los comentarios del informe son perfectamente adaptables a los años 2012 a 2015. Dicho Tribunal apunta que «para el año 2011, el total de créditos iniciales previstos para financiar [Operaciones de Mantenimiento de la Paz] asciende a 14 630 100€, lo que de nuevo supone una presupuestación incorrecta del gasto que deberá sufragarse mediante estos conceptos presupuestarios»⁸ (Tribunal de Cuentas, 2012, 29). Durante estos dos años las dotaciones para operaciones internacionales pasaron de 14.6 millones a 713 millones de euros en 2009 y 766 millones de euros en 2010, lo cual lleva al Tribunal a afirmar que «la dotación inicial en ambos ejercicios ha sido cuantitativamente incongruente [...] con los compromisos adquiridos por España ante los Organismos Internacionales» (Tribunal de Cuentas, 2012). El procedimiento

⁷ Esta cantidad aparece en el servicio presupuestario 03, Secretaría de Estado de Defensa, en el programa 122M y se reparte entre los conceptos 128, 228 y 668.

⁸ Una Resolución de 06 de noviembre de 1990 de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda creó el concepto 228 en el presupuesto de Defensa para atender todos los «gastos originados por participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de la ONU» (citado p.25 del Informe del Tribunal de Cuentas). A partir de 2011, las dotaciones para operaciones internacionales se reparten en tres conceptos, respetando asimismo la clasificación por capítulos: concepto 128 para gastos de personal, el concepto 228 para gastos en bienes corrientes y el 668 para gastos de repuestos y de mantenimiento.

no cambió durante el periodo analizado: no se modificó la dotación inicial, pero sí aumentaron los créditos ampliados.

Esta falta de rigor y realismo en la presupuestación se viene registrando desde la creación de esta rúbrica presupuestaria y ha sido puesta de manifiesto en los informes anteriores del Tribunal de Cuentas sobre esta materia. No puede admitirse que son gastos imprevistos ya que como se ha podido analizar, la práctica totalidad de las misiones llevadas a cabo en estos ejercicios tuvieron su origen en ejercicios anteriores por lo que su gasto pudo y debió preverse y planificarse (Tribunal de Cuentas, 2012, 29).

Además de notar la «falta de rigor y realismo» es preciso tomar en cuenta el progresivo incremento de los créditos ampliados entre 2009 y 2014 (siempre entre los 700 millones y los 800 millones de euros), lo cual no dificulta la previsión de gasto y la consiguiente inclusión de estas partidas dentro del presupuesto ordinario, a lo que aboga también el Tribunal de Cuentas. Esta inclusión aportaría una mayor transparencia en cuanto a gastos reales del Ministerio, reservando las ampliaciones de créditos para operaciones imprevistas y que se concreten después del inicio del ejercicio presupuestario.

En cuanto a los programas especiales de armamento (PEA), a pesar de su dotación inicial, están financiados mediante créditos extraordinarios: 877 millones en 2013, 883 millones en 2014 y 846 millones en 2015. En 2012, también se aprobó un crédito extraordinario para atender las necesidades de pago de los PEA, pero, aunque en 2013, 2014 y 2015 se trataba de atender necesidades de los años corrientes, los créditos para 2012 sirvieron para atender necesidades tanto del año corriente como de los años 2010 y 2011. No obstante, todos estos créditos se tramitaron mediante Real Decreto-Ley cuyo uso se normalizó a lo largo de la legislatura. Este uso sistemático del Real Decreto-Ley que la Constitución contempla en su artículo 86.1 «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» (Constitución Española, 1978) dio pie al recurso de inconstitucionalidad llevado por grupos de izquierda ante el Tribunal Constitucional. Si bien la Sentencia 126/2016 del Tribunal Constitucional declarando inconstitucional el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 10/2016⁹ no se aplica más que a uno, se trata de una condena al sistema de financiación de los programas especiales de armamento por Real Decreto-ley. Tal como afirmó el JEMAD a finales de 2014, «la modernización actual está basada realmente en los PEA. Los PEA son los que están manteniendo la modernización de las Fuerzas Armadas» (Diario de Sesiones, 2014, 37). Sin embargo, a pesar de representar una parte esencial de la modernización de las Fuerzas Armadas, su financiación (29 500 millones totales previstos hasta 2030) se hacía fuera de los presupuestos ordinarios.

⁹ Real Decreto-Ley 10/2014, de 1 de agosto, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Entonces, ¿por qué no integrar los pagos a los proveedores de Defensa en los presupuestos? Esto «sería un enorme error tratar de meter esos créditos dentro del presupuesto ordinario del Ministerio de Defensa. Sería un error por dos razones» (Diarios de Sesiones, 2013, 37) según el secretario de Estado de Defensa. La primera de estas razones es que las renegociaciones con las empresas permitieron rebajar las cantidades convenidas a abonar, y la segunda es que, en caso de incorporar los créditos relativos a programas especiales de armamento dentro del presupuesto ordinario, no se podría cumplir con los objetivos de déficit y de contención del gasto público. De ahí que se recurriese anualmente al crédito extraordinario. No obstante, según el Tribunal Constitucional «la imprevisibilidad que, a juicio de la Abogacía del Estado, justificaría la urgencia y necesidad no existe en el asunto ahora analizado, desde el momento que la obligación de hacer frente al pago de estos programas es periódica y, por tanto, previsible y programable»¹⁰ (Tribunal Constitucional, 2016). La urgencia del pago y el uso del Decreto-ley responden «a la importancia de que se pague a los proveedores para evitar el descrédito internacional del país y los posibles perjuicios que del retraso en el pago pudieran derivarse»¹¹. La urgencia se debe también a la ausencia de dotación suficiente en los presupuestos. Convirtiéndose en contradictorios los objetivos del Gobierno y del Ministerio: primero, la contención del gasto público y la reducción del déficit y, luego, la restauración de la imagen exterior de España, condicionada parcialmente por los pagos relativos a PEA. Asimismo, si bien no se conoce el importe total a abonar, sería posible incrementar su dotación inicial en la medida de lo posible, adelantándose así a las obligaciones de pago programadas anualmente.

5. CONCLUSIÓN

Finalmente, ¿qué son los presupuestos? ¿Un instrumento de previsión que permite regular y controlar el gasto público, el de Defensa en particular? ¿O un instrumento político que permite a los gobernantes justificar una política de austeridad, de recortes y de contención del gasto público? Los presupuestos de los años 2012 a 2015 fueron presentados como equilibrados, realistas, coherentes, pidiendo y realizando sacrificio: vimos que no lo fueron, aunque sí fueron difíciles porque intentaron atenerse a lo estrictamente necesario, lo cual no fue suficiente para permitir que tanto Defensa como las Fuerzas Armadas cumplieran sus compromisos, militares o políticos. En efecto, fue necesario aprobar ampliaciones de créditos y créditos extraordinarios para poder cumplir compromisos tanto nacionales como internacionales. Asimismo, los

¹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia 216/2016 del Tribunal Constitucional, de 7 de julio de 2016, BOE de 10 de agosto de 2016, p. 57 823.

¹¹ Ibid. p. 57 825.

presupuestos no fueron ni equilibrados, ni realistas ni coherentes porque no parecieron tomar en cuenta las realidades de la Defensa. Sin embargo, los presupuestos de los años posteriores intentaron corregir esta gestión económica integrando, aunque parcialmente, los gastos derivados de los PEA y de las operaciones internacionales.

Una programación militar plurianual sobre el modelo de la Ley de Programación Militar francesa podría aportar una solución más duradera.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- DIARIOS DE SESIONES del Congreso de los Diputados 82, Comisión de Defensa, Sesión 4, de 17 de abril de 2012.
- DIARIOS DE SESIONES del Congreso de los Diputados 178, Comisión de Defensa, sesión 10, de 8 de octubre de 2012.
- DIARIOS DE SESIONES del Congreso de los Diputados 325, Comisión de Defensa, sesión 17, de 23 de mayo de 2013.
- DIARIOS DE SESIONES del Congreso de los Diputados 427, Comisión de Defensa, sesión 21, de 7 de octubre de 2013.
- DIARIOS DE SESIONES del Congreso de los Diputados 645, Comisión de Defensa, sesión 33, de 6 de octubre de 2014.
- Ley 56/2007, de 26 de diciembre de 2007 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre de 2010 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.
- Ley 2/2012, de 29 de junio de 2012 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.
- Ley 17/2012, de 27 de diciembre de 2012 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre de 2013 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre de 2014 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de julio de 2012.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2016), Sentencia 126/2016, BOE de 10 de agosto de 2016.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2016), Informe 1 155 sobre Fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de Armamento y Material para las Fuerzas Armadas. Ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M, y Tiger, y de los programas de gestión nacional: BAM, Leopard y NH90, Informe 1 155, 30 de junio de 2016.

PATENTES SECRETAS, UNA NUEVA APROXIMACIÓN QUE FACILITE BENEFICIOS TECNOLÓGICOS Y ECONÓMICOS EN LA INDUSTRIA DE DEFENSA

SECRET PATENTS, A NEW APPROACH TO FACILITATE TECHNOLOGICAL AND ECONOMIC BENEFITS IN THE INDUSTRY OF DEFENCE

Pedro José García Cifo¹

September, 8, 2020

RESUMEN

La nueva Ley de Patentes presenta en su Título XI la regulación de las llamadas patentes de interés para la Defensa Nacional. Se trata de un esfuerzo por conjugar el derecho de propiedad industrial que concede cualquier patente, con la necesidad de preservar los intereses de la Defensa Nacional que pueden verse afectados, si la información en cuestión no es abstraída del conocimiento de los diferentes actores del sector tecnológico. Sin embargo, se observa como esta regulación no ha tenido en cuenta una realidad actual basada en un frenético desarrollo tecnológico y unos avances de marcado carácter dual donde la investigación bien pueden servir a los intereses de la defensa como al progreso de nuestra sociedad civil. El trabajo pretende dar a conocer los diferentes elementos que intervienen en esta regulación jurídica, tratando de proporcionar nuevas ideas que sincronicen nuestra regulación con los esfuerzos de nuestros profesionales en el sector industrial de la defensa.

PALABRAS CLAVE: Propiedad industrial, interés para la Defensa Nacional, Sector industrial de la defensa, Defensa Nacional, Secreto.

ABSTRACT

The new Patent Law regulates the patents for the interest to National Defence or «secret patents». It is a real effort to harmonise the intellectual property rights with the need to preserve the interest of national security if specific information is known by other actors. However, this regulation does not take into account today's reality of a world that changes rapidly, in which technological knowledge evolves at a high speed and where technologies have multiples uses. This paper will show the different elements that the

¹ Spanish Air Force Major General, Director of Education and Training in the Spanish Armed Forces. General de División del Ejército del Aire, Director General de Reclutamiento y Enseñanza Militar

administrative regulation covers, trying to provide new ideas that synchronise the efforts of inventors and professionals in the industry of Defence.

KEYWORDS: Intellectual Property, Secret Patents, National Security, National Defence industry, Secrecy.

1. INTRODUCTION

The improvements in intellectual property and the different patent systems, in addition to pursuing the establishment of the corresponding rights which the work implies for the authors, have undoubtedly sought the dissemination of knowledge and technological advancement, which is fundamental for the effective development of a country.

Since the beginning, there is no doubt that it has been tried to put into value the effort of certain people who worked to discover and design new objects and procedures that could contribute to the development of a State.

It is throughout the nineteenth and early twentieth centuries when the classical doctrine of patent law was developed. With it, it was intended not to use the technical term of «contract» to materialize the relationship between the inventor and the society, but to put in value, through the patent, the possibility that an expert in the field could produce the invention and exploit it by contributing to the technological development of the nation.

But also from the beginning the persons in charge of a group, city, region or State contemplated the need to restrict from the knowledge of others, certain inventions that could pose a threat to the stability and security of this community. These were advances and discoveries that, in the military field, caused an advantage over the adversary and could lead to the development of a conflict from one side to the other.

This wish, together with the advances of the patent system and the evidence of foreseeing the rights of these inventors, brought to the table the need to regulate, within the different countries, the existence of some inventions, which could not be revealed in general, because they could pose a threat in the hands of individuals, groups or potentially adversary States.

All this became evident when the technological developments, resulting from industrial revolutions, took place in the 19th century.

Parallel to these movements, the need to configure the different mechanisms and strategies to structure the national security and defence systems occurred within the States.

Therefore, the concept of National Defence was created and also the need to have the adequate tools to preserve it. There is no doubt, and it can be observed from the beginning, that certain inventions could be a problem for this effort, so that the State had to assume it, and have the instruments to avoid the revelation of certain developments, while at the same time trying to preserve the rights of people to see their efforts recognized in the military and war field. In this framework, the different laws and regulations on patents were developed and contemplated these assumptions in order to combine the dichotomy discussed above.

The passing of time has shown that the classic configuration on the regulation of patents of interest to National Defence needs a revision that, without modifying the structured model regulating the procedure, can also recognize the unbridled technological advance that is produced at present and, an unequivocal reality, the dual nature of many technologies of interest to National Defence.

In this framework, the aim of this paper is to make known the reality of this type of patents in the 21st century, and how we have arrived at the current situation trying to see how to harmonize a regulation that seems distant from the current technological and business reality.

2. BASIC CONCEPT OF A PATENT

On the basis that any invention can be granted an exclusive right of protection, patent, it is necessary to warn the reader that the ultimate purpose of the patent truly entails the full disclosure of the invention, so that, upon becoming part of the state-of-the-art, the invention will be known to all and its inventor will have an exclusive right to prevent third parties from manufacturing, using, offering, selling or importing the creation without permission.

In other words, as the Spanish Patent and Trademark Office (OEPM) rightly points out:

The right granted by a patent is not only the manufacture, the offer on the market and the use of the object of the patent, which always has and can exercise the owner, but also above all and singularly, the

right to exclude others from manufacturing, using or introducing the patented product or process in trade².

Legally, the patent has an exclusively negative character, such as an «ius prohibendi», which, as pointed out, prohibits a series of actions. It has a register and patrimonial nature, so that its foundation is materialized with the registration in the Patent Registry. It is also capable of legal transactions:

As a right of a patrimonial nature, the patent right is subject to legal business, such as the transfer (transfer on a definitive basis), the licence (authorization of use without transfer of title), the usufruct and the guarantee rights (mortgages), whose most outstanding singularities come precisely from their register nature (Massaguer, 2006, 2)³.

In fact, this registration status is provided for in the Spanish law on Patents, Law 24/2015, July 24, in its article 2:

Article 2. Patent Registration:

1. The registration of the titles recognized in this Law is unique in all Spanish territory and its concession corresponds to the Spanish Patent and Trademark Office, except as provided in international treaties to which Spain is a party or in the framework of the European Union.

2. The application, concession and other legal acts or businesses that affect rights to the titles mentioned in the previous section shall be registered in the Patent Registry, as provided in this Law and its Regulations.

3. The inscription in the Patent Registry will legitimize its owner to exercise the actions recognized in this Law in defence of the rights derived from the titles mentioned in article 1(Law 24/2015)⁴.

Professor Alberto Bercovitz (Bercovitz, 2015, 56) makes a fine distinction between the patent as the title that grants the rights and the object on which that title falls. That is to say, on the one hand there is the title as a legal element attributed to the right granted and on the other hand there is the invention itself.

²The patent concept as explained by the Spanish Patent and Trademark Office in its web page contains different perspectives. It is described in the OEPM presentation “Que es una patente”. https://www.oepm.es/es/buscador.html?query=el+derecho+otorgado+por+una+patente&index=busqGeneral_es&field=title&field=keywords&field=description&field=content&field=type&matchesPerPage=5&searchPage=1. Seen October, 2019.

³ Author translation of: Como un derecho de naturaleza patrimonial, el derecho de una patente está sujeto a negocios jurídicos, como la compraventa, la licencia, el usufructo y la hipoteca, cuya mayor singularidad viene de su naturaleza registral.

⁴ Author translation of: Artículo 2. Registro de Patentes.

1. El registro de los títulos reconocidos en esta Ley tiene carácter único en todo el territorio español y su concesión corresponde a la Oficina Española de Patentes y Marcas, salvo lo previsto en los tratados internacionales en los que España es parte o en el derecho de la Unión Europea.

2. La solicitud, la concesión y los demás actos o negocios jurídicos que afecten a derechos sobre los títulos mencionados en el apartado anterior se inscribirán en el Registro de Patentes, según lo previsto en esta Ley y en su Reglamento.

3. La inscripción en el Registro de Patentes legitimará a su titular para ejercitar las acciones reconocidas en esta Ley en defensa de los derechos derivados de los títulos mencionados en el artículo 1.

Patents, as industrial property rights, are regulated in the above-mentioned law together with other rights like utility models and certificates for the protection of medicinal products and plant phytosanitary products:

Article 1. Purpose of the Law:

For the protection of industrial inventions, the following Industrial Property rights will be granted, in accordance with the provisions of this Law:

- a) Invention patents.
- b) Utility models.
- c) Complementary certificates for the protection of medicines and plant protection products (Law 24/2015)⁵.

This power granted to the inventor is for a limited time, twenty years, and the exercise of the rights granted to him by the patent, may also be transmitted through other licenses. Likewise, once the patent is granted, the patent owner will be obliged to exploit the patented invention.

Two fundamental ideas are observed in these initial concepts. On the one hand, there is an exclusive right for the inventor, based on the economic benefit that the exploitation will bring to the owner of the right and, on the other hand, the importance that this new creation will become part of the «*State-of-the-Art*»⁶ for its dissemination and knowledge, thereby allowing to raise the technological level of a nation.

Article 4 of the Law indicates how «inventions that are new, involve inventive step and are capable of industrial application will be patentable» (Law 24/2015)⁷. These three parameters are configured as the references on which the development of the Law will allow structuring the patent granting procedures.

All of them mention, in one way or another, the concept of State-of-the-Art, which is decisive to determine patentability, since it does not need to exist physically as a product

⁵ Author translation of: Artículo 1. Objeto de la Ley.

Para la protección de las invenciones industriales se concederán, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, los siguientes títulos de Propiedad Industrial:

- a) Patentes de invención.
- b) Modelos de utilidad.
- c) Certificados complementarios de protección de medicamentos y de productos fitosanitarios.

⁶ It is a concept that is used to decide on the novelty of an invention. In the process of granting patents with examination, there is usually a preliminary phase called a state-of-the-art report. Such status is made up of everything that, before applying for the patent, has been made accessible to the public in Spain or abroad. It is not enough that an invention can be new if this novelty does not exceed that level that results from the state-of-the-art, in an obvious way, for an expert. If the invention exceeds the limits of what can usually be done by an expert, it will be considered patentable due to its novelty.

⁷ Author translation of: las invenciones que sean nuevas, impliquen actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial.

or be marketed. In short, any evidence that indicates that the product in question is already known is included in the concept. And, in addition, the novelty must exceed what can usually be done by an expert in the field.

The subjective scope of the Law makes clear that both a natural person and a legal entity can be holders of a patent, being also able to access to the granting procedure directly, or through an industrial property agent⁸.

In the short term, and in the field of technology and innovation, patents help us to know the state-of-the-art and not to duplicate efforts in the investigative process that can be carried out individually or through centres, foundations or public institutions. The different databases⁹ allow us to know where technological advances are located easily, and thus be able to solve specific problems and detect new technologies.

But its use not only extends to the technological field, but also to the purely legal one. Thus, we may be able to protect our invention abroad, detect and have the appropriate tools to counter possible infringements that occur.

In addition, patents help us to monitor concurrence, learn about active companies and trends, and be able to analyse the market more clearly, all directly related to planning decisions and long-term strategies.

3. NATIONAL DEFENCE

The instruments available to the State to protect the essential interests of the nation are varied, and therefore guarantee National Security.

In effect, the Defence of the nation, as a fundamental component of National Security, is one of them and seeks to generally preserve the whole of the society, its territory and the values, principles and institutions that enshrine our social and democratic State of Law.

Systematically, the Defence of the nation is oriented towards three fundamental objectives that are to preserve the independence and sovereignty of the country along with its territorial integrity, to impede the efforts of other countries to diminish the

⁸ Industrial Property Agents are the persons registered in the Special Registry of Industrial Property Agents of one Patent and Trademark Office whose functions are to offer their services as liberal professionals under free competition, to advise assisting or representing third parties to obtain registrations in the various forms of Industrial Property, and the defence of the rights derived from them before any person, community or international Administration competent in the field of Industrial Property.

⁹ For example, one of this database is <http://ep.espacenet.com/>.

achievement of our objectives as a nation in the world, and to fight against catastrophes and natural disasters.

Today, it is precisely one of the National Policies, the Defence Policy, the one that is responsible for guaranteeing the security of all citizens, security that allows them free exercise of their rights and freedom against any aggression that disturbs the peace and coexistence of all citizens.

In Spain all of this must be achieved through the Defence of our nation, which constitutes a right and a duty for all Spaniards. In this sense, The Constitutional Law 5/2005, November 17, on National Defence, (LODN) specifies:

The purpose of defence policy is to protect the whole of Spanish society, its Constitution, the superior values, principles and institutions enshrined therein, the social and democratic State of law, the full exercise of the rights and freedoms, and the guarantee, independence and territorial integrity of Spain. It also aims to contribute to the preservation of international peace and security, within the framework of the commitments made by the Kingdom of Spain (LO 5/2005)¹⁰.

The wording of the 1978 Spanish Constitution (CE) wanted to make clear the importance that had to be given to the Armed Forces as guarantors of the protection of Spain and its citizens, giving a preeminent position to the Armed Forces in the text. Thus, article 8 of the Spanish Constitution provides:

1. The Armed Forces, made up of the Army, the Navy and the Air Force, have the mission of guaranteeing the sovereignty and independence of Spain, defending its territorial integrity and constitutional order (Spanish Constitution, CE).

2. A constitutional law will regulate the bases of the military organization in accordance with the principles of this Constitution (CE 1978)¹¹.

But also, the CE does not stop here, and takes into account the solidarity and responsibility of all the Spanish people when it comes to setting up National Defence. This is reflected in the CE when article 30.1 provides:

1. Spaniards have the right and the duty to defend Spain.

¹⁰ Author translation of: La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

¹¹ Author translation of:

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

2. The law shall establish the military obligations of the Spaniards and shall regulate, with due guarantees, conscientious objection, as well as other causes for exemption from compulsory military service, and may impose, where appropriate, a substitute social service.

3. A civil service may be established for the fulfilment of purposes of general interest.

4. By law, the duties of citizens may be regulated in cases of serious risk, catastrophe or public calamity (CE 1978)¹².

4. DEFENCE INDUSTRY

From the beginning, there are multiple elements that allow us to establish a different categorization for what is known as the «defence industry» compared to other types of industrial sectors.

As we have already seen, among the parameters that undoubtedly influence and make the difference with respect to other sectors is the so-called Defence Policy, that allows a State to establish the main lines of how this nation is situated in the world and the delimitation of its geostrategic interests (Directiva de Defensa Nacional, 2020).

Likewise, the concept of National Defence and the essential interests described in the “*Spanish National Security Strategy*” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2017), must be taken into account. There is no doubt that the National Security Strategy is the framework for our National Security Policy, on which also turn the industrial and technological efforts in this sector.

In short, this type of industry is of strategic importance, has a special relationship with the executive power of the nation, and highlights the need to keep an intimate connection with a special client that will, ultimately, be the State.

But we have also seen how the supranational conception of many policies has a special influence on the concept that we intend to address. The European Union is trying to tackle and develop a common Defence Policy for all its members, and it does so by taking a broader vision of security policy, trying to manage the wills of its members and establishing a Defence concept based on capabilities.

¹² Author translation of:

1. Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España.

2. La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.

3. Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general.

4. Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

All this must be in accordance with the industrial and technological tissue of its members. In short, the concept of defence industry undoubtedly goes through accepting the supranational dimension of this sector in Europe, and that, being so, it is necessary to combine our interests with those of our partners, trying to advance on the basis of consensus of all.

On the other hand, in the words of Professor A. Fonfria: «One of the problems of the study of the defence industry is the definition of what can be considered as such and what not» (Fonfria, 2013, 14). It would not be risky to point out that defence industry and technologies constitute yet another military capacity, and therefore, the States have to confer upon them a privileged status.

But its definition is whimsical when viewed from different perspectives. As Professor Fonfria points out, it is not the same to analyze it from the point of view of the offer as from the point of view of the demand, or seen from other point of view directly identifying whether it is purely warlike material, such as guns or missiles, or clearly civilian products but always necessary for the development of different military operations.

What is true is that when we talk about the defence industry we cannot forget the intimate relationship that it has with the technological capabilities and the effort in Research, Development and Innovation (R&D&I) carried out by the country.

Within the technological field, the Spanish Ministry of Defense launched in 2015 a “*Technology and Innovation Strategy*”, (Ministerio de Defensa, 2015) where the foundations are laid to provide a complete and comprehensive approach that serves all actors, linked to defence and security R&D&I, to direct its efforts and thus align our defence industry with the areas of interest to National Defence.

This is a matter of extraordinary importance since the aforementioned strategy marks an essential reference guide for the actors who will intervene in the process to determine which inventions should be patents of interest to National Defense.

5. HISTORY

It is a fact that science and war have run in parallel throughout the history of humanity, having a link that, sometimes caused them to converge. This was the secret; the secret understood as the information that should be excluded from the knowledge of some and

of which the holder could not reveal. Thus, the secret itself has always been the connection between science and war.

In fact, throughout history, science and war are two terms that have stimulated one another. Already in ancient Greek times the military use of catapults, or the concepts of military engineering in Babylon, were proof of the relationship between science and war. This relationship will continue throughout the Middle Ages and the Renaissance with the development of chemistry, mathematics or metallurgy.

In the 19th century, the industrial revolution stimulated science becoming the productive engine of industrial capitalism and, in parallel, the force on which war would undoubtedly rest. The mass production of iron and steel contributed to the decisive development of artillery and other Arts of war. Later in the 20th century, with the two world wars, this connection will become more evident, than in previous times.

In this context, and as we have already pointed out, secrecy was shown as a measure to prevent the disclosure of certain knowledge from the beginning, being an effective instrument to modify the development of a conflict.

Thus, the development of the procedure to remove these inventions from knowledge and the consideration of a reality that today is evident in the eyes of the defence industrial sector, began years ago under the confluence of two key elements at the time. On the one hand, the origin of the different instruments to protect the industrial property, through the incipient laws and regulations on patents, and on the other hand, the unstoppable technological advance already described that took place during the 19th century in the form of an industrial revolution (Bercovitz, 2015, 506).

Despite the fact that there are some previous references, when a regulation on industrial creations of interest to National Defence is written, it is in the United Kingdom, in 1859, with the *Secret Patents Act*, when the English Army thought that the disclosure of a document called *Certain Improvements in the Application of Incendiary Materials to Be Used in Warfare* (O'Dell, 1994, 4) could be used to stop fires against the Russians in Kronstadt and Sevastopol and should be prevented.

Subsequently, in the United Kingdom, new regulations with a more generic character would follow, until issuing the so-called Patents Act of 1997 where Section 22 is dedicated to develop patents of interest to National Defence.

In the United States, it was after the end of the Second World War, with the development of atom energy, that the real need to protect this knowledge was put in value against the enormous espionage activity that was growing with the beginning of the Cold War. Thus, the first rule was issued and called *McMahon Act*¹³ (in honor of its creator Senator B. McMahon) on August 1, 1946.

Subsequently, and after different modifications, what currently constitutes the basic normative reference for American patents of interest to National Defence would be issued. This is the «Invention Secrecy Act» that is integrated into the United States Code (USC), Tit. 35. 181.

In Spain, the first effective reference to industrial creations of interest to National Defense dates back to the «Industrial Property Law of May 16, 1902», which in its article 18 provided:

When an invention may interest military art or national defence, its author may express in the patent application his wish that the idea be kept secret and submitted to the Ministry of War, so that this Center, within the maximum of six months, from the date of the request, rules on the importance of the invention and the advisability of acquiring its property (Ley de Propiedad Industrial, Gaceta de Madrid, 1902)¹⁴.

It would be already with the previous law to the current one, Law 11/1986, of March 20, Patents and Utility Models, when a new procedure is articulated in which the relationship between the Spanish Patents and Trademarks Office (Oficina Española de Patentes y Marcas, OEPM) and the Ministry of Defence is established.

Presently the current patent law, Law 24/2015, July 24, which entered into force on April 1, 2017, regulates in title XI the procedure and coordination that must exist between the Ministry of Defence and the OEPM to preserve and grant the nature of secrecy, and what this entails, for patent applications filed within the OEPM.

6. LEGAL FRAMEWORK

The patent regime in Spain has undergone several modifications, but, in one way or another, it has always taken into account the need to combine the rights of invention that

¹³ The McMahon Act of 1946 pointed out that no information will be shared by the US relating to atomic weapons. The British government was rightly against this decision, and started its own atomic weapons programme in January 1947.

¹⁴ Author translation of: Cuando una invención pueda interesar al arte militar o a la defensa nacional, su autor podrá expresar en la solicitud de patente su deseo de que la idea quede en secreto y sea sometida al Ministerio de la Guerra, para que este Centro, en el plazo máximo de seis meses, a contar de la fecha de la solicitud, dictamine acerca de la importancia de la invención y de la conveniencia de adquirir la propiedad de la misma.

must be granted to the author, and the necessary confidentiality that should be imposed on certain domains that could put National Defence at risk.

Our regulation has been developed consistently following more established models and standards in other countries such as the American system, where war conflicts and parallel technological developments forced its authorities to revisit the model of the so-called secret patents.

The legal regime for this type of patents is primarily reflected in the Patent Law, both in Title XI, articles 111 to 115, as in article 34, which specify the obligation that the Spanish Patent and Trademark Office has to make available to the Ministry of Defence, all requests that may be of interest to the National Defence, all based on the necessary coordination between both entities.

The importance of the so-called secret footprint that characterizes the legal regime of this type of patents is immediately observed. Indeed, from the beginning and for any type of patent, the OEPM has been granted the legal capacity to declare the secret for a month from its filing. As it will be detailed later, the declaration of secrecy is regulated, on the one hand, in the *Official Secrets Law*¹⁵ which in article 4 provides that «the power to declare the secrecy of certain matters corresponds to the Council of Ministers and the Board of Chiefs of Staff» (LSO 9/1968)¹⁶, and on the other hand, precisely by «Law 24/2015 on Patents», when art. 111.1 provides that all patents will be kept secret for a period of one month:

The content of all patent applications will remain secret until one month elapses from the date of their filing. Before it ends, the Spanish Patent and Trademark Office will extend this period for up to four months when it considers that the invention may be of interest to national defence, notifying the applicant of the extension and immediately making a copy of the application available to the Ministry of Defence of the filed patent (Law 24/2015)¹⁷.

Likewise, and after the analysis carried out by the Office, if it considers that the patent may be of interest to National Defence, it can extend this period for up to four months, and must make a copy available to the Ministry of Defence.

¹⁵ Law 9/1968, April 5, on Official Secrets.

¹⁶ Author translation of: la capacidad de declarar el secreto de ciertos asuntos corresponde al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor.

¹⁷ Author translation of: El contenido de todas las solicitudes de patentes se mantendrá secreto hasta que transcurra un mes desde la fecha de su presentación. Antes de que finalice, la Oficina Española de Patentes y Marcas prorrogará este plazo hasta cuatro meses cuando estime que la invención puede ser de interés para la defensa nacional, notificando la prórroga al solicitante y poniendo inmediatamente a disposición del Ministerio de Defensa copia de la solicitud de la patente presentada.

As we can see, the OEPM carries out a first study, although the real responsibility for maintaining secrecy and establishing the policy that will govern it, throughout the process of granting the patent, corresponds to the Ministry of Defence which must assume all the implications that involve depriving the state-of-the-art of the knowledge of the invention.

In any case, finally, the responsibility to dictate the administrative decision, by which the secret nature is maintained, resides in the OEPM since, as provided in article 111.3, «it will be the Ministry of Defence that will require the Office to decree the secret procedure and make the corresponding notification to the applicant» (Law 24/2015)¹⁸.

To carry out this declaration of secrecy, the OEPM must comply with the procedure established by Law 9/1968 on Official Secrets¹⁹, and logically the owner of the patent application must refrain from carrying out actions that endanger the secret nature of all the documentation.

With the previous report of the Ministry of Defence, if it is not considered detrimental to National Defence, this secret nature can be lifted, implying, of course, that the application or the granted patent itself has no longer to be subject to this special regime and can continue through the procedural channel established for normal patents .

At this point, and after the intervention of the Ministry of Defence, the OEPM will follow the normal procedure for granting the patent, except for the disclosure and publication of the information, keeping the Ministry of Defence and the applicant up to date. That is to say, that the report on the state-of-the-art on this type of invention will not be published.

The secret nature means for the owner of the patent a limitation to his rights, since he cannot carry out an economic exploitation of it as if it were not classified. For all these reasons, the Law has described a procedure to compensate the holder for the economic damage that the Administration's intervention will entail to restrict his rights because there are a series of interests to National Defence.

Article 114 points out not only that the patent owner will not pay the corresponding annuities, but also describes a process of singular importance, by which a compensation

¹⁸ Author translation of: el Ministerio de Defensa requerirá a la Oficina Española de Patentes y Marcas para que decrete la tramitación secreta y haga la correspondiente notificación al solicitante.

¹⁹ Law 9/1968, «art 10: “One. The qualifications referred to in the fourth article, in any of its degrees, will be conferred by a formal act and with the requirements and materializations that are determined by regulation».

from the State can be claimed; a compensation that must be agreed between the parties, who may go to court if there is no agreement between them.

Lastly, article 115 mentions the authorization to file patent applications abroad, in cases where the application has been declared of interest to National Defence. There is a procedure to formalize this request through the OEPM.

7. GUIDELINES FOR A NEW APPROACH IN SPAIN

The Second World War and the development of atom energy brought to the table the various options that could coexist to combine and balance the way in which secret was imposed on the invention. The North American authorities, in spite of the inconveniences that could arise, decided to put under the patent regime the thousands of discoveries and inventions that, around the development of the atom bomb, arose after the Second World War.

There is no doubt that, in most cases, all the efforts were sponsored by the State, which financed all the investments and assumed control of the works. In fact, the patent regime could have been left aside and the technological advances simply classified by other methods. But this was not the case, perhaps having in mind that, in a short period of time, the nuclear energy would undergo great advances and it should be necessary to preserve and stimulate the effort made by so many scientists.

At present, the truth is that the approaches have changed completely. Technology evolves at high speed and patent granting procedures are long and expensive. Hence, many companies are extremely careful to prevent their technological developments from falling under the umbrella of the State, subjecting it to the regulation of patents of interest to National Defence.

It has already been observed how the specialists in the industrial sector of defence pay special attention to the writing of the description of an application, trying to avoid the secret classifications. In fact, denominations like «stealth aircraft», or «Intercontinental Ballistic Missiles ICBM» clearly provoke the attention of the authorities against others such as «unmanned aerial vehicle» or «launch system».

The truth is that, at the moment, the technology of interest to our industrial sector of the Defence, has a dual character, and this provokes the distrust of its executives who see the profitability of a development jeopardize if this is declared secret and subject to the

regime of patent of interest to National Defence. Therefore, a new projection in this type of regulation must be taken into account.

Firstly, technological developments financed or sponsored by a State must be differentiated, since control is already superior and, therefore, it is not so necessary to rely on the legal protection provided by secret patents. In these cases, where it is clear that the future patent will be state-owned, the administrative procedure must be simplified, and also controlled by the intelligence agencies, while the entire process is limited to the Ministry of Defence, and the formal declaration of the concession relies solely on the Spanish Patent Office.

A different case is that of a private company which develops a dual-character technology that is likely to attract the attention of the authorities dealing with the patent review procedure.

In these cases, the approximation to the problem must take into account the side effects that the declaration of interest to the National Defence could have on the effectiveness and sustainability of the concerned company. Many are already the voices²⁰ that rise up against a procedure used, in some cases, indiscriminately, which clearly harms the technological development and the productivity of the company (Dilawar, 2018, May 9).

And all this, basically, because this information would be excluded from the state-of-the-art and being classified.

Thus, the procedures must be carefully studied, and the enormous responsibility to classify specific developments and the real implications must be assumed by the technicians of the administration.

Procedures should also be clearly established to declassify a patent previously declared secret. It has occurred that after many years of being declared a patent, once it has been declassified, it is observed that the technological development of a particular research has long been outdated.

The last case is that of the so-called «lone inventor» in universities and small research centres, unusual, but it needs to be forecasted, especially in those areas of technology that

²⁰Dilawar is one of these voices. He states in an article how: «The contention with invention secrecy is not that it should be abolished, but that it needs to stop being so overused». “Secrecy orders allow U.S. defence agencies to control patents, including those that are privately developed”, <https://slate.com/technology/2018/05/the-thousands-of-secret-patents-that-the-u-s-government-refuses-to-make-public.html>. Seen April 06, 2020.

do not require large investments and that can pose a risk to national security, such as those relating to the Biological and Chemical field (Antequera, 2020, April 1)²¹.

In these cases, the regulation of this kind of patent is guessed congruent and valid because it offers a clear tool to identify this type of inventions, not controlled by the State and that, coherently, can mean a threat if they are known.

Finally, the regulation lacks clear mechanisms to establish economic compensation for the inventor.

Indeed, when establishing the evaluation of the patent, the fact of being classified technology with few references in the industrial sector, causes serious difficulties to balance the effort made with the economic benefit that must be given to the inventor.

Therefore, a further regulatory development that allows coherence and legal certainty to the process is necessary, establishing a procedure to value the intangible when it is difficult to foresee from the outset.

The same is true for the hypothetical expropriation, when the State considers that the patent must be transferred to its property.

The evaluation of the patent is presented as a crucial process to establish the cost that makes the compensation to the inventor possible. Although in our country the patentability of such inventions is not as developed as in others, such as the United States or the United Kingdom, the efforts carried out by the new law show a defined commitment to regulate the patents of interest to Defence.

But, however, it would be very convenient to take into account the current reality and the fact that through subsequent regulatory development, the basic parameters could be better established to make this area of industrial property provide a coherent and stable framework within the Spanish patent system.

BIBLIOGRAPHY REFERENCES

- BERCOVITZ, A., (2015). *The new Patent Law*. Navarra: Editorial Aranzadi, pp56-506.
- FONFRIA, A., (2013). *Lecciones de economía e industria de la Defensa*. Navarra: Editorial Aranzadi, p.14.

²¹ There are a number of patents related with virus, like the Coronavirus, and the World Health Organisation (WHO) warned in 2013 on how these patents could left the population unprotected. <https://diario16.com/la-oms-alerto-en-2013-de-que-las-patentes-de-los-coronavirus-dejaban-desprotegida-a-la-poblacion/>. Seen April 2020.

- MASSAGUER, J., (2006). *El contenido y alcance del derecho de patente*. Madrid, p. 2.
<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/1632/documento/art12.pdf?id=2158>
- O'DELL, T.H., (1994). *Inventions and Official Secrecy: A History of Secret Patents in the United Kingdom*, Oxford: Clarendon Press, p. 4.

BIBLIOGRAPHY ANNEXES

- ANTEQUERA, J., (2020) “La OMS alertó en 2013 de que las patentes de los coronavirus dejaban desprotegida a la población”, *Eldiario.es*. <https://diario16.com/la-oms-alerto-en-2013-de-que-las-patentes-de-los-coronavirus-dejaban-desprotegida-a-la-poblacion/>.
- DILAWAR A., (May, 9, 2018) “Secrecy orders allow U.S. defense agencies to control patents, including those that are privately developed”, *slate.com*.
<https://slate.com/technology/2018/05/the-thousands-of-secret-patents-that-the-u-s-government-refuses-to-make-public.html>.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL, (2015) “*Technology and Innovation Strategy, ETID-2015*”. Madrid, Spanish Ministry of Defence.
<https://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/estrategia-tecnologia-innovacion-defensa-ETID-2015.pdf>.
- GACETA DE MADRID, (1902). nº 138, May 18.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, (2017), Estrategia de Seguridad Nacional, Gobierno de España.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, (2020), Directiva de Defensa Nacional. Gobierno de España.

