Año 27, N° 3, noviembre 2022, ISSN 0717-6805

ESCENARIOS ACTUALES

Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile

INTELIGENCIA ARTIFICIAL: el campo de la innovación en defensa

El conflicto ruso-ucraniano: un espacio para la reflexión política y estratégica

Kaliningrado o Koenigsberg y su importancia geopolítica

Centro de Estudios e Investigaciones Militares Ejército de Chile

Escenarios Actuales

Año 27, Nº 3, noviembre, 2022
ISSN 0717-6805

COMITÉ EDITORIAL
DIRECTOR DE LA REVISTA
General de Brigada Edward Slater Escanilla
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

EDITOR Y ASESOR DE CONTENIDOS
Coronel (R) Marco Maturana Mena
Asesor y coordinador Extensión Académica

CONSEJO EDITORIAL
General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros
Director de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Exdirector del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE), España

Mg. Verónica Barrios Achavar
Coordinadora de las comisiones de Relaciones Internacionales y Defensa de la Biblioteca del Congreso Nacional, Chile

Dr. Raúl Benítez Manaut
Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

Dra. Ximena Fuentes Torrijo
Subsecretaria de Relaciones Exteriores Gobierno de Chile, exdirectora Dirección Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL). Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (UCh) y Adolfo Ibáñez, Chile

General de División Cristóbal De la Cerda Rodríguez
Jefe del Estado Mayor General del Ejército

General de División, Dr. Mario Arteaga Velásquez
Investigador y académico, Chile

Teniente Coronel, Dr. Alfredo Quadrí García
Jefe de Capacitación de la División de Educación del Ejército

Dr. Ángel Soto Gamboa
Académico de la Universidad de los Andes (UANDES), Chile

Dr. Luis Rothkegel Santiago
Investigador y académico, Chile

Dr. Iván Witker Barra
Académico de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) fue creado el 12 de diciembre de 1994, con el objeto de contribuir en materias relacionadas con las ciencias militares a diferentes organismos del Ejército. Asimismo, aportar al intercambio de ideas y desarrollar diversas actividades de investigación y extensión académica en las áreas de seguridad y defensa, manteniendo para ello una activa relación con la comunidad académica nacional e internacional.

"Escenarios Actuales" es editada y difundida gratuitamente por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares. Las ideas vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

La revista está indexada en las siguientes bases de datos:

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), http://www.latindex.org.

De Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, http://clase.unam.mx.

The Military Studies and Research Center (CESIM) was created on December 12, 1994 in order to help different bodies of the Chilean Army in matters related to military science. It also contributes to exchange ideas and develop research and academic extension in the areas of security and defense. To fulfill its tasks the Center maintains an active relationship with the national and international academic community.

"Escenarios Actuales" is a free publication of The Military Studies and Research Center (CESIM). The ideas expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily represent the thought, doctrine or official position of CESIM or the Chilean Army.

The journal is indexed to the following data base:

On-line Regional Information System for Scientific Journals of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal (LATINDEX), http://www.latindex.org.

From Latin American Quotes in Social Sciences and Humanities (CLASE), of the Universidad Nacional Autónoma de México, http://clase.unam.mx.

CONTENIDO

EDITORIAL
General de Brigada Edward Slater Escanilla 7

El conflicto ruso-ucraniano: un espacio para la reflexión política y estratégica
Mario Arteaga Velásquez 11

Crímenes de guerra y derecho internacional humanitario
Iván M. Garay Pagliai 25

Institucionalismo, energía y las relaciones comerciales entre Alemania y Rusia. El caso del gas
Manuel Felipe Ramírez Basualto 49

Kaliningrado o Koenigsberg y su importancia geopolítica
Coronel Mauricio Ibarra Zoellner 65

La economía armamentista entre Rusia y África: ¿Es la cooperación militar una inversión a futuro?
Amparo Navarrete Mella 79

Efectos de la operación especial de Rusia sobre Ucrania: el resurgir de la OTAN en la incertidumbre
Victoria Valdivia Cerda 87

Operaciones en la "Zona Gris": ¿de qué estamos hablando?
Coronel Fernando Silva Ramírez 107

El nuevo concepto estratégico de la OTAN. Algunas reflexiones
Teniente Coronel Rodrigo Laguna de la Maza 123

Inteligencia Artificial: el campo de la innovación en defensa
Denisse Olguín Arias 143

El Ejército de Tierra de España al 2035
Brigadier Francisco Arellano Soffia 157

Sobrevivir al invierno. Impacto del conflicto ruso-ucraniano en la seguridad alimentaria global
Florencia D. Vega 171

Visiones
La guerra híbrida, una visión crítica
Jorge Sanz Jofré 187

Panorama seguridad y defensa
La UE adopta su último paquete de sanciones contra Rusia por la anexión ilegal de las regiones ucranianas de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón 193

Ejército desarrolló competencia de tanques en Antofagasta 197

Reseña de lecturas recomendadas
Sobre el poder
Por: Gabriel Pablo Flores Canales 199

NORMAS EDITORIALES 203

EDITORIAL

En un escenario internacional marcado por la atención mundial del conflicto ruso-ucraniano y habiendo transcurrido ocho meses desde su inicio, los efectos y consecuencias se han hecho sentir en diferentes ámbitos y temáticas, lo que nos incentivó para elaborar y difundir la edición especial Nº 2 de la revista *Escenarios Actuales* del mes de julio del presente año y que se encuentra disponible en nuestro sitio web y redes sociales.

No obstante lo señalado, el citado conflicto, para su estudio y análisis, presenta múltiples variables que estimamos conveniente abordar en esta última edición del año, por ello hemos considerado aquellas temáticas de interés que complementan el trabajo ya realizado. Por otra parte, y retomando la variedad de contenidos en el ámbito de la seguridad y defensa, se incorporaron otras temáticas y conceptos que nos permiten conocer y revisar, por ejemplo, el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, la planificación del Ejército de Tierra de España al 2035, la zona gris, la guerra híbrida y la inteligencia artificial.

A continuación, les presentamos una breve descripción de los aportes recibidos:

Mario Arteaga nos invita a reflexionar sobre las causas del conflicto ruso-ucraniano bajo el análisis de una trazabilidad histórica de la estrategia de la política exterior y de seguridad nacional, sostenida en los intereses nacionales de Rusia, su comportamiento y acciones en las últimas décadas.

Iván Garay presenta un análisis del conflicto desde la óptica de los crímenes de guerra y el Derecho Internacional Humanitario, su normativa e institucionalidad vigente, características y aplicación en casos ya conocidos, finalizando con el conflicto ruso-ucraniano y los posibles escenarios para que accione la Corte Penal Internacional, a propósito de los informes de comisionados de la UE y las declaraciones de los altos directivos respecto de eventuales crímenes de guerra.

Manuel Ramírez aborda la relación política y comercial entre Rusia y Alemania, especialmente de este último país, dada su alta dependencia energética y la manera en que está desarrollando iniciativas con diferentes actores para reducir esa relación asimétrica en el suministro de gas y sus efectos en la población y sistemas vitales para el funcionamiento del Estado. Sin duda una tarea altamente compleja en un escenario en que el proveedor y sus decisiones son impredecibles.

El coronel Mauricio Ibarra, desarrolla un análisis de la importancia geopolítica, histórica y actual de Kaliningrado, dando énfasis a las ventajas estratégicas que le otorga a Rusia su posesión, especialmente como base para el control del mar Báltico, emplazamiento de misiles y armas de largo alcance y como plataforma para operar militarmente hacia los países bálticos y fuerzas de la OTAN. Una zona que representa un escenario de potencial conflicto.

Amparo Navarrete analiza la economía armamentista y alta dependencia del continente africano del suministro de armamento que le proporciona Rusia a la mayoría de sus Estados miembros, como también su influencia geopolítica, situación que genera vínculos, dependencias y condiciona la toma de decisiones de estos Estados en los organismos internacionales, como ha quedado en evidencia en los últimos meses.

Victoria Valdivia, describe las relaciones causa y efecto presentes en el conflicto de la guerra ruso-ucraniana, como evidencia de la total vigencia del conflicto interestatal, el debilitamiento del multilateralismo y el incremento histórico de los presupuestos de defensa, incentivado en el presente año por la amenaza rusa (países integrantes de la OTAN –defensa colectiva– otros) y por la incertidumbre que representa la constante dinámica del orden mundial.

El coronel Fernando Silva desarrolla una revisión desde la perspectiva estratégica del concepto de Zona Gris, identificando las principales características de las operaciones militares en ese contexto, relacionándolo con la guerra híbrida, asimétrica y no convencional; y efectuando al final algunas reflexiones acerca de la realidad en la que deben operar actualmente las fuerzas militares.

El teniente coronel Rodrigo Lagunas efectúa un análisis del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN 2022, publicado en el mes de junio como el octavo de su tipo. En su reflexión da a conocer la evolución de este y su permanente actualización, conforme a la identificación de amenazas en un entorno de seguridad cada vez más impredecible, caracterizado por el conflicto ruso-ucraniano, los ataques cibernéticos, el cambio climático y el protagonismo de Rusia y China como potencias desafiantes para Occidente.

Denisse Olguín incursiona en el campo tecnológico, específicamente en la inteligencia artificial, su desarrollo y control por parte de las potencias y países más avanzados, que la convierten en un factor desestabilizador en el campo de las estrategias militares. Además, revisa su aplicación en los conflictos armados, generándose un escenario que la autora define como colonización tecnológica, la que aumentaría la dependencia de unos Estados sobre otros.

El Brigadier Francisco Arellano presenta la mirada del Ejército de Tierra de España al 2035, resultando interesante conocer su planificación y proyección en el tiempo, considerando que se trata de un país integrante de la OTAN y un referente para el Ejército de Chile y otros de América Latina.

Florencia Vega analiza el concepto de seguridad alimentaria y los efectos sobre este del conflicto ruso-ucraniano que, integrado a otras variables como el factor geopolítico, el cambio climático y la pandemia originada por el COVID-19, nos entregan un escenario de inseguridad alimentaria mundial de alta incertidumbre, donde no se visualizan soluciones en el corto plazo.

Jorge Sanz desarrolla una visión crítica del concepto de la guerra híbrida, sus características y las condiciones políticas para llevarla a cabo, definido, por el general Valery Gerasimov, jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa el año 2013, quien se refiere a la visión propiamente rusa, generada a partir de estrategias y decisiones políticas relacionadas con los medios híbridos, en la búsqueda de un objetivo político, prescindiendo del concepto asumido por Occidente, que responde a estos medios a nivel de policías.

Finalmente, para nuestro Centro de Estudios es de especial interés agradecer las preferencias de nuestros colaboradores, seguidores y lectores, y los invita a mantener un contacto permanente que permita el desarrollo y difusión del conocimiento en materias de seguridad y defensa. Cabe recordar a nuestos lectores que estamos presentes en nuestro sitio web cesim.cl y en las redes sociales de Twitter, Linkedin y Facebook.

EDWARD SLATER ESCANILLA
General de Brigada
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 11-24.
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

El conflicto ruso-ucraniano: un espacio para la reflexión política y estratégica

Mario Arteaga Velásquez[1]

Resumen

El conflicto ruso-ucraniano persiste y los estudios de políticos y militares intentan establecer cuándo y cómo finalizaría. Algunos de ellos han mencionado que la guerra podría ser larga y no se han equivocado. Es sabido que para solucionar un problema, como el conflicto internacional, es indispensable conocer y comprender sus causas y las intenciones que están interviniendo. En el conflicto que afecta a Rusia y Ucrania, la causa principal obedecería a los intereses nacionales rusos y a sus prioridades estratégicas para garantizar la seguridad, soberanía y la integridad territorial. Algo que Rusia ha declarado desde 1945 a lo menos, en su política exterior asociada a su estrategia de seguridad nacional. Al parecer, esto no se analizó suficientemente, no se entendió o, simplemente, no se dio credibilidad a lo que el análisis pudo establecer. La consecuencia, Ucrania en ruinas y Rusia desgastada y desacreditada internacionalmente. De esto surge la necesidad de conocer las causas de este conflicto y establecer algunas líneas de acción para detenerlo.

Abstract

The Russian-Ukrainian conflict persists and political and military studies try to establish when and how it will end. Some have mentioned that the war could be long and they have not been mistaken. It is known that in order to solve a problem, such as international conflict, it is essential to know and understand its causes and the intentions that are intervening. In the conflict affecting Russia and Ukraine, the main cause would be

Palabras clave
Conflicto internacional
Intereses nacionales
Prioridades estratégicas
Política exterior
Seguridad nacional

Keywords
International conflict
National interests
Strategic priorities
Foreign policy
National security

1 General de División (R) del Ejército de Chile. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Diplomado en Gestión Educacional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (CEEAG). marioarteagav@gmail.com

russian national interests and their strategic priorities to ensure security, sovereignty and territorial integrity. Something that Russia has declared since 1945 at least, in its foreign policy associated with its national security strategy. Apparently, this was not sufficiently analyzed, understood or simply not given credibility to what the analysis could establish. The consequence, Ukraine in ruins and Russia worn out and discredited internationally. From this, the need to know the causes of this conflict and establish some lines of action to stop it arises.

Introducción

El 24 de febrero del 2022 será una fecha más que el mundo no podrá olvidar. Ese día, desde sus primeras horas, Rusia demostró su voluntad política interviniendo en Ucrania de manera decisiva. Ya lo venía haciendo desde el año 2014 cuando anexó la península de Crimea a sus dominios y mantuvo esa actitud interviniendo en los asuntos internos ucranianos ejecutando acciones en la zona gris[2] del escenario de conflicto, apoyando a grupos disidentes prorrusos e intentando desacreditar internacionalmente a Ucrania ante la sociedad internacional. Todo esto, entre muchas otras acciones que se alinean con el accionar asimétrico por parte de un Estado que trata de debilitar a su adversario.

Ese 24 de febrero, Rusia comenzó a emplear su potencial convencional contra Ucrania, sin encubrimiento alguno y desafiando a diferentes actores internacionales, desde Estados hasta organizaciones como Naciones Unidas (ONU) y su Consejo de Seguridad, la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) y otros organismos que regulan el accionar económico y financiero mundial. Al mismo tiempo, con sus acciones dejó de cumplir su compromiso con el derecho internacional y transgredió los acuerdos políticos que suscribió a lo largo del tiempo; con todo ello, generó un escenario político estratégico que la sociedad internacional tenía un poco olvidado, porque hacía tiempo que una potencia mundial no asumía una iniciativa bélica como la que aún compromete a Rusia.

Muchos antecedentes y hechos ocurridos demuestran que a partir del año 2014 Rusia inició un conflicto con Ucrania, recurriendo a mecanismos de acción asimétricos propios del conflicto híbrido. Lo hizo sin apresurarse, administrando el tiempo de acuerdo a su conveniencia y conforme a sus propósitos políticos y estratégicos. Hasta el 24 de febrero del 2022, desafió abiertamente a diversos actores del sistema internacional, poniendo a prueba sus fortalezas y colocando en jaque a las organizaciones que lo componen, sin importarle mucho que era miembro de varias de ellas, tal como ocurre con Naciones Unidas, donde continúa siendo miembro permanente de su Consejo de Seguridad. De este modo, pudo advertir que el mundo no reaccionaba en su contra con decisión, que su negativa para cumplir las advertencias que se le hacían no eran sancionadas, que sus acusadores no procedían con unidad política y que se interferían entre ellos debilitando sus propuestas y, generando condiciones que le eran favorables para mantener su libertad de acción. Con estas condiciones, Rusia no dudó en continuar

2 La zona gris corresponde al área de conflicto donde los actores no se identifican con claridad. Allí se intenta no sobrepasar los límites de los acuerdos, las acciones no constituyen un reto que justifique una respuesta fuerte, el nivel de incertidumbre es alto y permite que la duda política y estratégica se instale afectando la toma de decisiones oportuna y efectiva.

agrediendo a Ucrania para debilitarla política y estratégicamente, construyendo el camino para invadirla con todas sus capacidades tal como lo hizo ese 24 de febrero.

Lo ocurrido en Ucrania y los hechos que continúan produciéndose en esa región del mundo, permiten advertir la falta de eficacia de las organizaciones internacionales que tienen la responsabilidad de prevenir y solucionar los conflictos, también de organizaciones comprometidas con el derecho internacional y con la responsabilidad de proteger a las personas y proporcionarles seguridad y, de organizaciones que sancionan a un agresor, pero no son capaces de detener su agresión. Así, la guerra en Ucrania continúa y la mayor preocupación internacional parece limitarse a analizar el ritmo de las operaciones y las declaraciones y acusaciones mutuas entre los actores comprometidos en el conflicto que vive su fase más crítica: la guerra.

Muchos se han preguntado, aún lo hacen algunos, por qué Rusia se comprometió en una guerra y apostó su prestigio e influencia internacional, por qué está dispuesta a degradar su poder nacional, cómo pudo ocurrir esta situación que hoy mantiene al mundo en alerta; y, especialmente, se preguntan qué debería ocurrir para que la guerra y el conflicto finalicen. Quizás, la respuesta a estas interrogantes se encuentre en el comportamiento internacional que Rusia ha tenido históricamente. Quizás, también podría descubrirse en aquello que Rusia ha declarado al mundo a través de su política exterior o de su política de seguridad, pero que la sociedad internacional no ha podido comprender suficientemente o lo ha interpretado de manera equivocada.

Considerando lo anterior, el propósito de este este artículo es reflexionar en torno a las interrogantes expresadas, para comprender más por qué Rusia se ha comprometido en una guerra contra Ucrania, asumiendo los riesgos que surgen de su enfrentamiento con otros actores internacionales en el contexto de esta guerra. Probablemente, también se establezcan algunos elementos relacionados con los esfuerzos que serán necesarios para detener la guerra e iniciar las acciones para desescalar el conflicto.

La política exterior y la seguridad nacional de Rusia

Los direccionamientos prioritarios, junto con los objetivos y tareas de la política exterior rusa, constituyen un modelo de continuidad política y estratégica cuyo origen se remonta, por lo menos, al siglo XVIII, cuando se advertía que Rusia intentaba expandir sus dominios invadiendo Europa y generando cambios que le permitieran convertirse en un nuevo imperio mundial que intentaría alcanzar sus ambiciones no realizadas. Esto, entre 1944 y 1946, fue conseguido por Stalin que atrajo a su favor a Bulgaria, Rumania, Checoeslovaquia, Hungría y a Polonia, con la intención de evitar la formación de alguna potencia o coalición que fuera capaz de oponerse a las intenciones rusas, llevando a la práctica su política de *"asumir el riesgo de engañar"*.[3]

Así pues, la "anexión" de los países mencionados permitió conformar el cordón sanitario que antes de 1940 Occidente había intentado crear para protegerse de la influencia soviética. Lo interesante es que fue Stalin quien construyó primero ese cordón, en este caso para poder aislarse y prote-

3 THOMAS, Hugh. Paz Armada, Barcelona, España, Ediciones Grijalbo S.A., 1998, pp. 101-119.

gerse de sus adversarios y, al mismo tiempo, para poder consolidarse como la potencia más fuerte.

Como se aprecia, las intenciones y acciones de la política exterior rusa, posteriormente asumidas por la Unión Soviética y en la actualidad reasumidas por Rusia nuevamente, han sido explícitas y conocidas por la sociedad internacional. Lo sorprendente es que, al parecer, no se han comprendido debidamente ni se ha evaluado los efectos de las intenciones expresadas por parte Rusia, tampoco se han advertido oportunamente los peligros que de esa política exterior se originaban. Todo indica que la política de "asumir el riesgo de engañar" proclamada por Stalin tuvo éxito, demostrando la validez de la advertencia que realiza Marcel Merle,[4] cuando sostiene que es fundamental comprobar la sinceridad de lo que se expresa en la política exterior de un Estado, aun cuando en ella se reitere y asegure el compromiso con postulados y acuerdos internacionales, porque puede ocurrir que los verdaderos propósitos se encuentren ocultos.

El concepto de la política exterior de Rusia aprobado por el presidente Vladimir Putin en noviembre de 2016, alineado con la Estrategia de Seguridad Nacional, para juntas contribuir en asegurar los intereses nacionales y cumplir las prioridades estratégicas rusas, establece que ella deberá colaborar para: garantizar la seguridad, la soberanía y la integridad territorial; contribuir a que Rusia se consolide como uno de los centros de influencia mundial; fortalecer la paz internacional sobre la base del derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas y, contribuir a la supresión de focos de tensión y conflictos en los territorios vecinos.

Como se aprecia, las tareas que Putin estableció para la política exterior rusa transmiten un mensaje colaborativo propio de la cooperación internacional, donde destaca el compromiso con el fortalecimiento de la paz en el mundo, al mismo tiempo que se reitera el respeto al derecho internacional y a lo establecido en la Carta de Naciones Unidas, organización de la cual Rusia –como ya se dijo– es integrante y miembro permanente de su Consejo de Seguridad. Hasta aquí bien, sin embargo, la duda surge y persiste cuando se recuerda la política de "asumir el riesgo de engañar" proclamada por Stalin y cuando se intenta comprobar la sinceridad de lo expresado como recomienda Merle, en especial, cuando se analiza el actuar ruso internacional en el último tiempo.

Lo anterior no es todo, porque la duda política se acrecienta cuando se analiza la tarea relacionada con garantizar la seguridad, la soberanía y la integridad territorial, porque ello es propio de la seguridad y defensa del Estado, independiente que la política exterior pueda cooperar a esos fines, como consecuencia, se genera un estado de alerta cuando se revisa el propósito relacionado con que Rusia debería consolidarse como uno de los centros de influencia mundial y se intensifica al considerar, en el análisis, la tarea de contribuir a la supresión de focos de tensión y conflictos en los territorios vecinos, porque aun cuando en ello se aprecie una acción de buena vecindad, lo cierto es que allí está contenida la intención de estar dispuesto a intervenir en asuntos internos de otros Estados, lo cual no solo atenta contra el derecho internacional sino que también representa el incumplimiento de la Carta de Naciones Unidas.

4 MERLE, Marcel. Sociología de las relaciones internacionales, Madrid, España, Alianza Editorial, 2003, pp. 355-356.

Con lo anterior, la advertencia de Merle persiste y se fortalece con lo que sostiene Morgenthau cuando se refiere a la importancia que tiene establecer la verdadera motivación de la política exterior de los Estados, porque de esa manera se puede verificar si lo que allí se declara es la realidad o es simplemente un disfraz para impedir, o como mínimo dificultar, que intenciones relacionadas con el incremento del poder nacional o el dominio de un Estado sean advertidos oportunamente.[5]

En la revisión de la política internacional de Rusia que describe Thomas,[6] llama la atención la importancia que allí se atribuye a la península de Crimea, considerándole ya en 1945, como "un lugar favorable" para las intenciones de Stalin. Lo sorprendente es que ese mismo interés lo tenía Roosevelt. Para el primero, Crimea tenía un significado político, debido a que allí se venció definitivamente la resistencia de los rusos blancos en 1921 y desde entonces, Rusia ha incrementado ese interés porque la posesión del citado territorio, que se considera de valor estratégico, contribuye a garantizar su seguridad e integridad territorial y, por supuesto, su soberanía.

Los hechos han demostrado que mediante una política exterior contradictoria y muy probablemente engañosa, Rusia ha confundido a muchos y ha instalado altos niveles de incertidumbre en el sistema internacional, especialmente en lo político. Con ello, ha podido accionar con suficiente libertad de acción y éxito en la zona gris del conflicto, evitando que sus adversarios u oponentes resuelvan una respuesta contundente que detenga su accionar, en síntesis, Rusia ha conseguido que sus iniciativas no sean vistas como un reto tan decisivo que justifique una sanción fuerte y extrema, como podría ser una acción armada en su contra.

Con su política exterior, Rusia ha conseguido instalar e incrementar progresivamente la incertidumbre, especialmente en el nivel político. Con ello, ha trasladado el accionar del Estado adversario, Ucrania en el caso que se está tratando, a la zona gris del conflicto híbrido, donde los actores no se identifican con claridad y sus actuaciones no constituyen un reto suficiente para justificar una respuesta fuerte como sería la armada, ello porque Rusia inicialmente actuó sin sobrepasar los límites de los acuerdos, de tal manera que la duda política y estratégica se instaló en las autoridades ucranianas que debían tomar las decisiones propias de esos niveles. Lo anterior, debido a que los mecanismos de acción asimétricos se potencian al contar con el encubrimiento que dificulta establecer la realidad, especialmente cuando se trata de dependencia política y económica e intervención en asuntos internos. Más aún, si a lo anterior se suma el apoyo internacional para el Estado que amenaza o agrede, a causa del incremento de su prestigio por la efectiva acción de su política exterior. En el caso en estudio, Rusia no incrementó su prestigio internacional, pero su acción exterior ha sido capaz de contener las acciones de su adversario en este contexto y, simultáneamente, las iniciativas de otros actores que han intentado aislarlo y degradarlo en el ámbito internacional.

Lo expuesto, constituye una lección para los Estados porque les advierte la importancia de

5 MORGENTHAU, Hans. Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, pp. 11-37.

6 THOMAS, *op. cit.*, pp. 109-110.

moderar el optimismo y la confianza para evitar caer en la falacia de que es posible igualar las políticas exteriores para una mejor convivencia internacional, ya que al caer en la trampa de una política exterior disfrazada se podría poner en peligro la seguridad del Estado.

Lo ocurrido en Ucrania ha demostrado que la política exterior de los Estados, alineada con sus intereses y objetivos nacionales, merece ser analizadas con profundidad para así poder entender los verdaderos propósitos políticos y estratégicos que se esconden en ella e, inclusive, prever la voluntad política para impulsar la obtención de ellos. Por esto, se estima que la concepción de política exterior rusa proporcionaba antecedentes más que suficientes para presagiar lo que ocurrió y continúa sucediendo en el territorio ucraniano. Faltó analizar más para comprender mejor.

En coherencia con lo anterior, no cabe duda de que Rusia desarrolla una política exterior caracterizada por su independencia, determinada por sus intereses nacionales y profundamente asociada a su Estrategia de Seguridad Nacional. En ella predomina la práctica de la autodeterminación, donde no se acepta la subordinación a bloques de potencias, tampoco a organizaciones internacionales aun cuando se pertenezca a ellas. Su particularidad es que cuando asegura promover el diálogo y la cooperación internacional, antepone a ello sus prioridades estratégicas, su seguridad, su soberanía e integridad territorial, la cooperación beneficiosa para sus fines y su intención política y estratégica de siempre: ser una potencia que actúe como centro de influencia, aun cuando ello le signifique asumir un riesgo de proporciones en el sistema internacional. Siempre ha sido así y el resto del mundo debería recordarlo permanentemente.

La intervención rusa en Ucrania a partir del año 2014. Un asunto político y estratégico de interés

Anteriormente se destacó la importancia de analizar profundamente la política exterior de los Estados, especialmente aquellas donde se enfatiza el compromiso con la paz internacional, la cooperación, las relaciones bilaterales equitativas, respeto a la soberanía e independencia de los Estados, la supremacía del derecho internacional y el respeto irrestricto de la Carta de Naciones Unidas, entre otros compromisos que suelen generar confianza, tranquilidad y hasta descuido en los Estados receptores del mensaje.

Lo anterior, al parecer, antes del 2014 no fue asumido por Ucrania de la manera que se indica, pasando a ser una víctima de la política del engaño que promovía Stalin y, muy probablemente, también, de una efectiva política exterior rusa que fue capaz de transmitir un mensaje donde se encubrían las verdaderas intenciones. Esto mismo habría ocurrido también con otros actores internacionales. De esta manera, la anexión de Crimea por parte de Rusia (2014), rechazada inicialmente, poco a poco fue siendo asumida, persistiendo algunos reclamos internacionales e intentos de sanción que para nada fueron efectivos.

Una muestra de lo expresado son los reclamos del Grupo de los Siete[7] (G-7), anteriormente era el G-8 cuando Rusia era parte de dicho grupo. Al respecto, en el comunicado de la Cumbre

7 El grupo de los siete (G-7) lo integran: Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Actualmente, la Unión Europea cuenta con representación en el Grupo.

realizada en Taormina, Italia, en mayo de 2017, se condenó la situación en Ucrania y se exigió a Rusia el cumplimiento de los acuerdos de Minsk; posteriormente, el año 2018, en la cumbre de Charlevoix, en Canadá, se reiteró la condena a la anexión ilegal de Crimea y se reafirmó el apoyo a la soberanía ucraniana, exigiendo nuevamente el cumplimiento a los acuerdos de Minsk y el respeto a la soberanía de Ucrania; más tarde, en la cumbre de Cornualles, Reino Unido, en junio de 2021, se instó a Rusia a aliviar las tensiones en Ucrania, a retirar sus tropas de la frontera oriental de dicho país y de la península de Crimea, a poner fin a sus acciones desestabilizadoras y a cumplir sus compromisos internacionales. Ninguna de estas exigencias tuvo efectos positivos para Ucrania, tampoco generaron alguna respuesta, por lo menos diplomática, por parte de Rusia.

Cabe destacar que el año 2017, la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), en Minsk, fue mucho más específica y condenó firmemente la ocupación de Crimea, la agresión híbrida por parte de Rusia en Donbás y nuevamente se instó a cumplir los acuerdos de Minsk, a respetar la soberanía de Ucrania, a revertir la ocupación de Crimea, a abandonar el patrocinio de actividades de terrorismo en territorio ucraniano, a garantizar la retirada de formaciones armadas y mercenarios de las regiones ucranianas de Donetsk y Luhansk, entre otros requerimientos. Esta demanda tampoco produjo algún efecto y Rusia continúo agrediendo a Ucrania.

Rusia estaba probando la voluntad internacional, seguramente intentaba saber si, a juicio de Ucrania y de los actores del sistema internacional, sus acciones estaban sobrepasando el límite de los acuerdos o no, y si existía el riesgo de una respuesta más drástica. Lo cierto es que el agredido reiteró sus reclamos, algunos Estados y organizaciones internacionales realizaron manifestaciones de apoyo a Ucrania, las que no fueron suficientes para que Rusia detuviera sus agresiones y provocaciones y el resto, en la práctica, continuó siendo espectador. Así, Rusia persistió en sus esfuerzos en contra de Ucrania, desafiando a la sociedad internacional y resistiendo las presiones de los diversos actores internacionales.

Finalmente, el 24 de febrero de 2022 Rusia dio un paso político y estratégico decisivo e inició su ofensiva armada contra Ucrania empleando para ello su capacidad militar convencional, fue el comienzo de la guerra que hasta hoy presencia el mundo. Con su actuar, Rusia sobrepasó los límites de los acuerdos, su accionar asimétrico y convencional pasó a ser evidente, dejó de existir la duda política y estratégica y, nuevamente, las condenas, sanciones[8] y advertencias internacionales fueron ineficaces. Rusia no ha detenido su ofensiva y Ucrania continúa resistiendo.

Todo indica que Rusia asumió este riesgo político y estratégico de envergadura desafiando a la comunidad internacional abiertamente, porque considera a Ucrania "un lugar favorable" tal como la península de Crimea lo era para Stalin y Roosevelt en 1945, porque la posesión del territorio ucraniano o de parte importante de él tiene valor estratégico para su seguridad e integridad territorial, porque sigue considerando que Occidente es su adversario, porque sus actuales

8 Se refiere al congelamiento de activos rusos en Occidente, prohibición de compra de la deuda rusa, prohibición de intercambios comerciales, limitaciones para el tráfico marítimo ruso, exclusión del sistema bancario Swift y suspensión del Consejo de Europa a pocos días de iniciada la invasión a Ucrania, entre otras.

fronteras exponen su seguridad, porque anhela ser un centro de influencia mundial, porque practica la autodeterminación y porque no acepta subordinarse a organizaciones internacionales, potencias ni a bloques de países.

Rusia y su estrategia de intervención en Ucrania

A partir del año 2014, Rusia accionó contra Ucrania mediante los mecanismos de acción asimétrico que se aplican en el conflicto híbrido. Inicialmente, dirigió ciberataques contra la infraestructura crítica de dicho país, afectando su matriz energética, sus comunicaciones y hasta sus sistemas de suministros; también, atacó su sistema financiero y, más tarde, su sistema de alarma estratégica y de mando y control.

Simultáneamente, realizó operaciones para la desestabilización política de Ucrania, interviniendo en sus asuntos internos mediante apoyos a grupos separatistas prorrusos y otros grupos opositores al Gobierno ucraniano, con ello consiguió degradar la unidad y la moral nacional de ese país y, por consiguiente, degradar también su poder nacional. Esto fue combinado con campañas de desinformación sistemática para intervenir e incluso controlar la comunicación y el discurso político interno.

Al mismo tiempo que ocurría lo anterior, Rusia desarrolló una potente acción diplomática; primero, para atenuar los efectos de su intervención en Ucrania cuando ella fue detectada y sus consecuencias le fueron atribuidas, generando el rechazo de la comunidad internacional; segundo, para intentar obtener algún respaldo internacional, lo que en la práctica no ocurrió; y tercero, para mantener su prestigio e influencia internacional para contribuir a su intención de consolidarse como uno de los centros de influencia mundial.

A lo anterior se suman intentos de presiones en el ámbito económico internacional, por parte de Rusia, con la intención de producir el aislamiento económico y financiero de Ucrania. Esto no tuvo éxito y, por el contrario, el país agredido ha estado recibiendo apoyo internacional que le ha permitido sostener el esfuerzo de guerra.

Complementariamente, se habrían ejecutado acciones de terrorismo contra la infraestructura crítica y vital para la supervivencia de la población civil ucraniana, junto con actividades del crimen organizado, todo esto –especialmente– en la etapa del conflicto que antecedió a la intervención armada convencional del 24 de febrero de 2022, con el propósito de degradar organizaciones fundamentales del Estado como el poder judicial y la policía, inclusive el propio gobierno, mediante acciones para instalar la corrupción en ellas.

Desde el año 2014 y hasta el inicio del 2022, Rusia practicó una estrategia asimétrica explotando –fundamentalmente– el ciberespacio y la zona gris mencionada con anterioridad. En este empeño, no consiguió mantener el anonimato, ni tampoco dificultar la atribución de responsabilidad, siendo objeto de reclamos y acusaciones internacionales que aún recibe y niega. De esta manera, Rusia postergó el empleo de sus capacidades convencionales hasta febrero del año 2022, cuando invade Ucrania e inicia una guerra que ha desgastado a ambos contendores. Se puede afirmar que Rusia administró el tiempo a su voluntad a partir del 2014, asumiendo una acción prolongada por la vía asimétrica con el propósito de generar condiciones óptimas para iniciar su acción convencional, seguramente con

la intención de economizar medios y esfuerzos. Es así que se advierte la presencia de un esfuerzo político y estratégico inicial limitado, con permanente presión política en el escenario internacional.

Inicialmente, Rusia puso a prueba la voluntad de respuesta política por parte de Ucrania y de otros actores internacionales, asumiendo riesgos políticos y jurídicos en el contexto del derecho internacional y los acuerdos que asegura respetar en pro de la paz mundial. Es posible que Rusia interpretara esto como una señal de debilidad, animándose a continuar sus esfuerzos de acuerdo a sus intenciones con mayor seguridad, entendiendo que sus adversarios no tenían la voluntad de enfrentarle con fuerza y decisión y que, contaba con un escenario favorable para una intervención militar convencional de corta duración.

Cuando Rusia creyó haber desgastado suficientemente el poder nacional de Ucrania, resolvió dar inicio a la guerra y lo hizo el 24 de marzo de 2022. No esperaba encontrar la resistencia que le dificultó progresar hacia el interior del territorio ucraniano, tampoco se imaginó la oposición e intervención internacional en apoyo del agredido. Algo falló, es probable que sus estimaciones relacionadas con el poder nacional de Ucrania fueran erróneas, especialmente la evaluación de elementos del poder que son más intangibles, como la moral y la unidad nacional. También, es probable que Rusia haya errado su estimación de la respuesta internacional y el nivel de apoyo político, económico y militar que ha recibido Ucrania. Esto, ha impedido el dominio ruso y la derrota militar y política ucraniana.

¿Fracasó la estrategia rusa? El análisis del conflicto, ayuda a inferir que la ofensiva asimétrica inicial habría sido bastante exitosa, porque a fines del año 2021 la integridad territorial ucraniana estaba degradada, con la península de Crimea bajo dominio ruso y las regiones de Donetsk y Luhansk prácticamente controlada por grupos armados prorrusos, con apoyo de fuerzas mercenarias. La infraestructura crítica y vital se encontraba afectada y ya presentaba indicios de insuficiencia. Los ciberataques continuaban afectando las comunicaciones, la estructura de control de los servicios básicos y los sistemas de mando y control estratégicos. Ucrania estaba siendo víctima de la acción asimétrica rusa y sus capacidades se encontraban disminuidas. Sin embargo, la moral y la unidad nacional ucraniana, aun cuando estaban afectadas, continuaban siendo un potente elemento de poder casi intacto.

Cuando Rusia inició la ofensiva convencional, Ucrania reaccionó como pueblo en armas, movilizando todo lo que contribuyera a resistir y rechazar la ofensiva Rusa. Inicialmente no se consiguió detener al adversario, pero en la medida en que las fuerzas rusas se alejaron de su propio territorio, con el consiguiente alargamiento de las líneas de comunicaciones que permitían realizar el abastecimiento y proporcionar los apoyos, especialmente el apoyo logístico, la resistencia ucraniana comenzó a ser más exitosa, alterando el ritmo de combate ruso y retardando el avance de las fuerzas adversarias. A esto contribuyeron, el clima y las condiciones atmosféricas. Si se consideran los apoyos internacionales a Ucrania, se puede argumentar que la ofensiva rusa comenzó a perder potencia, se ralentizó y sus pérdidas comenzaron a aumentar. En síntesis, poco movimiento y maniobra, mayores pérdidas rusas e inicio de una guerra de desgaste.

Aún es temprano para asegurar que la estrategia rusa fracasó, pero todo indica que su accionar

asimétrico inicial no consiguió desgastar suficientemente la moral y la unidad nacional de su adversario, por el contrario, la fortaleció proporcionándole la fuerza para continuar resistiendo.

Actualmente, las fuerzas rusas han detenido su avance e intentan consolidar la ocupación de los territorios ucranianos de Donetsk y Luhansk que se suman a la península de Crimea, agregando otros que le permitirían conformar un "cordón sanitario" como el construido por Stalin, de menor magnitud pero que podría ser suficiente para cumplir la intención de seguridad rusa. Adicionalmente, Rusia ha comenzado a practicar la amenaza nuclear con lo que ha roto el "equilibrio de amenazas", que según Walt[9] ocurre cuando se anuncia el empleo de capacidades que superan lo convencional, aumentando la sensación de peligro en el adversario y en otros actores del conflicto, lo que lleva a que los Estados se unan contra el actor que sea percibido como la fuente del peligro.

El desafío político y estratégico: detener la guerra y atenuar el conflicto

La guerra se ha prolongado, pese a los esfuerzos internacionales no se ha conseguido detener las hostilidades y las partes en conflicto no encuentran puntos de acuerdo que sirvan para iniciar conversaciones que podrían ayudar a restablecer la paz, menos para solucionar el conflicto de manera definitiva.

Todo indica que Rusia no está dispuesta a ceder a las presiones de nadie, sin duda está llevando a la práctica su política de autodeterminación sin subordinarse a potencias mundiales ni a organizaciones internacionales, primando sus intereses nacionales y sus prioridades estratégicas que, por cierto, no son asunto del año 2014 en adelante, muy por el contrario, siempre ha sido superiores a cualquier otro asunto, incluidos los compromisos con el resto del mundo. Así se constata, por ejemplo, en la advertencia de Napoleón cuando señala que tarde o temprano, Rusia invadiría Europa y que ello produciría grandes cambios, situación que ocurrió a fines de la Segunda Guerra Mundial.[10]

Como se sabe, los intereses nacionales de Rusia se refieren a fortalecer su seguridad, soberanía y su integridad territorial, sumando a ellos su intención de ser uno de los centros de influencia mundial, sino el mayor. Esto, que es ampliamente conocido, así debería serlo, está expresado en su política exterior y reforzado en su estrategia de seguridad nacional, guiando su proceder en el sistema internacional. Al respecto, cabe destacar que la política exterior de Rusia de 1914 y la de 1946 ya eran similares[11] y una simple comparación con la política exterior promulgada por Putin es suficiente para darse cuenta que esa similitud se mantiene. Todo esto, explicaría la persistencia de Rusia tras un propósito inclaudicable que le motiva a asumir riesgos políticos, diplomáticos, económicos y militares.

Lo anterior, constituye una fortaleza que genera voluntad política y estratégica para asumir situaciones tan complejas y de tan alta repercusión internacional como lo fue invadir a un Estado soberano como Ucrania, considerando que su

9 SODUPE, Kepa. La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI, Zarautz, Gipuzkoa, España, Editorial de la Universidad del País Vasco, 2015, pp. 103-106.
10 THOMAS, *op. cit.*, p. 101.
11 *Ibídem*, p. 109.

posesión estaría satisfaciendo una de las prioridades estratégicas relacionada con la seguridad de Rusia, tal como en el siglo pasado lo era la península de Crimea, a juicio de Stalin.

Lo expresado, también da cuenta de que Rusia mantiene una percepción de amenaza y que enfrenta un dilema de seguridad, motivado por Occidente, en particular por Estados Unidos, también la Unión Europea, la OTAN y por los que el discurso público ruso califica como Estados Satélites entre los que se incluye a Ucrania. Esto se percibe cuando reiteradamente se manifiesta que Occidente es una amenaza para Rusia, porque se acerca a su frontera y con ello a su núcleo vital y porque podría generar algún tipo de conflicto que amenazaría su seguridad e integridad territorial.

Todo lo dicho con anterioridad, podría conformar los argumentos y constituir las causas de las agresiones rusas contra Ucrania, iniciadas el año 2014 con la ocupación de Crimea, seguidas con acciones asimétricas de diversa característica y, finalmente, agravadas con la violación progresiva de la soberanía y desconocimiento de la unidad e integridad territorial de Ucrania cuando fue invadida en febrero del 2022.

En este escenario, la detención de la guerra ruso-ucraniana se convierte en una difícil tarea, que supera las sanciones impuestas hasta la fecha, al igual que las advertencias formuladas y que no han tenido ningún efecto porque han sido burladas por Rusia que persiste en sus esfuerzos para derrotar a Ucrania.

Cómo hacerlo entonces. Considerando que se evidencia un retorno a la confrontación geopolítica, es probable que se tenga que recurrir –nuevamente– a la práctica de la teoría de pérdida y ganancia, sobre la base de la experiencia conseguida, por ejemplo, tras la Crisis de los Misiles (1961), entre otros hechos de estas características. Se trata de representar a Rusia que Occidente no considera un enfrentamiento con ella, que no pretende desestabilizar su sistema político y, menos aún, intervenir en sus asuntos internos. También, se debería reforzar la idea de que es Occidente quien teme una ofensiva rusa mayor, donde Ucrania sea tan solo la punta del iceberg; que se mantiene la voluntad política para, inicialmente, detener el conflicto armado ruso-ucraniano y, posteriormente, continuar acciones para solucionar definitivamente el conflicto entre ambos Estados.

Pero, si lo anterior no logra el efecto político deseado, será indispensable que Occidente consolide la unidad y la voluntad política de las potencias correspondientes, de la Unión Europea, de la OTAN, todo al amparo de la Carta de Naciones Unidas y del derecho internacional, para transmitir a Rusia un mensaje donde se le represente que si opta por persistir en su agresión contra Ucrania, ello le significaría costos que superarían la ganancia y que muy probablemente, no solo afectarían su estabilidad política, sino que también podrían degradar su moral y unidad nacional, su estabilidad económica y su credibilidad internacional, entre otras consecuencias. Todo esto conlleva esfuerzos para presionar y convencer sin romper relaciones con Rusia y, sin duda, requiere demostrar que se poseen las capacidades estratégicas necesarias para que Rusia advierta que la factibilidad de sufrir daño es efectiva, lo cual en este caso se sumaría a las pérdidas que ya ha tenido en territorio ucraniano y a los efectos que ello ha provocado en la sociedad rusa.

El juego de pérdida y ganancia es complejo, así lo fue en 1961, pero si se llegara a recurrir a él sería en

circunstancias diferentes, porque en Rusia ya existe la percepción de su fracaso político y estratégico en Ucrania; porque se han producido pérdidas importantes de personas y medios materiales, cuya verdadera magnitud es desconocida; porque la contraofensiva ucraniana no solo ha detenido el avance ruso, sino que también le ha obligado a desalojar localidades que había conquistado y a replegar sus fuerzas; porque todo lo anterior está influyendo en la sociedad rusa, especialmente por las consecuencias humanas y económicas que la guerra ha provocado y por la reciente decisión política de movilizar reservistas para continuar sus esfuerzos en territorio ucraniano; y, porque Rusia está consciente de que su poder nacional está degradado y seriamente comprometido para el futuro.

Reflexiones finales

Rusia continúa sus esfuerzos políticos y estratégicos en Ucrania, lo hace con persistencia y desafiando abiertamente a la comunidad internacional porque el territorio ucraniano le es favorable por su valor estratégico y porque contribuye a su seguridad e integridad territorial.

Es probable que su intención no sea ocupar la totalidad del territorio de Ucrania y que con parte de él satisfaga su necesidad de "protegerse" contra cualquier agresión que provenga de sus adversarios occidentales, más aún si una ocupación de mayor magnitud le significa el distanciamiento de su núcleo vital, situación que le mantendría en constante riesgo de aislamiento de sus fuerzas y medios empleados en el territorio ucraniano.

La resistencia por parte de Ucrania sigue siendo determinante aun cuando depende fundamentalmente del apoyo internacional, así ha podido detener el avance de las tropas rusas y reconquistar zonas que había perdido. Cuánto tiempo mantendrá la capacidad de resistir es la gran interrogante, considerando que ello implica la alta capacidad de resiliencia de su población y de sus Fuerzas Armadas, mantenimiento del apoyo económico y bélico por parte de Occidente y, especialmente, que Rusia no opte por el empleo de armamento nuclear, teniendo presente que lo ha dejado entrever en sus amenazas.

La persistencia rusa es evidente y se ha intensificado recurriendo a la advertencia de emplear armamento nuclear, con lo que se rompe el equilibrio de amenazas y Rusia asume con total propiedad el rol del actor que es fuente del peligro para todo el resto de los actores implicados en el conflicto, donde Ucrania es solo uno de los amenazados. Con esto, Rusia está generando la unidad de los actores sujetos a la amenaza, fortaleciendo las alianzas en su contra.

Una forma de detener la guerra sería que la contraofensiva ucraniana fuera exitosa y permitiera expulsar las fuerzas rusas del territorio ocupado. Esto, sin embargo, requiere que las tropas ucranianas continúen resistiendo y recibiendo apoyo material y asistencia militar internacional de manera continua y a largo plazo, para así poder reorganizar sus fuerzas, recuperar sus capacidades militares y, para fortalecer la capacidad de resiliencia de la población ucraniana en general. Si esto se hiciera realidad, no significa que la guerra haya finalizado, menos el conflicto, pero a lo menos se habrá conseguido rechazar al adversario expulsándolo del territorio ucraniano, lo que sería un buen punto de partida para estabilizar la situación e iniciar las conversaciones que sirvan para poner fin a la guerra.

Hecho esto, habría que iniciar las negociaciones para solucionar el conflicto, tarea que requerirá largo tiempo y grandes esfuerzos diplomáticos de las partes involucradas directamente y de otros actores internacionales.

Se debe considerar que aun cuando se logre detener la ofensiva rusa, se reconquiste el territorio perdido, se consiga un alto al fuego y se ponga fin a la guerra, lo más probable es que el conflicto ruso-ucraniano se mantenga largo tiempo, porque Ucrania es parte del escudo físico y protector que Rusia necesita para proteger su propio territorio.

Por otra parte, si es que no se consigue detener a Rusia y esta logra derrotar a Ucrania y hacerse de su territorio, es muy probable que el paso siguiente sea intentar lo mismo con otros Estados que antes formaron parte de la Unión Soviética, para así cerrar su escudo protector y lograr la seguridad que anhela para protegerse de las agresiones que, según Rusia, podría realizar Occidente, argumento que utiliza con insistencia para justificar la situación de amenaza que la afecta y que denuncia ante la comunidad internacional.

Finalmente, en cualquiera de los casos, los organismos internacionales que deben hacer cumplir el derecho internacional, la Carta de Naciones Unidas y realizar esfuerzos para prevenir y solucionar los conflictos armados, tendrán que asumir riesgos políticos y en algunos casos también estratégicos para cumplir sus tareas y conseguir que Rusia detenga sus agresiones contra Ucrania y cese sus amenazas nucleares contra el ella y contra Occidente. Esto implica un cambio de mentalidad política de gran envergadura, que es indispensable para conseguir los fines que permitirán recuperar la paz y la seguridad en la región.

Bibliografía

ARTEAGA, Mario. *El conflicto híbrido y sus efectos en la conducción operacional y táctica*, pp. 19-43. Santiago, Chile: Academia de Guerra del Ejército – CEEAG, 2020.

Asamblea Parlamentaria de la OSCE, 2017. Recuperado de https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3582-minsk-declaration-spa/file

BAÑOS, Pedro. *Así se domina el mundo.* Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidos SAICF, 2018.

BAQUÉS, Josep. *Revista de Estudios de Seguridad Internacional,* 1(1), pp. 41-60. Granada: España: Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), 2015.

COLOM PIELLA, Guillem. *¿El auge de los conflictos híbridos?* Madrid, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

Comisión Europea. *Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea.* Bruselas, Bélgica: Unión Europea, 2016.

Cumbre del G-7 en Taormina, Italia, 2017. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2017/05/26-27/

Cumbre del G-7 en HM Government. A Strong Britain in a Age of Uncertainty: The National Security Strategy, 2010. Recuperado de http://www.official-documents.gov.uk/

Charlevoix, Canadá, 2018. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-

releases/2018/06/09/the-charlevoix-g7-summit-communique/

Cumbre del G-7 en Cornualles, Reino Unido, 2021. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/06/11-13/

HM Goverment. National Security Capability Review, 2018. Recuperado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf

HOFFMAN, Frank G. *Conflict in the 21st Century: The raise of Hybrid Wars.* Arlington, United States: Potomac Institutes for Policy Studies, 2007.

LABORIE, Mario, *Global Strategy Report,* Nº 36, julio 2021. Recuperado de https://global-strategy.org/la-estrategia-de-seguridad-nacional-de-la-federacion-rusa-julio-2021-un-manifiesto-hacia-la-confrontacion-con-occidente

MERLE, Marcel. *Sociología de las relaciones internacionales,* Madrid, España: Alianza Editorial, 2003.

Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. Concepción de la política exterior de la Federación de Rusia, 2016. Recuperado de http://www.mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkB6BZ29/content/id/2542248

MORGENTHAU, Hans. *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz,* Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

REICHBORN-K., Erik y CULLEN, Patrick. *What is Hybrid Walfare?* 2016. Recuperado de https://core.ac.uk/download/pdf/52131503.pdf

SODUPE, Kepa. *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI,* Zarautz, Gipuzkoa, España: Editorial de la Universidad del País Vasco, 2015.

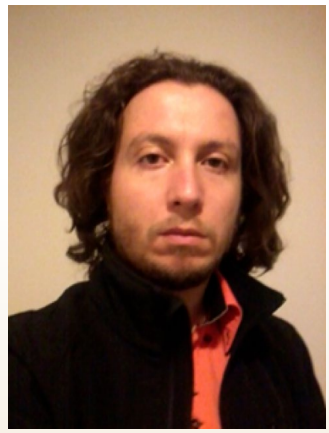
THOMAS, Hugh. *Paz Armada*. Barcelona, España: Ediciones Grijalbo S.A., 1998.

Unión Europea. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Bruselas, Bélgica: Parlamento Europeo, 2016.

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 25-48.
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Crímenes de guerra y derecho internacional humanitario

Iván M. Garay Pagliai[1]



Resumen

La guerra ruso-ucraniana que comenzó este año, junto con instalar en el lenguaje coloquial términos como crímenes de guerra, ha hecho que nos preguntemos acerca de instituciones como la Corte Penal Internacional y el derecho humanitario internacional, sus precedentes, funcionamiento, efectividad y desafíos, tanto actuales como futuros.

La comunidad internacional desde hace siglos ha intentado morigerar los efectos de la guerra como así juzgar las violaciones a sus leyes y costumbres, pero hacerlo ha sido muy difícil. Ese arduo camino es el que se recorrerá en las siguientes páginas, resaltando sus hitos, aclarando términos y revisando la institucionalidad vigente, junto con responder la pregunta que desde las postrimerías de febrero se escucha cada vez con más fuerza, a saber: ¿Putin podrá ser juzgado por crímenes de guerra?

Abstract

The Russo-Ukrainian war that began this year, together with installing terms such as war crimes in colloquial language, has made us wonder about institutions such as the International Criminal Court and International Humanitarian Law, their precedents, functioning, effectiveness and challenges, both current and future.

For centuries, the international community has tried to mitigate the effects of war as well as judge violations of its laws and customs, but doing so has been very difficult. This arduous path is what will be covered in the following pages, highlighting its milestones, clarifying terms and reviewing

Palabras clave
Corte Penal Internacional
Derecho humanitario internacional
Crímenes de guerra
Rusia
Ucrania

Keywords
International Criminal Court
International humanitarian law
War crimes
Russia
Ukraine

1 Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, ambos otorgados por la Universidad de Chile. Magíster en Derecho Público. Se ha desempeñado como columnista en medios nacionales e internacionales y conductor radial, siendo colaborador permanente de Cuerpo Diplomático en Revista. Su correo electrónico es ivan.garay.p@gmail.com

the current institutional framework, along with answering the question that has been heard with increasing force since the end of February, namely: Could Putin be tried for war crimes?

¿Qué son los crímenes de guerra?

En nuestro país, la ley N° 20.357 es la que tipifica los crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes y delitos de guerra.[2] Esta ley se distribuye en tres títulos: el primero de ellos destinando a la tipificación de los crímenes de lesa humanidad y genocidio; el segundo aborda los crímenes y delitos de guerra; y el tercero, describe las disposiciones comunes a los títulos anteriores.

El título II, se encuentra a su vez subdividido en tres partes. Un primer apartado que establece reglas generales, donde destacan las personas que merecen especial protección durante los conflictos armados; mientras que el segundo y tercer apartado se refieren a los crímenes cometidos en conflictos armados internos e internacionales, respectivamente.

A pesar de abordar la materia, la ley N° 20.357 no define lo que es un crimen o un delito de guerra.

La Corte Penal Internacional indica que los crímenes de guerra contemplan violaciones graves a los Convenios de Ginebra del año 1949 y a las leyes y costumbres aplicables en los conflictos armados, que se cometen como parte de un plan o política o en gran escala, independiente de su carácter nacional o internacional, y que se encuentran enumerados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.[3] Estos actos incluyen, entre otros: asesinatos intencionales; mutilaciones, trato cruel, inhumano, torturas y experimentos biológicos; toma de rehenes; dirigir de manera intencional ataques contra la población civil; dirigir de manera intencional ataques contra edificios dedicados a cultos religiosos, de la educación, al arte, a la ciencia o fines benéficos, a monumentos históricos u hospitales; saqueos; violaciones, esclavitud sexual, embarazo forzado o cualquier otra forma de violencia sexual y, reclutar o alistar a personas menores de 15 años en las Fuerzas Armadas o utilizarlas para participar activamente en las hostilidades.

En consideración a lo anterior, los ataques a la población civil que hemos visto en Ucrania podrían ser posibles crímenes de guerra rusos, como igualmente el atentar o el destruir determinada infraestructura. Así no se equivocaría la embajada de EE.UU. en Kiev, cuando a comienzos de marzo se refirió a la comisión de crímenes de guerra en Ucrania por parte de Rusia,[4] luego de que fuese atacada la central nuclear de Zaporiyia, cercana a la disputada región de Donbás.[5]

2 La Ley N° 20.357 que tipifica los crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes y delitos de guerra fue publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 2009.

3 Corte Penal Internacional. Understanding the International Criminal Court. Países Bajos, 2020, p. 24.

4 U.S. Embassy Kyiv. "It is a war crime to attack a nuclear power plant. Putin's shelling of Europe's largest nuclear plant takes his reign of terror one step further. #TheHague #Zaporizhzhia #StandwithUkraine" Disponible en https://twitter.com/USEmbassyKyiv/status/1499708231903547394?s=20&t=7ItoWjQCYz5XeY9UYWZhTQ. Visto el 07 de septiembre de 2022.

5 El Mundo. "Rusia bombardea Zaporiyia, la central nuclear más grande de Europa, y se hace con su control". (4 de marzo de 2022). Disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2022/03/04/622174d4fdddff87928b45f8.html. Visto el 07 de septiembre de 2022.; BBC. "Rusia y Ucrania: cuán peligroso fue el ataque a la planta nuclear de Zaporiyia y qué busca Moscú con su toma". (04 de marzo de 2022). Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60607222. Visto el 07 de septiembre de 2022.

Como señalase Kerim Khan, fiscal de la Corte Penal Internacional: "*dirigir intencionalmente bombardeos o atacar a civiles u objetos civiles es un delito dentro de la jurisdicción de la corte.*[6]

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional desarrolla los crímenes de guerra en su artículo 8°, estipulando 34 conductas criminales en el marco de los conflictos armados internacionales y 16 conductas relativas a los conflictos que no sean de índole internacional. En ambos casos se distingue entre las violaciones hechas en razón de los Convenios de Ginebra del año 1949 y las violaciones graves a las leyes y usos aplicables en los conflictos armados, pudiendo los crímenes de guerra ser realizados contra personas en combate o víctimas civiles y ejecutados tanto por agentes del Estado como actores no estatales.

El Estatuto también se refiere al delito de genocidio el que se entiende como acciones perpetradas con el propósito de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso;[7] a los crímenes de lesa humanidad, lo que se conceptualiza como una serie de determinados actos que forman parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, entre las que se encuentran las deportaciones, el exterminio y el apartheid, entre otros[8] y al crimen de agresión, entendiéndose aquel como cualquier ataque que constituya una violación manifiesta de la Carta de la Organización de Naciones Unidas.[9]

Los campos de batalla del pasado y las primeras codificaciones

Las leyes y costumbres aplicables a los conflictos armados son el resultado de un cúmulo de experiencias con siglos de historia.

Si bien es factible encontrar múltiples antecedentes respecto a la regulación de la guerra en distintas épocas, partiendo en las civilizaciones primigenias,[10] el impulso por establecer reglas a las guerras a fin de diferenciar los que estaba permitido o no, comenzó el año 1621 cuando el rey Gustavo Adolfo II de Suecia da a conocer sus artículos de las leyes militares que deben ser observados en tiempos de guerra, los que prohibían a las jefaturas militares ordenar a sus soldados la realización de actos ilegales. Se tata de 150 artículos que constituyeron una suerte de instrucción u orden de actuar que recogían varios aspectos de otros códigos militares europeos de la época, destacando unas pocas disposiciones poseedoras de un innegable carácter humanitario, como el artículo 88 que prohibía el abuso de mujeres, los artículos 90 y 91 que regulaban el incendio de

6 CNN. "¿Qué son los crímenes de guerra y quiénes pueden ser juzgados?". (5 de abril de 2022). Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/05/que-son-crimenes-guerra-orix/. Visto el 07 de septiembre de 2022.

7 Corte Penal Internacional. Estatuto de Roma (1998). Art. 6. Disponible en https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf. Visto el 07 de septiembre 2022.

8 *Ibídem*. Art. 7.

9 *Ibídem*. Art. 8 bis. El art. 5 del Estatuto de Roma señala el crimen de agresión como un crimen de competencia de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, este no quedó definido en originalmente. No fue hasta la Conferencia de Revisión celebrada en Kampala en 2010 que se incorporaron algunas enmiendas, incluyendo la definición del crimen de agresión.

10 BASSIOUNI, Mahmoud. "El Derecho Internacional Penal: Historia, objetivo y contenido", p. 13. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Sociales. 1982, Tomo 35, pp. 5-42; COZZI, Ruggero. "Fundamentos del Principio de Distinción en el Derecho Internacional Humanitario", p. 5. Revista Tribuna Internacional, 2020, Vol. 9, N° 17, pp. 1-20; GÓMEZ, David. ¿Qué es un crimen de guerra? (2022). Disponible en https://elordenmundial.com/que-es-crimen-guerra/. Visto el 07 de septiembre de 2022.

ciudades o pueblos o los 99 y 100 que se referían al debido actuar en iglesias y hospitales.[11]

En 1675, Francia y el Sacro Imperio Germánico convinieron formalmente, en Estrasburgo, la prohibición de municiones envenenadas mientras durase la guerra que ambas potencias mantenían.[12]

En 1762 Jean-Jacques Rousseau escribía: *La guerra no es, pues, una relación de hombre a hombre, sino una relación de Estado a Estado, en la cual los particulares solo son enemigos incidentalmente, no como hombres, ni aun siquiera como ciudadanos, sino como soldados: no como miembros de la patria, sino como sus defensores (…). Siendo el fin de la guerra la destrucción del Estado enemigo, se tiene derecho a dar muerte a los defensores en tanto tienen las armas en la mano; más en cuanto entregan las armas y se rinden, dejan de ser enemigos o instrumentos del enemigo y vuelven a ser simplemente hombres, y ya no se tiene derecho sobre su vida",*[13] entregando así, una clara propuesta que coloca en realce los derechos de las personas, y evidencia un carácter humanitario.

El año 1863, durante la Guerra de Secesión estadounidense aparece una nueva reglamentación mucho más específica con el denominado Código Lieber.[14] En la ocasión el presidente Abraham Lincoln dictó la Orden General N° 100, Instrucciones del gobierno para los ejércitos de EE.UU. en el campo de batalla, las cuales dictaban la forma en que los miembros del ejército del norte debían de comportarse durante el conflicto armado. El texto pone realce al trato humano, digno y ético a la población civil en las zonas ocupadas junto con prohibir la guerra sin prisioneros, que es la que ocurre cuando el bando vencedor se niega a perdonarle la vida a los vencidos.

Al año siguiente, delegados plenipotenciarios de 16 países redactaron el Convenio de Ginebra para mejorar la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos en campaña, el que será actualizado de manera significativa en 1906 y 1929, siendo perfeccionado definitivamente en 1949. Con 10 artículos constituye el primer y más básico acuerdo en el cual las potencias mundiales se obligaron a regular su actuar en las operaciones militares observando una estricta perspectiva humanitaria.[15] Pocos años antes, en 1856 se había firmado la Declaración de París, sin embargo, esta colocó su foco en la confiscación de bienes en la guerra marítima.

11 OGREN, Kenneth. El derecho humanitario en los Artículos de Guerra decretados en 1621 por el Rey Gustavo Adolfo II de Suecia, p. 476. Revista Internacional de la Cruz Roja, 1996, N° 136, pp. 472-476.

12 Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. (s/f). Mirar hacia atrás nos permite mirar al futuro. Disponible en https://www.opcw.org/es/la-organizacion/historia. Visto el 07 de septiembre de 2022; GRATACÓS, Víctor. Nucleares, biológicas y químicas: la lucha internacional contra las armas de destrucción masiva. (2020). Disponible en https://elordenmundial.com/nucleares-biologicas-quimicas-internacional-armas-destruccion-masiva/. Visto el 07 de septiembre de 2022.

13 ROUSSEAU, Jean (1762). El contrato social. Ciudad de México: Partido de la Revolución Democrática, 2017. pp. 6 y 7.

14 Este mismo año se crea la Cruz Roja por iniciativa de Henry Dunant, quien socorrió a los soldados heridos en la Batalla de Solferino, en 1859. Luego realizó gestiones ante líderes políticos en favor de medidas de protección en favor de las víctimas de la guerra. El año 1862 en sus escritos desarrolla dos ideas principales, a saber: la formulación de un tratado que obligase a los ejércitos a prestar asistencia a todos los soldados heridos y la fundación de sociedades nacionales que realizasen ayuda humanitaria durante los conflictos armados.

15 Por mínimo que sean los puntos del acuerdo, esto no dejan de tener mérito, en atención ideario imperante en la época, el cual, en Chile don Andrés Bello, en 1837, lo explicaba con las siguientes palabras: El derecho de ofender a nuestros enemigos nos autoriza para privarle de todos los medios de subsistencia y de comodidad, y para disminuirle o aniquilarle sus recursos.

El año 1868 se adopta la Declaración de San Petersburgo con el propósito de humanizar las reglas de las guerras, prohíbe el uso de determinado tipo de proyectiles para así evitar agravar el sufrimiento de las personas fuera de combate, donde, además, se reconoció que los ataques de los ejércitos deben dirigirse a objetivos militares, evitado dañar a civiles.

Al comenzar la siguiente década, en 1872 un grupo de juristas estadounidenses agrupados bajo una organización denominada Sociedad de la Paz trataron de proponer un código penal internacional.[16]

En 1874 fueron 15 los Estados europeos que se reunieron en Bruselas para examinar un proyecto de acuerdo internacional sobre las leyes y costumbres de la guerra, el que, concordante con la Declaración de San Petersburgo de 6 años antes, establecía que las partes en conflicto no poseen un derecho ilimitado al momento de elegir los métodos de la guerra, por lo tanto, existen elementos y estrategias prohibidas. Si bien el documento nunca entró en vigor, formó parte de la base de futuras codificaciones de las leyes de la guerra.

En 1899 transcurre la Primera Conferencia de Paz de La Haya. Su principal propósito fue discutir respecto a la paz y el desarme. La reunión concluyó con la adopción de tres declaraciones e igual número de convenios.[17]

Las declaraciones se refirieron a la prohibición del uso de municiones que exploten dentro del cuerpo de las personas; de gases asfixiantes, y del lanzamiento de proyectiles o explosivos desde el aire.

El primero de los convenios se refirió al arreglo pacífico de los conflictos internacionales, de la cual deriva una Corte Permanente de Arbitraje.

El segundo convenio estableció un reglamento acerca de las leyes y costumbres de la guerra terrestre. Son 70 artículos distribuidos en 4 secciones. La primera de ellas aborda las condiciones de beligerante, prisioneros de guerra, enfermos y heridos. La segunda sección trata de las hostilidades. La tercera sección aborda la temática de la autoridad militar en el territorio enemigo, mientras que la cuarta sección se refiere a la situación de los beligerantes y los heridos al interior de los países neutrales.

El tercer convenio, mucho más breve, con 14 artículos, se concentró en adaptar la Convención de Ginebra de 1864 a la guerra marítima, por ejemplo, estableciendo un irrestricto respeto a los buques hospitales o realzando los derechos de los náufragos.

En 1907 se verifica la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya. En esta ocasión participaron 17 delegaciones de países latinoamericanos, lo que contrasta con la concurrencia registrada en la anterior conferencia, donde solo participó México. Su principal éxito fue la adopción de 10 convenios sobre la guerra terrestre y marítima, la revisión del convenio sobre el arreglo pacífico de los conflictos internacionales acordado en 1899 y el establecimiento de la convención sobre la

16 HERNÁNDEZ, Augusto. "La Corte Penal Internacional: fundamentos y características", p. 450. Derecho PUCP, 2002, N° 55, pp. 437-517.

17 BASCUÑÁN, Aníbal. Tratados aprobados en la Conferencia Internacional de La Haya. Paris: Librería Española de Garnier Hermanos. 1900.

prohibición del uso de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales, siendo relativos los logros respecto al desarme y al arreglo pacífico de controversias.[18]

La consternación general ante los horrores de los bombardeos aéreos que dejó en evidencia la Primera Guerra Mundial, acicateó para que el año 1923 se formularan las Reglas de La Haya sobre la guerra aérea, las que, entre otros, prohibían el bombardeo aéreo para aterrorizar a la población civil o para destruir o dañar la propiedad privada de índole no militar o para herir a los combatientes.[19]

El año 1925 se adoptó el protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos. Las conferencias de paz de La Haya contemplaban esfuerzos tendientes a esta materia, al prohibir el uso de proyectiles que tuvieran por único objeto el esparcir gases asfixiantes o deletéreos y armas envenenadas, pero no habían sido suficientes.

El fin de la Primera Guerra Mundial también dejó al descubierto la insuficiencia de las normas sobre el tratamiento de los prisioneros de guerra, lo que derivó que en 1929 se actualizase el respectivo convenio acordado en 1906.

Durante toda la década de 1920, la Unión Interparlamentaria, en conjunto con la Asociación Internacional de Derecho Penal y la Asociación Jurídica Internacional, trabajaron en la preparación de una codificación penal internacional.

Esta seguidilla de esfuerzos se verá coronada en 1949 con la adopción de los Convenios de Ginebra.

Los Convenios de Ginebra

En 1949 se aprobaron las cuatro versiones definitivas de los Convenios de Ginebra. Estos son el resultado cúlmine de un largo proceso de diálogo de la comunidad internacional en búsqueda de establecer un mínimo de derechos para las personas en tiempos de guerra y limitar la ferocidad de la misma, regulando las formas en que se pueden librar los conflictos armados y confinando sus efectos, para así proteger a quienes no participan de las hostilidades y a quienes ya no pueden seguir en combate.

Estas garantías se vieron ampliada con los protocolos adicionales de 1977.[20] Tanto los convenios como los protocolos tienen una aplicación universal.

El I Convenio de Ginebra se enfoca en la protección de heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en conflicto. Consta de 64 artículos, que establecen el deber de entregar protección a los heridos y a los enfermos, e igualmente al personal médico y religioso.

El II Convenio de Ginebra, con 63 artículos, protege, en tiempos de guerra, a los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar.

El III Convenio de Ginebra se aplica a los prisioneros de guerra. Son 143 artículos que extienden las

18 Dipúblico. Segunda Conferencia de la Paz, La Haya el 18 de octubre de 1907. (s/f). Disponible en https://www.dipublico.org/109723/segunda-conferencia-de-la-paz-la-haya-el-18-de-octubre-de-1907/. Visto el 07 de septiembre de 2022.

19 Reglas de La Haya sobre la guerra aérea. (1923). Arts. 22 y 23. Disponible en https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1923-rules-air-warfare-5tdm2a.htm. Visto el 07 de septiembre de 2022.

20 Chile participó en la Conferencia de 1949 y ratificó los Convenios en octubre de 1950.

antiguas categorías de personas que poseen el derecho a ser consideradas como prisioneras de guerra. Define las condiciones y los lugares de detención de los prisioneros de guerra. Precisa asuntos relativos al trabajo, la asistencia que tienen derecho a recibir, sus recursos financieros, y los procesos judiciales en su contra. Instaura el principio de que los prisioneros de guerra deben ser liberados y repatriados tras el cese del conflicto bélico.

El IV Convenio de Ginebra se refiere al trato que deben recibir las personas civiles durante la guerra y las obligaciones que poseen con ellas la parte ocupante. Lo componen 159 artículos. Contiene una sección acerca de la protección de la población contra algunas consecuencias de los conflictos bélicos. Distingue entre las situaciones de las personas extranjeras en el territorio de una de las partes en conflicto y la de los civiles en los territorios ocupados. Precisa la ayuda humanitaria que tienen derecho a recibir los civiles de territorios ocupados.

Una particularidad que presentan los cuatro Convenios de Ginebra es que poseen un artículo en común, a saber, el número 3, el que se refiere a los conflictos armados no internacionales, concediéndole al Comité Internacional de la Cruz Roja el derecho a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto e insta a que las personas heridas y enfermas sean asistidas. También cauciona por la protección de la vida y la integridad tanto física como síquica de las personas, sin discriminación alguna, al vedar un cúmulo de acciones como lo son: el homicidio en cualquiera de sus formas; las mutilaciones; los tratos crueles, inhumanos, humillantes y degradantes; la tortura; la toma de rehenes; el establecimiento de condenas o ejecuciones sin que antes se haya realizado un juicio ante un tribunal legitimante constituido, instancia en la cual las personas deben contar con garantías procesales.

Esta condensación de pautas esenciales ha sido considerada como un núcleo duro de los derechos humanos siendo verdaderas normas de *ius cogens*.[21]

Por su parte, los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del año 1977 procuran perfeccionar el contenido de los convenios, haciéndolos más completos y universales, junto con incluir a los nuevos actores internacionales que aparecen luego de 1945 con el término de la Segunda Guerra Mundial y con el proceso de descolonización.[22]

El Protocolo I se refiere a los conflictos armados internacionales armonizando la regulación existente; mientras que el Protocolo II se enfoca en los conflictos armados no internacionales, siendo el primer tratado que se dedica a hacer exclusivamente esta tarea, la cual, previamente, se regulaba únicamente en el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. Ambos protocolos se elaboran en atención a la naturaleza cambiante de los conflictos bélicos y a los avances en la tecnología utilizada en ellos.

---

21 El ser un núcleo duro significa que estamos frente a derechos humanos de un carácter fundamental e imperativo, los que no pueden ser suspendidos jamás, incluso so pretexto de situaciones extraordinarias, excepcionales o de emergencia, por su parte las normas de *ius cogens* aluden a un carácter imperativo o perentorio, lo cual implica, que no admiten exclusión ni la modificación de su contenido, siendo obligatorio su cumplimiento, por lo tanto, no resulta aceptable el desconocimiento de ellas por parte de los Estados.

22 Chile no tomó parte en el proceso negociador de los protocolos, se adhirió a ellos en abril de 1991.

En 2005, el mundo adopta un tercer Protocolo Adicional, el cual establece un emblema adicional a utilizar en las acciones humanitarias, el cristal rojo, que posee el mismo carácter distintivo y prerrogativas que los emblemas existentes, la cruz y la media luna roja.

¿Qué es el derecho internacional humanitario?

El derecho internacional humanitario, también conocido como derecho internacional de los conflictos armados o simplemente derecho de la guerra, es un conjunto de normas aceptadas internacionalmente que se enfocan en el modo como se conducen las hostilidades o *ius in bello*, llevando a cabo un equilibrio entre los requerimientos militares y la dignidad humana.[23] No prohíbe ni permite los conflictos armados, ni abordar la legitimidad en el uso de la fuerza, sino que apela a la protección de los derechos fundamentales de las personas como al amparo de ciertos bienes que pueden verse afectados en el transcurso de un conflicto armado.[24] Esto se lleva a cabo por medio de la disposición de normas que buscan regular o prohibir el uso de determinadas armas y estrategias, junto con entregar algunos mandatos específicos de hacer.[25]

Se encuentra compuesto por acuerdos denominados tratados o convenios, por el derecho consuetudinario internacional, el que se integra por la práctica de los Estados que ellos entienden como obligatoria, así como por principios generales del derecho. Al aplicarse en situaciones que se verifican durante un conflicto armado, la literatura mayormente indica que su alcance se encuentra limitado *ratione materiae* a los conflictos armados.[26]

Se distingue de otros marcos jurídicos que se pueden emplear de forma paralela, pero que ostentan una finalidad distinta, como lo pueden ser: la Carta de la Organización de Naciones Unidas; el Derecho de la Neutralidad; el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional.[27]

La Carta de la Organización de Naciones Unidas es un instrumento de derecho internacional vinculante para sus Estados parte. Recoge los principios de las relaciones internacionales, desde la igualdad soberana de los países, hasta la prohibición del

23 MELZER, Nils. Derecho internacional humanitario: una introducción integral. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 2019. p. 16.

24 Cfr. CEA, Sergio y CORONADO, Ricardo. "Vinculaciones entre el Derecho Militar de Chile y el Derecho Penal Internacional, el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos", p. 264. Revista Actualidad Jurídica. 2011, N° 24, pp. 259-271; Comité Internacional de la Cruz Roja. "Introducción al derecho internacional humanitario", pp. 25 y 38, en Secretaría General de la OEA (editor), Curso Introductorio sobre Derecho Internacional Humanitario, Washington, OEA, 2007. pp. 25-55; DÍAZ, Regina. "Aplicabilidad en el ámbito interno y en tiempos de paz de las normas de ius cogens del Derecho Internacional Humanitario", p. 281. Estudios Constitucionales, 2012. N° 2: pp. 281-322.

25 Convenios de Ginebra del año 1949. Art. 3 común.

26 Una visión distinta nos propone DÍAZ (2012) en atención a que al momento de tener varias disposiciones del Derecho Internacional Humanitario carácter de *jus cogens,* estás adquieren un carácter imperativo en su aplicación, haciendo irrelevante el alcance de la norma que la contiene.

27 Existen otras ramas del derecho internacional que es pertinente abordar a fin de establecer diferencias con el derecho internacional humanitario y así configurar claramente su contorno, como lo son: el derecho del mar; el derecho que rige las relaciones diplomáticas y consulares; el derecho medioambiental; derecho de los refugiados y el derecho migratorio, por nombrar algunos.

uso de la fuerza en las relaciones internacionales,[28] siendo parte integrante de ella el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

El derecho de la neutralidad tiene por propósito tres objetivos, a saber: proteger de la acción bélica los Estados que no son partes en un conflicto armado; garantizar que los países ajenos a los conflictos armado no entreguen apoyo militar a los Estados beligerantes; y lograr que los Estados que no son partes en un conflicto armado y los Estados beligerantes mantengan una relación normal.

El derecho internacional de los derechos humanos se refiere a "*los atributos y facultades que son reconocidos a todos los individuos de la especie humana, y cuya consagración positiva y respeto efectivo se reclaman de todo sistema político-jurídico*".[29] Este elemento marca una diferencia con el derecho internacional humanitario, el que no solo se circunscribe a la protección de las personas, sino que también a bienes materiales o de carácter cultural, de orden público, entre otros.

Otra diferencia entre ambos marcos normativos radica en su ámbito de aplicación, ya que el derecho internacional humanitario se ha construido específicamente para ser aplicado durante conflictos armados, mientras que el derecho internacional de los derechos humanos protege a las personas en todo momento. Por último, podemos destacar que las garantías establecidas en el derecho internacional humanitario no pueden suspenderse, cosa que no ocurre con el derecho internacional de los derechos humanos, por ejemplo, durante una catástrofe natural, la autoridad puede suspender el derecho a la libre circulación a fin de velar por la protección de las personas de las zonas afectadas y hacer más eficiente el actuar del Estado.

El derecho penal internacional regula los delitos creados por el derecho internacional. Mientras el derecho internacional humanitario asigna obligaciones a las partes beligerantes y les prohíbe el llevar a cabo acciones específicas, el derecho penal internacional fija sanciones a las infracciones al derecho internacional humanitario y establece el procedimiento para hacer efectiva las responsabilidades por aquellas trasgresiones.

¿Es realmente efectivo el derecho internacional humanitario?

Por desgracia sobran los ejemplos de atropellos al derecho internacional humanitario, lo que causa profundas consecuencias para las personas afectadas, llegando a tener efectos devastadores para las comunidades, las ciudades e incluso, para regiones enteras, generando grandes niveles de preocupación e indignación. Pero se hace necesario enfatizar que el derecho internacional humanitario se aplica en períodos de violencia extrema, por lo que respetarlo plantea magnas complejidades.

El derecho internacional humanitario ha adquirido relevancia en los foros internacionales y en la doctrina militar, siendo aceptado y promovido por los países, los que, además, deben rendir cuenta por sus acciones. Existen relevantes casos en los

28 Carta de la Organización de Naciones Unidas. 1945. Art. 24.
29 ALDUNATE, Eduardo. Derechos Fundamentales. Santiago: Legal Publishing, 2008. p. 46.

que ha permitido cambiar las normas y costumbres de la guerra, como los procesos de desarme,[30] entregando humanidad a los conflictos, como así caucionando por el acceso de organizaciones dedicadas a la asistencia y protección, las cuales, muchas veces, constituyen el único soporte para las víctimas. Estas organizaciones cumplen una relevante función presionando e incidiendo en el actuar de los Estados, llegando incluso a denunciarlos si no respetan los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales.

Desafíos del derecho internacional humanitario

Actualmente, los desafíos para el derecho internacional humanitario trascienden el incumplimiento normativo, lo que complejiza el panorama.

El permanente adelanto de los métodos de la guerra representa una dura prueba de adaptabilidad de la interpretación de las normas vigentes y reconocidas, por ejemplo, el uso de drones manejados remotamente impide a los atacantes entregar la debida asistencia a los heridos o resguardar a quienes se ven imposibilitados de seguir combatiendo. El ámbito urbano del desenvolvimiento de los conflictos plantea una apremiante preocupación por la integridad de la infraestructura y servicios básicos para las personas, como así por el eventual ataque a la población civil.

Un nuevo campo de batalla lo representan el ciberespacio[31] y el espacio exterior;[32] un nuevo actor lo constituye la inteligencia artificial,[33] cuyas repercusiones no se han dimensionado debidamente.

A estas innovaciones se suman los cambios en los actores tradicionales. A los ejércitos a cargo de un mando militar y a los grupos paramilitares que no responde a un Estado –los que históricamente se han inclinado hacia la utilización de estrategias vedadas por el derecho internacional humanitario– se incorpora la externalización y privatización de actividades de defensa y seguridad.[34]

La Corte Penal Internacional

Se trata del primer organismo internacional de carácter permanente y con competencia para investigar y enjuiciar a personas involucradas en la comisión de crímenes de guerra. Comenzó a funcionar el 1 de julio de 2002. Se ubica en La Haya, Países Bajos. Disfruta de personalidad jurídica propia, lo que favorece su independencia respecto de otros organismos internacionales, y

30 Vid. ARANCIBIA, Gabriel. La influencia del derecho internacional humanitario en los procesos de desarme. Una mirada contemporánea. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 2016.

31 SANCHO, Carolina. Seguridad y defensa en el ciberespacio: tendencias contemporáneas y desafíos para el caso chileno, CESIM. Revista Escenarios Actuales, julio 2020, año 25, Nº 2. pp. 49-72.

32 MUÑOZ, María. La 6ta Fuerza Espacial y geopolítica del futuro, CESIM. Revista Escenarios Actuales, año 25, julio 2020, Nº 2, pp. 11-18.

33 LATIF, Robert. Un enfoque diferente del conflicto del siglo XXI: tecnologías avanzadas, guerra de la información y la apremiante necesidad nacional, CESIM. Revista Escenarios Actuales, año 23, diciembre 2018, Nº 4. pp. 11-18.

34 GARCÍA, Mar. El negocio de la guerra privada: contrainsurgencia y empresas militares. (s/f). Disponible en https://furor.tv/el-negocio-de-la-guerra-privada-contrainsurgencia-y-empresas-militares/. Visto el 7 de septiembre de 2022; CHARLIER, Marie. La externalización al extremo. La privatización de la guerra. (s/f). Disponible en https://www.lemondediplomatique.cl/2010/03/la-privatizacion-de-la-guerra.html. Visto el 07 de septiembre de 2022.

tiene un presupuesto conformado principalmente por aportes de los Estados.[35]

La componen su presidencia, una sala de apelaciones, una de primera instancia y una de cuestiones previas o preliminares; su fiscalía y su secretaría.[36]

A diferencia, por ejemplo, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que determina la responsabilidad de los Estados, la Corte Penal Internacional determina responsabilidades individuales.[37]

Su instrumento constitutivo es el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el que fue adoptado en la ciudad de Roma, Italia, el año 1998, durante la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de la Organización de Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, siendo votado favorablemente por 127 países, recibiendo 21 abstenciones y 7 votos en contra.[38]

En sus 128 artículos repartidos en 13 partes, el Estatuto regula el establecimiento de la Corte Penal Internacional, los órganos que lo componen junto a sus atribuciones; las normas del derecho penal internacional en general a aplicar; los tipos penales; el procedimiento que se utilizará en los juicios; la manera de dictar sentencia; los medios de impugnación como así, la ejecución de las penas, entre otros elementos.

Como cualquier tratado internacional, el Estatuto establece una serie de obligaciones, como lo es la de cooperar con la Corte,[39] que tiene dos facetas distintas: la entrega de acusados y las demás formas de cooperación, lo cual incluye desde la notificación de resoluciones hasta el congelamiento de cuentas bancarias.[40]

La Corte Penal Internacional se encuentra integrada por 18 magistrados independientes, provenientes de diversas regiones, culturas y sistemas jurídicos del mundo, que cumplen mandatos de nueve años, y que son elegidos por la Asamblea de Estados Partes de la Organización de Naciones Unidas[41] y juzga cuatro tipos de delitos: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de agresión y crímenes de guerra.[42]

Los procedimientos judiciales en la Corte Penal Internacional pueden iniciarse de tres maneras: por iniciativa de un gobierno nacional o del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, ya que ambas entidades tienen la facultad de remitir casos para su investigación. Igualmente, la misma Corte puede iniciar un proceso de oficio, previa autorización de la sala de cuestiones previas.[43]

Las investigaciones en la Corte Penal Internacional pueden durar mucho tiempo, dado que resulta forzoso que los jueces decidan a partir de evidencias, la cual es compleja de recolectar.

35 Corte Penal Internacional, *op. cit.* arts. 114 y 115.
36 *Ibídem*. Art. 34.
37 *Ibídem*. Art. 25.
38 CASTRO, Sandra. Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres. Bogotá: Abogados sin fronteras Canadá, 2013. p. 14.
39 Corte Penal Internacional, *op. cit.* Art. 86.
40 *Ibídem*. Art. 93.
41 *Ibídem*. Art. 86.
42 *Ibídem*. Art. 5.
43 *Ibídem*. Arts. 13, 14 y 15.

A modo ejemplar, luego de las elecciones generales en Kenia en 2007, ocurrieron una serie de hechos de violencia, los que culminaron con más de 1.000 personas muertas, cientos de ataques sexuales y medio millón de desplazados. En marzo 2010, la Corte Penal Internacional comenzó su investigación acerca de los presuntos crímenes denunciados. A la fecha, el caso sigue en investigación.[44]

Similar situación ocurre con el proceso de Uganda. El año 2005 este país solicitó a la Corte Penal Internacional investigar un conflicto que se ha mantenido por décadas entre el gobierno local y el Ejército de Resistencia del Señor, liderado por Joseph Kony. Ambos bandos son acusados de cometer crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En 2005, la Corte emitió órdenes de arresto contra 5 miembros del Ejército de Resistencia del Señor. A la fecha solo uno de ellos está siendo juzgado, esto a pesar de que Uganda ha cooperado con la Corte, llegando incluso a establecer una División de Crímenes Internacionales, a fin de fortalecer los procesos judiciales sobre crímenes graves.[45]

Se debe considerar que todos los procesos se han visto frenados por la pandemia de covid-19 y la carestía de recursos económicos, lo que se agudiza cada vez que la Corte agrega una nueva investigación a su trabajo.

Han existido críticas que señalan que la Corte Penal Internacional se enfoca solamente en los conflictos que ocurren en África, sin embargo, se debe precisar que la mayor parte de los Estados Partes de la Corte son de este continente. Se trata de una región que desde un comienzo apoyó a la Corte con gran ahínco. Europa constituye la segunda zona geográfica más representada en la Corte, siguiéndole América Latina.[46]

A pesar de todos los inconvenientes que puedan aparecer en el camino, la Corte Penal Internacional ha podido ser efectiva, logrando no solo enjuiciar a quienes la comunidad internacional ha sindicado como responsables de graves crímenes,[47] sino que también ha obtenido condenas, como lo son los casos de Thomas Lubanga Dylio,[48] Ahmad Al Faqi Al Mahdi[49] y Germain Katanga,[50] demostrando que su misión es necesaria.

Diferencias con sus predecesores

La Corte Penal Internacional es un tribunal distinto a sus antecesores, por ejemplo, se encuentra instituido fuera de la Organización de Naciones

44 Coalición por la Corte Penal Internacional. Kenia. (s/f). Disponible en https://www.coalitionfortheicc.org/es/country/kenia. Visto el 7 de septiembre de 2022.

45 Coalición por la Corte Penal Internacional. Uganda. (s/f). Disponible en https://www.coalitionfortheicc.org/es/country/uganda. Visto el 7 de septiembre de 2022.

46 Infobae. Cómo la Justicia internacional ayuda a reconstruir la historia y por qué la CPI "es la causa de toda la humanidad. (2 de abril de 2022). Disponible en https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/podra-enjuiciar-putin_129_1224140.html. Visto el 7 de septiembre de 2022.

47 Corte Penal Internacional. Trying individuals for genocide, war crimes, crimes against humanity, and aggression. (s/f). Disponible en https://www.icc-cpi.int/cases?cases_fulltext=&field_defendant_t=All&page=1. Visto el 07 de septiembre de 2022.

48 Corte Penal Internacional. Lubanga Case. (s/f). Disponible en https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga. Visto el 07 de septiembre de 2022.

49 Corte Penal Internacional. Al Mahdi Case. (s/f). Disponible en https://www.icc-cpi.int/mali/al-mahdi. Visto el 07 de septiembre de 2022.

50 Corte Penal Internacional. Katanga Case. (s/f). Disponible en https://www.icc-cpi.int/drc/katanga. Visto el 07 de septiembre de 2022.

Unidas, a través de un tratado internacional que lo regula, siendo su función el hacer responder ante la misma a las personas que hayan cometido delitos graves durante conflictos armados. En cambio, los tribunales de Nuremberg, Tokio, para la ex Yugoslavia[51] y para Ruanda,[52] de instalación previa a la Corte Penal Internacional, se erigieron al alero del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, sin que su funcionamiento quedase completamente detallado, creándose su proceso sobre la marcha.[53]

Estos tribunales especiales se formaron como una respuesta *ad hoc* a los crímenes cometidos, y así, de manera *ex post*, entregar justicia a las víctimas. Siendo los procesos de Nuremberg y Tokio un claro mecanismo de consagración del poder de los vencedores, al igual que el tribunal que se pretendió erigir mediante el Tratado de Versalles al finalizar la Primera Guerra Mundial, a fin de que juzgasen al Kaiser Guillermo II de Alemania.

En ellos se partía de la concepción de que el propósito era juzgar a quienes se entendía eran partícipes en la comisión de crímenes. El escenario es distinto en la Corte Penal Internacional, dado que sus intenciones son diferentes, principiando porque los crímenes que quedan bajo su jurisdicción no pueden ser juzgados de manera retroactiva, lo que deriva en que la Corte Penal Internacional tiene que comenzar dilucidando si se realizaron o no delitos y luego identificar a los supuestos infractores, para, finalmente, juzgar y condenar, lo que conlleva, el deber de proteger a los imputados.

Además, los tribunales especiales se instalaron con preceptos de funcionamiento restringidos y específicos en cuanto a tiempo y a situaciones por abordar, en cambio, la Corte Penal Internacional, fue diseñada como una institución de carácter permanente, sin limitaciones geográficas o temporales.[54]

Finalmente, destaca que los tribunales especiales, particularmente los que se implementaron para la ex Yugoslavia y para Ruanda tienen una jurisdicción concurrente, que se superpone a la de los tribunales estatales, existiendo la posibilidad de solicitarles a estos últimos que se inhiban de actuar, según se lee en los artículos 8 y 9 de los estatutos de los tribunales internacionales para Ruanda y para la ex Yugoslavia, respectivamente. Por el contrario, la Corte Penal Internacional no reemplaza la jurisdicción de los tribunales de los Estados partes, ni posee una relación de privilegio respecto de aquellas. La Corte ostenta una jurisdicción complementaria respecto de

51 Creado por medio de la resolución número 827 del 25 de mayo de 1993, del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas.

52 Creado por medio de la resolución número 955 del 8 de noviembre de 1994, del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas.

53 ABARCA, Magdalena. Críticas al proceso penal internacional ante la Corte Penal Internacional desde una perspectiva interseccional. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 2019. p. 13.

54 A fin de dimensionar esto se puede tener presente, por ejemplo, que los únicos tribunales internacionales permanentes de la ONU que existían antes de que viera la luz la Corte Penal Internacional, eran la Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya, erigido para ocuparse de las controversias entre los Estados, y el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, con sede en Hamburgo, que está facultado para juzgar los conflictos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

los nacionales.[55] Esto se basa en el denominado principio de la complementariedad.[56]

Independiente de todas estas diferencias, la Corte Penal Internacional comparte con los Tribunales de Nuremberg, Tokio, para la ex Yugoslavia y para Ruanda sus elementos teleológicos, es decir, su fin o propósito, a saber: evitar la impunidad respecto de crímenes cometidos durante los conflictos armados, que repugnan la conciencia de la humanidad.

Al respecto, Kofi Annan, secretario general de la Organización de Naciones Unidas, al momento de suscribir el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, expresó: "*Nuestra esperanza es que, al castigar a los culpables, la Corte Penal Internacional aporte cierto consuelo a sus víctimas supervivientes y a las comunidades que han sido objeto de sus crímenes. Más importante aún es que esperamos disuadir a futuros criminales de guerra y hacer más próximo el día en que ningún dirigente, ningún Estado, ninguna junta y ningún ejército tengan en ningún lugar del mundo la posibilidad de conculcar impunemente los derechos humanos*".[57]

En su conjunto, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional considera una plétora de principios, garantías y derechos que pretenden superar las críticas realizadas a las experiencias pasadas, dando cumplimiento así al respecto a las normas de *ius cogens*, so pena de quedar nulo, en atención al artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El camino para llegar a la Corte Penal Internacional

La comunidad internacional ha intentado incansablemente juzgar las violaciones a las leyes y costumbres de la guerra, pero hacerlo ha sido muy difícil, debiendo transitar un largo camino.

Finalizada la Primera Guerra Mundial, las potencias vencedoras acordaron el Tratado de Versalles el año 1919, por medio del que se estableció el principio de punibilidad de los crímenes de guerra, lo que implicó que los derrotados debían rendir cuenta por sus actos, debiendo Alemania colocar a disposición de los vencedores a cualquier persona que según aquellos haya violado las leyes y costumbres de la guerra, para que sean juzgados por tribunales militares de los vencedores como por otros que se conciban para tales efectos, según disponen los artículo 228 y 229 del tratado. Similar disposición contenía el Tratado de Sevres[58] en su artículo 230, a fin de juzgar a los responsables de la masacre turca contra la minoría armenia, ocurrida en 1915, la que culminó con alrededor de un millón de personas muertas. Ninguna de éstas dos instancias vio la luz.

En 1938 la Sociedad de las Naciones propuso la creación de una alta corte de justicia en materia

55 Corte Penal Internacional, *op. cit.* Art. 1.

56 Dicho principio significa que la Corte Penal Internacional puede ejercer su jurisdicción cuando un tribunal nacional sea incapaz o no desee someter a juicio a los presuntos responsables de crímenes cometidos durante un conflicto armado. Los tribunales nacionales siempre poseerán prioridad dentro de su jurisdicción, manteniéndose incólumes en sus atribuciones y funciones.

57 El Nuevo Diario. Castigar a los actuales y disuadir a los futuros. (14 de junio de 2003). Disponible en http://archivo.elnuevodiario.com.ni/especiales/116681-castigar-actuales-disuadir-futuros/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

58 El Tratado de Sevres fue un acuerdo de paz entre el Imperio otomano y los países aliados en la Primera Guerra Mundial –a excepción de Rusia y EE.UU. firmado el 10 de agosto de 1920.

penal.[59] Ya antes, en 1872, en una reunión del Comité International de la Cruz Roja, se había presentado una propuesta de proyecto de convenio relativo a crear un órgano judicial internacional para la prevención y la represión de las violaciones del Convenio de Ginebra de 1864,[60] pero no fue hasta el desenlace de la Segunda Guerra Mundial que se erigen tribunales destinados perseguir crímenes de guerra, lo que se concretó con los procesos de Núremberg[61] y Tokio,[62] contra exlíderes de la Alemania nazi y del Japón imperial.

Estos juicios suponen el nacimiento del derecho penal internacional, de la tipificación de nuevas figuras criminales como el genocidio y un desafío a los grandes principios del derecho penal, como, por ejemplo, la tipificación previa de los delitos, no retroactividad, el derecho a ser juzgado por tribunales que hayan sido erigidos de manera previa a la perpetración de los crímenes imputados, el no ser juzgado en ausencia, la violación al principio de *nulla poena sine lege*, es decir, que no hay pena sin ley, dado que nunca se habían fijado sanciones para los actos perseguidos, e incluso una trasgresión al *non bis in idem*, dado que una persona, podría ser condenada por los mismos hechos por dos tribunales distintos, uno nacional y otro internacional, lo que no ocurre con la Corte Penal Internacional.[63]

En 1948 la Organización de Naciones Unidas consideró por primera vez la opción de implementar una amplia jurisdicción penal internacional. Al redactar la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, prevé en su artículo 6 la posibilidad de juzgar a las personas acusadas del crimen de genocidio ante "*la Corte penal internacional que sea competente para las Partes Contratantes que hayan reconocido su jurisdicción*". Si bien la convención no establece la creación de una corte, abre la posibilidad del ejercicio de la jurisdicción internacional. Un año antes se había encomendado un proyecto de estatuto de corte penal internacional, el que fue presentado en 1951.[64]

En 1950, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas adoptó la Afirmación de los Principios de Derecho Internacional Reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg; este mismo año se firma la Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, la que en el artículo 7 de su párrafo 2 reconoce la validez de las sentencias dictadas por tribunales constituidos con posterioridad a la realización de los hechos que se juzgan.

En 1953, se presenta a la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas un nuevo proyecto de estatuto de tribunal penal internacional; en 1954 fue presentado a la misma Asamblea el proyecto de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad; y en 1968, la

59 CASTEJÓN, Federico. Proyectos de Tribunal Penal Internacional, p. 257. Anuario de Derecho penal, mayo-agosto 1959, pp. 255-303

60 HALL, Christopher. La primera propuesta de creación de un tribunal permanente, p. 65. Revista internacional de la cruz roja, 1998, N° 145, pp. 63-82.

61 Fue llevado a cabo por el Tribunal Militar Internacional establecido por la Carta de Londres, entre noviembre de 1945 y octubre de 1946.

62 Fue conducido por el Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente, entre agosto de 1946 y noviembre de 1948.

63 Corte Penal Internacional, *op. cit.* Art. 20.

64 HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 451.

Asamblea General aprobó el Convenio sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y contra la Humanidad.[65]

Terminando la década de 1970, Egipto presenta a la Organización de Naciones Unidas el borrador de un estatuto de una eventual corte penal internacional, sin embargo, esto jamás fue discutido.[66]

En 1990, tras el fin de la Guerra Fría, se establecen los tribunales internacionales especiales para Ruanda y para la ex Yugoslavia, los que, al igual que sus antecesores, tuvieron como finalidad el perseguir a los responsables de crímenes cometidos en un período y una situación específicas. Situación que vuelve a evidenciar la necesidad de contar con una corte permanente e independiente.

¿Podría Putin ser condenado por crímenes de guerra u otra figura?

Efectivamente Vladimir Putin podría ser enjuiciado y responder ante la justicia por lo que sucede en Ucrania, pero se debe tener presente que procesar al presidente de un país, a sus colaboradores políticos y a sus altos mandos militares es un acontecimiento excepcional, siendo muy pocos los casos que nos sirvan como ejemplo.

Los crímenes que la comunidad internacional le imputa al presidente ruso son perseguibles a través de la Corte Penal Internacional, la que ha sido reconocido por más de 100 países, y si bien, Ucrania no es miembro de la Corte, previamente aceptó su jurisdicción,[67] en los términos del artículo 12 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Por lo tanto, Putin, teóricamente podría ser acusado y llevado al estrado en la Corte Penal Internacional.

Al finalizar febrero de este año, el fiscal Kerim Khan de la Corte Penal Internacional, anunció que solicitaría a la Corte el investigar la situación de Ucrania[68] luego de que casi 40 países solicitasen aquello.[69] Investigación que fue abierta el 3 de marzo.[70]

En la ocasión, el fiscal Khan señaló que: "*Quiero enfatizar que estoy dispuesto a hablar con todas las partes, y no solo con la parte ucraniana, sino también con la Federación Rusa, partidos estatales y no estatales por igual. Esta institución no es política. No somos parte de las divisiones*

65 BASSIOUNI, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

66 PERDENERA, Rodolfo. La Corte Penal Internacional. Una conquista a la luz de la historia. (2005). Disponible en https://derecho-penalonline.com/la-corte-penal-internacional-una-conquista-a-la-luz-de-la-historia/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

67 El Mostrador. Fiscal de la Corte Penal Internacional abre investigación por presuntos crímenes de guerra en Ucrania. (28 de febrero de 2022). Disponible en https://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2022/02/28/fiscal-de-la-corte-penal-internacional-abre-investigacion-por-presuntos-crimenes-de-guerra-en-ucrania/. Visto el 07 de septiembre de 2022.

68 EFE. El fiscal de CPI pide abrir investigación por crímenes de guerra en Ucrania. (28 de febrero de 2022). Disponible en https://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-fiscal-de-cpi-pide-abrir-investigacion-por-crimenes-guerra-en-ucrania/10001-4750269. Visto el 07 de septiembre de 2022.

69 Infolibre. ¿Se podrá enjuiciar a Putin? (2 de abril de 2022). Recuperado de https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/podra-enjuiciar-putin_129_1224140.html. Visto el 07 de septiembre de 2022.

70 EFE. La CPI abre una investigación en Ucrania por crímenes de guerra. (3 de marzo de 2022). Disponible en https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-cpi-abre-una-investigacion-en-ucrania-por-crimenes-de-guerra/10001-4752038. Visto el 7 de septiembre de 2022.

geoestratégicas o geopolíticas que presenciamos en todo el mundo".[71]

La presión mediática para que la Corte Penal Internacional actúe se ha sentido principalmente desde EE.UU. A mediados de marzo, su presidente, Joe Biden, luego de que se dieran a conocer los ataques del ejército de Rusia a una maternidad, un hospital infantil y a un teatro que servía de refugio en la ciudad portuaria de Mariúpol,[72] calificó a su homólogo ruso como un criminal de guerra,[73] agregando al día siguiente que se trata de un matón, de un dictador asesino.[74] El 23 de marzo, EE.UU. declara formalmente que Rusia ha cometido crímenes de guerra en Ucrania.[75]

El lunes 4 de abril, a la luz de las atrocidades llevadas a cabo por Rusia en la ciudad de Bucha,[76] cerca de la capital de Ucrania, donde los cadáveres de al menos 20 personas civiles fueron hallados en línea en una sola calle,[77] el presidente Biden nuevamente se refiere a los crímenes de guerra de Putin, solicitado que este sea juzgado por aquello.[78] A los pocos días, el 12 de abril, a medida que iban apareciendo más antecedentes, el presidente Biden consideró como un genocidio las acciones hechas por Rusia en Ucrania, dado que, a su parecer: "*Cada vez está más claro que Putin solo pretende una cosa, erradicar la posibilidad misma de ser ucranio*".[79]

El apoyo de la comunidad internacional y la presión de la sociedad civil podrían agilizar de manera inusitada el proceso contra Putin.[80] Ejemplo de esto es que la Corte ha enviado a Ucrania su mayor equipo de investigación. Se trata de 42 expertos forenses, personal de apoyo e inspectores, lo que se obtuvo gracias a 21 países que colaboraron con

71 CNN. Análisis. Todo lo que necesitas saber sobre los crímenes de guerra y cómo se podría enjuiciar a Putin. (4 de mayo de 2022). Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/05/putin-crimenes-guerra-juicio-corte-penal-internacional-trax/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

72 El País. Mariupol busca supervivientes en el teatro bombardeado por Rusia en el que se refugiaban cientos de civiles. (17 de marzo de 2022). Disponible en https://elpais.com/internacional/2022-03-17/mariupol-busca-supervivientes-en-el-teatro-bombardeado-por-rusia-en-el-que-se-refugiaban-cientos-de-civiles.html. Visto el 7 de septiembre de 2022.

73 El Economista. Biden desata la furia del Kremlin al llamar a Putin criminal de guerra: ¿puede el presidente ruso ser procesado por sus acciones?. (17 de marzo de 2022). Disponible en https://www.eleconomista.net/actualidad/Biden-desata-la-furia-del-Kremlin-al-llamar-a-Putin-criminal-de-guerra-puede-el-presidente-ruso-ser-procesado-por-sus-acciones-20220317-0014.html. Visto el 07 de septiembre de 2022.

74 CNN. Biden califica a Putin de dictador asesino y matón puro. (17 de marzo de 2022). Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/17/biden-putin-dictador-guerra-rusia-ucrania-trax/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

75 CNN. Estados Unidos declara formalmente que el Ejército de Rusia ha cometido crímenes de guerra en Ucrania. (23 de marzo de 2022). Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/23/guerra-ucrania-crimenes-estados-unidos-ejercito-trax/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

76 CNN. Joe Biden califica las atrocidades de Bucha, Ucrania, como crimen de guerra. (4 de abril de 2022). Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/04/biden-atrocidades-bucha-ucrania-crimen-guerra-trax/. Visto el 07 de septiembre de 2022.

77 CNN. Cadáveres de personas ejecutadas quedan tirados en las calles de Bucha, mientras Ucrania acusa a Rusia de crímenes de guerra. (3 de abril de 2022). Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/03/ucrania-cadaveres-bucha-rusia-denuncias-trax/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

78 Euronews. Biden pide que Putin sea juzgado por crímenes de guerra por los asesinatos de Bucha. (4 de abril de 2022). Disponible en https://es.euronews.com/2022/04/04/biden-pide-que-putin-sea-juzgado-por-crimenes-de-guerra-por-los-asesinatos-de-bucha. Visto el 07 de septiembre de 2022.

79 El País. Biden acusa a Putin de cometer un genocidio para erradicar la posibilidad misma de ser ucranio. (13 de abril de 2022). Disponible en https://elpais.com/internacional/2022-04-13/biden-acusa-a-putin-de-cometer-un-genocidio-para-erradicar-la-posibilidad-misma-de-ser-ucranio.html. Visto el 7 de septiembre de 2022.

80 CNN. Análisis. Todo lo que necesitas saber sobre los crímenes de guerra y cómo se podría enjuiciar a Putin. (4 de mayo de 2022). Disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/05/putin-crimenes-guerra-juicio-corte-penal-internacional-trax/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

personal y a otros 20 que lo hicieron con aportes económicos.[81]

Para imputar a Putin la fiscalía de la Corte Penal Internacional debe ser capaz de documentar y aportar pruebas incuestionables que demuestren que el líder ruso tiene el control efectivo sobre los actos que se están cometiendo en Ucrania, que sabe que se están llevando a cabo, y que no está haciendo nada para colocarles fin. Es un trabajo arduo para construir un caso judicial formal con el cual poder llegar a emitir órdenes de captura internacional contra el mandatario ruso y su cúpula política y militar.

Hay que tener presente que la Corte Penal Internacional no lleva a cabo juicios en ausencia, por lo que Putin tendría que ser entregado por Rusia o arrestado fuera de ella, lo que parece poco probable, pero no imposible.

Lo primero ocurrió el año 2001 cuando el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia solicitó la detención de Slobodan Milosevic, lo cual se concretó, incluso sin que se llevase a cabo un juicio de extradición, tal y como señalaba la legislación penal de la extinta República Federativa de Yugoslavia. Cabe señalar que la actual legislación de Rusia prohíbe la extradición,[82] encontrándose acá otro escollo a sortear. Lo segundo podría darse en un alarde de prepotencia o en un descuido en que Putin abandonase su país, y cualquier país lo detenga a requerimiento de una orden de detención dictada por la Corte Penal Internacional.

Otras opciones que se presentan son: la aplicación de la jurisdicción del Estado nacional, es decir, que sea la propia Rusia quien enjuicie a Putin, mientras este gobierne o cuando aquel ya no se encuentre en el poder.

A parte de la Corte Penal Internacional, en caso de que Putin se encuentre en Ucrania, igualmente puede ser juzgado por la institucionalidad de este país.

Finalmente encontramos la respuesta *ad hoc* para llevar a Putin al banquillo de los acusados. Volver a la lógica de los tribunales especiales. Un precedente actual que entrega una base jurídica lo constituyen los tribunales especiales para Sierra Leona, Camboya y Timor Oriental y, particularmente las Cámaras Extraordinarias Africanas, instaladas en Dakar. Estas fueron establecidas por Senegal en conjunto con la Unión Africana, en febrero 2013, para juzgar a Hissène Habré, el expresidente de Chad por la comisión de crímenes durante su gobierno, entre 1982 y 1990.[83] Una vez terminado el juicio en 2016, desde Amnistía Internacional indicaron que el proceso fue *una decisión histórica [que] debería servir de estímulo a la Unión Africana o a Estados africanos individuales para imitar tales*

81 Anadolu Agency. La Corte Penal Internacional envía a Ucrania su mayor equipo de investigación. (17 de mayo de 2022). Disponible en https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-corte-penal-internacional-env%C3%ADa-a-ucrania-su-mayor-equipo-de-investigaci%C3%B3n/2590834#. Visto el 7 de septiembre de 2022.

82 20 Minutos. Rusia se niega a extraditar a Reino Unido al presunto autor de la muerte de Litvinenko. (5 de julio de 2007). Disponible en https://www.20minutos.es/noticia/256037/0/litvinenko/rusia/extradicion/. Visto el 7 de septiembre de 2022; Excelsior. Rusia jamás extraditará a sus ciudadanos a EU: Putin. (4 de marzo de 2018). Disponible en https://www.excelsior.com.mx/global/2018/03/04/1224218. Visto el 07 de septiembre de 2022.

83 El País. Senegal detiene al antiguo dictador chadiano Hissène Habré. (30 de junio de 2013). Disponible en https://elpais.com/internacional/2013/06/30/actualidad/1372616429_971685.html. Visto el 7 de septiembre de 2022.

iniciativas destinadas a garantizar justicia a las víctimas en otros países del continente.[84]

Siguiendo este ejemplo, Ucrania podría erigir un tribunal especial en tanto víctima de guerra, del que puedan hacerse partícipes algunos miembros de la Unión Europea o representantes de todos los continentes, quienes en un esfuerzo conjunto aúnen voluntades en búsqueda de justicia y reparación.

Así hay opción de que se pueda llevar a cabo un juicio contra el mandatario ruso si muchos Estados se unen con aquel propósito. El fiscal Kerim Khan de la Corte Penal Internacional ha indicado que los tribunales responden a los mandatos que les entregan los gobiernos y los legisladores, los que a su vez actúan para dar respuesta a la ciudadanía,[85] por lo tanto, en este escenario, el rol que pueda jugar la sociedad civil es fundamental.

Bibliografía

20 Minutos. Rusia se niega a extraditar a Reino Unido al presunto autor de la muerte de Litvinenko. Recuperado de https://www.20minutos.es/noticia/256037/0/litvinenko/rusia/extradicion/

ABARCA, Magdalena. Críticas al proceso penal internacional ante la Corte Penal Internacional desde una perspectiva interseccional. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 2019.

ALDUNATE, Eduardo. *Derechos Fundamentales*. Santiago, Legal Publishing, 2008.

Amnistía Internacional. Sentencia sobre Hissène Habré: una decisión histórica garantiza justicia a decenas de miles de víctimas. Recuperado de https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2016/05/hissene-habre-verdict-landmark-decision-brings-justice-for-tens-of-thousands-of-victims/

Anadolu Agency. La Corte Penal Internacional envía a Ucrania su mayor equipo de investigación. Recuperado de https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-corte-penal-internacional-env%C3%ADa-a-ucrania-su-mayor-equipo-de-investigaci%C3%B3n/2590834#

ARANCIBIA, Gabriel. La influencia del derecho internacional humanitario en los procesos de desarme. Una mirada contemporánea. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 2016.

BASCUÑÁN, Aníbal. *Tratados aprobados en la Conferencia Internacional de La Haya*. Paris, Librería Española de Garnier Hermanos. 1900.

BASSIOUNI, Mahmoud. El Derecho Internacional Penal: Historia, objetivo y contenido. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Sociales. 1982, Tomo 35.

BBC. Rusia y Ucrania: cuán peligroso fue el ataque a la planta nuclear de Zaporiyia y qué busca Moscú con su toma. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60607222

84 Amnistía Internacional. Sentencia sobre Hissène Habré: una decisión histórica garantiza justicia a decenas de miles de víctimas. (30 de mayo de 2016). Disponible en https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2016/05/hissene-habre-verdict-landmark-decision-brings-justice-for-tens-of-thousands-of-victims/. Visto el 7 de septiembre de 2022.

85 Levante. ¿Se puede juzgar a Putin en un tribunal internacional?. (5 de mayo de 2022). Disponible en https://www.levante-emv.com/internacional/2022/05/05/juzgar-putin-tribunal-internacional-65764223.html. Visto el 7 de septiembre de 2022.

CASTEJÓN, Federico. Proyectos de Tribunal Penal Internacional. Anuario de Derecho penal, mayo-agosto 1959.

CASTRO, Sandra. *Conozca la Corte Penal Internacional. Una guía práctica para talleres*. Bogotá, Abogados sin fronteras Canadá, 2013.

CEA, Sergio y CORONADO, Ricardo. Vinculaciones entre el Derecho Militar de Chile y el Derecho Penal Internacional, el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, *Revista Actualidad Jurídica*. 2011, N° 24.

CHARLIER, Marie. La externalización al extremo. La privatización de la guerra. Recuperado de https://www.lemondediplomatique.cl/2010/03/la-privatizacion-de-la-guerra.html

CNN. Biden califica a Putin de "dictador asesino" y "matón puro". Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/17/biden-putin-dictador-guerra-rusia-ucrania-trax/

CNN. Cadáveres de "personas ejecutadas" quedan tirados en las calles de Bucha, mientras Ucrania acusa a Rusia de crímenes de guerra. Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/03/ucrania-cadaveres-bucha-rusia-denuncias-trax/

CNN. Estados Unidos declara formalmente que el Ejército de Rusia ha cometido crímenes de guerra en Ucrania. Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/23/guerra-ucrania-crimenes-estados-unidos-ejercito-trax/

CNN. Joe Biden califica las atrocidades de Bucha, Ucrania, como "crimen de guerra". Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/04/biden-atrocidades-bucha-ucrania-crimen-guerra-trax/

CNN. ¿Qué son los crímenes de guerra y quiénes pueden ser juzgados? Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/05/que-son-crimenes-guerra-orix/

CNN. Análisis. Todo lo que necesitas saber sobre los crímenes de guerra y cómo se podría enjuiciar a Putin. Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/05/putin-crimenes-guerra-juicio-corte-penal-internacional-trax/

Coalición por la Corte Penal Internacional. "Kenia". Recuperado de https://www.coalitionfortheicc.org/es/country/kenia.

Coalición por la Corte Penal Internacional. "Uganda". Recuperado de https://www.coalitionfortheicc.org/es/country/uganda

Comité Internacional de la Cruz Roja. Introducción al derecho internacional humanitario, en Curso Introductorio sobre Derecho Internacional Humanitario, Secretaría General de la OEA (editor), Washington, OEA, 2007.

Corte Penal Internacional. Al Mahdi Case. Recuperado de https://www.icc-cpi.int/mali/al-mahdi.

Corte Penal Internacional. Trying individuals for genocide, war crimes, crimes against humanity, and aggression. Recuperado de https://www.icc-cpi.int/cases?cases_fulltext=&field_defendant_t=All&page=1

Corte Penal Internacional. Lubanga Case. Recuperado de https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga

Corte Penal Internacional. Katanga Case. Recuperado de https://www.icc-cpi.int/drc/katanga

Corte Penal Internacional. Understanding the International Criminal Court. Países Bajos, 2020. Recuperado de https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/understanding-the-icc.pdf

COZZI, Ruggero. Fundamentos del Principio de Distinción en el Derecho Internacional Humanitario, *Revista Tribuna Internacional,* 2020, Vol. 9, N° 17.

Dipúblico. Segunda Conferencia de la Paz, La Haya el 18 de octubre de 1907. Recuperado de https://www.dipublico.org/109723/segunda-conferencia-de-la-paz-la-haya-el-18-de-octubre-de-1907/

DÍAZ, Regina. Aplicabilidad en el ámbito interno y en tiempos de paz de las normas de *ius cogens* del Derecho Internacional Humanitario, *Estudios Constitucionales,* 2012. N° 2.

EFE. El fiscal de CPI pide abrir investigación por crímenes de guerra en Ucrania. Recuperado de https://www.efe.com/efe/espana/mundo/el-fiscal-de-cpi-pide-abrir-investigacion-por-crimenes-guerra-en-ucrania/10001-4750269

EFE. La CPI abre una investigación en Ucrania por crímenes de guerra. Recuperado de https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-cpi-abre-una-investigacion-en-ucrania-por-crimenes-de-guerra/10001-4752038

El Economista. Biden desata la furia del Kremlin al llamar a Putin "criminal de guerra": ¿puede el presidente ruso ser procesado por sus acciones? Recuperado de https://www.eleconomista.net/actualidad/Biden-desata-la-furia-del-Kremlin-al-llamar-a-Putin-criminal-de-guerra-puede-el-presidente-ruso-ser-procesado-por-sus-acciones-20220317-0014.html

El Mostrador. Fiscal de la Corte Penal Internacional abre investigación por presuntos crímenes de guerra en Ucrania. Recuperado de https://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2022/02/28/fiscal-de-la-corte-penal-internacional-abre-investigacion-por-presuntos-crimenes-de-guerra-en-ucrania/

El Mundo. Rusia bombardea Zaporiyia, la central nuclear más grande de Europa, y se hace con su control. Recuperado de https://www.elmundo.es/internacional/2022/03/04/622174d4fdddff87928b45f8.html

El Nuevo Diario. Castigar a los actuales y disuadir a los futuros. Recuperado de http://archivo.elnuevodiario.com.ni/especiales/116681-castigar-actuales-disuadir-futuros/

El País. Biden acusa a Putin de cometer un genocidio para erradicar "la posibilidad misma de ser ucranio". Recuperado de https://elpais.com/internacional/2022-04-13/biden-acusa-a-putin-de-cometer-un-genocidio-para-erradicar-la-posibilidad-misma-de-ser-ucranio.html

El País. Mariupol busca supervivientes en el teatro bombardeado por Rusia en el que se refugiaban "cientos de civiles". Recuperado de https://elpais.com/internacional/2022-03-17/mariupol-busca-supervivientes-en-el-teatro-bombardeado-por-rusia-en-el-que-se-refugiaban-cientos-de-civiles.html

El País. Senegal detiene al antiguo dictador chadiano Hissène Habré. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2013/06/30/actualidad/1372616429_971685.html

Euronews. Biden pide que Putin sea juzgado por crímenes de guerra por los asesinatos de Bucha. Recuperado de https://es.euronews.com/2022/04/04/biden-pide-que-putin-sea-juzgado-por-crimenes-de-guerra-por-los-asesinatos-de-bucha

Euronews. Biden pide que Putin sea juzgado por crímenes de guerra por los asesinatos de Bucha. Recuperado de https://es.euronews.com/2022/04/04/biden-pide-que-putin-sea-juzgado-por-crimenes-de-guerra-por-los-asesinatos-de-bucha

Excelsior. Rusia jamás extraditará a sus ciudadanos a EU: Putin. Recuperado de https://www.excelsior.com.mx/global/2018/03/04/1224218

GARCÍA, Mar. El negocio de la guerra privada: contrainsurgencia y empresas militares. (s/f). Recuperado de https://furor.tv/el-negocio-de-la-guerra-privada-contrainsurgencia-y-empresas-militares/

GRATACÓS, Víctor. Nucleares, biológicas y químicas: la lucha internacional contra las armas de destrucción masiva. 2020. Recuperado de https://elordenmundial.com/nucleares-biologicas-quimicas-internacional-armas-destruccion-masiva/.

GÓMEZ, David. ¿Qué es un crimen de guerra? 2022. Recuperado de https://elordenmundial.com/que-es-crimen-guerra/

HALL, Christopher. La primera propuesta de creación de un tribunal permanente. *Revista internacional de la Cruz Roja,* 1998, N° 145.

HERNÁNDEZ, Augusto. La Corte Penal Internacional: fundamentos y características, *Derecho* PUCP, 2002, N° 55.

Infobae. Cómo la Justicia internacional ayuda a reconstruir la historia y por qué la CPI "es la causa de toda la humanidad". Recuperado dehttps://www.infobae.com/america/mundo/2022/07/18/como-la-justicia-internacional-ayuda-a-reconstruir-la-historia-y-por-que-la-cpi-es-la-causa-de-toda-la-humanidad/

Infolibre. ¿Se podrá enjuiciar a Putin?. Recuperado de https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/podra-enjuiciar-putin_129_1224140.html

LATIF, Robert. Un enfoque diferente del conflicto del siglo XXI: tecnologías avanzadas, guerra de la información y la apremiante necesidad nacional. CESIM. *Revista Escenarios Actuales,* año 23, diciembre 2018, Nº 4.

Levante. ¿Se puede juzgar a Putin en un tribunal internacional?. Recuperado de https://www.levante-emv.com/internacional/2022/05/05/juzgar-putin-tribunal-internacional-65764223.html

MELZER, Nils. Derecho internacional humanitario una introducción integral. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2019.

MUÑOZ, María. La 6ta Fuerza Espacial y geopolítica del futuro. CESIM. *Revista Escenarios Actuales,* año 25, julio 2020, Nº 2.

OGREN, Kenneth. El derecho humanitario en los Artículos de Guerra decretados en 1621 por el Rey Gustavo Adolfo II de Suecia. *Revista Internacional de la Cruz Roja,* 1996, N° 136.

Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (s/f) Mirar hacia atrás nos permite mirar al futuro. Recuperado de https://www.opcw.org/es/la-organizacion/historia

PEDERNERA, Rodolfo. La Corte Penal Internacional. Una conquista a la luz de la historia. 2005. Recuperado de https://derechopenalonline.com/la-corte-penal-internacional-una-conquista-a-la-luz-de-la-historia/

ROUSSEAU, Jean (1762). *El contrato social. Ciudad de México,* Partido de la Revolución Democrática, 2017.

SANCHO, Carolina. Seguridad y defensa en el ciberespacio: tendencias contemporáneas y desafíos para el caso chileno. CESIM. *Revista Escenarios Actuales,* julio 2020, año 25, Nº 2.

U.S. Embassy Kyiv. It is a war crime to attack a nuclear power plant. Putin's shelling of Europe's largest nuclear plant takes his reign of terror one step further. #TheHague #Zaporizhzhia #StandwithUkraine. Recuperado de https://twitter.com/USEmbassyKyiv/status/1499708231903547394?s=20&t=7ItoWjQCYz5XeY9UYWZhTQ

Normas e instrumentos

Afirmación de los Principios de Derecho Internacional Reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg. Nueva York. 1950.

Carta de la Organización de Naciones Unidas. San Francisco. 1945.

Convención concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre. La Haya. 1899.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Viena. 1969.

Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales. Estrasburgo. 1950.

Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales. La Haya. 1899.

Convención para el mejoramiento de la suerte de los heridos y enfermos en los ejércitos en campaña. Ginebra. 1906.

Convención para la adopción a la guerra marítima de los principios de la Convención de Ginebra de 24 de agosto de 1864. 1899.

Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio. Nueva York. 1948.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña. Ginebra. 1864.

Convenio de Ginebra del 6 de julio de 1906, para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña. Ginebra. 1906.

Convenio de Ginebra del 27 de julio de 1929 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Ginebra. 1929.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Ginebra. 1949.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. Ginebra. 1949.

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Ginebra. 1949.

Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Ginebra. 1949.

Convenio sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y contra la Humanidad. Nueva York. 1968.

Chile. Ley N° 20.357 que tipifica los crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes y delitos de guerra. 2009.

Declaración concerniente a la prohibición de lanzar proyectiles y explosivos desde arriba de globos o por otros medios análogos. La Haya. 1899.

Declaración concerniente a la prohibición de emplear proyectiles que tengan por único fin esparcir gases asfixiantes. La Haya. 1899.

Declaración concerniente a la prohibición de emplear balas que estallen o que se aplastan fácilmente dentro del cuerpo humano, tales como las balas de cubierta dura y cuya cubierta no cubre totalmente la cápsula, o que estuviera provista de incisiones. La Haya. 1899.

Declaración de París relativa a determinadas reglas de derecho marítimo en tiempo de guerra. París.1856.

Declaración de San Petersburgo. San Petersburgo.1868.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. La Haya. 1945.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Roma. 1998.

Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda. 1994.

Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia. 1993.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Ginebra. 1977.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Ginebra. 1977.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional. Ginebra. 2005.

Reglas de La Haya sobre la Guerra Aérea. La Haya. 1923.

Tratado de Sevres. Sevres 1920.

Tratado de Versalles. Versalles. 1919.

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 49-64.
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Institucionalismo, energía y las relaciones comerciales entre Alemania y Rusia. El caso del gas

Manuel Felipe Ramírez Basualto[1]

Resumen

La República Federal Alemana y la Federación Rusa han desarrollado una intensa relación política y de intercambio comercial, destacando muy especialmente el área energética. Desde el año 2005 y hasta principios del año 2022, Alemania desarrolló una fuerte dependencia de los envíos de gas rusos, cuyas obras de ingeniería principales conocidas como los gaseoductos Nord Stream I y II marcaron un hito económico y de integración energética en Europa. A partir de la ocupación militar de Ucrania por las fuerzas rusas, esta relación se enfrió considerablemente por parte de la República Federal Alemana en protesta ante la agresividad mostrada por su líder político Vladímir Putin, hasta amenazar con disolverse por completo. En este proceso las instituciones alemanas, así como los actores del mercado energético, han debido hacer frente a un nuevo y complejo escenario impulsando una fuerte dinámica de cambios. El autor de este artículo pretende explicar estos fenómenos desde una perspectiva neoinstitucionalista basada en los actores, cuyas interacciones pueden entregar mayor claridad de ciertas decisiones estratégicas tomadas por las empresas dominantes del mercado energético alemán a partir de la defensión del statu quo energético comercial.

Abstract

The Federal Republic of Germany and the Russian Federation have developed an intense political and commercial exchange relationship, with particular emphasis on the energy sector. From 2005 until the beginning of 2022, Germany developed a strong dependence on Russian gas shipments, whose main engineering works known as the Nord Stream I and II gas pipelines marked an economic and energy integration milestone

Palabras clave
Institucionalismo
Alemania
Rusia
Energía
Gas

Keywords
Institutionalism
Germany
Russia
Energy
Gas

1 Licenciado y Magíster en Ciencia Política, Universidad de Augsburgo, Alemania. Diplomado en Recursos Humanos, Universidad de Valparaíso, Doctorando en Política Energética, Universidad de Salzburgo Austria. Actualmente se desempeña como investigador independiente.

(benchmark) in Europe. Since the military occupation of Ukraine by Russian forces, this relationship has cooled considerably on the part of the Federal Republic of Germany in protest to the aggression shown by its political leader Vladimir Putin, threatening its complete dissolution. In this process, the German institutions, as well as energy market players, have had to face a new and complex scenario, promoting a strong dynamic of changes. The author of this article aims to explain these phenomena from a neo-institutionalist perspective based on the actors, whose interactions can provide greater clarity of certain strategic decisions made by the dominant companies on the German energy market starting with the defense of the commercial energy status quo.

Introducción

La historia de las relaciones políticas, diplomáticas y comerciales entre Alemania y Rusia tienen una larga data, nutrida de diversos hitos que describen el desarrollo de los roles que han jugado ambas naciones en el escenario político regional europeo y, ciertamente, mundial.

Tanto Rusia como Alemania han debido superar graves situaciones derivadas de los conflictos mundiales. La Gran Guerra y la Segunda Guerra Mundial dejaron profundas cicatrices en esos pueblos, que luego del transcurso de muchos años han logrado ser positivamente superadas. Actualmente no existen diferendos territoriales ni disputas militares entre ambos países. Fue incluso durante el tiempo de la Guerra Fría, que el intercambio, cultural, comercial e inclusive diplomático, funcionó de manera fluida y cooperativa, ello debe considerarse que tal proceso se dio entre la República Federal Alemana y las hoy extintas República Democrática Alemana y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.[2] Adicionalmente a lo anterior, existen en Rusia minorías alemanas que –durante siglos– han permanecido participando del quehacer económico y cultural como representantes de su pueblo original. Y si bien durante la época de guerra estos fueron perseguidos, hoy pueden vivir sin ese peso y se encuentran completamente integrados a la sociedad rusa, sin considerar que Alemania continúa entregando apoyo económico a esas comunidades.[3]

Pese a todo lo anterior y casi como una constante en la historia de las relaciones bilaterales entre ambos Estados, las posturas de su política exterior frente a su contraparte se ven nuevamente influenciadas por conflictos estacionados fuera de sus fronteras. En el transcurso del último decenio, el proceso de integración, buena vecindad e intercambio, se ha visto desde ralentizado hasta haber retrocedido en gran parte esos avances. Si bien, en conflictos en los que ha tomado parte principalmente Rusia, como la represión militar en Chechenia, la incursión en Georgia o el apoyo a los separatistas de Transnistria en la República Moldova, ha actuado Alemania con cautela y más allá de sus intentos de mediar una salida pacífica a esos conflictos, no ha participado activamente en intentar oponerse a estas acciones, eludiendo con ello cualquier reacción por parte de Rusia como respuesta a la defensa de sus intereses y continuación de sus política exterior. Sin embar-

2 GÖTZ, Roland (10.03.2006): Deutschland und Russland – Strategische Partner? Disponible en: https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29872 (Consultada por última vez el 2.10.2022).

3 Auswärtiges Amt (28.04.2022): Deutschland und die Russische Föderation: bilaterale Beziehungen. Disponible en: https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/russischefoederation-node/bilaterale-beziehungen/201542 (Consultada por última vez el 2.10.2022).

go, la diferencia ha sido evidenciada, a partir del caso *ruso-ucraniano*, conflicto que se extiende desde hace ya casi una década y que propició una inflexión en la postura alemana, principalmente con la anexión de Crimea a Rusia y que ha visto una agudización causada por las incursiones militares rusas en territorio ucraniano. Todo ello ha afectado, en especial, desde este último hito, negativamente las relaciones comerciales bilaterales y ha impulsado severos cambios en la relación político-energética ruso-alemana.

En este artículo se hará referencia –sintetizada– a algunos de ellos y que nos permitan analizar el comportamiento de distintos actores de la sociedad civil y de agentes gubernamentales frente a los impulsos económicos y políticos emanados de su necesidad de crecimiento y expansión de ambos Estados en pos del aumento de su influencia en el escenario global.

Las relaciones comerciales y políticas entre la República Federal Alemana y la Federación Rusa

A partir del doce de septiembre del año 1990, fecha en que se firma el tratado conocido como "Dos más Cuatro" (en alemán *Zwei-Plus-Vier Vertrag*), que regulaba las relaciones llamadas, de buena vecindad y colaboración entre ambos Estados, se fijó un hito político que permitió en los años posteriores materializar una serie de proyectos de integración económica, energética e industrial de los que ambos países han obtenido importantes beneficios.[4] Si bien el tamaño de ambas economías es muy distinto, ambas han entrelazado –económica y materialmente– parte de sus procesos productivos y que han devenido en una interdependencia política y comercial natural de los procesos de intercambio. El PIB alemán en el año 2021 ascendió a 3,6 billones de dólares,[5] mientras que el PIB ruso lo hizo alrededor de 1,78 billones de dólares.[6] Aun cuando el PIB alemán se mostró más de dos veces mayor al ruso, el ingreso per cápita germano de ese año[7] cuadriplicó a su par.[8] Lo anterior permitió ubicar la economía de la República Federal Alemana en el cuarto lugar entre las 20 principales economías mundiales y a la Federación Rusa en el undécimo lugar del mismo ranking.

Junto con considerar el tamaño de ambas economías se observa una ruta de evolución permanente en la cooperación y comercio bilateral. Después de la crisis financiera del 2008 el vínculo económico entre ambos países alcanzó su más alto nivel en las últimas décadas.

En el año 2012 Alemania importó desde Rusia bienes por un total de 42,8 mil millones de euros

4 Bundesamt Für Politische Bildung (12.09.1990). Zwei-plus-Vier-Vertrag. Disponible en: https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/zwei-plus-vier-vertrag/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

5 Statista Research Department (26.08.2022): Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2021. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991 (Consultada por última vez el 2.10.2022).

6 Statista Research Department (25.04.2022). Russland: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 1992 bis 2021 und Prognosen bis 2027. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19373/umfrage/bruttoinlandsprodukt-in-russland (Consultada por última vez el 2.10.2022).

7 Statista Research Department (26.08.2022). *Op. cit.*

8 Statista Research Department (6.05.2022). Russland: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 1992 bis 2021. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19415/umfrage/bruttoinlandsprodukt-pro-kopf-in-russland/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

y exportó en ese mismo periodo a ese país 38 mil millones de euros.[9] Sin embargo, ello se vería afectado negativamente en los años posteriores por la anexión de la península de Crimea por parte de Rusia, lo que redujo el volumen de intercambio comercial entre los años 2015 y 2016 a menos de la mitad del año 2012.

Nuevamente el 2017 el comercio retomó el impulso inicial y aumentó un 20% en comparación al año previo. Independiente de lo anterior, en el año 2020, producto de la pandemia mundial del coronavirus, este impulso perdió fuerza decayendo hasta su punto más bajo desde la crisis del 2008. En este proceso de fuertes variaciones de intercambio económico destacan a partir de la crisis sanitaria mundial, la caída del precio internacional de petróleo[10] y del gas,[11] lo que, junto a la devaluación del rublo, golpearon duramente el poder adquisitivo ruso, poniendo a ese país en desventaja frente a la potencia germana.

Recién a contar del año 2021 el equilibrio del intercambio de productos retomó su tendencia original, en especial, las importaciones desde Rusia, producto del significativo aumento del precio de los energéticos primarios. Este último factor, el energético, evolucionó en un desequilibrante vector de riesgo para ambas potencias. Por un lado, la fuerza de las exportaciones rusas, dependen de los precios internacionales del gas y del petróleo y con ello, la dependencia de ese mercado, cuyos vaivenes ha podido afectar fuertemente el desempeño de su economía. Por otro lado, la matriz energética primaria de la República Federal Alemana se compone de hasta un 60% de gas y petróleo y de ello deriva una fuerte dependencia energética de Rusia, pues, el volumen de importación desde ese país oscila, considerando las últimas dos décadas, alrededor de un 55% de su necesidad de consumo de esos combustibles.[12]

Considerando lo anterior, es decir, la interdependencia de la compra y venta de energéticos vitales para el desarrollo y crecimiento de la economía de ambos países, es necesario vislumbrar cual es el grado de asimetría que arroja esta relación. Para ello, resulta imperativo observar que alternativas tienen ambos países de inclinar la balanza a su favor y de esa manera disminuir el grado de dependencia de su contraparte. Si bien, el principal insumo de intercambio es el energético, no se puede obviar la existencia de otros segmentos de intercambio comercial, como el técnico y tecnológico. Consecuente con ello, la incógnita a resolver es por el lado alemán, sobre cuál otro oferente de gas y petróleo puede suplir el importe proveniente de Rusia, a que valor y a qué plazo, todo ello considerando las factibilidades técnicas para materializar dicho desafío. Por el lado ruso, exactamente lo opuesto. Dónde y cómo redirigir la oferta de energéticos.

9 MUSCHTER, René (2.09.2022). Daten & Fakten zu den Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Russland. Disponible en: https://de.statista.com/themen/9113/handelsbeziehungen-zwischen-deutschland-und-russland/#dossierKeyfigures (Consultada por última vez el 2.10.2022).

10 Statista Research Department (25.08.2022). Preisentwicklung der Rohölsorte UK Brent in den Jahren 1976 bis 2022. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1123/umfrage/rohoelpreisentwicklung-uk-brent-seit-1976/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

11 Statista Research Department (1.04.2022). Durchschnittlicher Preis für Erdgas in Europa in den Jahren von 1960 bis 2021. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1282641/umfrage/durchschnittlicher-preis-fuer-erdgas-in-europa/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

12 MUSCHTER. *Op. cit.*

En este ejercicio existe por parte del comprador, es decir Alemania, una estrategia que, de la mano de su política energética y medioambiental, le permite incluir algunas alternativas de generación de energía para suplir los importes de energéticos fósiles. Si bien como ya se ha mencionado, la matriz energética primaria alemana se compone de un 60% de gas y petróleo, el 40% restante proviene de fuentes no directamente dependientes de la contraparte rusa y que permitiría expandir el uso especialmente de fuentes renovables. Esto último se da en congruencia con el impulso desde el Estado para la inclusión masiva de las fuentes renovables, tanto convencionales como no convencionales y que en un lapso de aproximadamente dos décadas ha logrado ocupar el tercer lugar de la matriz primaria de energía alemana con un 16% de participación en ella.[13] Pese a este dato, el gas juega un rol muy importante en la transición planeada, pues, la intermitencia de las fuentes como la fotovoltaica y eólica en el proceso de generación eléctrica demanda una generación de respaldo para garantizar la continuidad del suministro eléctrico y es precisamente el gas, la fuente, cuyas emisiones de CO_2 son menores a las producidas por el carbón y el petróleo, ambas muy presentes en la matriz energética alemana.[14]

De acuerdo a lo expresado por el ministerio de Economía alemán, el gas debe poder reemplazar el uso, incluso, de las fuentes de origen nuclear conforme a lo definido por el Estado Central en el año 2011, al respecto de prescindir de cualquier fuente energética que pueda generar residuos atómicos y/o nucleares.[15] Ello quedó estipulado en el contrato de la coalición gobernante desde el 2021 (SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen),[16] indicando que debe materializarse preferentemente hasta el año 2030, considerando como plazo máximo el año 2038.[17]

Las características del escenario de dependencia energética de Alemania y del rol del gas en su estrategia para desacoplarse de los combustibles fósiles de mayores emisiones contaminantes, así como la alternativa nuclear, deja a este Estado en primera instancia en una posición de asimetría desfavorable frente a su par ruso y lo obliga a buscar vías alternativas de abastecimiento para la satisfacción de sus necesidades de consumo energético inmediato así como la modificación de su matriz energética, al menos, en el corto y mediano plazo.

La matriz de gas alemana, conforme a los datos estadísticos del grupo empresarial británico para petróleo y gas BP, correspondientes al año 2020, se nutrió en un 55% de los importes rusos. En segundo lugar, está el importe proveniente de Noruega con un 31%, seguido por Países Bajos con un 13% y

13 Umwelt Bundesamt (25.03.2022). Primärenergieverbrauch. Entwicklung und Ziele. Disponible en: https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#entwicklung-und-ziele (Consultada por última vez el 2.10.2022).

14 HIRSCHL, Bernd: *Erneuerbare Energien-Politik,* Wiesbaden, Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, 2008, pp. 106-109.

15 Bundeszentrale Für Politische Bildung (13.04.2022). Deutschlands Abhängigkeit von russischem Gas. Disponible en: https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/507243/deutschlands-abhaengigkeit-von-russischem-gas/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

16 SPD. Sozialdemokratische Partei Deutschland. Partido Social democrata alemán. FDP. Freie Demokratische Partei. Partido libre democrático. Bündnis 90/ die Grünen. Alianza 90/Los verdes.

17 SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP: Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). Mehr Fortschritt wagen. Disponible en: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1 (Consultada por última vez el 2.10.2022).

el restante porcentaje de diferentes fuentes europeas, que juegan un rol de participación muy marginal.[18] Los datos señalados han sido utilizados por la Central Federal para la Educación Política (*Bundeszentrale für politische Bildung*) de Alemania para el análisis del escenario político-energético, debido a la inexistencia de datos oficiales por parte de la Agencia Federal para la Economía y control de las exportaciones, como tampoco de la Agencia Federal de Redes. Este vacío de datos llama la atención, considerando la importancia del rol del gas en la matriz energética alemana.

El conflicto ruso-ucraniano y su implicancia en el sector energético alemán

Si bien las relaciones entre ambos países presentan una ruta de acercamientos comerciales y políticos, incluso antes del término de la Guerra Fría, se observó un importante alejamiento entre ambas partes desde el inicio del conflicto ruso-ucraniano, cuyos primeros hechos inquietaron al espectro empresarial y político en Alemania. Como hecho desencadenante del referido distanciamiento, fue la anexión de la península de Crimea por parte de la Federación Rusa en el año 2014. Frente al cual, la canciller Ángela Merkel decidió introducir sanciones económicas, no sin antes ver fracasar sus primeros esfuerzos diplomáticos por solucionar aquella crisis.

A pesar de lo anterior, las dos máximas principales para avanzar en la solución pacífica del gobierno alemán frente al conflicto se pueden considerar: "La espera estratégica" para darle tiempo y espacio al país agresor de reevaluar la situación frente a la ola de críticas y sanciones provenientes del mundo político internacional.[19] Y el firme convencimiento que la construcción de una paz duradera y una conservación del estado de bienestar, así como de la seguridad del que ha gozado Europa por décadas, resulta solo posible con la cooperación y participación de la Federación Rusa. Consecuente con este planteamiento diplomático, no se observó un cambio radical de la política exterior alemana frente a ese conflicto. Adicional a ello y para reforzar un mensaje de vocación pacífica, se realizaron importantes esfuerzos diplomáticos para lograr un cese duradero de las hostilidades y que se plasmó en el acuerdo de Minsk en septiembre de ese mismo año.[20] Conforme a las expectativas del gobierno de Merkel, si la Federación Rusa respetaba el acuerdo, existía la voluntad de levantar las sanciones impuestas a fin de normalizar prontamente las relaciones comerciales entre ambos Estados.

Pero el conflicto lejos de volver a fojas cero, solo tuvo un período estacionario que lentamente retomó su dinámica de escalada. Frente a ello el gobierno alemán fue retrocediendo en su rol de mediador y en sus expectativas para mantener la paz, hasta quedar relegado a la posición de un mero actor de ayuda humanitaria, siempre respetando la constante de la "espera estratégica". Sin embargo, la opinión pública en la República Federal esperaba un rol más activo y decidido

18 Bundeszentrale Für Politische Bildung (13.04.2022). *Op. cit.*

19 KWIATKOWSKA-DROZDZ, Anna / FRYMARK, Kamil (26.03.2015). Analyse: Deutschland im Russland-Ukraine-Konflikt: eine politische oder eine humanitäre Aufgabe? Disponible en: https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine/203680/analyse-deutschland-im-russland-ukraine-konflikt-eine-politische-oder-eine-humanitaere-aufgabe/#:~:text=Die%20Deutsche%20Diplomatische%20Offensive. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

20 *Ibídem*.

frente a una creciente espiral de violencia en la región ucraniana del Dombás y ni siquiera los impulsos e intentos de complementar, modernizar y reforzar el intercambio comercial con nuevas y favorables condiciones para Rusia, con el fin de disuadir el avance de la influencia militar rusa en esa zona geográfica ucraniana, pudieron evitar el desarrollo del conflicto bélico hasta el completo desencadenamiento del estado práctico de guerra entre Ucrania y Rusia.

Durante el despliegue de diferentes esfuerzos por mantener la paz, se intentó por parte del gobierno de Merkel no afectar la seguridad del suministro energético proveniente desde Rusia. Este *continuum* devino en no solo el mantenimiento y reafirmación de la estrategia de abastecimiento de gas, sino que, evolucionó a un siguiente nivel, por medio de la construcción de infraestructura adicional a la ya en ese minuto existente.

Los proyectos *Nord Stream I y II,* se han convertido en un ícono de las relaciones comerciales energéticas entre Rusia y Alemania. Si bien ambos gaseoductos son complementarios y están enfocados a aumentar el envío de gas natural a Alemania, tuvieron su origen en diferentes etapas de la relaciones políticas y económicas entre ambos países. El primero de los proyectos vio la luz verde durante el período de gobierno del canciller Gerhard Schröder jefe de la entonces coalición gobernante compuesta por el SPD y Die Grünen.[21] El año 2005 precisamente antes de perder las elecciones en favor de la entonces candidata de la CDU/CSU[22] Angela Merkel, fue firmada la declaración de intención para la construcción del primer gaseoducto que uniría Viborg en Rusia a través del mar báltico y el mar del este con Greifswald en Alemania. Esta obra de ingeniería se terminó de construir el año 2011 y entró en funciones meses más tarde.[23] Un hecho que sin duda fue objeto de críticas por el gobierno entrante, fue que inmediatamente después de haber dejado su jefatura de gobierno, Gerhard Schröder fue integrado al consorcio energético ruso, a través, de la empresa Nord Stream principal participante del envío de gas y fue nombrado presidente del consejo de accionistas y jefe de junta de Rosneft, empresa petrolera rusa, lo que fue visto como acto al descubierto de lobby que podía tener rasgos de corrupción.[24] El desarrollo de la actividad energética-comercial entre las partes resultó de tal éxito que dio origen a una segunda fase de expansión, con el fin de aumentar el flujo de gas incluso a terceros países distintos de Alemania. El proyecto *Nord Stream II* repetiría el trazado del primero aprovechando la información técnica disponible para ello. La característica resaltante de esta extensión no fue el desarrollo ingenieril, sino el momento político internacional imperante en el año de su aprobación por el gobierno de Merkel, lo que tuvo lugar un año después de la anexión de la península de Crimea por la Federación Rusa.[25]

21 SPD. Sozialdemokratische Partei Deutschland. Partido Social demócrata alemán y Die Grünen. Los Verdes (Partido Ecologista).

22 CDU Christlich Democratische Union. Unión Demócrata Cristiana. CSU Christlich Soziale Union. Unión Social Cristiana. Ambos partidos conforman una coalición permanente de orientación política cristiana conservadora. El primer partido opera en toda la República Federal Alemana con excepción del Estado libre de Baviera y el segundo partido lo hace en este último Estado.

23 Nordstream (2022). The pipeline. Disponible en: https://www.nord-stream.com/the-project/pipeline/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

24 KINKARTZ, Sabine (12.05.2022). Gerhard Schröder: la profunda caída de un excanciller. Disponible en: https://www.dw.com/es/gerhard-schr%C3%B6der-la-profunda-ca%C3%ADda-de-un-excanciller/a-61779305 (Consultada por última vez el 2.10.2022).

25 Bundeszentrale Für Politische Bildung (13.04.2022). *Op. cit.*

Considerando que la situación política regional europea pasaba por un particular momento, en lo relativo a la mencionada anexión territorial, que despertaba resquemores en los países europeos y en especial en los miembros de la OTAN, frente a movimientos militares y demostración de fuerza por parte de la Federación Rusa, la señal entregada por el gobierno alemán en torno a la profundización de las relaciones de intercambio energético produjo una serie de dudas sobre las motivaciones del gobierno de Merkel y su aparente inconsistencia de –por un lado– criticar la acción política y militar de su contraparte rusa y –por otro– lado aumentar el importe de gas desde ese país y con ello aumentar el grado de dependencia energética. Si se considera el rol que juega el gas en la matriz energética alemana, esto podría entenderse como una maniobra destinada a ganar tiempo para buscar otros abastecedores y que pudieran reemplazar el gas proveniente de Gazprom,[26] a la vez que apostaba por una salida pacífica y en términos aceptables para las partes en conflicto que permitiera continuar con los envíos de gas. Ello plantea la necesidad de observar los impulsos políticos y económicos al interior del mercado energético alemán.

Unbundling en el sector energético alemán. La separación de sus segmentos

Una de las características del mercado energético en Alemania es la desagregación de los segmentos de generación, transporte, marketing y comercialización. Ello, si bien en los mercados modernos es común de encontrar, no lo fue siempre en Alemania. En el año 1998 el mercado energético alemán comienza un proceso de liberalización en el marco de su transversal integración en el mismo sector europeo.[27] Hasta entonces los segmentos de este mercado se encontraban integrados y controlados por el Estado, lo que mantenía, por una parte, la dinámica del mercado y sus precios bajo control y por otra la cantidad de actores participantes del mundo energético muy reducidos. La liberalización vino precisamente a cambiar lo anterior. La cantidad de actores participantes en los distintos nuevos segmentos de mercado aumentó exponencialmente y con ello la competencia en el nuevo libre mercado. Según la Asociación Federal Alemana para la Energía y el Agua BDEW (*Bundesverband der Energie - und Wasserwirtschaft*) hasta el año 2019 se habían registrado en toda la República Federal, alrededor de 1.300 proveedores de energía y un total de 2.200 empresas participantes de algún segmento del mercado energético.[28] Lo anterior incluye actores del servicio de calefacción a distancia. En Alemania, así como en muchos países europeos, el agua caliente y la calefacción son servicios de organización centralizada independientes de los otros segmentos del mercado energético.

El volumen del mercado eléctrico alemán alcanzó el año 2021 un total de 517,7 mil millones de Kilowatt/hora.[29] Lo anterior considera además del

26 Gazprom es la mayor compañía de gas ruso controlada por el Estado.

27 HIRSCHL, *op. cit.*, pp.136-140; BECKER, Peter: *Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne,* Bochum, Deutschland, Ponte Press, 2010, pp. 78 -85.

28 Energiemarie (13.09.2022). Energiemarkt Deutschland: Liberalisierung, Akteure & Preise. Disponible en: https://energiemarie.de/energietipps/wissenswert/energiemarkt (Consultada por última vez el 2.10.2022).

29 Verivox (2021). Elektrizität in Deutschland. Disponible en: https://www.verivox.de/strom/themen/elektrizitaet-in-deutschland (Consultada por última vez el 2.10.2022).

consumo interno, la importación y la exportación de electricidad, ya que Alemania se encuentra interconectada con los otros países de la Unión Europea, lo que, a su vez, significa la existencia de más actores de mercado fuera de las fronteras de la República Federal con un interés en la evolución que pueda presentar la oferta y la demanda energética en ese país.

La mayor parte de la energía eléctrica en el mercado alemán hasta el año 2021, provino de fuentes renovables con un 42,4% de participación, ello producto del importante impulso dado a este tipo de generación basado en el cuerpo legal de la Ley de Energías Renovables EEG (*Erneuerbaren-Energien-Gesetzes*).[30] El carbón ocupó el segundo lugar en este segmento con un 30,2% de participación, seguido de la energía nuclear con un 12,6% y el gas también con un 12,6%, el restante 2,2% provino de diversas fuentes de generación.[31]

Además de la energía eléctrica, otro segmento del sector energético, íntimamente ligado al consumo del gas, es el de calefacción a distancia. Esto considera la generación de energía calórica, la que es transmitida a través de redes nacionales e internacionales hacia los distintos edificios y casas con fines de uso públicos, privados o habitacionales. Conforme a lo informado por el Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima BMWK (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*) y la Central del Consumidor (*Verbraucherzentrale*), en el año 2018 el 42% de la calefacción a distancia fue generada a base de gas; 32% a base de la combustión de residuos, 25% a base de carbón y un 1% con petróleo.[32]

De acuerdo a los datos expuestos, el gas juega un papel muy importante en la vida de los ciudadanos que habitan en el territorio alemán. Electricidad, calefacción y agua caliente son factores fundamentales en el correr de la vida cotidiana en ese país. Cualquier variación en el precio del gas o afectación de los envíos de gas, repercutirá indefectiblemente en la ciudadanía y su estándar de vida. Toda gestión gubernamental sobre el gas tendrá consecuencias en la opinión pública y su evaluación del gobierno. Ello incluye adicionalmente la repercusión que pueda tener en los actores ligados al mercado del gas.

En el mercado del gas alemán existen los contratos para proveedores de largo plazo. Ello asegura la participación de importantes actores económicos, que organizados en la Asociación Federal Económica de Gas y Agua BGW (*Bundesverbandes Gas- und Wasserwirtschaft*), forman un importante grupo de interés que actúa sobre los precios del mercado y las condiciones de importación de este carburo. En su configuración resulta importante destacar a alguno de sus actores: entre los nombres más resaltantes están WINGAS en la ciudad de Kassel, cuya sociedad pertenece a BASF Wintershall y Gazprom Germania, esta última accionista mayoritaria de la primera.[33] Ciertamente la Asociación cuenta con muchos más miembros. Sin embargo, la presencia de Gazprom en ella y la presencia

30 HIRSCHL. *Op. cit.* 2008, pp. 85-86.

31 Verivox. *Op. cit.* en: https://www.verivox.de/strom/themen/elektrizitaet-in-deutschland (Consultada por última vez el 2.10.2022).

32 MOSER, Talisa (8.08.2022). Heizen mit Fernwärme: Bin ich trotzdem von Gasengpässen betroffen? Disponible en: https://www.rnd.de/bauen-und-wohnen/heizen-mit-fernwaerme-ist-fernwaerme-gas-so-wirkt-sich-der-gasmangel-auf-kunden-aus-YCVHT4AUVFBGLCMFGYPCCQL2JA.html (Consultada por última vez el 2.10.2022).

33 BECKER, *op. cit.*, pp. 88-89.

del excanciller alemán Gerhard Schröder en la cúpula directiva de Nord Stream asociada a Gazprom Rusia, indica la presencia de intereses rusos en el mercado energético alemán desde su interior. Ello sumado a su calidad de proveedor del mercado del gas, conforma dos frentes de presión política y económica ante el Estado y el gobierno alemán, que a su vez debe garantizar el buen funcionamiento de todos y cada uno de los segmentos del mercado energético interno.

El institucionalismo centrado en los actores

El desarrollo de los hechos pasando por los hitos importantes de las relaciones energético-comerciales entre los países aquí mencionados, ha dibujado una constante de crecimiento económico y desarrollo de la integración, infraestructura e importante aumento de la inversión. La dinámica de la evolución de este proceso involucra una serie de actores de diversa naturaleza y que va desde elementos de la sociedad civil hasta instituciones estatales, destacando de manera muy importante los agentes de inversión y financiamiento de los proyectos de desarrollo de las líneas de abastecimiento energético. Todos los actores conforman una red de intereses, los que en ocasiones se complementan unos con otros y en otras también se contraponen entre sí. Las relaciones entre los actores del escenario político comercial presentado en este artículo han devenido en resultados como la concreción de proyectos como el gaseoducto Nord Stream en su primera y segunda versión, los que a propósito de los acontecimientos bélicos entre Rusia y Ucrania han debido correr distinta suerte. Es precisamente la relación entre actores e instituciones las que determinan el marco de entendimiento entre las partes y que construyen relacionalmente escenarios sobre los que las autoridades deben tomar decisiones a veces perjudiciales para los intereses de los actores.

Una de las herramientas de orden científico político –para poder analizar esta relación entre actores e instituciones– es la ofrecida por el cientista político Fritz Scharpf y por la socióloga Renate Mayntz. En su obra llamada "*El institucionalismo centrado en los actores*" destacan el impacto que pueden tener las instituciones en la definición de preferencias de los actores, a través de su influencia en la percepción de estos. Las instituciones aparecen bajo esta mirada como la principal fuente de información para los actores y en base a los flujos de datos que estas puedan entregar a quienes participen de un proceso de decisión sobre participar en determinado sector político y/o económico pueden incentivar el uso de distintas estrategias para la consecución de un objetivo.[34]Adicionalmente se debe agregar que las instituciones varían de una sociedad a otra, inclusive dentro de una misma unidad territorial, y que estas igualmente evolucionan a través del tiempo. Pero aun cuando las instituciones tienen un rol muy importante frente a los actores, estas no determinan *per se* las decisiones de ellos, ya que la opción de actuar táctica o estratégicamente y las características de estas determinaciones quedan finalmente enmarcadas en la libertad de acción de cada uno de los actores, quienes expresan una intencionalidad determinada de alcanzar ciertos objetivos, ya que de lo contrario, serían los resultados de

34 SCHARPF, Fritz W.: *Interaktionsformen, Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung,* Wiesbaden, Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, 2006, pp. 24-32.

los procesos políticos un mero seguimiento de reglas culturales, políticas o institucionalizadas pudiendo conocerse a priori su desenlace.[35]

De acuerdo a lo anterior, complementa Scharpf, que el resultado de la interacción entre actor e institución se puede materializar en una política pública. Ello considera que cada actor está institucionalmente constituido o construido, lo que se explica como el resultado de un proceso cimentado en reglas existentes anteriores a su formación. De esa manera el actor no es simplemente el producto de una amalgama de azares, sino que un ente cuya permanencia y actuación han quedado aseguradas. Consecuentemente a ello los actores definen libremente sus afiliaciones, representaciones, principios de orden y el uso de todo tipo de recursos que ayuden en su legítima participación de procesos políticos y persecución de objetivos.[36]

Lo anterior determina las características de un actor, como: la percepción del escenario, estabilidad, capacidad de recursos, que definirá su capacidad de influir en el resultado final. Conforme a ello el actor puede buscar participar de una constelación de actores, aunando criterios y/o recursos o desarrollando estrategias conjuntas o confluir de alguna forma con otros actores que persigan objetivos asociados o incluso los mismos, lo que le permite aumentar sus posibilidades de éxito.

Es entonces necesario esquematizar el asunto objetivo de una política pública y entenderlo bajo la dinámica de interacción de una constelación de actores que participan en la definición de ella. Es decir, la forma en como actores se comportan frente a los otros, los que igualmente están condicionados por el contexto institucional en que se desenvuelven. Esto incluye la regulación de pautas institucionales que delimitan el accionar entre los miembros de la constelación. La conjugación de los actores individuales, su constelación y su forma de interacción permite visualizar la verdadera capacidad de un sistema de interacción política en particular, para hacer frente a determinados tipos de desafíos políticos.

Dinámica de los actores del sector energético alemán

Los actores del sector energético alemán –al igual que toda constelación que ve cambiar su escenario– debieron elegir entre reorganizarse o desaparecer del espectro energético comercial en que se encontraban participando. Tanto las instituciones reguladoras del mercado de la energía, como los actores se vieron enfrentados a la reestructuración de un sector que venía funcionando largamente de forma centralizada. Con la aparición de nuevos segmentos comerciales y el consecuente aumento de actores interesados en unirse a este nuevo *desagregado mercado*, que prospectaba grandes cambios en el escenario político energético, se constituyeron nuevas alianzas entre los viejos y nuevos actores.[37] Cada segmento se organizó nuevamente, teniendo siempre en consideración que la integración vertical del mercado energético de Alemania debía ser evitada, pues, la consecuencia de la desagregación, demanda precisamente lo contrario y que en el historial de liberalización del mercado energético alemán marcó un hito en las

35 SCHARPF, Fritz W.: Games Real Actors Play: Actor centered Institutionalism in policy research, Boulder, U.S.A., Westview Press, 1997, pp. 39-42.
36 *Ibídem*. pp. 44-46.
37 BECKER, *op. cit.* 2010, pp. 127-129.

relaciones comerciales con los consumidores a nivel nacional e internacional.

En la actualidad, aunque existen alrededor de mil proveedores de energía, destacan solamente cuatro actores dominantes en ese mercado. Entre E.ON, RWE, EnBW y Vattenfall producen cerca del 80 por ciento de la electricidad que abastece el mercado nacional y dominan geográficamente el mercado con sus redes de más de 1,65 millones de kilómetros.[38] Estos actores al contrario de lo esperado, luego de un proceso de fuerte competencia de precios en el marco de un mercado liberalizado, comenzaron la expansión comercial, por medio de absorción, fusiones y alianzas entre los oferentes energéticos.[39]

A la luz de este desarrollo, se evidencia que la política pública modificó la estructura del mercado, pero no aseguró los límites en el movimiento expansivo de las empresas más grandes del sector que terminaron produciendo precisamente lo que desde los defensores del modelo estatal dejado atrás, fuertemente criticaban. La concentración de la participación del mercado energético de los cuatro mencionados actores les entregó un enorme poder de influencia sobre el desarrollo de las siguientes políticas públicas y les permitió continuar su crecimiento y aumentar su influencia en la decisión sobre contratos internacionales. El aparato estatal reaccionó a ello a través de la comisión antimonopolio (*Monopolkommission*), declarando que la oferta concentrada en los ya fuertes actores representaba un peligro para la libre competencia y que constituía en la práctica un oligopolio, fenómeno que, a su vez, dejaba el camino libre para la formación de carteles. Esta acusación tomó fuerza, luego de que las ofertas iniciales de precios bajos de la energía, mutara en un aumento sostenido de los costos del mercado, ya que las alternativas de abastecimiento energético para los consumidores finales estaban cada vez más acotadas.

Una medida estratégica de orden regresivo tendiente a desconcentrar el mercado energético, fue la introducción del sistema de cogeneración KWK (*Kraft-Wärme Kopplung*), que consiste básicamente en utilizar la energía calórica residual, proveniente de la generación eléctrica a base de combustión de hidrocarburos.[40] Esto permitió que dos servicios del mercado energético se refundieran y que a través de la ley regulatoria de la cogeneración (*KWK-Gesetz*) estos pudieran funcionar a pequeña escala en forma local para comunas, ciudades, etc. De esta manera las empresas generadoras de calor y electricidad convencionales quedaban en una desmejorada posición frente a los nuevos actores. La natural reacción de estas últimas tuvo su fin frente a la línea argumentativa institucional, tendiente a disminuir las emisiones de CO_2, en congruencia con la política medioambiental de la República Federal de Alemania y que dio origen también a la ley de Energías Renovables EEG (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*).

En toda esta dinámica de mercado, el gas resulta un componente fundamental y toda variación sobre este afectará directamente a los actores que trabajan con él. Desde sus agentes importadores

38 Strom Pfadfinder (2022). Fakten zum deutschen Energiemarkt. Disponible en: https://www.strom-pfadfinder.de/infos-zum-stromanbieterwechsel/fakten-zum-deutschen-energiemarkt/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

39 HIRSCHL, *op. cit.* 2008, pp. 209-211.

40 Vaillant (2022). Was ist die Kraft-Wärme-Kopplung? Disponible en: https://www.vaillant.at/privatanwender/tipps-und-wissen/lexikon-heizung-luftung-klima/kraft-warme-kopplung/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

y exportadores hasta el consumidor final de la energía secundaria concurren en esta interacción, de manera que los intereses de cada uno además de verse reflejados en las negociaciones bilaterales y/o multilaterales como actores de una sociedad, se transmiten impostergablemente al escenario de importación y exportación de este carburo, debido a que Alemania es dependiente del gas que no produce.

Como antes mencionado, el conflicto bélico entre Ucrania y Rusia llevó al gobierno de la República Federal de Alemania a tomar una postura alineada a los intereses de la OTAN y que se contraponen a los de la Federación Rusa. Estas medidas han incluido una serie de sanciones políticas y económicas. Adicionalmente, Alemania ha enviado apoyo militar a Ucrania, lo que ha tensado más aún el tema de la venta de gas desde Rusia. Una importante consecuencia de este conflicto en el mercado del gas fue la suspensión de la puesta en marcha del proyecto de gaseoducto *Nord Stream II* y la continuidad del abastecimiento de gas hacia Alemania ha sido severamente puesto en duda.

Esto último ha afectado de manera importante el precio del gas y en consecuencia el precio de la energía eléctrica, calefacción y gas de cañería. El alza ha sido sostenida y mientras no haya una solución definitiva a este problema, ya sea por medio de una sustitución de oferentes de gas o por una migración a otra fuente de energía que reemplace el segmento alimentado por el gas ruso, las alzas en los precios continuarán, producto de la inminente disminución de disponibilidad de este energético en el mercado alemán. Este escenario se encuentra aún en evolución por lo que no es posible determinar cuál será la solución a este problema.

Conclusiones

Los actores del mercado energético alemán han evolucionado en su naturaleza empresarial y de consumo conforme a los marcos regulatorios entregados por las instituciones y por las variaciones positivas en la oferta y la demanda de energía. Esta dinámica de cambio o evolución se vio fuertemente incrementada con la liberalización del mercado energético alemán y la consecuente entrada en el escenario de nuevos actores. Estos actores a su vez se movilizaron para conseguir el objetivo que toda empresa normalmente persigue en un mercado, como aumentar su grado de competitividad para poder cimentarse y crecer frente a sus competidores.

La expansión de los cuatro grandes actores del mercado energético alemán, fue el resultado de este proceso y que llevó a una enorme concentración de poder en el mercado, tanto frente a sus compradores de energía, como frente a las autoridades políticas, quienes a través de las instituciones públicas debieron introducir impulsos políticos y regulaciones técnicas por medio de políticas públicas para evitar el creciente peligro de un oligopolio, que terminará por poner en jaque un sector estratégico nacional.

En este proceso se reconoce la introducción de la cogeneración, al menos parcialmente, como llave de solución política y comercial a la concentración antes expuesta y la consecuente pérdida de influencia de los cuatro grandes por sobre el mercado, ello sin anular el incentivo a la inversión, ni a la viabilidad comercial del empresariado energético. Lo anterior incluye el cambio de las condiciones de compra y venta del mercado internacional, del que depende el abastecimiento del mercado interno.

Las condiciones de compra, si bien están resguardadas por contratos de largo plazo, estas variarán indiscutiblemente con el desarrollo del conflicto entre Ucrania y Rusia y las instituciones estatales alemanas deberán salvaguardar el interés nacional, por medio de nuevas condiciones de importaciones de gas con otros proveedores no dependientes de la infraestructura rusa.

La política de "espera estratégica" de la República Federal Alemana, permitió que el grado de dependencia energética con Rusia se incrementará y con ello se limitó la capacidad de reacción y sustitución de las empresas o actores, pues, la infraestructura para el transporte del gas siguió creciendo y con ello las inversiones en un mercado que hoy debe transmitir las consecuencias del alza de costos a los habitantes del país.

Actualmente la importación del gas ruso se encuentra en franco retroceso hasta ser completamente sustituida por otro abastecedor. Este escenario se encuentra en evolución y hasta octubre del año 2022 no hay una solución oficial y definitiva a este problema.

Bibliografía

Auswärtiges Amt (28.04.2022): *Deutschland und die Russische Föderation: bilaterale Beziehungen*. Disponible en: https://www.auswaertiges amt.de/de/aussenpolitik/laender/russischefoederation-node/bilaterale-beziehungen/201542. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

BECKER, Peter. *Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne*. Bochum: Ponte Press, 2010

Bundeszentrale Für Politische Bildung (13.04.2022). *Deutschlands Abhängigkeit von russischem Gas*. Disponible en: https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/507243/deutschlands-abhaengigkeit-von-russischem-gas. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Bundesamt Für Politische Bildung (12.09.1990). *Zwei-plus-Vier-Vertrag*. Disponible en: https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/zwei-plus-vier-vertrag/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Energiemarie (13.09.2022). *Energiemarkt Deutschland: Liberalisierung, Akteure & Preise*. Disponible en: https://energiemarie.de/energietipps/wissenswert/energiemarkt. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

GÖTZ, Roland (10.03.2006): *Deutschland und Russland – Strategische Partner?* Disponible en: https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29872 (Consultada por última vez el 2.10.2022).

HIRSCHL, Bernd. *Erneuerbare Energien-Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, 2008.

KINKARTZ, Sabine (12.05.2022). *Gerhard Schröder: la profunda caída de un excanciller*. Disponible en: https://www.dw.com/es/gerhard-schr%C3%B6der-la-profunda-ca%C3%ADda-de-un-excanciller/a-61779305 (Consultada por última vez el 2.10.2022).

KWIATKOWSKA-D., Anna y FRYMARK, Kamil (26.03.2015). *Analyse: Deutschland im Russland-Ukraine-Konflikt: eine politische oder eine humanitäre Aufgabe?* Disponible en : https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine/203680/analyse-deutschland-im-russland-ukraine-konflikt-eine-politische-oder-eine-humani-

taere-aufgabe/#:~:text=Die%20Deutsche%20Diplomatische%20Offensive. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

MOSER, Talisa (08.08.2022). *Heizen mit Fernwärme: Bin ich trotzdem von Gasengpässen betroffen?* Disponible en: https://www.rnd.de/bauen-und-wohnen/heizen-mit-fernwaerme-ist-fernwaerme-gas-so-wirkt-sich-der-gasmangel-auf-kunden-aus-YCVHT4AUVFBGLCMFGYPCCQL2JA.html. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

MUSCHTER, René (2.09.2022). *Daten & Fakten zu den Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Russland*. Disponible en: https://de.statista.com/themen/9113/handelsbeziehungen-zwischen-deutschland-und-russland/#dossierKeyfigures. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Nordstream. *The pipeline.* 2022. Disponible en: https://www.nord-stream.com/the-project/pipeline/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

SCHARPF, Fritz W. *Interaktionsforme, Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, 2006.

SCHARPF, Fritz W. *Games Real Actors Play: Actor centered Institutionalism in policy research.* Boulder: Westview Press, 1997.

SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP: Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). *Mehr Fortschritt wagen*. Disponible en: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Statista Research Department (26.08.2022): *Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1991 bis 2021*. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Statista Research Department (25.04.2022). *Russland: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen von 1992 bis 2021 und Prognosen bis 2027*. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19373/umfrage/bruttoinlandsprodukt-in-russland. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Statista Research Department (26.08.2022). *Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in Deutschland von 1991 bis 2021*. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1252/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-je-einwohner-seit-1991. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Statista Research Department (6.05.2022). *Russland: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 1992 bis 2021*. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/19415/umfrage/bruttoinlandsprodukt-pro-kopf-in-russland. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Statista Research Department (25.08.2022). *Preisentwicklung der Rohölsorte UK Brent in den Jahren 1976 bis 2022*. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1123/umfrage/rohoelpreisentwicklung-uk-brent-seit-1976. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Statista Research Department (1.04.2022). *Durchschnittlicher Preis für Erdgas in Europa in den Jahren von 1960 bis 2021*. Disponible en: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1282641/umfrage/durchschnittlicher-preis-fuer-erdgas-in-europa. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Strom Pfadfinder. *Fakten zum deutschen Energiemarkt*. 2022. Disponible en: https://www.strom-pfadfinder.de/infos-zum-stromanbieterwechsel/fakten-zum-deutschen-energiemarkt. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Umwelt Bundesamt (25.03.2022). *Primärenergieverbrauch. Entwicklung und Ziele*. Disponible en: https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#entwicklung-und-ziele (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Vaillant. *Was ist die Kraft-Wärme-Kopplung?* 2022 disponible en: https://www.vaillant.at/privatanwender/tipps-und-wissen/lexikon-heizung-luftung-klima/kraft-warme-kopplung/ (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Verivox. *Elektrizität in Deutschland*. 2021. Disponible en: https://www.verivox.de/strom/themen/elektrizitaet-in-deutschland. (Consultada por última vez el 2.10.2022).

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 65-77.
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Kaliningrado o Koenigsberg y su importancia geopolítica

Coronel Mauricio Ibarra Zoellner[1]

Resumen

A medida que la guerra continúa en Ucrania, los países cercanos a la zona en que se desarrollan las operaciones temen que el conflicto se extienda a su territorio. En este sentido tiene un papel relevante para Rusia contar con Kaliningrado. Por una parte, sirve como base de lanzamiento de misiles, con capacidades de operar militarmente en el ámbito naval y aéreo en el mar Báltico. Por ello la ubicación geográfica de Kaliningrado conlleva ventajas estratégicas y militares para Rusia.

Abstract

As the war continues in Ukraine, countries close to the area where the operations are taking place fear that the conflict will spread to their territory. In this sense, having Kaliningrad plays an important role for Russia. On the one hand, it serves as a missile launching base, with capabilities to operate militarily in the naval and airfields in the Baltic Sea. Therefore, the geographical location of Kaliningrad entails strategic and military advantages for Russia.

Palabras clave
Guerra
geopolítica
conflicto
Kaliningrado
Mar Báltico

Keywords
War
geopolitics
conflict
Kaliningrad
Baltic Sea

Introducción

El territorio ruso de Kaliningrado ha cobrado relevancia en el ámbito internacional como consecuencia de la guerra ruso-ucraniana. En el horizonte del corto plazo no se visualiza un fin y este conflicto involucra cada vez más, a países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) apoyando el esfuerzo bélico ucraniano. Un ejemplo de ello se materializa el 17 de junio del 2022, cuando la empresa

1 Oficial de Ejército, especialista de Estado Mayor, Magíster en Planificación y Gestión Estratégica, otorgados por la Academia de Guerra (ACAGUE) del Ejército. Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, ACAGUE. Máster en Historia Militar de los Conflictos Contemporáneos, Universitat Jaume I (España). Doctor (C) en Historia, Universidad San Sebastián. Jefe Departamento II Estudios y Extensión del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

estatal de trenes de Lituania (*Lietuvos geležinkeliai o LTG)* anunció que impediría el paso de bienes rusos sancionados por la Unión Europea (UE) hacia Kaliningrado. Con lo cual el Kremlin expresó su molestia y anunció "graves consecuencias" para dicho miembro de la OTAN.

Por ello surge el interés del autor de explicar la importancia geopolítica de dicho territorio. Más aún, cuando Kaliningrado puede convertirse –eventualmente– en un nuevo punto de conflicto geopolítico entre la Unión Europea (EU)/ OTAN y Rusia.

El mar Báltico siempre ha sido un territorio de importancia geopolítica disputado a lo largo de la historia entre las grandes potencias del norte del continente europeo, tales como Suecia, Alemania, Polonia, Lituania y Rusia.

Es así que la actual Kaliningrado denominada desde su fundación como Koenigsberg perteneció al Reino de Prusia. A partir de 1815 se le dio el nombre de Prusia Oriental (Ostpreussen) a la provincia más al Este del Reino de Prusia. La que constaba con una superficie de 36.993 km^2. Los límites de esta provincia se mantuvieron sin cambios hasta el final de la Gran Guerra (1914-1918). Sin embargo, producto del Tratado de Versalles (1919), esta sufrió cambios en su delimitación, los que se mantuvieron durante el período de entreguerras (1919-1939), que consideraban los siguientes límites: al norte con el mar Báltico, al este con Lituania y al sur y al oeste con Polonia y la ciudad libre de Danzig (hoy Gdańsk, Polonia). Después de la Segunda Guerra Mundial, su territorio se dividió entre la Unión Soviética y Polonia.

En la actualidad, la región u "óblast" de Kaliningrado se encuentra fuera de Rusia, hacia su extremo occidental. Se trata de un enclave, es decir que no está unido con el territorio ruso continental. En el oeste, Kaliningrado limita con el mar Báltico, en el norte y este con Lituania, así como con Polonia, en el sur. Su extensión territorial es de cerca de 15.100 kilómetros cuadrados, y cuenta con una población aproximada de 1.000.000 de personas, en el óblast. Su capital es la ciudad homónima de KaliningradoK,[2] cuya población alcanza los 450.000 habitantes.[3]

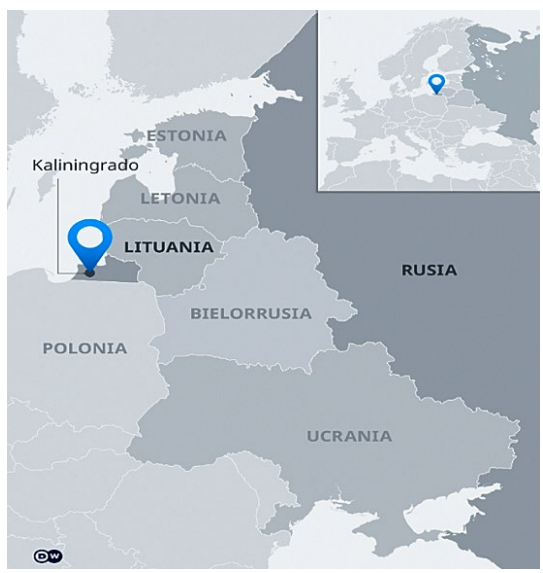


Ilustración Nº 1: Ubicación de Kaliningrado[4]

Fuente: Deutsche Welle (DW) "¿Cuál es la importancia estratégica de Kaliningrado para Rusia?", 2022.

2 Deutsche Welle (DW). "¿Cuál es la importancia estratégica de Kaliningrado para Rusia?" El Mundo. 2022. Disponible en: https://www.dw.com/es/cu%C3%A1l-es-la-importancia-estrat%C3%A9gica-de-kaliningrado-para-rusia/a-62211820

3 Study in Russia. "Kaliningrado". Ciudades. 2022. Disponible en https://studyinrussia.ru/es/life-in-russia/discover-russia/towns/kaliningrad/

4 DW. *Op. cit.*

De esta manera, dada las tensiones actuales en el báltico respecto a Kaliningrado, la presente investigación buscará evidenciar la importancia geopolítica histórica del territorio mencionado para poder comprender sus implicancias actuales en la guerra ruso-ucraniana.

Antecedentes históricos

El valor estratégico y militar de Kaliningrado, está dada por su posición geopolítica y su relevancia histórica tanto para Europa Occidental como para Rusia. Las raíces del territorio se remontan en la historia al siglo XIII y están estrechamente relacionadas con el destino de Prusia Oriental y su capital, Koenigsberg.

La ciudad de Koenigsberg fue fundada por los Caballeros Teutónicos en 1255, los que correspondían a una orden militar católica de origen alemán que realizó una cruzada báltica para cristianizar a los pueblos prusios que eran los habitantes originarios de dicho territorio. La orden teutónica fundó una fortaleza en una colina y la nombraron Koenigsberg (Montaña Real). El 18 de enero de 1701 se crea el Reino de Prusia, siendo coronado en la ciudad de Koenigsberg, con Federico I como Rey de Prusia. A partir de dicho hecho Koenigsberg fue la ciudad de coronación de los reyes prusianos hasta 1918. En 1758, en el marco de la Guerra de los Siete Años (1756-1763) Prusia Oriental pasó a manos de Rusia, que incluso ocupo Berlín. En 1762 Prusia Oriental vuelve a la soberanía del Reino prusiano dado el tratado de paz firmado entre Pedro III y Federico II.

Prusia se consolidó como Estado en el siglo XVIII. A partir del Congreso de Viena en 1815 se establecieron las nuevas fronteras europeas hasta el Tratado de Versalles de 1919. Durante dicho período Prusia Oriental estuvo poblada por habitantes de origen germano en su gran mayoría.

El comienzo de los problemas territoriales se iniciaría con el final de la Primera Guerra Mundial (1918) y el Tratado de Versalles (1919), que produjeron la discontinuidad territorial de Prusia Oriental del resto de Alemania y entregaron a Polonia una salida al mar Báltico: el corredor de Danzig o corredor polaco, una franja de 32 por 112 km que separaba Alemania de su enclave oriental y dejaba la ciudad alemana de Danzig (hoy la ciudad polaca de Gdansk) separada del resto del territorio germano, teóricamente 'libre' bajo tutela de la Sociedad de Naciones y en la práctica bajo dominio polaco. Además, el territorio del Memel (Klaipėda) fue entregado a Lituania (en 1923); el distrito de Soldau (Dzialdowo) fue cedido a Polonia, mientras que la regencia de Marienwerder (Kwidzyn),[5] que antes formaba parte de la provincia de Prusia Occidental, se unió a Prusia Oriental, ahora territorialmente separada del resto de Alemania por el Corredor Polaco y la ciudad libre de Danzig.

En 1939 con la firma del pacto de no agresión germano-soviético y la partición de Polonia por ambos Estados, se eliminó el corredor, volviendo Danzig a Alemania y reestableciéndose la continuidad territorial con Prusia Oriental, cuya capital se mantenía en Königsberg. En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, Prusia Oriental fue conquistada por el Ejército Rojo, pasando a dominio de la URSS.

5 Bfjaawards. Prusia Oriental – Enciclopedia Británica Online. 2021. Disponible En: https://bfjaawards.com/es/pages/34963-east-prussia—britannica-online-encyclopedia

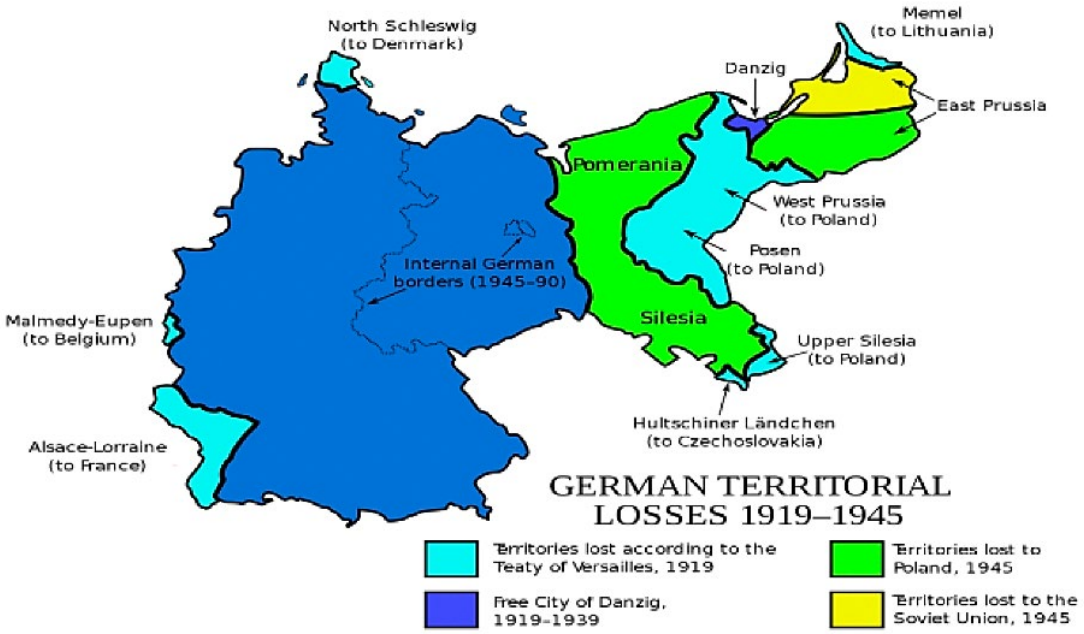


Ilustración Nº 2:"Perdidas del territorio alemán entre 1919 y 1945".

Fuente: https://www.reddit.com/r/AskHistorians/comments/327ery/after_wwii_how_come_germany_wasnt_dissolved

En 1945, la mitad de Europa estaba ocupada por el Ejército Rojo. Tal como señala Raymond A. Smith, en *The status of Kalinigrad Oblast under International law2*[6] Stalin había considerado relevante para sus intereses tener una salida al mar Báltico: *"En diciembre de 1941, Stalin expresó su interés al ministro de Relaciones Exteriores británico, Anthony Eden, en agregar la región de Königsberg a la República Socialista Soviética (RSS) de Lituania tras la conclusión de la guerra. Sin embargo, esta idea permaneció latente diplomáticamente hasta la Conferencia de Teherán en diciembre de 1943, cuando Stalin propuso que se entregara Königsberg a los soviéticos a cambio de su aprobación a la propuesta de Winston Churchill respecto de que la Línea Curzon fuese la frontera de posguerra entre Polonia y la Unión Soviética".*[7]

Así, la justificación de Stalin para reclamar este territorio alemán fue que la Unión Soviética no tenía puertos libres de hielo en el Báltico y que Königsberg les permitiría lograr esa ambición largamente anhelada. Además de ser una compensación de guerra por los millones de muertos y destrucción ocasionados al pueblo soviético.

6 SMITH A., Raymond. The status of the Kaliningrad oblast under International law, Lithuanian Quarterly. Journal of Arts and Sciences, Vol 38, Nº 1 - Spring. 1992.

7 El Confidencial ¿Kaliningrado o Könisberg? La loca historia del aislado enclave ruso que tiene en vilo a Europa. Historia. 2022. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/cultura/2022-06- 23/kaliningrado-konigsberg-guerra-ucrania-rusia_3448121/

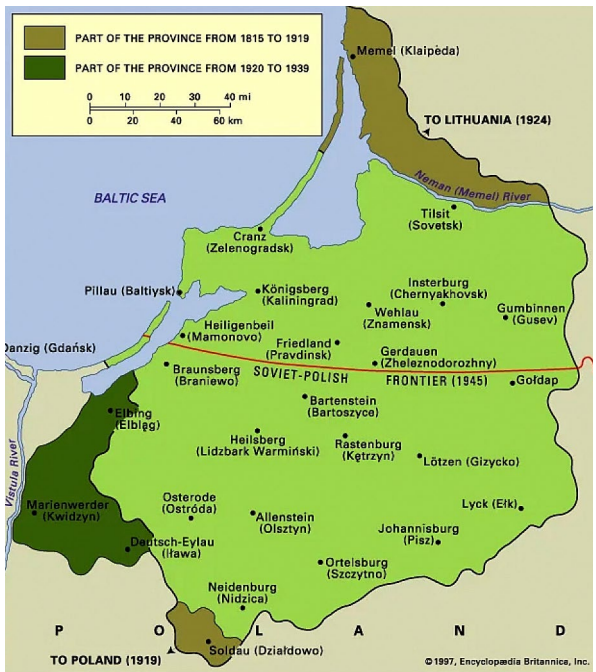


Ilustración Nº 3: "Prusia Oriental desde 1815 a 1939 y sus segregaciones".

Fuente: https://bfjaawards.com/es/pages/34963-east-prussia—britannica-online-encyclopedia

En la Conferencia de Yalta (del 4 al 11 de febrero de 1945) se acordó su división entre Polonia y la Unión Soviética, lo que quedó formalizado en Potsdam en 1945. El territorio de Prusia Oriental quedó dividido en tres partes: una para Polonia, otra para Lituania y, finalmente, para Rusia. La ciudad de Königsberg y su área circundante pasó a denominarse como el óblast de Kaliningrado, bajo el control de Moscú. El nombre se eligió en honor a Mijaíl Kalinin, uno de los fundadores de la URSS y presidente del "Presídium del Soviet Supremo de la URSS" entre 1938 y 1946. Bajo el control soviético se llevó a cabo un proceso de rusificación del territorio, que provocó la migración de la mayoría de los alemanes que hasta entonces habían poblado la zona. El gobierno soviético aplicó las mismas políticas que en el resto de la URSS, y Kaliningrado se convirtió en un reflejo político, social y étnico del sistema soviético.

La antigua Prusia Oriental desapareció literalmente, tanto por la expulsión de la población nativa alemana por parte de los soviéticos en 1947, como por los bombardeos de la RAF[8] británica durante la Segunda Guerra Mundial que habían destrozado el casco antiguo de Königsberg: la herencia prusiana y teutónica de tres siglos había desaparecido producto de la guerra y la ulterior colonización soviética.

Durante la Guerra Fría fue permanente la presencia de casi 250.000 soldados de la URSS.[9]

8 Royal Air Force.

9 20 Minutos. Kaliningrado, el nuevo frente que amenaza con extender la guerra a Lituania: cómo nació y por qué está separada de Rusia. Internacional. 20022. Disponible en: https://www.20minutos.es/noticia/5019102/0/kaliningrado-otro-frente-en-la-crisis-de-ucrania-que-es-y-por-que-esta-separada-de-rusia/

Resumiendo, Prusia Oriental había sido separada definitivamente de Alemania, que incluso en un tratado posterior a la reunificación del país en 1991 renunció a los territorios que no formaran parte entonces de las dos Alemanias que habían quedado tras la Guerra Fría: la República Democrática y la República Federal.

En la actualidad

El óblast tiene una población de alrededor de un millón de habitantes, la mayoría de los cuales viven en la ciudad capital de Kaliningrado. Su principal puerto, Baltiysk, es el más occidental del territorio ruso y tiene como característica relevante el estar libre de hielo durante todo el año.[10] Kaliningrado es de valor estratégico para Rusia considerando que en ella se encuentra la principal base naval de la flota báltica rusa en el puerto de Baltiysk. También guarnece las bases aéreas de Chernyakhovsk y Donskoye y cuenta con emplazamientos de misiles Iskander, capaces de transportar carga nuclear.

Ilustración Nº 4: "Ubicación de la isla de Gotland en Europa".

Fuente: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/did-top-secret-threat-assessment-prompt-sweden-deploy-troops-baltic-island-gotland

Su ubicación espacial le da una relevancia estratégica, ya que está a solo 300 kilómetros de la isla sueca de Gotland, que es la clave defensiva para el control del mar Báltico; Moscú está a 1.200 kilómetros de Kaliningrado, mientras que Berlín queda a 600 kilómetros de distancia. De ello se deduce una importante capacidad militar rusa de ataque a corta distancia de algunas capitales de países de Europa Occidental.

10 CNN. Por qué Kaliningrado, el punto de apoyo de Rusia en Europa, podría ser el próximo foco de tensión de su guerra contra Ucrania. Rusia. 2022. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/21/kaliningrado-rusia-europa-trax/

El mapa geoestratégico de la región se verá completamente diferente cuando Finlandia y Suecia ingresen a la OTAN. *"El Mar Báltico se convertirá efectivamente, en un lago de la OTAN"*,[11] declaró recientemente Andrey Kortunov, jefe del Consejo de Asuntos Internacionales de Rusia, al Ministerio de Relaciones Exteriores ruso. En efecto, con Suecia y Finlandia siendo miembros de la OTAN, Rusia conservará unos 200 km de costa en el Báltico. Y el 90% restante de los 8.000 km de costa quedará compartido por países de la alianza: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Alemania, Dinamarca, Suecia y Finlandia.

Capacidades militares del enclave

La militarización del óblast de Kaliningrado a partir de 2009, se tradujo en una gran concentración de fuerzas militares y proliferación de actividades militares rusas en el Báltico. Además de ver la creación de sistemas antiacceso y de negación de área (A2/AD [*Anti-Access/Area Denial*]),[12] cuyo principal objetivo es limitar la capacidad de maniobra de la OTAN. De hecho, actualmente con las capacidades militares introducidas en el óblast seis capitales de países de la OTAN (Berlín, Copenhague, Riga, Tallin, Vilna, Varsovia) se encuentran dentro del alcance de los sistemas de misiles emplazados en Kaliningrado.

Tal como lo es el Iskander-M, un misil balístico de corto alcance, relativamente moderno el que entró en servicio para las Fuerzas Armadas rusas en 2006[13] y fueron utilizados por primera vez en combate en el conflicto con Georgia en el año 2008. Después se introdujo por primera vez en la región de Kaliningrado en 2016[14] y luego se potenció en 2018, como parte de una estrategia rusa para contrarrestar el despliegue de la OTAN del escudo de defensa antimisiles balísticos en países de la alianza en Europa oriental.

En este sentido se tuvo información de que también se emplazó en Kaliningrado sistemas de misiles de defensa aérea S-400 (con un radio de detección de aeronaves de 250 kilómetros),[15] baterías móviles de defensa costera Bastión (misiles de crucero antibuque Yakhont con un radio de acción de 300 kilómetros)[16] y el sistema de defensa antiaérea Pantsir (sistema de defensa móvil de corto alcance que combina de misiles y cañones, tiene un alcance de sus misiles de 20 km).[17]

11 BBC. La tensa situación en Kaliningrado, el estratégico territorio ruso incrustado en el corazón de Europa. Redacción. 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61676589

12 DE PEDRO, Nicolás y GHILÈS, Francis (eds.) Guerra en tiempos de paz. CIDOB ediciones, 2017.

13 https://www.elespanol.com/omicrono/tecnologia/202 20319/iskander-misiles-imparables-pueden-nucleares-rusia-ucrania/658184224_0.html

14 20 Minutos. Así son los misiles Iskander-M que Putin usa ya contra Ucrania: septuplican la velocidad del sonido y pueden cobijar cabezas nucleares. Internacional. 2022. Disponible en: https://www.20minutos.es/noticia/5021470/0/misiles-iskander-rusia-cabezas-nucleares-guerra-ucrania/

15 Rosoboron Export (ROE). Complejos y Sistemas Antiaéreos. Russian Defense Export. 2022. Disponible en: https://roe.ru/esp/catalog/defensa-aerea/sistemas-de-misiles-antia%C3%A9reos-e-instalaciones/

16 Rosoboron Export (ROE). Bastion Marina de Guerra Russian Defense Export. 2022.Disponible en: http://roe.ru/esp/catalog/marina-de-guerra/complejos-de-ataque-de-la-costa/bastion/

17 Rosoboron Export (ROE). Sistemas de Misiles Antiaéreos. Defensa Aérea. 2022. Disponible en: http://roe.ru/esp/catalog/defensa-aerea/sistemas-de-misiles-antia%C3%A9reos-e instalaciones/pantsir-s1/

Ilustración Nº 4: "Alcance de misiles rusos desplegados en Kaliningrado".

Fuente: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-08-21/franja-suwalki-seguridad-europa-rusia_1429582/

Según lo señalado por el Kremlin en su oportunidad el emplazamiento de dicho armamento fue en respuesta a la instalación del escudo antimisiles estadounidense en Europa del Este. Al anunciar la salida de Rusia del Tratado de reutilización del plutonio militar en octubre del 2016,[18] Putin puso como condición para regresar al acuerdo la retirada de las tropas y el armamento desplegados por EE.UU. en los países de Europa del Este que ingresaron a la OTAN en el siglo XXI: Bulgaria, Rumanía, Lituania, Letonia y Estonia.

Los misiles Iskander (SS-26 Stone, según la clasificación de la OTAN) tienen un alcance de hasta 500 kilómetros y pueden portar cargas convencionales o nucleares. Se caracterizan por su gran movilidad al ser transportado y se lanzan desde un vehículo que puede llevar hasta dos misiles. Posee una cadencia de tiro para ambos misiles de menos de un minuto de diferencia entre el lanzamiento de uno u otro proyectil. Está diseñado con la capacidad de evadir a los sistemas de defensa antimisiles, ya que vuela en una trayectoria baja y maniobra durante el vuelo. Cuenta con una velocidad máxima entre 6 y 7 veces la del sonido (7.400 a 8.600 kilómetros por hora) y tiene una precisión entre 2 a 5 metros de su objetivo.

18 La Vanguardia. Rusia abandona el tratado con EE. UU. de reconversión del plutonio militar. RUSIA EE.UU. 2016. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/politica/20161031/4 11467511445/rusia-abandona-el-tratado-con-eeuu-de-reconversion-del-plutonio-militar.html

De este modo, en febrero de 2022, Rusia desplegó ahí misiles hipersónicos, justo antes de la entrada de sus tropas en Ucrania.[19] Despliegue que completó en agosto de 2022, con misiles hipersónicos que poseen capacidad nuclear en Kaliningrado y son capaces de alcanzar objetivos a más de 2000 km. Según ha manifestado Moscú, se trata de misiles Kinzhal (que significa "daga", en castellano), vuelan a una velocidad diez veces superior a la velocidad del sonido, lo que les hace difíciles de interceptar por los sistemas de defensa aérea.[20]

El óblast de Kaliningrado ha dejado de ser una región remota de Rusia y se ha transformado paulatinamente en una "fortaleza militar", pilar fundamental de Rusia en el Báltico.

El Corredor de Suwalki

Los países miembros de la alianza decidieron en la capital española (en la cumbre OTAN de junio 2022), aumentar la presencia militar en el flanco oriental de la OTAN, incrementando el número de sus fuerzas de alta disponibilidad de 40.000 a más de 300.000 soldados. *"Se trata de la remodelación más importante de nuestra defensa colectiva desde la Guerra Fría",* dijo el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg.[21] Esto dado que, desde la invasión rusa de Ucrania, Lituania ha instado a la OTAN a incrementar el despliegue de tropas en su territorio.

Es así que, en abril, el presidente de dicho Estado, Gitanas Nauseda, planteo que el Batallón de Presencia Avanzada Reforzada de la OTAN debería tener "al menos" el tamaño de una brigada, y pidió que se reforzara el corredor de Suwalki.[22]

La Franja de Suwalki es un corredor plano de 96 kilómetros en la frontera entre Lituania y Polonia, su importancia está dada por su ubicación, es así como; al oeste queda Kaliningrado, el enclave ruso en el mar Báltico, y al este de él se encuentra Bielorrusia, aliada del Kremlin. Por ello de producirse un conflicto armado en la región, se visualiza como un objetivo que Rusia probablemente trataría de ocupar ese corredor, con lo cual se aislaría a los tres países bálticos–miembros de la alianza Atlántica–. Esto sería factible considerando que Rusia tiene importantes fuerzas estacionadas en Kaliningrado y con el apoyo de las fuerzas militares de Bielorrusia podría materializarlo rápidamente, antes que reaccione la OTAN.

El corredor de Suwalki toma su nombre de la localidad polaca de 69.000 habitantes denominada así. A la región, Suwalszcyzna (nombre polaco).

19 Swissinfo. Kaliningrado, un enclave ruso entre países de la OTAN. OTAN. 2022. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/kaliningrado-un-enclave-ruso-entre-pa%C3%ADses-de-la-otan/47692408

20 El Español. Rusia despliega misiles hipersónicos con potencia nuclear en Kaliningrado: alcanzarían Berlín o París. Europa. 2022. Disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/europa/20220819/rusia-despliega-hipersonicos-kalinigrado-alcanzarian-berlin-paris/696430750_0.html

21 Radio Francia Internacional (RFI). Los vecinos del enclave ruso de Kaliningrado están preocupados. Guerra en Ucrania. 2022. Disponible en: https://www.rfi.fr/es/europa/20220630-los-vecinos-del-enclave-ruso-de-kaliningrado-est%C3%A1n-preocupados

22 CNN. Por qué Kaliningrado, el punto de apoyo de Rusia en Europa, podría ser el próximo foco de tensión de su guerra contra Ucrania. Rusia. 2022 disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/21/kaliningrado-rusia-europa-trax/

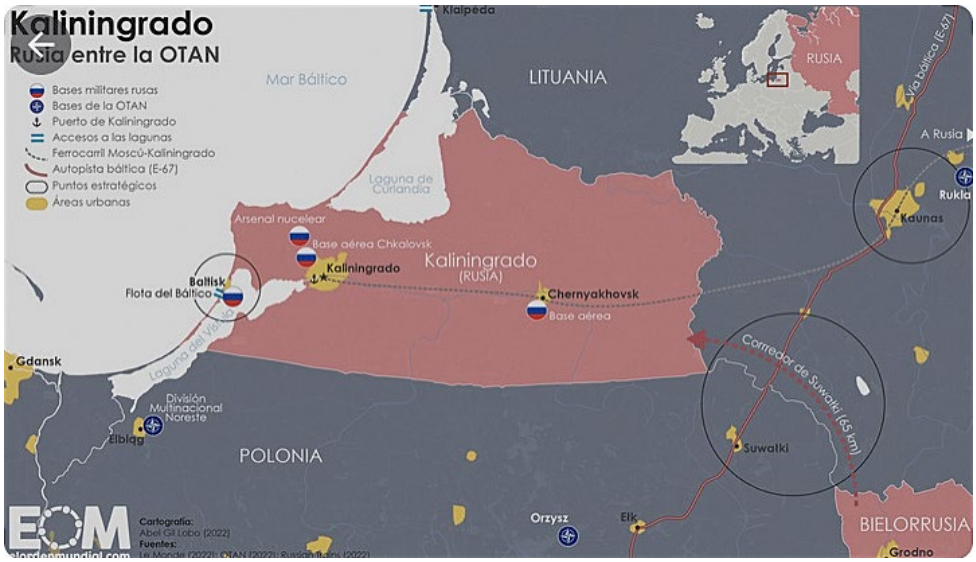


Ilustración Nº 5: "Corredor de Suwalki".

Fuente: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-geopolitica-kaliningrado

Es una zona con poca densidad de población, de abundante vegetación casi virgen. En caso de un conflicto, las bajas temperaturas y la vegetación pueden complicar cualquier despliegue en dicha zona. Además, las líneas de abastecimiento rusas y de la OTAN se cruzan en la localidad lituana de Kalvarija, a 40 kilómetros al norte de Suwalki, por lo que, de producirse hostilidades, este sería uno de los primeros puntos calientes.[23] Es importante señalar que la toma del corredor implicaría la separación de los países bálticos del resto de la OTAN, desde el plano terrestre.

El corredor es relevante: para Rusia, porque le aporta una conexión importante en lo militar y en lo comercial; y para los países bálticos al norte (Letonia, Lituania, Estonia), porque de ser tomado quedarían aislados de sus aliados en la Unión Europea y en la OTAN, por eso lo llaman "el Talón de Aquiles de la Alianza".[24] Es importante mencionar que, en los años 2017 y 2021, Rusia y Bielorrusia realizaron maniobras militares conjuntas que simularon un escenario en el que Moscú ocupaba el corredor.

La principal dificultad para Occidente es que, si el corredor es ocupado y dominado por Rusia, la OTAN no podrá entregar vía terrestre apoyo logístico inicial a los países bálticos (Letonia, Lituania y Estonia). Además, se debe considerar la importante presencia naval rusa en el puerto de Baltisk, en la bahía de Gdansk, reforzada con el despliegue de misiles Iskander-M en Kaliningrado, lugar que es la base de la Flota rusa del Báltico.

23 El Confidencial. El 'corredor de Suwalki', la franja de la que depende la seguridad de Europa. Mundo. 2017. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-08-21/franja-suwalki-seguridad-europa-rusia_1429582/

24 Huffpost. Suwalki, el corredor que es la debilidad de la OTAN y que puede ser el nuevo objetivo de Rusia. Internacional. 2022. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/entry/suwalki-el-corredor-que-es-la-debilidad-de-la-otan-y-que-puede-ser-el-nuevo-objetivo-de-rusia_es_62b44109e4b0cf43c860a5d9

De producirse ello lo más factible es que invoque el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, por el que los Estados miembros de la Alianza pueden pedir protección al resto de los países que la conforman.

El escenario cambia considerando que, con el ingreso de Finlandia y Suecia a la OTAN, la alianza tendría la posibilidad de bloquear a Rusia por el mar Báltico.

La distribución de las fuerzas rusas en la frontera este del Báltico y el incremento de su presencia militar en el noroeste de Bielorrusia, país que tiene un gobierno cercano al Kremlin, crea una pinza en torno a la región que permite a Moscú reaccionar rápidamente si fuera necesario en dicha zona.

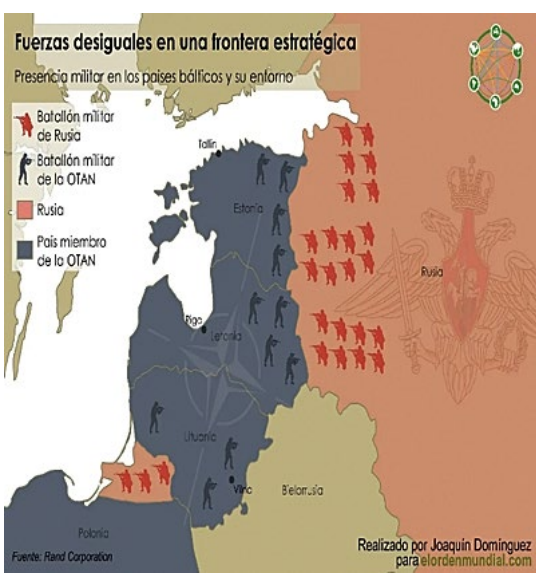


Ilustración Nº 6: "Fuerzas desiguales en una Frontera Estratégica".

Fuente: https://elordenmundial.com/kaliningrado-una-isla-entre-dos-mundos/

En los últimos años, en lo referente al flanco este de la alianza, la respuesta diseñada por la OTAN ha consistido en aumentar la disuasión, a través de su presencia permanente en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. Se trata de importantes despliegues y maniobras realizadas por la OTAN cerca del corredor, dentro de la *Enhanced Forward Presence* o Presencia Avanzada Reforzada, la que pretende reforzar el mensaje de "*Unidad y Cohesión entre los aliados de la OTAN*".

Uno de los aspectos más relevantes fue acordar una postura común, firme y sólida frente a las operaciones militares de la Federación de Rusia en Crimea el 2014 y su eventual extensión a otros escenarios. Para ello se establece una fuerza militar conjunta permanente "*de naturaleza defensiva, multinacional, en base a la participación voluntaria de los países de la alianza, interoperable y con capacidad para desplegar en los países bálticos y Polonia*".[25]

La misión comenzó en el año 2017 con una conformación de cuatro *Battle Groups* (BG), sobre una base de unidades acorazadas y mecanizadas, y liderados por Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Canadá. Estas unidades, de nivel batallón, operan con las fuerzas de defensa de cada una de las naciones anfitrionas, conformando batallones multinacionales. Las tropas de la OTAN se entrenan actualmente en las cercanías de las fronteras de los países bálticos con la federación rusa, anticipándose a todos los escenarios posibles.

Reflexiones finales

La desintegración de la URSS en 1991 permitió la independencia de los países bálticos y su inte-

25 Ejército de Tierra. Letonia: Presencia Avanzada Reforzada. Gobierno de España. 2018. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/eu/reportajes/2018/62_mision_letonia.html

gración en la OTAN y la UE. Sin embargo, crearon la figura de Kaliningrado como enclave ruso que puede ser visto tanto como un puesto militar avanzado o una ventana a Occidente.

De acuerdo a lo visto, se puede establecer que, si eventualmente la OTAN interviniera en el conflicto actual de Ucrania, o si Rusia llevase el conflicto a otras exrepúblicas soviéticas como Lituania, Estonia y Letonia, Kaliningrado podría ser una plataforma de base para la realización de operaciones militares de Rusia a esos países. En este sentido el enclave ofrece a Rusia una posición militar avanzada relevante. El incremento del potencial militar en el óblast se aprecia claramente con la introducción de modernos y potentes sistemas de misiles que pondrían en grandes dificultades el abastecimiento por vía marítima y aérea a los países bálticos. En este sentido, es importante mencionar que, en el año 2016, la Corporación RAND,[26] estimó que Rusia tardaría entre 36 y 60 horas en tomar las capitales de los países bálticos, *"por eso la OTAN envió tropas al Báltico en 2017, con cuatro batallones en Estonia, Letonia, Lituania y también en Polonia"*.[27]

Dichas tropas se encuentran aún desplegadas y atentas a una respuesta rápida por parte de los países de la OTAN considerando la relevancia de la región en caso de un eventual conflicto armado que como hemos visto podría considerar dicho escenario.

En el año 2018 el general Ben Hodges excomandante del Ejército norteamericano en Europa (2014-2018) planteó cómo se debía defender el corredor de Suwalki. Hodges recomendó la estrategia que él denominó de "defensa preventiva",[28] que consistente en no esperar a que Rusia actúe, sino que evitar que llegue a hacerlo.

Esta estrategia requiere como elemento fundamental el mejorar el equipamiento militar y la presencia permanente de la OTAN en la zona, ya que las condiciones geográficas plantean que se trata de una zona difícil de defender.

Finalmente, es importante mencionar que, si bien en la actualidad la atención mediática se centra principalmente en el conflicto ruso-ucraniano, la importancia de Kaliningrado para Rusia, junto a su despliegue militar en dicho territorio y la importancia del denominado "corredor de Suwalki" puede no demorar mucho en convertirse en un eventual tema de tensión internacional.

Bibliografía

BBC. La tensa situación en Kaliningrado, el estratégico territorio ruso incrustado en el corazón de Europa. Redacción. 2022.

Fjaawards. Prusia Oriental. Enciclopedia Británica Online. 2021

Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG). ¿Un Nuevo Referente de Conflicto? *Informe Observatorio CEEAG. Contexto Internacional.* Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. 2022.

26 SHLAPAK David A. y JOHNSON Michael. Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank.Wargaming the Defense of the Baltics. 2016. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html

27 Radio Francia internacional (RFI). Los vecinos del enclave ruso de Kaliningrado están preocupados. *Op. cit.*

28 El País. Europa, ante la lógica de Putin. Tribunas. 2021.Disponible en: https://elpais.com/opinion/2021-04-26/la-logica-de-putin.html

CNN. Por qué Kaliningrado, el punto de apoyo de Rusia en Europa, podría ser el próximo foco de tensión de su guerra contra Ucrania. Rusia. 2022.

DE PEDRO, Nicolás y GHILÈS, Francis (eds.) *Guerra en tiempos de paz*. CIDOB ediciones 2017.

Deutsche Welle (DW). ¿Cuál es la importancia estratégica de Kaliningrado para Rusia? El Mundo. 2022.

Ejército de Tierra. Letonia: Presencia Avanzada Reforzada. Gobierno de España. 2018.

El Confidencial. ¿Kaliningrado o Könisberg? La loca historia del aislado enclave ruso que tiene en vilo a Europa. Historia. 2022.

El Confidencial. El corredor de Suwalki la franja de la que depende la seguridad de Europa. *Mundo*. 2017. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-08-21/franja-suwalki-seguridad-europa-rusia_1429582/

El Español. Rusia despliega misiles hipersónicos con potencia nuclear en Kaliningrado: alcanzarían Berlín o París. Europa. 2022

Huffpost. Suwalki, el corredor que es la debilidad de la OTAN y que puede ser el nuevo objetivo de Rusia. Internacional. 2022.

La Vanguardia. Rusia abandona el tratado con EE. UU. de reconversión del plutonio militar. RUSIA EE.UU. 2016.

Radio Francia Internacional (RFI). Los vecinos del enclave ruso de Kaliningrado están preocupados. Guerra en Ucrania. 2022.

Rosoboron Export (ROE). Complejos y Sistemas Antiaéreos. Russian Defense Export. 2022.

Rosoboron Export (ROE). Bastion Marina de Guerra. Russian Defense Export. 2022.

Rosoboron Export (ROE). Sistemas de Misiles Antiaéreos. Defensa Aérea. 2022.

SHLAPAK, David A. y JOHNSON, Michael. *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*. 2016.

SMITH A., Raymond. The status of the Kaliningrad oblast under International law. *Lithuanian Quarterly Journal of Arts and Sciences,* Vol 38, No.1 - Spring. 1992.

Swissinfo. Kaliningrado, un enclave ruso entre países de la OTAN. OTAN. 2022.

20 Minutos. Kaliningrado, el nuevo frente que amenaza con extender la guerra a Lituania: cómo nació y por qué está separada de Rusia. Internacional. 2022.

20 Minutos. Así son los misiles Iskander-M que Putin usa ya contra Ucrania: septuplican la velocidad del sonido y pueden cobijar cabezas nucleares. Internacional. 2022.

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 79-86.
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

La economía armamentista entre Rusia y África: ¿Es la cooperación militar una inversión a futuro?

Amparo Navarrete Mella[1]

Resumen

Este artículo analiza la relación económica entre Rusia y África, la que se ve marcada principalmente por el intercambio de armamento. El fortalecimiento de la presencia de Rusia en el continente africano ha llamado la atención de la comunidad internacional en los últimos años por una multiplicidad de factores, siendo dos los que más han tomado titularidad en los medios: el primero, siendo el posicionamiento de Rusia como principal proveedor de armamento a diferentes países africanos y segundo la abstención, o voto en contra de variados países africanos en las resoluciones por parte de Naciones Unidas (ONU) de condenar a Rusia por la invasión de Ucrania. A pesar de estos hechos, si bien la relación económica entre Rusia y África es principalmente armamentística, el peso económico de Rusia en el continente es relativamente pequeño comparado con otros países como lo son China o incluso Estados Unidos.

Abstract

This article analyzes the economic relationship between Russia and Africa, which is mainly characterized by the exchange of military equipment. The strengthening of Russia's presence on the African continent has attracted the attention of the international community in recent years due to a number of factors, two of which have made headlines in the media: first, the positioning of Russia as the main supplier of military equipment to

Palabras clave
Economía
Armamento
Rusia
África
Relaciones bilaterales

Keywords
Economy
Military equipment
Russia
Africa
Bilateral relations

1 Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Magíster en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, España. Investigadora asistente en el Observatorio de Política Electoral (OBPE) de la Universidad Diego Portales. Se encuentra doctorando en Ciencias Políticas y Administración y Relaciones Internacionales, Universidad de Complutense, Madrid, España. Su experiencia año laboral año 2022 incluye trabajos de investigación en el Observatorio Interamericano de Gobernanza e Innovación Pública de la OEA, Fundación Ortega y Gasset - Gregorio Marañón (FOGM) y Universidad Rey Juan Carlos (URJC).

various African countries, and second, the abstention, or vote against, of several African countries in the United Nations (UN) resolutions condemning Russia for the invasion of Ukraine. Despite these facts, although the economic relationship between Russia and Africa is mainly arms-related, Russia's economic weight in the continent is relatively small compared to other countries such as China or even the United States.

Introducción

Las relaciones comerciales y militares entre Rusia y el continente africano han cobrado renovada importancia en el panorama internacional. Si bien el foco ha sido principalmente el vínculo armamentista entre ambas partes, es importante destacar que la conexión militar entre Rusia y África data del siglo XVIII, cuando el entonces Imperio ruso asistió a Etiopía durante la guerra ítalo-etíope contra los imperialistas británicos, proveyéndolos de armas y consejo militar.[2]

Si bien Rusia no se encuentra dentro de las principales influencias económicas en el continente, el apoyo de variados países africanos al Kremlin se ha visto ejemplificada en las últimas votaciones impulsadas por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) donde, en una primera instancia, para la resolución de marzo de 2022 que llamaba a las tropas rusas a abandonar Ucrania en su totalidad de forma inmediata, solo 28 de los 54 países africanos votaron a favor. En una segunda instancia, el voto que llamó a suspender la participación de Rusia en el Consejo de los Derechos Humanos contó con el apoyo de solo 10 países africanos y por el contrario hubo nueve que se opusieron y 35 que se abstuvieron o estuvieron ausentes. Esto demuestra un punto importante, que, si bien la influencia de Rusia en África es principalmente militar en comparación con países como Estados Unidos, China y Francia, cuya participación económica en el continente excede al del Kremlin, los lazos entre ambas partes han pesado lo suficiente para hacer que los países africanos eviten tomar posición en un conflicto que actualmente ha acaparado una parte considerable de las noticias en los medios internacionales.[3]

Resulta importante señalar que las relaciones entre Rusia y el continente africano han pasado por una serie de etapas, donde las relaciones se han fortalecido o enfriado. A grandes rasgos se pueden identificar cuatro grandes períodos: 1) El contexto de la Rusia prerrevolucionaria, datando de la Edad Media a finales del siglo XIX, donde se inició el contacto y se vieron los primeros vestigios de las relaciones diplomáticas, económicas y militares entre ambas partes. 2) El establecimiento de la Unión Soviética y el contexto de la Guerra Fría, donde durante el siglo XX, la Unión Soviética se posicionó como un aliado principal de varios países africanos en su búsqueda por dejar atrás su condición de colonias. 3) El final de la Guerra Fría, donde se generó un importante distanciamiento entre Rusia y África debido al reordenamiento de las prioridades de política exterior de Rusia. Y 4) El gobierno de Vladimir Putin. Si bien la década de los 90' trajo un distanciamiento con África, durante el primer período de Putin se iniciaron los primeros pasos para reforzar estas relaciones,

2 NKUNA, Vongani & SHAI, Kgothatso. "What drives Russia's involvement in Africa? [An Afrocentric review of Russia–South Africa relations, 2000–2018]". Journal of Public Affairs, 21(2), 2021, e2176.

3 Deutsche Welle (www.dw.com). "Russia's reengagement with Africa pays off". DW.COM, 2022. Consultado el 22 de septiembre 2022. Disponible en: https://www.dw.com/en/russias-reengagement-with-africa-pays-off/a-61064011

las que cobraron mayor importancia con el pasar de los años, la crisis del 2008 y las sanciones impuestas a Rusia en el 2014.[4] De esta forma, se puede observar que la relación entre ambas partes no solo data de siglos, sino que también ha logrado sostenerse durante algunos de los eventos más grandes de la historia moderna.

En esta línea, el presente artículo propone explicar las relaciones económicas y la cooperación militar entre Rusia y África, tomando en cuenta la larga historia entre ambas partes y los intereses estratégicos detrás del fortalecimiento de las relaciones. Para lograrlo, el artículo se divide en 4 secciones. La primera realiza una descripción general de los antecedentes de la relación entre los dos, explicando de forma más clara los cuatro períodos previamente señalados. La segunda señala y describe los puntos clave del escenario actual de las relaciones entre Rusia y África. La tercera analiza el interés estratégico del Kremlin en el continente africano. Para finalizar, se concluyen los principales puntos desarrollados, exponiendo la importancia que la cooperación militar ha tenido en las relaciones entre África y Rusia. Particularmente en la votación de los países africanos en las últimas resoluciones de Naciones Unidas (ONU).

Antecedentes

La relación entre Rusia y África es larga y compleja, por lo que este artículo solo aspira a destacar algunos puntos de su historia. Si bien con el pasar de las décadas los distanciamientos han enfriado las relaciones diplomáticas entre ambos, estas jamás se han diluido del todo.

Ahora bien, si nos vamos más atrás en el tiempo, esta relación data de la Edad Media, donde misioneros ortodoxos rusos se encontraron con cristianos etíopes y coptos[5] en Tierra Santa. Esto trajo consigo una serie de reuniones y encuentros, los que iniciaron los vestigios de la relación que se comenzaría a construir. Destacan en este período y el que le siguió, grandes eventos como fueron la visita de Afanasy Nikitin a Etiopía en 1470, y los exploradores enviados por Pedro I, o más bien conocido como Pedro el Grande, a Madagascar en 1723.[6]

A finales de 1800, la Rusia prerrevolucionaria habría abierto consulados en el Cairo y Alexandría, para, posteriormente, instaurar relaciones diplomáticas con Etiopía y la República Sudafricana. Por su parte, en este mismo período, Marruecos habría establecido un consulado ruso en el país.

Durante la revolución rusa de 1917, las relaciones con el continente africano se mantuvieron, sin embargo, se vieron considerablemente limitadas. Fue, posteriormente, en 1950 que las relaciones retomaron su fuerza, ya que el Kremlin ofreció apoyo y armamento a los movimientos independentistas africanos.[7]

De esta forma, la Unión Soviética se estableció como un aliado clave para un importante número de países en el continente, llegando

4 NKUNA & SHAI, *op. cit*.
5 El termino copto hace referencia a los egipcios que profesan algún tipo de fe cristiana, ya sea en la Iglesia ortodoxa copta, en la Iglesia católica copta o en la Iglesia evangélica copta
6 FIDAN, Hakan & ARAS, Bülent. The return of Russia-Africa relations. Bilig, 52, invierno 2010.
7 SHUBIN, Vladimir. Russia and Africa: moving in the right direction?. Africa in International Politics. Routledge, 2004, pp. 114-127.

incluso a funcionar como un foco educativo para algunos sus líderes. Durante este período, Rusia entrenó, equipó y estableció las fuerzas militares y armadas de un gran número de países y estos, por su parte, se volvieron los principales consumidores de cerca de 250 unidades industriales de manufacturación militar rusas.[8]

Los intereses de Rusia en el continente durante esta época se centraron en tres grandes factores: 1) asuntos ideológicos que se encontraban directamente relacionados con la narrativa ontológica de la Unión Soviética; 2) una creciente competencia geopolítica global con Estados Unidos; 3) y los intereses económicos a largo plazo que podían obtenerse a través del involucramiento estratégico con países en vías de desarrollo. De esta forma, la Unión Soviética buscó conseguir sus objetivos a través de asistencia económica, militar y geopolítica.[9]

Con la disolución de la Unión Soviética en 1991, Rusia llevó a cabo una reorganización de las prioridades de su política exterior. Esta agenda consideró un cambio hacia el '*near abroad*'[10] y '*global north*',[11] lo que generó un enfriamiento considerable de las relaciones entre ambos. Adicionalmente, Rusia no se veía con la capacidad de competir directamente contra los otros actores involucrados en el continente, como era el caso de Estados Unidos. Durante estos años, se llegaron a cerrar nueve embajadas y cuatro consulados en el continente,[12] pero a pesar de esta distancia, las relaciones diplomáticas y el apoyo entre Rusia y un importante grupo de países africanos se mantuvo.

El 2001, con las visitas de Igor Ivanov[13] a Sudáfrica, Pretoria y Cuidad del Cabo se confirmó la intención de Rusia de mantener y desarrollar las relaciones. Sin embargo, fue en medio de la crisis del 2008 que África volvió a ser un punto de atracción para muchos países que se habían distanciado del continente, ya que ofrecía una gran cantidad de recursos con un escenario de desarrollo económico, modernización y paz.

De esta forma, y con Vladimir Putin a la cabeza, Rusia reenfocó sus intereses en el continente, declarando oficialmente en 2013 su interés por mejorar las relaciones entre ambos.[14]

Uno de los pasos importantes en el fortalecimiento de estas relaciones fue el perdón de la deuda que habían acumulado los países africanos con Rusia, la que provenía de los tiempos soviéticos. Se llegaron a perdonar US$20 miles de millones para el 2012. Esto fue clave ya que señaló el inicio de las relaciones desde un nuevo punto de partida.

8 BESENYŐ, Janos. The Africa Policy of Russia. Terrorism and Political Violence, 31(1), 2019, pp. 132-153.
9 KANET, Roger & MOULIOUKOVA, Dina. A comparison of Soviet and Russian foreign policy: ontological security and policy toward Africa. Russia and the World in the Putin Era. Routledge, 2021, pp. 239-259.
10 Este término fue originalmente utilizado para referirse a aquellas republicas independientes recientemente establecidas que rodeaban Rusia posterior a la disolución de la Unión Soviética.
11 Término utilizado para agrupar a los países ubicados principalmente en el hemisferio del norte que históricamente han sido considerados como "primer mundo". Se conoce también como el mundo industrializado, occidental o Euroamericano. Se debe señalar que no todos los países considerados en esta categoría pertenecen al hemisferio norte.
12 ARKHANGELSKAYA, Alexandria. Africa–Russia: New Wave. Global Review, 2013, pp. 11-17.
13 Diplomático y político ruso, quién ejerció como ministro de Relaciones Exteriores de Rusia entre 1998 y 2004.
14 OLIVIER, Gerrit & SUCHKOV, Dmitry. Russia is back in Africa. The Strategic Review for Southern Africa, 37, 2015.

En 2014, y debido a las sanciones impuestas por los países occidentales, Rusia se vio enfrentada a una precaria situación donde se le dificultaría adquirir ciertos bienes, como lo son los productos agrarios. En este escenario, el continente africano no solo se alzó como una alternativa de importación de bienes, sino que también como un punto estratégico para un mercado ruso que se encontraba limitado.

Otra de las medidas para aumentar las relaciones fue el establecimiento del AfroCom, un comité designado para la coordinación de las relaciones económicas subsaharianas africanas.[15]

En 2019, Rusia acogió la primera cumbre Panafricana, lo que remarcó el interés del Kremlin de fortalecer vínculos con los líderes africanos. Para esta fecha, Rusia había firmado tratados de cooperación militar con 20 Estados africanos.[16]

Desde este punto y si consideramos la historia descrita, podemos observar que el vínculo militar entre Rusia y África no es algo nuevo, sino que, por el contrario, la cooperación militar ha sido uno de los pilares de su relación a través de los siglos. Adicionalmente, podemos notar que los vínculos diplomáticos y económicos entre ambos jamás se han disuelto del todo, por lo que cabría esperar un apoyo transversal de parte del continente hacia Rusia, independientemente del asunto a tratar.

Actualidad

Entre los años 2012-2016, Rusia alcanzó la posición que actualmente mantiene como el mayor proveedor de armas de África,[17] alcanzando actualmente el 49% de toda la importación del continente, siendo los principales compradores: Argelia, Angola, Burkina Faso, Egipto, Etiopía, Marruecos y Uganda. Dentro del material más comercializado nos encontramos con: helicópteros de transporte y de combate, misiles antitanques, aviones de ataque terrestres, misiles tierra-aire, tanques y misiles anti-barcos.[18] Cabe destacar que Egipto contabiliza el 5,8% de las importaciones de armas a nivel global y Argelia el 4,3%, siendo los dos países que más armamento compran en el mundo. Adicionalmente, durante el período del 2016-2020, la venta de armas de Rusia a África ha aumentado en un 23%.[19]

En la siguiente tabla se puede observar la cantidad de armamento militar importado por los 5 países que más han comprado armamento de Rusia, en millones de TIV,[20] junto con el tipo de armamento solicitado por parte de cada país.

15 GERŐCS, Tamás. The transformation of African–Russian economic relations in the multipolar world-system. Review of African Political Economy, 46, 2019. doi:10.1080/03056244.2019.1635442.

16 AKINOLA, Akinololu & OGUNNUBI, Olusola. Russo-African Relations and electoral democracy: Assessing the implications of Russia's renewed interest for Africa. African Security Review, 30(3), 2021, pp. 386-402.

17 KHANYILE, Moses. Sanctions against Russia will affect arms sales to Africa: the risks and opportunities. The Conversation, marzo 2022 Consultado el 22 de septiembre. Disponible en: https://theconversation.com/sanctions-against-russia-will-affect-arms-sales-to-africa-the-risks-and-opportunities-180038.

18 RAMANI, Samuel. Russia and China in Africa: Prospective partners or asymmetric rivals. SAIIA Policy Insights (120), Johannesburg: South African Institute of International Affairs, University of the Witwatersrand, diciembre 2021.

19 KHANYILE, Moses (2022). *Op. cit.*

20 Las bases de datos de SIPRI, utilizan "Trend Indicator Values", expresados en millones, los cuales no reflejan el valor financiero de un arma, sino que el valor de las armas compradas por otros países.

País	Armamento importado entre 2000-2019	Tipo de armamento
Argelia	11503	Kornet/AT-14; 9M120 Ataka/AT-9, 57000000 (SAM), 9M131 Metis-M/AT-13, Berezhok, R-73/AA-11, 48N6/SA-10, BMPT Terminator, RVV-AE/AA-12 Adder, T-90S, Kh-31M/AS-17 Mod-2, Kh-59/AS-13, 9M317/SA-17 Grizzly
Egipto	4315	9A1472 Vikhr/AT-16, 9M120 Ataka/AT-9, Igla-S/SA-24, R-73/AA-11, RVV-AE/AA-12 Adder, 9M83M/SA-23B, 9M338/SA-15, 9M338/SA-15, 9M317/SA-17 Grizzly
Sudán	989	Kornet/AT-14, BTR-80A, V-55, BTR-80ª, Mi-24P/Mi-35P, Mi-8MT/Mi-17, MiG-29S
Angola	652	Su-30K, Mi-24P/Mi-35P, Mi-8MT/Mi-17, Mi-24P/Mi-35P, Mi-8MT/Mi-17, An-12, An-32, An-72A
Uganda	647	Kornet/AT-14, KAB-500/1500, R-73/AA-11, T-90S, BTR-80A, Kh-31A1/AS-17

Tabla 1: Armamento ruso importado por África entre los años 2000-2019, por cantidad en millones y tipo de armamento solicitado.

Fuente: elaboración propia en base a los datos de SIPRI.org

Adicionalmente, y tomando en cuenta la base de datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), se puede observar no solo el alto número de compraventa de armamento, sino que también en las últimas dos décadas, la exportación de armamento entre Rusia y África ha aumentado aceleradamente, alcanzando a triplicar las ventas de parte de Francia, Estados Unidos y China al continente.

Claves e intereses estratégicos

Parte de los intereses de Rusia en el continente africano se debe a los recursos naturales que el continente tiene, los que incluyen minerales, metales, petróleo y gas. Algunos autores recalcan que el interés de Rusia en África es el intercambio de armas por recursos naturales escasos, sin embargo, esto es difícil de aseverar ya que los intereses rusos parecieran variar de Estado a Estado, y las relaciones del Kremlin no se dan por igual con todos los países dentro del continente africano. De hecho, las relaciones más fuertes se mantienen con los países del norte de África y Sudáfrica.

A pesar de esto, cabe señalar que al menos de forma general, pareciera que la estrategia rusa en el continente se basa en la venta de armas, el apoyo político a líderes autoritarios y colaboraciones en materia de seguridad a cambio de derechos mineros, oportunidades de negocios y apoyo diplomático.

Reflexiones finales

Como ya se ha señalado con anterioridad, Rusia no es una de las mayores presencias económicas en África, sin embargo, su influencia y cooperación militar pareciera haber impactado las relaciones entre ambas partes de forma duradera.

Si bien no resulta posible afirmar, ni es el propósito de este artículo hacerlo, que el apoyo militar de Rusia a África desde hace poco más de tres siglos tuvo una intencionalidad centrada en el apoyo futuro, la realidad es que al menos en un grupo de países africanos, el Kremlin ha formado relaciones que se han sostenido en el tiempo y que han dado rédito no solo en cuanto a su expansión económica y diplomática, sino que también han sido un apoyo estratégico en controversias internacionales.

Asimismo, aun cuando la discusión internacional posiciona la influencia de Rusia sobre África como una potencial amenaza, no deja de ser cierto que el vínculo entre ambos data de

mucho antes de los conflictos actuales y que, principalmente los países del norte de África posicionan a Rusia como un aliado, al menos en ciertas materias.

La situación que se observa abre una discusión interesante en medio de un panorama internacional fuertemente centrado en lo económico, ya que se ha tendido a afirmar que los países priorizaran aquellas relaciones que son económica o políticamente importantes. Y si bien la relación entre África y Rusia tiene ambos componentes, su principal vínculo es el armamento militar, y esto ha demostrado ser un punto de suficiente importancia para que algunos países africanos hayan decidido votar negativamente o abstenerse en un escenario donde sus principales relaciones económicas se encontraban en la posición contraria.

Bibliografía

AKINOLA, Akinololu & OGUNNUBI, Olusola. Russo-African Relations and electoral democracy: Assessing the implications of Russia's renewed interest for Africa. *African Security Review*, 30(3), 2021, pp. 386-402.

AKINOLA, Akinololu & OGUNNUBI, Olusola. Russo-African Relations and electoral democracy: Assessing the implications of Russia's renewed interest for Africa. *African Security Review*, 30(3), 2021, pp. 386-402.

BESENYŐ, Janos. The Africa Policy of Russia. *Terrorism and Political Violence*, 31(1), 2019, pp. 132-153.

Deutsche Welle (www.dw.com). Russia's reengagement with Africa pays off. DW.COM, 2022. Consultado el 22 de septiembre 2022. Disponible en: https://www.dw.com/en/russias-reengagement-with-africa-pays-off/a-61064011

FIDAN, Hakan & ARAS, Bülent. The return of Russia-Africa relations. *Bilig*, 52, invierno 2010.

German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Russia in Africa: is great power competition returning to the continent?, 2020. Consultado el 22 de septiembre 2022. Disponible en: https://www.idos-research.de/briefing-paper/article/russia-in-africa-is-great-power-competition-returning-to-the-continent/

GERŐCS, Tamás. The transformation of African–Russian economic relations in the multipolar world-system. *Review of African Political Economy*, 46, 2019. doi :10.1080/03056244.2019.1635442.

GILES, Keir. Russian interests in Sub-Saharan Africa. *The Letort Papers: Strategic Studies Institute* (SSI), 1(5), 2013, pp. 1–51.

KANET, Roger & MOULIOUKOVA, Dina. A comparison of Soviet and Russian foreign policy: ontological security and policy toward Africa. *Russia and the World in the Putin Era*. Routledge, 2021, pp. 239-259.

KHANYILE, Moses. Sanctions against Russia will affect arms sales to Africa: the risks and opportunities. The Conversation, marzo 2022 Consultado el 22 de septiembre. Disponible en: https://theconversation.com/sanctions-against-russia-will-affect-arms-sales-to-africa-the-risks-and-opportunities-180038.

NKUNA, Vongani & SHAI, Kgothatso. What drives Russia's involvement in Africa? [An Afrocentric review of Russia–South Africa relations, 2000–2018]. *Journal of Public Affairs*, 21(2), 2021, e2176.

OLIVIER, Gerrit & SUCHKOV, Dmitry. Russia is back in Africa. *The Strategic Review for Southern Africa*, 37, 2015.

RAMANI, Samuel. Russia and China in Africa: Prospective partners or asymmetric rivals. *SAIIA Policy Insights (120)*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, University of the Witwatersrand, diciembre 2021.

SHAI, Kgothatso. *Rethinking United States-South Africa relations*. Hoedspruit, South Africa: Royal B. Foundation, 2009.

SHUBIN, Vladimir. Russia and Africa: moving in the right direction?. *Africa in International Politics*. Routledge, 2004, pp. 114-127.

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 87-105
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Efectos de la operación especial de Rusia sobre Ucrania: el resurgir de la OTAN en la incertidumbre

Victoria Valdivia Cerda[1]

Resumen

La irrupción de la guerra ruso-ucraniana en la escena internacional se explica a partir de una serie de fenómenos de mayor antigüedad, que son rastreables por medio de la observación de los indicadores del poder nacional, como son los presupuestos de Defensa y gasto militar. Por medio del exámen de estos y del entorno internacional, este artículo aspira a contribuir al análisis internacional y de Defensa, apostando por la reflexión respecto del paradigma del cambio y un retorno a la sociedad de naciones en medio de la desintegración del multilateralismo como paradigma de las relaciones internacionales.

Abstract

The irruption of the Russo-Ukrainian war on the international scene is explained by a series of older phenomena, which are traceable through the observation of the indicators of National Power, such as the budgets of Defense and Military Spending. Through the observation of these and the international environment, this paper aspires to contribute to international and defense analysis, betting on the observation of the Paradigm of change and a return to the society of nations during the disintegration of multilateralism as a paradigm of international relations.

Palabras clave
Orden Internacional
OTAN
Rusia-Ucrania
Gasto militar
Gasto defensa

Keywords
International Order
NATO
Russia-Ukraine
Military spending
Defense spending

1 Cientista Político, Licenciada en Ciencias Políticas y Bachiller en Administración Pública de la Universidad Central de Chile; Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile, diplomada en Función de Inteligencia en el Estado Contemporáneo y Conducción Político- Estratégica de la Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile (ANEPE). Ha desempeñado cargos de asesoría en materias de política espacial y asuntos de seguridad y defensa espacial. Ejerce docencia en política espacial e inteligencia del contraespacio en la ANEPE. Posee más de 8 años de experiencia como investigador en materias de nuevas tecnologías, defensa y seguridad internacional. Ha sido distinguida con el premio G100 como una de las 100 mujeres más influyentes en política espacial a nivel mundial (2021) por el Foro Económico Mundial de la Mujer, seleccionada como mentora para Chile por la iniciativa "Space4Women" de la ONU y National Coordinator para Chile por la World Space Week. Actualmente se desempeña como analista senior del CESIM- Ejército de Chile.

Introducción

Tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), iniciado en 1989 y concluido en 1991, el escenario internacional entró en un período de incremento de la cooperación y colaboración internacional, ambas acciones que permitieron la normalización de los niveles de incertidumbre del escenario internacional y que –auspiciado por la claridad en la hegemonía global única de Estados Unidos– aportó instrumentos de estabilidad al Sistema y Orden Internacional, permitiendo el surgimiento de una fase nueva de intensificación de la globalización multidimensional y un clima de *accountability,*[2] como parte de la transparencia y confianza mutua.

De esta forma, durante una década denominada "Paz Hegemónica",[3] el fortalecimiento del multilateralismo y por consiguiente de los organismos internacionales, aportó a la consolidación de la interdependencia compleja[4] de los teóricos Keohane y Nye como principal descriptor de la manera de relacionarse entre los actores internacionales, en donde el Estado es el principal jugador y sujeto del Derecho Internacional Público.

Sin embargo, como es sabido, los cambios de base social –como son los mecanismos de relación entre actores– son procesos de larga data, por lo cual una década o dos de intensificación de una determinada forma de relacionarse no impide que esa tendencia se modifique y se vuelva incluso a patrones pretéritos, en este caso se observará un ciclo de deglobalización y el establecimiento de nuevas prioridades a nivel de organismos como la OTAN que darán cuenta de un mayor protagonismo de las percepciones de amenazas regionales (Europa) por sobre aquellas identificadas por Estados Unidos.

En el presente artículo se examinará, por medio del empleo de la metodología de los estudios internacionales,[5] el cambio en la prioridad del gasto militar y/o de defensa a partir del incremento de la percepción de amenaza devenido del debilitamiento del orden internacional vigente como consecuencia del surgimiento de actores desafiantes a la hegemonía global única de Estados Unidos a partir del año 2005.

A fin de lo anterior, este trabajo se plantea la pregunta de ¿cuál es el fenómeno que orienta el incremento de presupuestos en el sector Defensa para el año fiscal 2022 en organismos multilaterales como la OTAN? Asiste a esta pregunta de investigación la hipótesis de que el fenómeno orientador del incremento de defensa, en el año fiscal 2022, es el aumento de la incertidumbre internacional como manifestación del proceso de cambio de paradigma explicativo en las relaciones internacionales, consecuencia de la degradación de la noción de orden internacional y el surgimiento de la percepción de amenazas regionales por sobre aquellas de interés meramente de Estados Unidos.

Con el propósito de comprobar la validez o no de la hipótesis de investigación, el objetivo principal

2 Proceso de rendición de cuentas que refiere a las acciones de transparencia respecto a los gastos fiscales.
3 Período comprendido entre la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el atentado del 11 de septiembre del 2001.
4 Teoría de las Relaciones Internacionales que establece los procesos de intercambio entre los Estados como factor para reducir los conflictos interestatales.
5 Análisis que considera las teorías de las relaciones internacionales para explicar procesos de toma de decisiones de actores estatales y/o conglomerado de Estados.

de este artículo es describir la relación de causalidad entre el cambio en las prioridades del gasto militar y/o en defensa por los países miembros de la OTAN y el debilitamiento de la hegemonía global única de Estados Unidos.

Para dar cumplimiento a este objetivo general, son objetivos específicos de esta investigación:

1. Describir el proceso de desintegración del orden internacional de hegemonía global única por medio del análisis del gasto de Defensa a nivel global.
2. Relacionar el impacto de los atentados del 11S en Estados Unidos con el proceso de debilitamiento del multilateralismo y su impacto en el gasto de defensa de la OTAN.
3. Vincular el incremento del gasto militar de la OTAN con el surgimiento de conflictos territoriales convencionales y con el incremento de volatilidad del sistema internacional.

De esta manera, en la primera parte de este artículo se presenta el análisis del debilitamiento del orden internacional de la hegemonía global única de Estados Unidos, por medio del análisis de los tres principales hitos durante 1990-2014 : el impacto al poder militar/psicosocial en los ataques al *World Trade Center* (WTC); el impacto al poder económico de la crisis del subprime y el impacto al poder relacional o psicosocial posterior al año 2008, con el propósito de denotar el cambio de las prioridades en materias de gasto de Defensa y gasto militar, transitando desde la extrapolación de las percepciones de amenaza del hegemón global hacia la consolidación de amenazas regionales.

En la segunda parte se presenta el fenómeno de incremento de los presupuestos globales de la Defensa y el análisis casuístico del proceso de incremento deL presupuesto de Defensa y gasto militar en la OTAN, asociado a los procesos de reconfiguración del orden internacional y desintegración del multilateralismo, vinculada a los conflictos convencionales, particularmente en el caso de Crimea 2014 y el inicio de las operaciones militares especiales de Rusia sobre Crimea en el 2022.

Finalmente, en la tercera parte se analiza, desde la perspectiva de la escuela inglesa, a la OTAN como organismo regional, dando explicación casuística al surgimiento de su nuevo concepto estratégico y proyectar el incremento de los gastos de Defensa y Militar en las postrimerías del conflicto con Rusia.

La relación del gasto de Defensa y gasto militar con el orden internacional

El multilateralismo es uno de los pocos conceptos –dentro del marco de los estudios de las relaciones internacionales– cuyas bases conceptuales reposan en la forma o proceso de la construcción de legitimidad de la toma de decisiones en el concierto internacional y no en conceptualizaciones desde lo geográfico. Su aspiración universal tiene la lógica de incrementar el número de actores que valida o legitima una determina decisión política o instrumento jurídicamente vinculante, cuyos efectos se observa sobre los actores propios del sistema internacional, siendo mayoritariamente los Estados estos actores.

El factor de la legitimidad es de mayor relevancia, debido a que por las condiciones estructurales naturalmente anárquicas del sistema internacional y el principio de igualdad jurídica de los Estados, el comprometer una determinada conducta internacional en materias de interés requiere de la validación en el cómo se elaboró tal o cual medida.

De esta forma, en términos de Keohane, "*el multilateralismo es la práctica para coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados a través de mecanismos ad hoc o de instituciones que les sean significativas*",[6] revelando en ello la vitalidad en la identificación por parte de los Estados tanto en el mecanismo de conformación de las normas políticas y jurídicas, así como también con el tipo de organización que lidera estas iniciativas.

En este sentido, la urgencia internacional en prevenir el advenimiento de una tercera guerra mundial llevó a la búsqueda de fomentar la cooperación e integración internacional a partir de organismos permanentes, cuyas reglas trascendieran el momento político y que fueran capaces de generar identificación – transversalmente- en los actores internacionales. De esta manera, el surgimiento de Naciones Unidas y posteriormente los organismos técnicos emanados de ella, son ejemplo ilustrativo de este momento en la historia universal.

Consecuentemente, la definición de la hegemonía global única y con ello la distensión del conflicto Oriente- Occidente, contribuyó a la consolidación de los organismos internacionales, distinguiendo al multilateralismo de carácter institucionalizado, respecto de otras formas de intercambios circunscritos a reuniones partes o comités *ad hoc*.

Es también necesario señalar que una menor percepción de potencialidad de conflictos interestatales que involucren porciones territoriales, influyó en el ánimo internacional para orientar la inversión de los Estados hacia la generación de poder en factores diferentes al poder militar. Esto, acompañado del inicio de un nuevo ciclo de innovación e inversión, resulta explicativo de una inversión decreciente en materias de presupuestos de Defensa a escala global.[7]

Así, con una apreciación internacional de reducción en la hipótesis de conflicto interestatal, auspiciada por el ánimo internacional devenido de la paz hegemónica hacia fines de la década de los 80 y durante la década de los 90, es posible observar la intensificación del multilateralismo como principal teoría explicativa de las relaciones internacionales.

Gráfico Nº 1: Presupuesto global de Defensa en relación al Producto Interno Bruto global.

Fuente: The World Bank Data, 2022.

6 KEOHANE, Robert O. Multilateralism: An Agenda for Research. International Journal [en línea]. 1990, 45(4), 731. ISSN 0020-7020 [consultado el 15 de junio de 2022]. Disponible en: doi:10.2307/4020270

7 Military expenditure (% of GDP) | Data. World Bank Open Data | Data [en línea]. [sin fecha] [consultado el 1 de agosto de 2022]. Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS

Primer hito: el quiebre de la paz hegemónica y el surgimiento de la amenaza global del terrorismo

Al observar el gasto de Defensa global durante la década comprendida entre 1990-2001 (est.), es posible observar la tendencia a la baja de los presupuestos de Defensa, situación que bien pudiera estar amparada por la reducción de la percepción de amenazas tradicionales de guerra interestatal, en el fenómeno de la "paz hegemónica", misma situación que potenció el multilateralismo y búsqueda común a soluciones internacionales a grandes problemas globales.

Sin embargo, esta tendencia se interrumpió significativamente luego del 2000, probablemente como consecuencia de los ataques al *World Trade Center,* cuyo efecto en la psiquis internacional se tradujo en un incremento sostenido de la incertidumbre, toda vez que este ataque terrorista debilitó en el imaginario colectivo al hegemón global, abriendo nuevos espacios de poder para actores no tradicionales (diferentes al Estado Nación como actor).

Estos ataques revisten un punto de inflexión respecto al orden internacional, debido a que son la causa de la invocación del artículo 5º del Tratado de Washington,[8] en virtud del cual lo acontecido en territorio estadounidense comprometía la acción de los países miembros, es decir, extendiendo el efecto por sobre Europa y América del Norte, consolidándose como la principal amenaza asimétrica hacia inicios de la década del 2000.

Por otra parte, el surgimiento de China – mayormente palpable desde el año 2006- en un contexto de aparente debilitamiento de la hegemonía (o a lo menos de la legitimidad de esta) de Estados Unidos, también aportó al incremento del presupuesto de la Defensa global, como consecuencia de un proceso de acumulación de Poder Militar, factor clásico dentro de la conformación del Poder Nacional.

En este sentido, la acción disruptiva del orden internacional por parte de China implica una reacción en cadena por parte de las grandes potencias,[9] basado en la percepción de riesgo de desplazamiento de su posición en el orden internacional debido al surgimiento chino. Ello devendría en la búsqueda natural de acumulación de mayores cuotas de poder, –en respuesta a la modificación del escenario internacional, teniendo su correlato en el incremento de los presupuestos asociados al gasto militar, tal como se observa a continuación:[10]

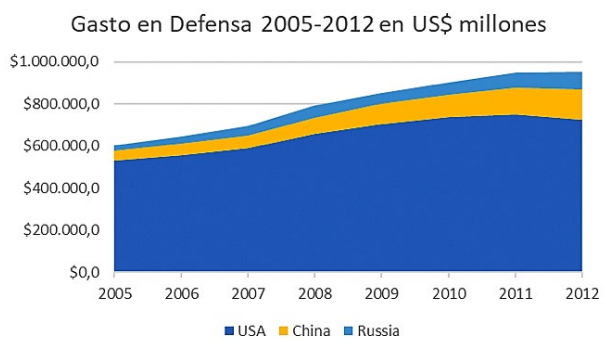


Gráfico Nº 2: Gasto en Defensa (en dólar americano ajustado al 2020) expresado en millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPRI.

8 Tratado por medio del cual se conforma la Alianza del Atlántico Norte (OTAN) y que establece el principio de seguridad colectiva.
9 Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea como conglomerado.
10 Gráfico de elaboración propia con datos recolectados de SIPRI Military Expenditure Database.

Destaca en la gráfica anterior la tendencia al incremento del gasto militar por parte de China, siendo consistente con el incremento del poder material de este actor y teniendo su correlato en acciones similares de Estados Unidos (quien además observó en este período el conflicto con Afganistán a consecuencia de la lucha global contra el terrorismo) y Rusia; debidamente el primer y segundo puesto dentro de la concepción del orden internacional.

Es necesario señalar que a pesar de que la década de la paz hegemónica se caracterizó por el incremento del multilateralismo y reducción de la incertidumbre, ello no ha significado que el sistema internacional haya mutado en su naturaleza, es decir, el principio rector de las acciones de los Estados y de la estructura que emana de las relaciones interestatales sigue siendo el poder. Bajo estos efectos, el poder de los Estados observa componentes materiales y relacionales.

Esta concepción propia del realismo supone que el poder se consolida por medio de la acumulación de recursos y riquezas, en donde el gasto militar se transforma en un enfoque útil para el análisis de un proceso de acumulación de poder, así como también el crecimiento económico. Sin embargo, esto no es suficiente por sí mismo y precisa de la componente relacional, es decir, la capacidad que poseería un Estado de influir en otros actores de ejercer el poder.[11]

En este sentido, la estabilidad internacional propia de la paz hegemónica no es consecuencia del multilateralismo, sino que es debido a la capacidad de mantener la supremacía en los factores materiales y relacionales por parte de un Estado, generando una idea de orden (quién es quién) y sus potencialidades. Ello implica que el ejercicio efectivo de la hegemonía y la mantención del orden (sin variaciones en las cuotas de poder de cada actor) fue capaz de reducir la incertidumbre internacional.

No obstante, como se ha señalado, los ataques del 11S marcaron el inicio del declive de la hegemonía de Estados Unidos, reduciendo sus elementos relacionales respecto al sistema internacional, por lo cual, a pesar de observar un constante incremento en su gasto militar tras los hechos del 2001, esto no ha sido suficiente para reducir la incertidumbre internacional y recuperar ese estado pretérito de la estabilidad de la paz hegemónica.

Lo anterior es debido a que el debilitamiento del poder relacional implica una pérdida en el grado de influencia y voluntades, lo que impacta en la legitimidad de la posición de hegemonía, instaurando la idea de "sede vacante" y por tanto generando estímulos a que terceros actores (nuevos o no) perciban la oportunidad de mejorar su posición en este orden internacional a partir de la reconfiguración de este.

De esta forma, el escenario se configuró poco auspicioso para la escena internacional, sobre todo porque en el año 2008 la irrupción de la "crisis del subprime"[12] afectó globalmente a otro elemento del poder material y relacional: la economía.[13]

11 Balance of power theory. En: The Realism Reader [en línea]. Routledge, 2014, pp. 90–116. ISBN 9781315858579 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: doi:10.4324/9781315858579-9

12 Crisis financiera originada en el sector hipotecario en Estados Unidos, que debido a la centralidad de este país (como hegemón global) se extendió rápidamente a escala mundial.

13 Compare countries | TheGlobalEconomy.com. TheGlobalEconomy.com [en línea]. [sin fecha] [consultado el 22 de agosto de 2022]. Disponible en: https://www.theglobaleconomy.com/compare-countries

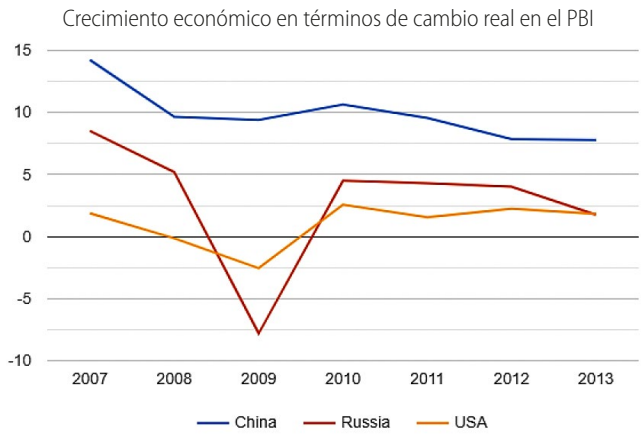


Gráfico Nº 3: Impacto de la crisis del subprime en el PIB en casos seleccionados 2007-2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPRI.

Segundo hito: la crisis del subprime y la afectación del poder económico del hegemón global

Si bien es cierto, la crisis de Estados Unidos (subprime) del año 2008 tuvo un impacto global y en este sentido podría ser un indicador del nivel de influencia de Estados Unidos sobre el sistema internacional, no es menos cierto que en este escenario, la atención pública mundial pudo percibir que China, como nuevo poder, se vio "menos" afectada que el resto del mundo, beneficiándose de esta situación por cuanto le permitió incrementar su poder relacional, por medio de la entrada hacia nuevas áreas geográficas (como América Latina), copando espacios de poder otrora de Estados Unidos.

Con todo, este real surgimiento chino puso en evidencia el declive de la hegemonía norteamericana y por tanto incrementó la incertidumbre internacional, lo que se vuelve explicativo respecto a la intención de incremento de los presupuestos de Defensa.

Lo anterior se debe a que el Estado – en tanto actor racional y antropomórfico- observa ciclos de crecimiento, en los cuales su propia existencia se vincula. En períodos donde las "reglas del juego", es decir, el orden internacional se reconfigura, la necesidad de supervivencia de una unidad estatal estará dada por su capacidad de crecimiento, sea tanto en su zona geográfica como así también en los factores de influencia, su capacidad de poder responder efectivamente al paradigma del cambio y adecuarse ágilmente a los nuevos escenarios que devienen de la volatilidad de las relaciones internacionales.

Tercer hito: el período de incertidumbre poscrisis del subprime. Afectación al poder psicosocial del hegemón

En la historia de la humanidad no se ha documentado un cambio de hegemonía que se dé a partir de un proceso pacífico y esto responde a que en buena medida la acumulación de poder se vincula con los factores geográficos (territorio, acceso a recursos estratégicos, dominio de diferentes dimensiones, entre otros), por tanto, con la soberanía de un Estado.

Considerando que, producto de los avances tecnológicos y la propia evolución de la humanidad, en

la actualidad casi no existen territorios sin explorar en el planeta, cada espacio geográfico de interés se encuentra contemplado en la frontera de algún país, por lo cual el inicio de un nuevo período de competencia por los espacios de poder necesariamente versaría sobre la expansión de un actor estatal por sobre otro.

Al respecto, Ratzel señala que:

"para crecer y evolucionar, el Estado busca obtener beneficios geográficos al ocupar las buenas localizaciones de las regiones antes que las débiles. Si su crecimiento está relacionado con la desposesión de otros Estados, captura victoriosamente las áreas buenas y los desposeídos continúan en las malas".[14]

Lo enunciado por Ratzel hace alusión al sentido más primitivo de supervivencia del Estado: la capacidad de mantener y retener un determinado territorio, riqueza, recursos y población sobre la que influir, es necesaria por cuanto son los elementos *sine qua non* para la existencia de un país.

Es por lo que, basado en la pérdida de la certeza respecto al orden internacional, a pesar de la existencia de una crisis económica de envergadura que se da en el contexto de existencia de organismos multilaterales funcionales, los actores estatales hacia fines del 2008 se han visto más incentivados al incremento del gasto en Defensa que al gasto en otras áreas del quehacer estatal.

Este fenómeno no es novedoso, es más bien una respuesta racional a la percepción de riesgos y amenazas que involucra el paradigma del cambio, sobre todo el cambio en el orden internacional. Tampoco resulta novedosa su característica expansiva; es decir, desde el 2001 al 2007 (est.) se podría observar el incremento de los presupuestos de Defensa vinculados a la actividad de Estados Unidos (11S y el ascenso de China), mismo que no involucró mayormente a la Unión Europea como conglomerado, pero a contar del 2008 este fenómeno se ha extendido a la mayor parte de la comunidad internacional, siendo explicativo en el incremento del gasto de defensa global:[15]

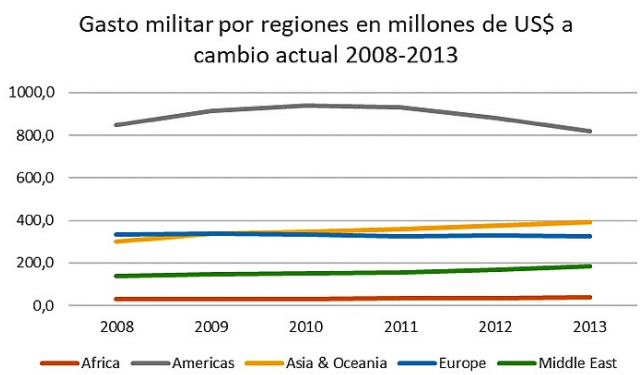


Gráfico Nº 4: Impacto crisis subprime en el gasto militar global 2008-2013.

Fuente: Elaboración propia.

14 RATZEÑ, Friedrich. Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la geografía política científica. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder [en línea]. 2011, 2(1). ISSN 2172-7155 [consultado el 22 de agosto de 2022]. Disponible en: doi:10.5209/rev_geop. 2011.vº2 nº1.37901.

15 Cuadro de elaboración propia con datos recolectados de SIPRI Military Expenditure Database.

Tal como se evidencia en el gráfico, los ataques del 11S y la lucha contra el terrorismo, llevó a la generación global del incremento de los presupuestos de defensa y también en materias de gasto militar,[16] es decir, mayores recursos para la administración y mejores capacidades para la acción, impactando en todas las regiones geográficas e incluyendo a los pactos regionales de la materia como es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), debido a la presencia de Estados Unidos en esta, más no como una apreciación de riesgo y/o amenaza directa en su territorio nacional, a lo menos no hasta los ataques observados en Francia durante el año 2015,[17] casi 14 años tras los ataques al WTC.

De esta forma, en la escala global, es posible observar que, entre los años 1990- 2013, el gasto en defensa global ha estado marcado por los intereses y percepciones de riesgo y amenaza de Estados Unidos, situación típica bajo un orden internacional de una hegemonía global única. Conforme se consolidaron los hitos de merma a los factores del poder nacional del hegemón global, debería observarse un cambio en el sentido de inversión y/o gasto en ítems de defensa y militar en el sistema internacional, particularmente en aquellos organismos multilaterales, como la OTAN, en donde Estados Unidos participa, tendiendo al surgimiento de nuevas visiones respecto a la apreciación del panorama situacional de aquellos países que la componen, en una lógica de surgimiento de nuevas prioridades más vinculadas al espacio geográfico que a la identificación como propias de amenazas de un miembro extrarregional.

A continuación, se dará revisión a la situación de la OTAN en materias de inversión en Defensa y prioridad de gasto militar desde 1990 a la fecha.

La OTAN: sobre el gasto militar para afrontar el paradigma del cambio

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es un pacto militar regional que en la actualidad agrupa a 30 Estados (de Europa, Norteamérica y Oceanía). Su origen se remonta al Tratado de Washington de 1949, siendo su propósito inicial el reducir el nacionalismo militar en Europa Central, detener el avance de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y actuar como un conglomerado de defensa en caso de agresión a cualquiera de los Estados miembros.[18]

Tras la caída de la URSS, y con ello la disolución de una de las amenazas que era el origen del pacto, la OTAN inició un proceso de modernización, apostando por la consolidación del concepto de seguridad multidimensional (abordando materias como el desarrollo humano, estabilidad política, financiera, modernización de las capacidades militares, etc.) y la apertura de las relaciones OTAN-Rusia,[19] consecuencia probable de la reducción de

16 Se entiende por presupuesto de defensa todos los fondos estatales destinados a la administración y sustento de la función defensa nacional. Por su parte, el gasto militar corresponde al apartado del presupuesto de Defensa que se destina al empleo y desarrollo de capacidades militares.

17 Ataques perpetuados por miembros de ISIS contra la revista Charlie Hebdo en París.

18 A short history of NATO. NATO [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de agosto de 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

19 ¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN? Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación [en línea]. [sin fecha] [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/otan/es/Organismo/Paginas/Que-es.aspx

la percepción de amenaza convencional respecto a un "otro" por la misma disolución de la URSS.

En su condición de organización, la determinación de los presupuestos, inversiones, planes de desarrollo, entre otros, reposa en la definición primigenia de un "concepto estratégico", el cual resulta orientador de los esfuerzos del conglomerado. El concepto estratégico aporta con interpretar el estado situacional y el panorama estratégico global, identificando los desafíos, riesgos y amenazas comunes a los países miembros y frente a los cuales la OTAN tomará acción.

Asimismo, es necesario señalar que tanto en su surgimiento como durante la consolidación de la alianza, Estados Unidos ejercía – primeramente- un rol preponderante y posteriormente la hegemonía global única, por lo cual dentro del amparo del multilateralismo, a pesar de la igualdad jurídica de los Estados miembros, las prioridades de EE.UU. influyeron en la generación de conceptos estratégicos de la OTAN.

De esta forma, los ataques del 11S generaron un proceso de cambio en la definición del concepto estratégico de la OTAN, toda vez que siendo Estados Unidos un miembro de la OTAN y habiendo invocado el Artículo 5º de la Carta del Tratado, la organización tuvo que afrontar la amenaza del terrorismo y su lucha global, participando con más de 32.000 soldados en Afganistán en el año 2006.[20]

La experiencia vivida en Afganistán puso en evidencia tres grandes situaciones: la primera relacionada con la necesidad de modernizar los equipamientos y capacidades de los países de la OTAN, particularmente los de Europa Central; una segunda relacionada con la posibilidad de que la organización se viera envuelta en nuevos conflictos debido a la influencia de Estados Unidos y su condición de Estado miembro; y una tercera vinculada con la necesidad de lograr una inversión mínima – por parte de cada Estado miembro– para sostener a la organización.

Considerando estos elementos, los Estados miembros de OTAN establecieron en la convención de Riga (2006) dos grandes objetivos estratégicos al año 2022: el incremento del gasto militar en la OTAN de hasta el 2% del PIB de cada Estado y que de dicho incremento el 20% se destinase a materias de modernización, desarrollo e innovación de capacidades militares.[21]

El primer objetivo se encuentra vinculado con el mismo Artículo 5º, que involucró a la OTAN en los conflictos asociados a la guerra contra el terrorismo, el cual establece que:

"Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes,

20 NYE, Joseph. La OTAN después de Riga. El País [en línea]. 28 de diciembre de 2006 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2006/12/28/opinion/1167260406_850215.html

21 DEMPSEY, Noe. The two NATO targets: Which countries are hitting the mark? House of Commons Library [en línea]. 29 de agosto de 2018 [consultado el 1 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://commonslibrary.parliament.uk/the-two-nato-targets-which-countries-are-hitting-the-mark/

las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte".

Este artículo, como se puede apreciar, instaura la obligación de asistencia a las partes afectadas por un ataque, basado en el principio de defensa individual o colectiva. Este principio, que no obliga a la respuesta necesariamente armada, pero sí demanda a los Estados miembros de la OTAN a mantener un nivel de inversión en Defensa más o menos equilibrado entre ellos, a fin de que efectivamente en caso de ataque a alguna de las partes, los Estados miembros puedan responder de forma creíble.

Por su parte, el segundo objetivo se vincula con la realidad operativa de los países europeos, los cuales -en términos de Nye- tenían la necesidad de mejorar sus sistemas de comunicaciones, capacidades aéreas, operaciones especiales y respuestas a los ataques químicos o biológicos,[22] amenazas latentes en las misiones contra Al Qaeda.

Sin dejar de considerar a Rusia una potencial amenaza, la irrupción de la guerra contra el terrorismo puso el centro de gravedad de la OTAN en la creación de capacidades de alta tecnología, capaces de interactuar en varios dominios simultáneos y la creación de pequeñas unidades de combate, situación propia de la naturaleza del teatro de operaciones a enfrentar y la baja potencialidad de verse involucrado en un conflicto interestatal "convencional".

De esta forma, es posible asumir que el aumento del presupuesto de Defensa, por parte de Rusia, no supuso una amenaza inminente para la OTAN, paradigma que nuevamente se quiebra cuando, en 2014, Rusia se anexó la península de Crimea, denotando que estas acciones continúan tan vigentes como en el siglo pasado.

Posiblemente uno de los efectos más inmediatos de la situación en Crimea fue el reposicionamiento de las materias de geopolítica clásica europea, generando un nuevo centro de gravedad en materias de percepción de amenaza en Europa por la potencialidad de nuevas incursiones de Rusia sobre países vecinos, lo que ha llevado a un correlato de incremento de gasto militar en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).[23]

Este incremento en el gasto de Defensa de la OTAN, considerando su característica de organismo multilateral, debe ser entendido en cuanto la voluntad de sus miembros en mantener una concepción de defensa colectiva, sobre todo ante la posibilidad de enfrentar a una gran potencia mundial como es Rusia, particularmente en el caso de países pequeños próximos a las zonas fronterizas con este. Es por ello, quizás, que, a excepción de Estados Unidos, Reino Unido y Grecia, los países que han sobrepasado y/o cumplido el objetivo 2% del gasto militar en OTAN son Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Croacia y Eslovaquia, existiendo un correlato entre la apreciación de amenaza territorial potencial (sobre territorios nacionales) y la aprehensión del principio de defensa colectiva para hacerle frente a esta amenaza, tal como se muestra a continuación:[24]

22 NYE, *op. cit.*

23 NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022) [en línea]. Bruselas: NATO, julio de 2022. PR/CP (2022)105 [consultado el 1 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf

24 *Ibídem*.

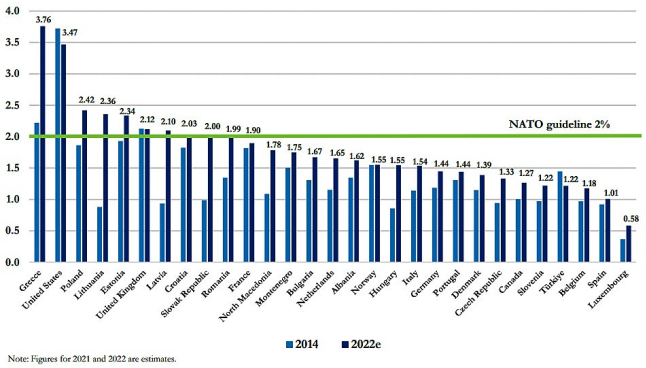


Gráfico Nº 5: Gastos de Defensa en OTAN con relación al PIB de cada Estado miembro.

Fuente: NATO, 2022

Es posible apreciar que en comparación al año 2014, como instancia previa de la invasión a Crimea, los Estados miembros de OTAN observaron un incremento del gasto asociado a Defensa en la participación del organismo, actitud racional al considerar que las acciones rusas significaron un estímulo visible, real y medible, resurgiendo el fantasma del conflicto interestatal.

También resulta racional la búsqueda por parte de Europa (principalmente) en fortalecer la OTAN, toda vez que, por peso de realismo político, cada Estado en su individualidad sería poco efectivo frente a un avance de la acción rusa, ya que el poder material y relacional de Rusia es superior al de cada Estado de Europa en su individualidad.

Respecto al objetivo de destinar el 20% del gasto (en relación con el PIB) en materias de modernización, ha tenido una mejor tasa de éxito en los países miembros, existiendo a la fecha 86% de los países con el objetivo cumplido y superado, tal como se muestra a continuación:[25]

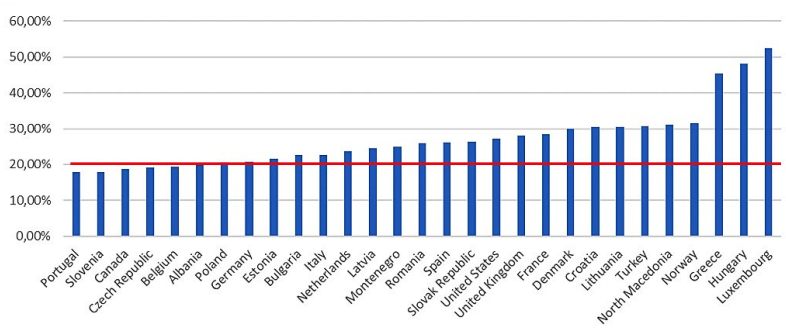


Gráfico Nº 6: % del gasto en Defensa asociado al objetivo de modernización- con relación al PIB- de cada Estado miembro.

Fuente: Elaboración propia

25 Gráfico de elaboración propia con datos obtenidos de ShepardMedia, disponible en: https://www.shephardmedia.com/news/defence-notes/nato-estimates-that-70-of-the-member-states-will-not-reach-2-of-the-gdp-in-defence-spending-in-2022/

En relación con el segundo objetivo, la modernización de equipamiento (particularmente del segmento de comunicaciones, UAV y combate aéreo) ha sido esencial para los Estados miembros de OTAN, lo que ha acompañado el surgimiento del concepto de la guerra multidominio, herencia de las necesidades evidenciadas en el desempeño de la organización contra el terrorismo.

Asimismo, considerando que el mayor porcentaje de modernización se observa en los países de Europa Central, esta tendencia podría reflejar una necesaria etapa de modernización tras el período de paz hegemónica, en donde este ítem no fue tan intenso en virtud de la apreciación de riesgo y amenaza entre estos países.

En este punto, es necesario recordar que los hechos de Crimea, como la antesala de la operación especial de Rusia, tensionaron a la OTAN hacia una rápida adaptación desde las amenazas no convencionales como el terrorismo, hacia la generación de capacidades que pudieran ser efectivas en el caso de un conflicto interestatal convencional, es decir, el retorno a la hipótesis de conflicto rusa y la ponderación del rol que en este nuevo tablero mundial podría jugar China, particularmente en el entendido que, tras los hechos del 11S, China podría representar una amenaza indirecta a la OTAN por cuanto su actuar pudiera consolidarse como amenaza directa a Estados Unidos, replicando la experiencia en Afganistán en donde la organización tomó parte en virtud de la invocación al Artículo 5º de la carta de OTAN.

De esta forma, el inicio del año 2022 describía un escenario internacional volátil, confuso y tensionado además por el impacto de la pandemia COVID-19, que incrementó el gasto de los Estados para poder responder a la emergencia sanitaria global, pero que no redundó en una reducción de los presupuestos de Defensa y gasto militar. En particular, en el caso de los países miembros de la OTAN, la pandemia por COVID-19 se da en el contexto de desarrollo de la iniciativa estratégica de la Unión Europea respecto al refuerzo de la autonomía de capacidades de Defensa para los países miembros, lo que, conjugado con las metas de la OTAN en 2006, tendió al cumplimiento del 2% de inversión por parte de los países miembros, a pesar de las restricciones económicas asociadas al primer año de la pandemia.

Asimismo, la reactivación económica del año 2020, conjugado con los objetivos estratégicos de la OTAN y el incremento en la percepción de amenaza desde Rusia, mantuvo el alza del presupuesto de la Defensa en los países miembros de la OTAN, consolidando alrededor de 6 años consecutivos de incrementos presupuestarios, a pesar del impacto de pandemia por COVID19.

Así, durante febrero del 2022, con el inicio de las operaciones especiales de Rusia sobre el territorio ucraniano, la OTAN se encontraba en un momento particular: tensionada por los procesos de modernización, equipamiento, la necesidad de contar con capacidades para la lucha contra el terrorismo, pero a su vez con la amenaza latente de ver invocado una vez más el artículo 5º, solo que esta vez sería sobre territorio europeo y por la acción beligerante de ejércitos regulares.

La operación especial de Rusia: tendencias para la OTAN y la comunidad internacional en materias de gastos de defensa y militar

Como se ha dado revisión, la inversión en el sector de Defensa,[26] particularmente en materias de

26 Es decir, los dineros que el Estado destina a la función de la Defensa por medio de sus organismos *ad hoc*, sean nacionales o multiestatales.

gasto militar, pareciera tener siempre asociado un correlato de incertidumbre, volatilidad de la escena internacional y en síntesis una percepción de inseguridad, riesgo inminente y/o amenaza vigente que orienta a los Estados, como actores racionales, a refugiarse en sus propias capacidades o, en algunos determinados casos, a buscar soporte en pactos regionales.

La OTAN, como pacto regional, tiene la particularidad de recoger, a lo menos en sus miembros europeos, el postulado de la escuela inglesa que facilita la integración.

Bajo este sentido, es dable recordar que, en los planteamientos de Hedley Bull,[27] la OTAN como organismo correspondería más bien a una manifestación de "sociedad internacional", la cual se define como:

"Una sociedad de estados (o sociedad internacional) sólo existe cuando un grupo de estados, conscientes de sus intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido de que se consideran unidos por una serie de normas comunes, que regulan sus relaciones y de que colaboran en el funcionamiento de las instituciones comunes".[28]

Esta definición canónica de Bull, que diferencia la sociedad de naciones respecto del sistema internacional, remite a las condiciones prexistentes de factores espirituales (costumbres, creencias, valores, historia) y materiales (unidad geográfica) entre los Estados para poder lograr una integración real bajo formas administrativas supraestatales. Es de esta forma que, siendo la mayor parte de los Estados miembros aquellos países localizados en Europa Central y compartiendo valores o visiones comunes respecto a riesgos y amenazas con aquellos por fuera del continente, la OTAN no observa en sí misma un proceso de degradación como sí ocurre en otras instancias multilaterales, toda vez que su razón de ser no se centra en la estabilidad del sistema internacional y su orden correspondiente, sino a la similitud de los Estados que le componen.

De esta forma, resulta natural que los países miembros, sobre todo aquellos que han sido más fuertemente golpeados por la recesión económica post-COVID, prefieran mantener el principio de defensa colectiva, siendo razón explicativa de que, con todo, los objetivos del 2006 estén próximos a ser cumplidos.

Con este panorama y entendiendo a la OTAN como una sociedad de naciones más que un organismo multilateral corriente, el inicio de las "operaciones militares especiales" de Rusia sobre Ucrania, solo devino en fortalecer el sentimiento unitario en los Estados miembros de OTAN, toda vez que, por primera vez en más de 30 años, la amenaza rusa se palpaba con objetivos militares, acciones de ejércitos regulares y objetivos políticos que trascienden la frontera rusa. Por primera vez, se quebraba la estabilidad y paz europea por amenazas convencionales.

Si bien es cierto que las operaciones militares rusas, y en sí el conflicto, se libran en territorio ucraniano y este no es miembro de la OTAN, no es menos cierto que la similitud de características espirituales, así

27 Teórico de la Escuela Inglesa.

28 AIMÉ GONZÁLEZ, Elsa. La teoría de la sociedad internacional. De la narrativa clásica de la Escuela Inglesa al enfoque crítico. Relaciones Internacionales [en línea]. 2019, (41), 13–31. ISSN 1699-3950 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: doi:10.15366/relacionesinternacionales2019.41.001

como la proximidad geográfica con Estados miembros, han orientado a la alianza a tomar parte del conflicto, no en la vía armada, pero sí en materias de disuasión estratégica y en la bien ponderada diplomacia militar, una de cuyas acciones fue la cumbre de Madrid en el presente año.

El estallido de la guerra en Europa evidenció la necesidad de incrementar el gasto militar de los países miembros de OTAN, principalmente porque es en la proximidad de sus territorios donde el combate se está librando y que compromete la acción defensiva del bloque ante cualquier posible avance ruso. Esto fue recogido en la cumbre de Madrid y se señaló la necesidad de "a lo menos invertir el 2% del PIB",[29] es decir, se da por superado el objetivo estratégico del 2006 y la meta se desplaza, en virtud de poder atender una mayor cantidad de operaciones y consolidar mayores y mejores capacidades, que le permitan tener la altura estratégica adecuada para todos los riesgos y amenazas que identifica la alianza.

Por otra parte, se evidenció que a pesar de este incremento en el gasto militar proyectado al 2030, la desigualdad de la inversión real en virtud del PIB de cada Estado hace que el mayor grueso de financiamiento (gasto militar y presupuesto ordinario OTAN) provenga de socios extraterritoriales como Estados Unidos. Al observar esta situación, se evidencia una suerte de preocupación por cuanto al incrementar la dependencia de OTAN respecto a Estados Unidos, mayores son los compromisos que los Estados europeos deberán observar, por ejemplo, en el caso de algún conflicto Estados Unidos-China en el contexto del cambio en el orden internacional.

Asimismo, este año se permitió el ingreso de Suecia y Finlandia a la organización, ello lleva a que en la actualidad alrededor del 80% de los países europeos sean miembros de la alianza, acción que fue posible debido a la identificación de la misma amenaza por parte de Rusia a partir del inicio de las hostilidades, confirmando la voluntad de agrupación en pactos regionales, basados en elementos comunes espirituales, más que a la búsqueda intensa de soluciones en instancias multilaterales como las Naciones Unidas.

Finalmente, pero no menos importante, esta serie de reestructuraciones y la evidencia palpable de la amenaza, con una guerra aún no resuelta, orientó el cambio del concepto estratégico de la OTAN, situación novedosa y que responde al paradigma del cambio en el sistema internacional, quedando de la forma que sigue:

"La OTAN está decidida a salvaguardar la libertad y la seguridad de los Aliados. Su objetivo principal y su mayor responsabilidad es garantizar nuestra defensa colectiva frente a todas las amenazas y desde todas las direcciones. Somos una Alianza defensiva. (…) El vínculo transatlántico entre nuestras naciones es indispensable para nuestra seguridad. Nos unen valores comunes: la libertad individual, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Seguimos firmemente comprometidos con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y el Tratado del Atlántico Norte".[30]

29 Stoltenberg confirma un aumento "considerable" del presupuesto de la OTAN. elperiodicodeespana [en línea]. 30 de junio de 2022 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.epe.es/es/internacional/20220630/stoltenberg-confirma-aumento-considerable-presupuesto-13972887

30 OTAN 2022: Concepto estratégico. El País: el periódico global [en línea]. 1 de julio de 2022 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf

En este primer apartado del concepto estratégico de la OTAN, se resaltan los valores espirituales, el factor común entre los Estados, llevando a la identificación de un "nosotros" versus un "ellos".

Respecto a su entorno estratégico, también existen cambios, centrándose particularmente en el caso ruso, la modernización militar, la amenaza nuclear y de nuevas tecnologías a partir de la guerra en Ucrania. Asimismo, hace hincapié en China como una nueva amenaza en el entorno estratégico de la OTAN, conteniendo en el concepto las mayores amenazas a la hegemonía de Estados Unidos (China) y a la comunidad europea (Rusia), tal como se evidencia:

"La Federación Rusa es la amenaza más importante y directa para la seguridad de los Aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica. Procura establecer esferas de influencia y control directo mediante la coacción, la subversión, la agresión y la anexión. Utiliza medios convencionales, cibernéticos e híbridos contra nosotros y nuestros socios. Su actitud militar coercitiva, su retórica y su probada disposición a emplear la fuerza para alcanzar sus objetivos políticos socavan el orden internacional basado en reglas. La Federación Rusa está modernizando sus fuerzas nucleares y ampliando sus novedosos y perturbadores sistemas vectores de doble capacidad, al tiempo que envía señales coercitivas referentes a la fuerza nuclear (…)

Las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China (RPC) ponen en peligro nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores. La República Popular China emplea una amplia gama de instrumentos políticos, económicos y militares para ampliar su presencia en el mundo y proyectar poder, al tiempo que mantiene la opacidad sobre su estrategia, sus intenciones y su rearme militar. Las operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas de la RPC y su retórica de enfrentamiento y desinformación van dirigidas contra los Aliados y son perjudiciales para la seguridad de la Alianza".[31]

Como se puede apreciar, devenido del *Concepto Estratégico* de la OTAN, existe un refuerzo a los factores comunes que sustentan la alianza, así como al sostenimiento del orden internacional vigente.

Por su parte, desde el entorno estratégico, la situación se vuelve más compleja, toda vez que los desafíos que contiene se refieren a procesos de modernización y creación de capacidades que permitan a los Estados miembros reducir las brechas de desarrollo que pudieran ser explotadas por los enemigos identificados.

Esto significa que, en el corto plazo, debería observarse un nuevo incremento en materias de presupuestos de Defensa y gasto militar en los países miembros de OTAN, lo que, al incluir a Estados Unidos, redundaría en un incremento de estos conceptos a nivel global.

Por su parte, el desarrollo del conflicto ruso-ucraniano ha demostrado el empleo y explotación de sistemas multidominio, lo que determina el inicio de una nueva tipología de conflicto, transitando desde lo híbrido y que demandará adecuación y agilidad para que esto ocurra en el menor de los tiempos posibles. De la misma forma y tal como lo identifica el Concepto Estratégico, los Estados no se encuentran aislados en el mundo, sino que ejercen procesos de influencia interpares, lo

31 *Ibídem.*

que podría llevar a un proceso de revolución de asuntos militares o de a lo menos modernización militar alrededor del mundo, abriendo nuevas influencias en materias de tecnología militar, entrenamiento y búsqueda de cooperación con terceras regiones, por fuera de las áreas geográficas de OTAN, Rusia y China.

Conclusiones

Los fenómenos internacionales son de largo aliento, esto significa que cualquier cambio en el orden internacional es rastreable en el tiempo, teniendo momentos previos explicativos, acumulación de tensión y un momento de explosión que genera el cambio. Estos procesos se han evidenciado a lo largo de la historia de los Estados, teniendo como factor común el que cualquier cambio en el orden internacional ha estado marcado por períodos de guerra o conflicto intenso.

Lo anterior es posible porque el orden internacional implica poder y, entendiendo al Estado como un ser antropomórfico, es conducta natural el querer mantener una determinada posición y luchar por la mayor acumulación de poder posible. Esto, en términos reales, implica que, en períodos de incertidumbre vinculados con el cambio en el orden internacional, los Estados tiendan naturalmente al refuerzo de los factores del poder nacional, en donde el poder militar es uno de ellos. Este último, es medible por medio de la observación de los presupuestos de Defensa y el gasto militar, pues ambos se consolidan como el indicador real de la voluntad del Estado e incluso su percepción respecto al riesgo y/o amenaza vigente.

Por su parte, el proceso de debilitamiento del multilateralismo, marcado por la caída de la hegemonía global única de Estados Unidos, ha dado paso a la búsqueda de instancias que, en determinados casos, garantice una mayor seguridad por medio de la asociatividad entre unidades estatales. Es decir, se ha transitado desde un sistema internacional basado en la interdependencia compleja hacia una sociedad de naciones, denotando en esta transición una pérdida de la relevancia de las amenazas del hegemón como una amenaza global. Esto ha quedado evidenciado en la generación del concepto estratégico de OTAN y en las prioridades de inversión, particularmente donde, tras las acciones de Rusia (2014 y 2022), la organización ha puesto su foco de atención en lo regional más que en la percepción de riesgos de amenaza de Estados Unidos (vinculadas mayormente con China), a diferencia de lo que ocurría tempranamente en la década del 2000.

Las acciones de Rusia, tanto en 2014 como en el 2022 son ejemplos del nuevo tipo de conflicto interestatal, el cual es nuevo en este siglo, pero conocido en la historia de la humanidad. Quizás lo único novedoso es su característica de multidominio, dando los primeros signos del rol fundamental de las asociaciones de naciones, como la OTAN.

Los pactos regionales en materias de Defensa son una forma interesante que tienen los Estados para enfrentar estos períodos de cambio y fortalecer sus posiciones en medio de la incertidumbre. Sin embargo, esta experiencia solo es posible al aunarse determinadas condiciones, como es la coincidencia de objetivos. Historia, unidad geográfica y otros elementos espirituales, los cuales por lo pronto solo definen a algunas regiones geográficas con dicha potencialidad, como es el caso de la comunidad europea y del Atlántico Norte. Lo anterior resulta explicativo de la expansión de la OTAN y su baja penetración en regiones foráneas (más bien la baja voluntad de OTAN de

incorporar más y nuevos miembros aspirando a ser un pacto global).

Así pues, la hipótesis de este artículo se confirma, a lo menos en la evidencia examinada: la crisis del multilateralismo ha generado el incremento de los presupuestos de defensa y gasto militar y fortalecido organismos como la OTAN, acelerando los procesos de cambio, provocando con ello una normalización de las prioridades del gasto militar, situación que hace transitar a la alianza desde una priorización de la amenaza del hegemón global como propia hacia la normalización de estas percepciones de Estados Unidos, incluso superponiendo las percepciones regionales europeas a las extrarregionales, situación que se consolida en la formulación de su concepto estratégico y por consiguiente en la prioridad del gasto militar de la organización. Este proceso es parte integrante del fenómeno del cambio en el orden internacional y de la reducción de la influencia de Estados Unidos sobre el sistema internacional, es decir que responde a la merma del poder de este actor.

En un escenario volátil e incierto, propio de los momentos de cambio y surgimiento de un nuevo orden internacional, las formas de entender la guerra, tácticas operaciones y costos cambian. Este fenómeno potencialmente permeará al resto de las regiones geográficas debido a la influencia que ejercen los países del centro económico global, sus alianzas estratégicas y la firme realidad de que, tras la intensa globalización de la paz hegemónica, estamos en un minuto en donde no podemos desentendernos o desconocer los fenómenos globales.

En este sentido, la experiencia de la OTAN, a partir de las acciones de Rusia, es un síntoma más de la degradación del multilateralismo y el resurgir de los pactos regionales, debido a que en un escenario cambiante, será mucho más fácil la identificación de amenazas que afecten a una misma unidad territorial, generando la voluntad para la acción conjunta, por sobre aquellas amenazas que se transforman en común en virtud del proceso de influencia o poder que un actor pueda ejercer sobre una o más unidades geográficas.

Al cierre, quedará para próximos investigadores el explorar si este fenómeno de cambio en el orden internacional dará origen a nuevos ciclos de innovación en Defensa, posiblemente sí, porque después de todo, la operación especial de Rusia sobre Ucrania es la primera guerra multidominio que se observa en Occidente.

Bibliografía

AIMÉ G., Elsa. La teoría de la sociedad internacional. De la narrativa clásica de Escuela Inglesa al enfoque crítico. *Relaciones Internacionales* [en línea]. 2019, (41), 13–31. ISSN 1699-3950 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: doi:10.15366/relacionesinternacionales2019.41.001

A short history of NATO. NATO [en línea]. [sin fecha] [consultado el 26 de agosto de 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

Balance of power theory. En: *The Realism Reader* [en línea]. Routledge, 2014, pp. 90–116. ISBN 9781315858579 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: doi:10.4324/9781315858579-9

Compare countries | TheGlobalEconomy.com. *TheGlobalEconomy.com* [en línea]. [sin fecha]

[consultado el 22 de agosto de 2022]. Disponible en: https://www.theglobaleconomy.com/compare-countries

DEMPSEY, Noe. The two NATO targets: Which countries are hitting the mark? House of Commons Library [en línea]. 29 de agosto de 2018 [consultado el 1 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://commonslibrary.parliament.uk/the-two-nato-targets-which-countries-are-hitting-the-mark/

KEOHANE, Robert O. Multilateralism: An Agenda for Research. International Journal [en línea]. 1990, 45 (4), 731. ISSN 0020-7020 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: doi:10.2307/40202705

Military expenditure (% of GDP) | Data. *World Bank Open Data* | Data [en línea]. [sin fecha] [consultado el 1 de agosto de 2022]. Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS

NATO. *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022)* [en línea]. Bruselas: NATO, julio de 2022. PR/CP (2022)105 [consultado el 1 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf

NYE, Joseph. La OTAN después de Riga. *El País* [en línea]. 28 de diciembre de 2006 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2006/12/28/opinion/1167260406_850215.html

OTAN 2022: Concepto estratégico. *El País: el periódico global* [en línea]. 1 de julio de 2022 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf

¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN? *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación* [en línea]. [sin fecha] [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/otan/es/Organismo/Paginas/Que-es.aspx

RATZEL, Friedrich. Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la geografía política científica. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* [en línea]. 2011, 2(1). ISSN 2172-7155 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: doi:10.5209/rev_geop.2011.v2 n1.37901

Stoltenberg confirma un aumento "considerable" del presupuesto de la OTAN. *elperiodicodeespana* [en línea]. 30 de junio de 2022 [consultado el 9 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.epe.es/es/internacional/20220630/stoltenberg-confirma-aumento-considerable-presupuesto-13972887

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 107-121.
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Operaciones en la "Zona Gris": ¿de qué estamos hablando?

Coronel Fernando Silva Ramírez[1]

Resumen

En el amplio espectro del conflicto, la Zona Gris se ha convertido en un tema recurrente a la hora de analizar nuevos escenarios de uso de la fuerza. Desafortunadamente, la falta de claridad en su conceptualización impone un riesgo para las operaciones militares dentro de la Zona Gris. En este sentido, este trabajo pretende esclarecer y analizar el concepto desde una perspectiva estratégica e identificar los principales desafíos y características de las operaciones militares en este contexto. Posteriormente se intenta establecer la relación con otras ideas afines como la guerra híbrida, asimétrica y no convencional. Finalmente, se proporciona una mirada desde la cultura estratégica chilena, planteando interrogantes que es necesario responder antes de operar en este espectro del conflicto.

Abstract

In the broad spectrum of the conflict, the Gray Zone has become a recurring theme when analyzing new scenarios of the use of force. Unfortunately, the lack of clarity in its conceptualization imposes a risk for military operations within the Gray Zone. In this sense, this work aims to clarify and analyze the concept from a strategic perspective and identify the main challenges and characteristics of military operations in this context. Later, the relationship with other related ideas such as hybrid, asymmetric and non-conventional warfare will be established. Finally, a view from the Chilean strategic culture point of view will be provided, raising questions that it is necessary to answer before operating in this spectrum of conflict.

Palabras clave
Zona Gris
Conflicto
Competencia
Híbrido
Asimétrico

Keywords
Gray Zone
Competition
Conflict
Hybrid
Asymmetric.

1 Oficial de Ejército, especialista de Estado Mayor y Magíster en Planificación Militar, otorgados por la Academia de Guerra (ACAGUE) del Ejército, Magíster en Pedagogía de la Universidad Mayor, MBA y Magíster en Gestión y Dirección de Equipos de la Universidad Isabel I de Barcelona, graduado del Royal College of Defence Studies del programa de Seguridad y Estrategia para Líderes Globales del King´s College de Londres. Actualmente se desempeña como director de la Escuela Militar.

Introducción

Uno de los desafíos más recurrentes al describir nuevos escenarios de conflicto está asociado a las operaciones en la Zona Gris (ZG), ubicada en el amplio espectro del conflicto y en la continua competencia entre actores internacionales. En este sentido, la política de defensa nacional establece que "*además de las amenazas tradicionales y los conflictos inter e intra-estatales, la seguridad de los Estados se ve afectada por nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, para las cuales se requiere una aproximación multisectorial, en donde las capacidades de la Defensa Nacional continúan siendo un pilar fundamental*".[2] Entre estas nuevas amenazas, la política de defensa es explícita en resaltar la naturaleza híbrida de los potenciales desafíos, la seguridad en el ciberespacio y las tecnologías disruptivas, todas posibles de ser empleadas bajo el umbral del conflicto armado. Por consiguiente, si es complejo describir los escenarios en una ZG, más complejo aún es operar en ellos. De ahí que, este trabajo inicialmente pretende analizar el concepto de Zona Gris, buscando una definición acorde a nuestra realidad.

Posteriormente, el análisis busca tratar el concepto desde una perspectiva estratégica y aborda los principales desafíos y características de las operaciones en la ZG, para después clarificar su relación con otros conceptos relacionados como los enfoques híbridos, asimétricos y no convencionales, que tienden a generar confusiones que impactan en el empleo de la fuerza. Finalmente, se proporciona una mirada desde la cultura estratégica chilena, planteando algunas interrogantes que se estima necesario responder antes de operar en este espectro del conflicto.

Desarrollo

El ser humano siempre ha estado en conflicto. Los conflictos entre familias, tribus y clanes o entre grupos étnicos, religiones y naciones han sido constantes desde los orígenes de la humanidad. Desarrollados como consecuencia de múltiples razones, los conflictos tienen en común la contraposición de intereses entre los grupos humanos que se enfrentan y la dialéctica de las voluntades involucradas. Es en este contexto donde la misma humanidad se ha afanado por entenderlos, tanto para darles término como también para salir victoriosos de ellos.

En este sentido, en el estudio del conflicto,[3] uno de los desafíos permanentes lo constituye la definición de los límites de este, los que han sido y siguen siendo cada vez más difusos. Es así como desde 1648, al término de la guerra de los treinta años, la paz de Westfalia obligó al mundo occidental a desarrollar una transformación en los códigos de conducta de las relaciones internacionales bajo el nuevo concepto de Estado Nación. Como consecuencia, el naciente concepto de soberanía implicó definir de mejor forma los

2 Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Política de Defensa Nacional, Diario Oficial de la República de Chile Nº 42.964 del 28 de mayo del 2021, p. 17.

3 El Ejército de Chile define conflicto, en su texto doctrinario *El Ejército y la Fuerza Terrestre,* como un desacuerdo o enfrentamiento entre dos entes políticos que se manifiestan mutuamente hostilidad, como consecuencia de una contraposición de intereses, generándose una situación en la cual ambos tratan de quebrantar la resistencia del otro, recurriendo eventualmente a la violencia (Ed. 2010, p. 45).

límites entre la paz y la guerra, iniciándose un proceso diplomático para acordar, más allá de los principios éticos, normas jurídicas aceptadas internacionalmente para el manejo de conflictos entre naciones y, en caso extremo, la ejecución de una guerra justa.

Sin embargo, la permanente evolución de la humanidad y los múltiples efectos de la globalización han permitido la aparición de nuevos y diferentes actores en el concierto internacional, tanto estatales como no estatales. Muchos de ellos no están dispuestos a seguir las reglas del juego establecidas; más aún, utilizan a su beneficio la normativa internacional, sometiendo al oponente al cumplimiento de estas reglas mientras las tergiversan a su beneficio para alcanzar sus propios intereses. Lo anterior impacta directamente en las herramientas que poseen los Estados democráticos para abordar la constante evolución del conflicto, aspecto que Martin van Creveld[4] expone como la permanente transformación de la guerra.

Por lo tanto, antes de abordar el concepto de ZG, es necesario contextualizar esta analogía, estableciendo cuál es la zona blanca y la zona negra. Una respuesta se encuentra en el concepto de "espectro del conflicto", que es comúnmente utilizado en las doctrinas de distintos países de occidente. Aurelian Ratiu[5] define el término como el marco para todas las operaciones militares, el cual describe el ambiente en el que se desenvolverán las fuerzas militares y cuya característica principal es el nivel de violencia en que se desarrollan, que evoluciona desde la interacción pacífica entre actores internacionales (la zona blanca), hasta las operaciones de combate de alta intensidad en una guerra total (zona negra).

Por otra parte, la edición 2022 de la *Doctrina Conjunta para Operaciones Terrestres* de la OTAN amplía esta definición cambiando el concepto por el de *"continuo de competencia" (continuum of competition)*,[6] expandiendo la idea de espectro del conflicto a un modelo que representa la actitud y el comportamiento de los distintos actores en las relaciones internacionales, en función de cuatro tipos de relaciones: cooperación, rivalidad, confrontación o crisis y conflicto armado; dentro de los cuales se da la competencia. Este enfoque se relaciona con las fases del conflicto expuestas en el texto doctrinario del Ejército *La Fuerza Terrestre*[7] y particularmente con las subfases de la crisis, donde el proceso de escalada establece el punto de no retorno como el límite que demarcaría la ZG, como es posible observar en la figura Nº1. En ambos enfoques y en lo que es posible observar hoy, se puede establecer que los límites entre cada tipo de clasificación, como también el umbral entre confrontación y conflicto armado, son límites difusos, complejos y dinámicos, sumado a que la progresión y evolución entre cada una no es lineal, como lo muestra la figura Nº2 extraída de la mencionada reglamentación de la OTAN.

4 VAN CREVELD, Martin. La Transformación de la Guerra, Ed. Platiné, Buenos Aires, 2007.

5 RATIU, Aurelian. Comprehensive Approach in the Full Spectrum of Conflict, International Conference Knowledge – Based Organization. 24. 185-191. 10.1515/kbo-2018-0027.

6 OTAN. Allied Joint Doctrine for Land Operations, Allied Joint Publication-3.2 (AJP-3.2), Edition B, Version 1, febrero del 2022. p. 12. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1085158/20220207-AJP3-2_EDB_Land_Ops.pdf.

7 Ejército de Chile. DD-10001 Doctrina: La Fuerza Terrestre, Comando de Educación y Doctrina, Santiago, 2019, pp. 20-33.

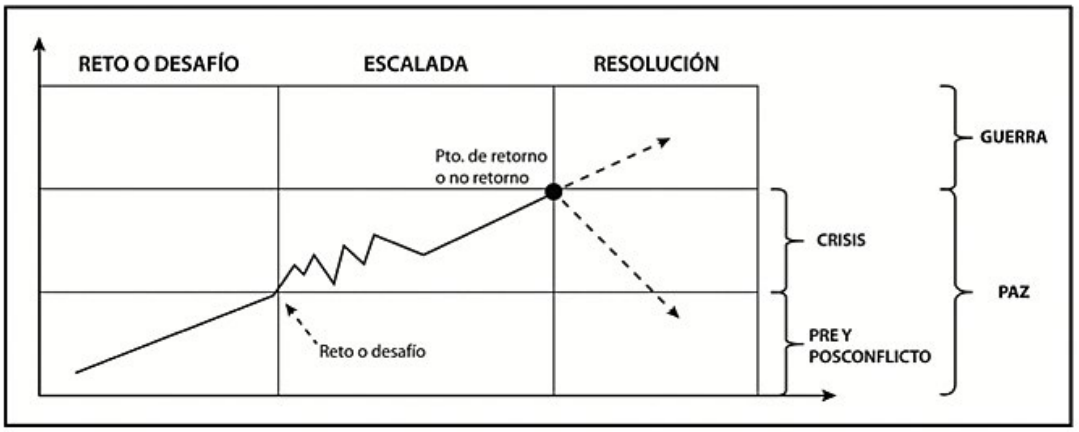


Figura Nº 1: La escalada de la crisis.

Fuente: DD-10001 Doctrina: La Fuerza Terrestre edición 2019.

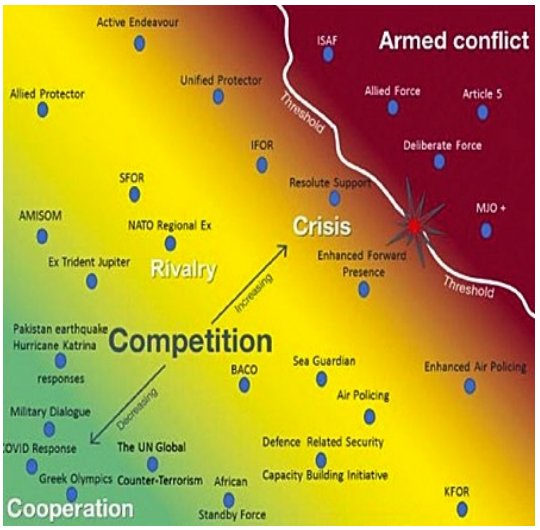


Figura Nº 2: El "Continuum of competition".

Fuente: AJP-3.2 de la OTAN edición 2022.

En este contexto, el espectro de conflicto o la continua competencia entre actores internacionales, es la representación de los distintos escenarios, que se pueden ubicar entre la cooperación en un ambiente de paz, en un extremo, y la destrucción total producto de la guerra, en el otro. Así mismo, es relevante destacar el sinfín de matices que se generan con difusas líneas entre cada potencial escenario, donde el fenómeno del conflicto adquiere distintos grados de intensidad, violencia, probabilidades relativas de ocurrencia y, como consecuencia, cada vez más complejas formas de solución.

Intentando definir la ZG

Pese a lo novel del término, los conflictos en la ZG no son nuevos. En el pasado, ante la falta de normativa internacional y en un contexto distinto de relaciones internacionales, se ejecutaban operaciones en la ZG, pero con un mayor riesgo de escalar el conflicto. Hoy, con límites relativamente más claros, Bryan Clark[8] argumenta que lo nuevo está en la forma como China, Rusia o Irán, entre otros países, utilizan sus capacidades nacionales en operaciones que se encuentran bajo la línea que Occidente, y particularmente EE.UU., ha trazado

8 CLARK, Bryan; GUNZINGER, Mark; JOHNSON, David y SLOMAN, Jesse. Force planning for the era of great power competition, Center for Strategic and Budgetary Assessments, EEUU, 2017, p. 17.

para responder con una operación militar de alta intensidad. Esta difusa línea, que define lo blanco, lo gris o lo negro, es lo que requiere una mayor comprensión para disminuir la incertidumbre en un ambiente VUCA.[9]

El libro blanco sobre la ZG, del Comando de Operaciones Especiales de EE.UU., definió las operaciones en la ZG como las *"interacciones competitivas entre y al interior de estados y actores no estatales que se enmarcan entre la dualidad tradicional de la paz y la guerra"*.[10] Por otra parte, Michael Mazarr, en *Mastering the Gray Zone,*[11] expone el carácter revisionista de los nuevos Estados o actores internacionales que, insatisfechos por la distribución del poder mundial y no queriendo involucrarse en un conflicto mayor, desarrollan una estrategia basada en una secuencia gradual de pasos bajo el umbral de quienes poseen el poder para oponerse con una respuesta militar contundente, y en este escenario *"maniobran en la ambigüedad de la tierra de nadie entre la paz y la guerra"*.[12] De esta forma, se conforma lo que conocemos como la ZG, que coincide con la definición de Hernández-García, que la explica como *"la zona del espectro de los conflictos donde predominan las actuaciones situadas al margen del principio de buena fe entre Estados (bona fide) que pese a alterar notablemente la paz, no cruzan los umbrales que permitirían o exigirían una respuesta armada"*.[13]

En la actualidad y pese a ser tema de discusión, en nuestro país no existe una definición doctrinaria clara del concepto. Una aproximación se encuentra en un artículo del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) que la define como *"el espacio de acción interestatal donde se dificulta la identificación de los actores, donde las actuaciones de estos no constituyen un reto suficiente para justificar una respuesta fuerte debido a que no es posible demostrar que se han sobrepasado los límites de los acuerdos y del Derecho Internacional Público"*.[14] Por otra parte, el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra (CEEAG),[15] en una de sus últimas publicaciones, plantea nuevos escenarios de empleo de la fuerza militar, los que entremezclan las distintas dimensiones del conflicto y donde muchos se desarrollan bajo el umbral del conflicto armado, lo que nuevamente justifica la necesidad de comprender las características de la ZG.

Ahora bien, habiendo delimitado el concepto y entendiendo que no es un hecho nuevo, es necesario preguntarse: ¿por qué las operaciones en la ZG han proliferado en el último tiempo? Las respuestas son numerosas, no obstante, dos de las más interesantes se encuentran en el concepto de disuasión y en el de asimetría. Desde la perspectiva de la disuasión, tanto convencional como nuclear, el contexto de la competencia entre

9 Acrónimo de los términos en inglés para definir un ambiente operacional: volátil, incierto, ambiguo y complejo.

10 Comando de Operaciones Especiales de EEUU. White paper: The Gray Zone, 2015, p 01. Disponible en: https://publicintelligence.net/ussocom -gray-zones/.

11 MAZARR, Michael J. Mastering the Gray Zone: understanding a changing era of conflict. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2015, p. 2.

12 *Ibídem*.

13 HERNÁNDEZ-GARCÍA, Luis. La ZG: una aproximación conceptual desde las FAs, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 7 de abril de 2022.

14 ARTEAGA, Mario. El desarrollo tecnológico y sus implicancias en la seguridad del Estado, Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile, Revista Escenarios Actuales, año 26, Nº 2, julio, 2021, p 102.

15 Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE) de Chile. Nuevas formas de empleo de la fuerza militar, Centro de Estudios Estratégicos (CEEAG), marzo, 2022.

las grandes potencias y el nivel de letalidad que la tecnología le ha entregado a las capacidades militares, han generado que el sistema internacional evite a toda costa la confrontación entre Estados. En consecuencia, actuar bajo el umbral del conflicto armado es la forma de alcanzar los objetivos evadiendo la estrategia de disuasión del oponente, como es el caso de Rusia, China e India. En este sentido, es interesante analizar cómo la nueva Estrategia Nacional de Defensa de EE.UU. (2022) introduce el concepto de "Disuasión Integrada".[16] Dicha aproximación se basa en los principios tradicionales de la disuasión, la cual no es ejercida específicamente mediante la coerción, sino que ahora es puesta en práctica con todas las dimensiones de empleo y a través de todo el espectro del conflicto. De esta forma, EE.UU. es capaz de responder disuasivamente integrando todos los elementos del poder nacional (DIME),[17] considerando también el apoyo de los países aliados y amigos, en un nuevo enfoque que produce una real ventaja asimétrica por sobre quienes pretenden realizar operaciones en la ZG; queda evaluar con los hechos su real efectividad en el futuro próximo.

Por otra parte, actores no estatales o Estados más pequeños, que son asimétricamente inferiores a las grandes potencias y que a la vez actúan como revisionistas del sistema internacional, han encontrado en la ZG un espacio fructífero para competir por sus intereses frente a oponentes asimétricamente superiores, como es el caso de Irán, (ISIS) entre otras organizaciones. Así, la *asimetría* de los medios presentes empuja a estos actores a actuar mediante una *asimetría* en los modos o estrategias, aspecto que se abordará más adelante.

A tal efecto, Michael Mazarr[18] expone tres potenciales razones que justifican el aumento de las operaciones en la ZG en la última década. En primer lugar, el surgimiento de países que buscan alcanzar sus intereses de forma más agresiva, en particular China, Rusia e Irán, quienes están haciendo un uso extensivo de estas estrategias, aprovechándose del respeto por la normativa internacional del bloque occidental. En segundo lugar, el costo de un conflicto tradicional se ha vuelto tan grande y, al mismo tiempo, la interdependencia económica y social es tan poderosa, que los Estados con algún grado de intención agresiva buscan formas alternativas para lograr sus objetivos, lo cual aumenta el incentivo para operar en la ZG. Finalmente, y si bien algunas herramientas y tácticas de ZG se han utilizado desde la antigüedad, otras son de reciente auge y fácil acceso dado el desarrollo exponencial de la tecnología, como las operaciones ciber, las operaciones de información, la utilización de las redes sociales como arma y las organizaciones que operan entre lo civil, lo militar y lo policial, siendo un ejemplo de ello los guardacostas en el mar de China.

Con todo, es necesario preguntarse ¿cuál es la importancia de clarificar este concepto? Primero, como lo expone Hernández-García,[19] existe una imperiosa necesidad de definir cuál es el papel

16 FOJÓN L., Enrique. La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword». Documento de Opinión Instituto de Estudios Estratégicos de España (IEEE) Nº 44/2022.
17 Acrónimo para definir los elementos del poder nacional: Diplomático, Información Militar y Económico.
18 MAZARR, Michael, *op. cit.*, p. 3.
19 HERNÁNDEZ-GARCÍA, Luis: *op. cit.*

reservado al instrumento militar, como uno más de los disponibles para que un Estado haga frente a la ZG, ya que la experiencia indica que no hay ZG sin fuerzas armadas, tanto como elemento clave para la disuasión, como por el apoyo al elemento civil. En segundo término y en relación a lo anterior, la necesidad de llevar una estrategia a la práctica y evolucionar de lo abstracto a lo tangible, requiere de una clara conceptualización para definir el marco de actuación que tendrán las operaciones militares en esta área o de lo contrario toda estrategia se transformará en términos prácticos en algo inútil.

Algunos desafíos de las operaciones en ZG

Habiendo clarificado que las operaciones en la ZG son todas aquellas acciones competitivas entre actores internacionales que se desarrollan bajo el umbral del conflicto armado, es preciso abordar los desafíos que presentan a la fuerza en función de sus características particulares. En este sentido, la ambigüedad sobre la naturaleza del conflicto, la opacidad de las partes involucradas y la incertidumbre respecto al marco legal y/o las políticas públicas que se pueden aplicar están dentro de los principales retos.

Primero que todo, el hecho que este tipo de operaciones se desarrollen bajo el umbral del conflicto armado conlleva una gran confusión en relación a la naturaleza de este y, como consecuencia, respecto de las estrategias y medios para darles solución. Mientras un actor se desenvuelve en el marco de la normativa legal, empleando los elementos clásicos del Estado para enfrentar un conflicto, el supuesto agresor normalmente no sigue las reglas del juego y persigue sus objetivos empleando principalmente herramientas no militares y no cinéticas. En consecuencia, el desafío para la fuerza está en la complejidad para determinar y definir claramente el problema a solucionar, que normalmente no es uno de tinte militar, sino que político, por ende, la solución se encuentra en este nivel y tendrá un enfoque multisectorial.

Relacionado con lo anterior, el protagonismo de la población civil es otro elemento característico de las operaciones en la ZG. Las sociedades han dejado de ser sujetos pacientes en los conflictos, para convertirse en objeto preferente de influencia por las partes en conflicto, condicionando la toma de decisiones de alto nivel. Lo cual se logra en la medida que la influencia cognitiva ejercida por la parte agresora modifique la opinión pública, mediante la manipulación de percepciones y voluntades, convirtiéndolas en un objetivo estratégico del adversario y cuando menos, en cómplices necesarios para la consecución de sus objetivos. Debido a ello, es crítico el papel que juegan las narrativas desde una perspectiva comunicacional. Ellas adquieren un papel estratégico bajo el marco de operaciones de información bien estructuradas, que mantengan a la población cohesionada bajo los valores e intereses nacionales.

Otro elemento importante a destacar es el carácter de enfrentamiento a largo plazo y con perspectivas de temporalidad distintas entre agresor y víctima. Lo que Michael Mazarr define como *gradualismo estratégico*[20] refiriéndose al hecho que las operaciones en la ZG están diseñadas para desarrollarse de forma incremental en el tiempo, para lograr objetivos a largo plazo, en lugar de obtener resultados decisivos inmediatos. Es decir,

20 MAZARR, Michael J. *Op. cit.* p. 33.

mientras una parte se emplea para mantener el *statu quo* conforme a la normativa nacional o internacional, el agresor aplica una continua y sostenida estrategia para corroer esta normativa, normalmente utilizando estrategias de carácter híbrido, que incluyen actuaciones destinadas a configurar un escenario del que puede sacar provecho con posterioridad. En este escenario, es fundamental una adecuada y sincronizada arquitectura de inteligencia que permita levantar potenciales escenarios y, de esta forma, asesorar en la toma de decisiones oportuna. Del mismo modo, el gradualismo no es solo asunto estratégico, sino que también se aprecia en la dirección política del conflicto y de la guerra en particular, lo que valida en mayor medida su importancia.

Por otra parte, desde la perspectiva del desarrollo de capacidades estratégicas para la defensa, Tomonori Yoshizaki[21] afirma que es muy difícil innovar en las instituciones militares en la ZG. En tiempos de crisis, la distancia entre los que realizan las operaciones y los diseñadores se acorta y se acelera para apoyar la eficiencia militar. Sin embargo, una vez que pasa la crisis y regresa la paz, las relaciones de cooperación entre los operadores y los diseñadores se pierden y tiende a surgir una disociación entre la planificación estratégica y el desarrollo de capacidades. En este sentido, aconseja mantener una conversación continua entre operadores y diseñadores de capacidades, adoptar un enfoque de la educación centrado en la innovación y buscar formas distintas de aplicar las capacidades existentes en periodos de estreches financiera.

No obstante, es preciso establecer que cuando los objetivos no se logran sin recurrir al empleo abierto de la fuerza militar, la ZG es empleada como preludio de la guerra, sea esta híbrida, no convencional o convencional, como se ha podido observar en los últimos meses con el conflicto de Rusia-Ucrania. Últimamente la comunidad internacional ha sido testigo de la evolución de un escenario de ZG en el conflicto de Crimea del 2014 a otro definitivamente negro que era impensado hace unos meses.[22] En este contexto, ha sido común la utilización de estrategias tradicionales de los conflictos de baja intensidad de la guerra fría, potenciada con las capacidades que han otorgado las tecnologías disruptivas.

Las estrategias tradicionales en la ZG

Aun cuando la proliferación de nuevas tecnologías ha permitido que las operaciones en la ZG aumenten, las estrategias utilizadas por los actores internacionales mantienen un enfoque tradicional. James Wirtz[23] plantea tres tipos de apuestas tradicionalmente utilizadas para alterar el *statu quo* sin llegar a un conflicto armado, las que cuentan con muchos ejemplos a través de la historia, con el propósito de afectar la estrategia del oponente. La de hechos consumados o "*fait accompli*"; la explotación de situaciones donde la disuasión es ambigua, conocida desde la guerra fría como tácticas de salame o "*salami tactics*"; y la de guerras subsidiarias o "*proxy warfare*". A pesar de que las tres son conceptualmente diferentes, también poseen similitudes y el empleo es nor-

21 YOSHIZAKI, Tomonori. Strategic Management of Defense Capabilities, Instituto Nacional de Estudios de Defensa de Japón, 2012, p. 11. Disponible en http://www.nids.mod.go.jp/english/event/symposium/pdf/2012/E-Intro.pdf.

22 HERNÁNDEZ-GARCÍA, Luis. *Op. cit.*

23 WIRTZ, James J. Life in the "Gray Zone": observations for contemporary strategists, Defense & Security Analysis, 33:2, 106-114, DOI:180/14751789.2017.1310702, 2017.

malmente realizado combinándolas. La lógica tras estas estrategias es simple: considerando que la disuasión es una estrategia para preservar la paz, bajo la amenaza creíble de algún tipo de acción si se cruza un límite establecido (físico o conceptual), la intención es mover este límite solo lo necesario para que la responsabilidad y decisión de tomar alguna acción caiga en el oponente, juicio que es muy complejo, ya que podría implicar la guerra.

En este sentido la estrategia de hechos consumados es la más arriesgada. Implica un cambio rápido, abrupto y sorpresivo de la situación, dejando al oponente sin la posibilidad de mantener su objetivo estratégico, entregándole la responsabilidad de decidir si asume la pérdida o inicia hostilidades para recuperarlo. Un ejemplo exitoso es la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 y otro más lejano y sin éxito es el de 14 de febrero de 1879 cuando Bolivia decide embargar y rematar las empresas salitreras en Antofagasta, apuesta que desencadenó la Guerra del Pacífico.

Por otra parte, las tácticas de salame o "estrategia de rebanado de salami" implica una gradual y aparentemente inocua secuencia de acciones, que en el tiempo debilitan progresivamente a la contraparte y corroen el *statu quo*, mediante una metódica e inteligente segmentación de sus componentes. En este caso, el oponente carece de una justificada razón política o jurídica para responder contundentemente, haciéndole pensar que no vale la pena el esfuerzo y poco a poco se empuja el límite del conflicto con pequeñas ganancias que, en el largo plazo, permiten lograr el objetivo. Un ejemplo de estas acciones son las islas artificiales que China construyó y sigue construyendo en los sectores en litigio del mar amarillo.

Las guerras subsidiarias o *proxy* se desarrollan cuando dos potencias utilizan a terceros con la intención de alcanzar sus intereses sin verse ellos en la necesidad de involucrarse directamente. En este sentido, se debe hacer la distinción que en el teatro de operaciones se genera un conflicto que comúnmente cruza el umbral del conflicto armado, pero los principales responsables son los que se encuentran operando en la ZG, representada por la ambigüedad de parecer un problema doméstico y muy complejo de probar que se encuentra influenciado por agentes externos. En este caso, la anexión de Austria por la Alemania Nazi en 1938 y los "hombrecillos verdes"[24] que operaron en Crimea el 2014 son ejemplos clásicos.

Ahora bien, a las estrategias tradicionales expuestas anteriormente, se suman acciones derivadas de la evolución tecnológica que actúan como multiplicadores en la sociedad contemporánea, y que permiten configurar los intereses nacionales desde la paz, operando permanentemente en la ambigüedad de la ZG. En este sentido, destacan las operaciones en el ciber espacio, el empleo malicioso de las redes sociales y la manipulación del ambiente de la información, todas con efectos en la dimensión cognitiva de un oponente. Por lo tanto, aunque las tecnologías son *"demasiado jóvenes para que sepamos qué huella dejarán en nuestro pensamiento político"*,[25] algunas de ellas ya han tenido un impacto directo en la política global, ejemplo de lo anterior es el BREXIT y la

24 El concepto hace referencia a los presumibles soldados rusos que, vestidos con uniformes verdes y sin insignias, realizaron operaciones militares en la guerra Ruso-Ucraniana de 2014.

25 SUSSKIND, Jamie. Future Politics: Living Together in a world transformed by tech (New Jersey: John Wiley & Sons, 2019), p. 15.

elección de Donald Trump en EE.UU. En ambas situaciones, se demostró como las tecnologías de la información pueden modificar las percepciones, opiniones, intenciones y la mente de la población, constituyendo una preocupación por los efectos en la toma de decisiones estratégicas de un país. Como expone Singer, las redes sociales están *"atacando el centro de gravedad más importante de un adversario -el espíritu de su gente-"*,[26] lo que refuerza el postulado de Joseph S. Nye cuando afirma que *"en la era de la información global, la victoria a veces puede depender no de qué Ejército gane, sino de qué historia gane"*.[27] Por lo tanto, es totalmente esperable un aumento de la utilización de estos medios y estrategias en esta área del espectro del conflicto.

Características contemporáneas de las operaciones en la ZG

Asociado al punto anterior, existe un sinnúmero de formas de empleo que aun cuando su aplicación es propia del conflicto armado, también han sido y seguirán siendo utilizadas inicialmente bajo el umbral del conflicto. Dentro de ellas se encuentran los enfoques híbrido, asimétrico, no convencional e irrestricto del conflicto. Es importante hacer hincapié en una clasificación como enfoques, ya que el solo hecho de incluir la palabra "guerra" al concepto, implica que ya se cruzó el umbral de conflicto.

La Dra. Mary Bell,[28] académica de la Academia de Guerra Avanzada Conjunta de EE.UU. (JAWS),[29] establece tres características comunes de las operaciones en la ZG: primero, que al ser difíciles de clasificar, conceptualizar, planificar y contrarrestar afectan directamente a la seguridad nacional; segundo, son complejas para analizar y determinar el cálculo de riesgos asociados; y tercero, poseen una naturaleza inherentemente híbrida.

En este sentido, una estrategia híbrida es la planificación multidimensional e integrada de diferentes instrumentos de poder (diplomático, de información, militar, económico, etc.) que emplea un actor internacional para enfrentar al adversario directamente o a través de actores manipulados con fines coercitivos. La guerra híbrida, en contraposición, por una mera cuestión semántica, se encuentra en el espacio del espectro que ocupa tradicionalmente la guerra o el conflicto armado, más allá del *casus belli*. Por otra parte, el conflicto híbrido se define como *"una forma de interacción donde se desarrollan acciones que se sitúan tanto en el ámbito convencional como en lo asimétrico"*.[30] Más aún, a esta forma de interacción se le han dado otros nombres como: conflictos de 4ª generación, conflictos de tres bloques o conflictos no lineales, entre otros, que no han hecho más que complicar su estudio y comprensión. Por tanto, se puede afirmar que la concepción híbrida del conflicto obedece a la naturaleza de este y la

26 SINGER, P.W. y EMERSON, T. LikeWar: The Weaponisation of Social Media. New York: Houghton Mifflin Harcourt, Kindle version, 2019, p. 18.

27 NYE, Joseph S. The Information Revolution and Soft Power Harvard Library, 2014, http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:11738398 (consultado 10 de agosto 2022).

28 BELL, Mary (08-13 de octubre de 2022). Operaciones en la ZG [texto de apoyo para plenario]. Seminario de la Universidad Nacional de Defensa de EEUU: "Orden Internacional basado en reglas: Que está en juego en el Indo-pacífico y más allá", Sídney, Australia.

29 https://jfsc.ndu.edu/Academics/Joint-Advanced-Warfighting-School-JAWS/.

30 ARTEAGA, Mario. "El conflicto híbrido: una contribución para la incertidumbre", CEEAG: El conflicto híbrido y sus efectos en la conducción operacional y táctica, 2020, p. 20.

forma en que se emplean distintos medios y elementos del Estado, ya sea convencionales, no convencionales, irregulares y/o asimétricos y de todo orden, siendo transversal al espectro total del conflicto, como se muestra en la figura Nº 3.

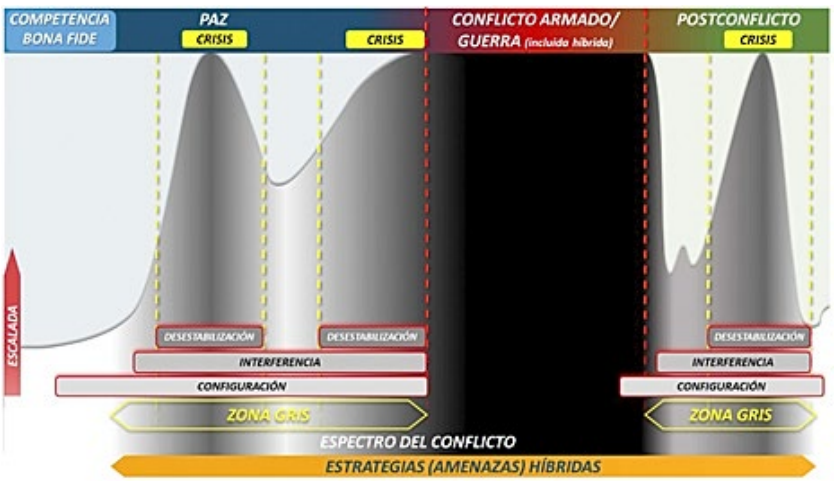


Figura Nº 3: La ZG en relación con la guerra híbrida.

Fuente: Luis Hernández-García, La ZG: una aproximación conceptual desde las FAs.

En relación al enfoque asimétrico del conflicto, una forma de comprender mejor sus implicancias en las operaciones en la ZG, es abordarlo desde la visión estratégica de Arthur Lykke,[31] quien establece que toda estrategia se compone de fines, modos, medios y riesgos. En este sentido, cuando un Estado u organización enfrenta a un oponente mucho más poderoso, se genera una asimetría en los "medios", por lo tanto, para alcanzar sus "fines" o proteger sus intereses debe emplear sus medios asimétricamente inferiores, con una asimetría en los "modos", trayendo consigo el "riesgo" de escalar el conflicto. En consecuencia, se entra al plano de emplear elementos no convencionales, irregulares, insurgentes, de guerrilla, o cualquier otro, incluso algunos que se encuentren en el marco de la criminalidad, posicionando a este conflicto en una clasificación híbrida. En tal sentido, mientras dicho enfrentamiento se encuentre bajo el umbral de la guerra, se dice que se operará en la ZG del conflicto.

Asimismo, desde un enfoque irregular del empleo de los medios, resulta interesante considerar la reciente modificación que EE.UU. ha efectuado a la definición de guerra irregular para ajustarla a las nuevas realidades del empleo de los medios en la ZG. En este sentido, Carolyne Davison, profesora del College of International Security Affairs (CISA) de EE.UU., plantea dos elementos a saber: el primero es la eliminación de la palabra "violenta" de la definición de conflicto irregular en la doctrina conjunta de EE.UU.: *"una violenta lucha entre actores estatales o no estatales para influir*

31 YARGER, Richard. Toward a theory of strategy: Art Lykke and the U.S. Army War College strategy model, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2012, https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep12116.6.pdf.

en las poblaciones y afectar la legitimidad".[32] Con la eliminación de esta palabra se pretende, por una parte, dejar de circunscribir la irregularidad del empleo de los medios a la guerra y, al mismo tiempo, incluir en los medios y modos irregulares todo tipo de estrategia no violenta. Asociado con lo anterior y como segundo punto, se expande el concepto de irregular en su inevitable e inherente uso al denominado "espacio intermedio" (*Space In-between*), que es otro de los sinónimos para referirse a la ZG, lo que refuerza el argumento anterior que expuso el carácter híbrido de la ZG, siendo la concepción irregular parte de ello.

Finalmente, es pertinente resaltar que, hasta ahora, el enfoque del presente análisis se ha desarrollado completamente desde la doctrina y forma de operar de Occidente, principalmente EE.UU., la OTAN y de quienes comparten su cultura estratégica. En ese sentido vale preguntarse: ¿cuál es el enfoque de las otras potencias que se encuentran en competencia? En este orden de ideas, tanto China con su teoría de la guerra irrestricta y su enfoque estratégico maoista-confusiano, como Rusia, con su concepción doctrinaria de guerra moderna y la doctrina Gerasimov,[33] no se cuestionan el empleo de la fuerza en la ZG o la utilización de estrategias híbridas e incluso fuera de lo que occidente establece como éticamente correcto y justo. En la concepción estratégica de estas dos potencias, como en la de actores alineados fuera de Occidente, el conflicto moderno se ve como un escenario en el cual todo es válido para alcanzar los objetivos o proteger los intereses nacionales. Más aún, la postura revisionista del actual orden internacional no se limita por las actuales reglas del juego en lo político, legal e incluso moral, imperando el "todo vale" y el consecuente retorno al realismo clásico en la postura occidental o a la modificación de las estructuras de empleo de la fuerza en el espacio intermedio o ZG.

Reflexiones finales

Para concluir y como fue expresado hace algunos años por Rupert Smith,[34] la utilidad de la fuerza en los nuevos escenarios de conflicto se da en relación a la capacidad que posee esta misma (entrenamiento, organización, equipamiento, etc.) para el cumplimiento de las tareas que se le asignan. En este sentido, si el propósito político por el cual la fuerza se emplea es ambiguo o si la amenaza no solo es estatal, sino que asimétrica y/o híbrida y, más aún, en el contexto de la ZG, se requiere reconfigurar la forma en que la fuerza debe ser empleada y evaluar la real utilidad de esta, asumiendo que todo nuevo escenario va a ser distinto. En consecuencia, cobra importancia el concepto de polivalencia de la fuerza, pero también una clara definición política de los fines de la fuerza como herramienta del Estado, ya que condiciona su real utilidad.

Desde este punto de vista y en el nivel de las operaciones militares, las capacidades estratégicas de las fuerzas armadas chilenas se han puesto a prueba en los últimos años. Los constantes despliegues operacionales en operaciones de

32 DAVIDSON, Caroline (08-13 de octubre de 2022). The Space In-Between: Irregular Warfare in Great Power Competition [Plenario], Seminario de la Universidad Nacional de Defensa de EEUU: Orden Internacional basado en reglas: Que está en juego en el Indo-pacífico y más allá, Sídney, Australia.

33 SHEAR, David y COOPER, Zack. China´s Strategically Irregular Approach: The Art of the Grey Zone, Irregular Warfare Podcast, 27 de Agosto de 2021, podcast, 0h56m https://mwi.usma.edu/chinas-strategically-irregular-approach-the-art-of-the-gray-zone/ (consultado 22AGO2022).

34 SMITH, Rupert. The utility of force. Ed. Vintage Books New York, 2008.

paz, como también al interior del país como consecuencia de numerosos desastres naturales y situaciones complejas que el Estado ha debido enfrentar, han implicado una constante actualización doctrinaria conforme a los nuevos escenarios y amenazas, la que todavía requiere profundización por lo descrito en este trabajo. En este sentido, aun cuando el financiamiento de la defensa constituye un imperativo en la mantención y desarrollo de capacidades. Para el Ejército particularmente, existe un desafío mucho más grande y de características permanentes, que es la constante actualización de su doctrina con una mirada prospectiva en estas materias y principalmente la formación, capacitación y entrenamiento de su activo más valioso, su personal.

En este orden de ideas, la cultura estratégica chilena asume la realidad del conflicto y privilegia su solución mediante el respeto a la normativa internacional con un enfoque estatal y holístico. Esta afirmación es refrendada por la política de defensa nacional cuando cita a la política exterior, que expresa: "*la paz y seguridad internacional no se alcanzan mediante la pura ausencia del conflicto armado, sino con una acción colectiva basada en un enfoque preventivo*".[35] De la misma forma, se ratifica cuando establece el entorno para la defensa de Chile y las amenazas a nivel global, al mencionar que *"Debido al tamaño relativo de nuestro país en cuanto a población, territorio y economía, que representa una importante condicionante geopolítica, nuestra aproximación a la seguridad mundial se basa en el multilateralismo y en la promoción de un orden basado en acuerdos y convenciones internacionales ampliamente aceptadas"*.[36] Sin embargo, es preciso analizar las afirmaciones de nuestra política de defensa, contrastándolas con el discurso y evaluando si este se condice con la toma de decisiones y los hechos, con el fin de establecer si nuestra cultura estratégica es lo suficientemente disuasiva frente a las potenciales acciones que se pueden desarrollar en la ZG.

Es así como en el contexto de este trabajo, al menos debemos preguntarnos, en un análisis externo, respecto a la creciente influencia de grandes potencias orientales en Sudamérica y particularmente en nuestro país. De la misma forma, pero con una mirada interna, analizar profundamente los últimos estados de excepción constitucional ocurridos en el país: ¿son parte de una estrategia en la ZG?, ¿qué hacer si los actores no actúan basados en los acuerdos y convenciones internacionalmente aceptados?, ¿cómo debiésemos abordar un problema de esta naturaleza? y más aún si consideramos a Chile como un pequeño país al fin del mundo, con su población, territorio y economía de tamaño relativo ¿Podríamos caer en la ZG de la competencia entre grandes potencias en un mundo multipolar?

Con todo, la intención de este trabajo no es dar respuesta a estas interrogantes. Ante la complejidad del concepto, se ha pretendido describir y clarificar sus implicancias para dar pie a un estudio más profundo que permita entender cómo la fuerza debe y puede ser empleada en este contexto, ya que sin duda alguna es un desafío y un escenario que probablemente se deberá enfrentar en el futuro cercano, esperando que no estemos en él sin habernos dado cuenta.

35 Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *op. cit.*, p. 5.
36 *Ibídem*, p. 17.

Bibliografía

Academia de Guerra (ACAGUE). Nuevas formas de empleo de la fuerza militar, Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (CEEAG), marzo 2022.

ARTEAGA, Mario. "El conflicto híbrido: Una contribución para la incertidumbre", Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (CEEAG): *El conflicto híbrido y sus efectos en la conducción operacional y táctica,* 2020.

ARTEAGA, Mario. "El desarrollo tecnológico y sus implicancias en la seguridad del Estado", Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile (CESIM), *Revista Escenarios Actuales,* año 26, Nº 2, julio, 2021, Pag 102.

BELL, Mary (08-13 de octubre de 2022). Operaciones en la ZG [texto de apoyo para plenario], seminario de la Universidad Nacional de Defensa de EE.UU.: Orden internacional basado en reglas: que está en juego en el Indo-pacífico y más allá, Sídney, Australia.

CLARK, Bryan; GUNZINGER, Mark; JOHNSON, David & SLOMAN, Jesse. *Force planning for the era of great power competition,* Center for Strategic and Budgetary Assessments, EE.UU., 2017.

DAVIDSON, Caroline. (08-13 de octubre de 2022): The Space In-Between: Irregular Warfare in Great Power Competition [plenario], seminario de la Universidad Nacional de Defensa de EE.UU.: Orden internacional basado en reglas: que está en juego en el Indo-pacífico y más allá, Sídney, Australia.

Ejército de Chile. *DD-10001 Doctrina: La Fuerza Terrestre*, Comando de Educación y Doctrina, Santiago, 2019.

FOJÓN L., Enrique. La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: "disuasión integrada" una opción estratégica o "buzzword". Documento de Opinión IEEE 44/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO44_2022_ENRFOJ_Estrategia.pdf (consultado 22 agosto 2022).

HERNÁNDEZ-GARCÍA, Luis. La ZG: una aproximación conceptual desde las FAs, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 7 de abril de 2022.

KAPUSTA, Philip. The Gray Zone, United States Special Operations Command (USSOCOM) white paper (MacDill AFB, FL: USSOCOM, september 9, 2015), p. 2, disponible en https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf.

LIND, William S. y THIELE, Gregory A. *4Th Generation Warfare Handbook,* Ed. Castalia House Kouvola, Finlandia, 2015.

MAZARR, Michael J. *Mastering the Gray Zone: Understanding a changing era of conflict*: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2015.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Política de Defensa Nacional, Diario Oficial de la República de Chile Nº 42.964 del 28 de mayo del 2021.

MOD de EE.UU. White paper: The Gray Zone, Comando de Operaciones Especiales, 2015, disponible en: https://publicintelligence.net/ussocom-gray-zones/ (consultado 22 agosto 2022).

OTAN. Allied Joint Doctrine for Land Operations, Allied Joint Publication-3.2 (AJP-3.2), Edition B, Version 1, febrero del 2022. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.

uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1085158/20220207-AJP3-2_EDB_Land_Ops.pdf (consultado 5 agosto 2022).

NYE, Joseph S. The Information revolution and Soft Power Harvard Library, 2014, disponible en http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:11738398 (consultado 10 agosto 2022).

RATIU, Aurelian. *Comprehensive Approach in the Full Spectrum of Conflict*. International conference Knowledge-based Organization. 24. 185-191. 10.1515/kbo-2018-0027, 2018.

SHEAR, David & COOPER, Zack. China´s Strategically Irregular Approach: The Art of the Grey Zone, Irregular Warfare Podcast, 27 de agosto de 2021, podcast, 0h56m https://mwi.usma.edu/chinas-strategically-irregular-approach-the-art-of-the-gray-zone/ (consultado 22 agosto 2022).

SINGER, P.W. & EMERSON, T. *LikeWar: The Weaponisation of Social Media,* New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2019.

SMITH, Rupert. *The utility of force*. Ed. Vintage Books New York, 2008.

SUSSKIND, Jamie. *Future Politics: Living Together in a world transformed by tech,* (New Jersey: John Wiley & Sons, 2019).

VAN CREVELD, Martin. *La Transformación de la Guerra*, Ed. Platiné, Buenos Aires, 2007.

WIRTZ, James J. *Life in the "Gray Zone": Observations for contemporary strategists*, Defense & Security Analysis, 33:2, 106-114, DOI:180/14751789.2017.1310702, 2017.

YARGER, Richard H. Toward a theory of strategy: Art Lykke and the U.S. Army War College strategy model, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2012, https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep12116.6.pdf (consultado 20 agosto 2022).

YOSHIZAKI, Tomonori. Strategic Management of Defense Capabilities, Instituto Nacional de Estudios de Defensa de Japon 2012, disponible en http://www.nids.mod.go.jp/english/event/symposium/pdf/2012/E-Intro.pdf (consultado 23 de julio 2022).

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 123-141
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

El nuevo concepto estratégico de la OTAN. Algunas reflexiones

Teniente Coronel Rodrigo Laguna de la Maza[1]

Resumen

"El nuevo concepto estratégico de la OTAN 2022", aprobado por los líderes de los países que la conforman durante la Cumbre de Madrid 2022, es el documento matriz que difunde los valores y propósitos que rigen a la organización, dando marco a las decisiones estratégicas y programas de desarrollo de la alianza. A lo largo de la existencia de la OTAN, se han publicado ocho conceptos estratégicos, los que han sido elaborados de acuerdo con las características del entorno estratégico vigente y respecto de las amenazas contrarias a los intereses de los Estados miembros. El propósito de este artículo es dar a conocer la evolución de los conceptos estratégicos, focalizándose posteriormente en los orígenes, alcances e implicancias de la nueva edición.

Abstract

The new NATO Strategic Concept 2022, approved by the countries' leaders who participated in the Madrid Summit 2022, it corresponds to the matrix document which states values and purposes that help to regulate the organization, frame strategic decisions, and develop guideline programs for the Alliance. Throughout NATO's existence, eight Strategic Concepts have been published, which have been created under the characteristics of the current strategic environment and threats contraries to the interests of the member countries. The purpose of this article is to present the progress of the Strategic Concepts, focusing on the origins, scope, and outcomes of the new edition.

Palabras clave
Amenazas emergentes
Competidores estratégicos
Entorno de seguridad
Federación de Rusia
Tecnologías disruptivas.

Keywords
Disruptive technologies
Emerging threats
Security environment
Strategic competitors
Russian Federation.

1 Oficial de Ejército, especialista de Estado Mayor, profesor militar de academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y Táctica y Operaciones. Licenciado y Magíster en Ciencias Militares, otorgados por la Academia de Guerra (ACAGUE) del Ejército. Ingeniero civil industrial de la Universidad de Aconcagua y MBA en Administración y Dirección de empresas de la Escuela de Negocios Internacional de Barcelona, España. Actualmente se desempeña como oficial de enlace del Ejército de Chile en el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra de España.

Introducción

Periódicamente, los jefes de Estado y de gobierno que representan a los países que integran la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se reúnen oficialmente en cumbres, con la finalidad de analizar el entorno presente y futuro en los ámbitos de la seguridad y defensa colectiva, así como los riesgos y amenazas que puedan afectar los intereses de los Estados que la conforman. Es en esta instancia donde las autoridades presentes establecen las orientaciones políticas y militares que deberá seguir la organización en los siguientes años.

Durante la Cumbre de Bruselas, realizada en junio de 2021, los líderes participantes firmaron un acuerdo en el que invitaban al *"Secretario General a dirigir el proceso para desarrollar el próximo Concepto Estratégico (CE)"*,[2] el que sería *"refrendado por los Líderes de la OTAN en la próxima Cumbre"*,[3] a raíz de los radicales cambios acontecidos en el entorno de seguridad internacional y en respuesta a lo establecido en la agenda OTAN 2030 "Unidos para una nueva era".[4] Es así como se pactó efectuar una próxima reunión al término del primer semestre del año en España.

Un año más tarde, los días 28 y 30 de junio de 2022 se llevó a cabo en Madrid una de las cumbres más trascendentales en la historia de la organización –de acuerdo con las declaraciones de los líderes asistentes–, a la que concurrieron cerca de 5.000 invitados y más de 40 delegaciones provenientes de distintos países.[5]

Luego de presentar y debatir los contenidos en numerosas sesiones, fue aprobado el nuevo CE de la OTAN 2022, considerado por la misma organización como la publicación de mayor relevancia para su funcionamiento, solo superada por el Tratado de Washington de 1949 que dio vida al organismo internacional.[6]

De acuerdo con los alcances planteados por la comisión redactora, este nuevo concepto tendrá por finalidad actualizar para los próximos 10 años los principios y propósitos que rigen a la alianza, entregando una proyección del entorno de seguridad y defensa a nivel global y regional, especialmente en aquellos espacios geográficos en que puedan verse afectados, directa o indirectamente, los objetivos nacionales de los Estados miembros. Del mismo modo, establece las amenazas y retos para la seguridad de la alianza, entregando directrices políticas y militares para el nuevo entorno estratégico.

La evolución de los conceptos estratégicos de la OTAN

Desde la creación de la OTAN, hace 70 años, se han publicado ocho CE enmarcados en dos períodos históricos, dentro de los cuales, y en razón a las

2 NATO. "Brussels Summit Communiqué". Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm. Ingreso el 10 agosto 2022.

3 *Ibídem*.

4 Revista de Estudios en Seguridad Internacional. "Agenda OTAN 2030 y Concepto Estratégico 2022". Disponible en: https://seguridadinternacional.es/resi/html/agenda-otan-2030-y-concepto-estrategico-2022/#:~:text=La%20Agenda%20OTAN%202030%20naci%C3%B3%20precisamente%20de%20un,los%20que%20se%20enfrentar%C3%A1%20en%20la%20pr%C3%B3xima%20d%C3%A9cada. Ingreso el 15 agosto 2022.

5 Ejército de Tierra de España. Boletín informativo N° 309: una cumbre de altura. Madrid, España, www.ejercito.defensa.gob.es, 2022, p. 4.

6 NATO. The North Atlantic Treaty. Washington DC, US, 1949.

características de las amenazas, se ha producido la mutación del enfoque estratégico: la Guerra Fría y la Postguerra Fría.[7] Si bien, cada concepto es subsecuente a su predecesor, lo que conlleva a la existencia de un vínculo de continuidad y elementos comunes en sus contenidos, los promulgados durante la Guerra Fría difieren a los emanados en el período posterior, debido a que para este último fue necesario reorientar los objetivos de la alianza ante la supresión –momentánea como más adelante se analizará– de las amenazas provenientes del denominado Flanco Este.

Durante el período de la Guerra Fría, circunscrito entre 1949 y 1991, la estrategia de la OTAN se caracterizó por asumir que los actores de la comunidad internacional basaban sus relaciones en el realismo,[8] por lo que sus esfuerzos fueron conducentes a desarrollar capacidades militares –esencialmente defensivas– para la interoperabilidad conjunta y combinada, a través de la conformación de organizaciones de tarea con medios provenientes especialmente de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y de países del continente europeo, con la intención de emplearse eficientemente ante un eventual ataque soviético. A pesar de que existía la creencia de un futuro conflicto y, tal como la historia lo demuestra, prevaleció el diálogo y la distensión en aquellos momentos que se vieron incrementadas las tensiones, principalmente por el temor al desencadenamiento de una guerra nuclear, siendo un buen ejemplo la Crisis de los Misiles de Cuba en octubre de 1962.[9] En cuanto a la cantidad de Estados miembros en este período, la alianza partió con los doce firmantes del Tratado de Washington de 1949[10] y ya en 1991 se habían incorporado otros cuatro países.[11] En este período –derivado del clima de competencia existente entre la OTAN y la Unión Soviética– fueron publicados cuatro CE secretos con un horizonte de validez de diez años aproximadamente cada uno de estos, los que fueron acompañados de planes militares.[12]

Posteriormente, con el inicio del período Postguerra Fría –que abarca desde la disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991 hasta nuestros días– el quinto[13] y sexto[14] CE adoptaron un enfoque más genérico e idealista,[15] prevaleciendo los principios de confianza, cooperación

7 Nato Review. "El concepto estratégico de Madrid y el futuro de la OTAN". Disponible en: https://www.nato.int/docu/review/es/articles/2022/06/02/el-concepto-estrategico-de-madrid-y-el-futuro-de-la-otan/. Ingreso el 03 agosto 2022.

8 De acuerdo con la segunda premisa del modelo realista elaborado por Hans J. Morgenthau, los Estados coexisten en un ambiente de conflictividad permanente y *"la política internacional es una lucha por el poder"*. Morgenthau afirmaba que la lucha y el conflicto es inherente a todo acto político dentro o fuera del marco de las relaciones internacionales. Fuente: BARBE, Esther. El papel del realismo en las relaciones internacionales. Madrid, España, Revista de Estudios Políticos, Edición Julio – Septiembre, 1987, p. 155.

9 National Geographic. "La crisis de los misiles". Disponible en: https://historia.nationalgeographic.com.es/foto-del-dia/crisis-misiles_17425. Ingreso el 02 agosto 2022.

10 NATO (1949), *op. cit.*

11 NATO. "NATO member countries". Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/nato_countries.htm. Ingreso el 10 agosto 2022.

12 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 70 años de evolución estratégica en la OTAN. Madrid, España, Imprenta Ministerio de Defensa, 2019, p. 5.

13 Quinto Concepto Estratégico, aprobado en la Cumbre de Roma de 1991. Fuente: *Ibídem*, p. 17.

14 Sexto Concepto Estratégico, aprobado en la Cumbre de Washington de 1999. Fuente: *Ibídem*, p. 20.

15 Según la PhD García Picazo, idealismo es *"el concepto para designar a quienes no eran favorables al uso de la fuerza y de otras medidas expeditivas en la resolución de los problemas internacionales"*. Fuente: GARCÍA, Paloma. Teoría breve de relaciones internacionales, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2006, p. 64.

y seguridad por sobre los anteriormente predominantes de competencia y disuasión. Destaca, que el CE de 1991 asumía que en Europa Central *"el riesgo de un ataque sorpresa se ha reducido sustancialmente"*.[16]

Con los atentados terroristas perpetrados en el territorio de EE.UU. el 11 de septiembre de 2001, –por primera vez– el Consejo del Atlántico Norte convocaría el artículo 5° del Tratado del Atlántico Norte,[17] "*considerando que Estados Unidos había sido atacado y, por lo tanto, toda la OTAN lo había sido*".[18]

Con el surgimiento de este tipo de amenaza asimétrica y como resultado de la cumbre de Praga de noviembre de 2002, la organización tomó la decisión de convertirse en un instrumento efectivo de autoridad y de proyección militar de alcance global.[19] Esta nueva actitud desencadenó en los siguientes años un drástico cambio de énfasis en el empleo de sus capacidades militares, trasladando sus principales esfuerzos y recursos en pos de la lucha contra movimientos terroristas y para evitar la propagación de armas de destrucción masiva, llegando incluso a desplegar fuerzas en Afganistán, es decir, fuera de la zona Euroatlántica.

CONCEPTO	FECHA	INFLUENCIAS / OBJETIVOS
1º	6 enero 1950	Creación de la OTAN Disuasión de agresiones existentes en la periferia
2º	3 diciembre 1952	Guerra de Corea Mejora de la capacidad de respuesta de sus Fuerzas Armadas
3º	23 mayo 1957	Represalias masivas nucleares Asegurar una capacidad de contraofensiva nuclear instantánea
4º	16 enero 1968	Destrucción mutua asegurada Respuesta flexible con medidas diplomáticas, políticas y económicas
5º	8 noviembre 1991	Fin de la Guerra Fría Incertidumbre ante un entorno estratégico transformado
6º	24 abril 1999	Guerra de los Balcanes Mejora de crisis y "partnerships' con vecinos y aliados
7º	17 mayo 2010	11-S y terrorismo Entorno de seguridad impredecible y desplazamiento del centro de gravedad de la seguridad continental hacia la periferia

Figura Nº 1: "los Conceptos estratégicos de la OTAN anteriores a los de 2022".

Fuente: "Conceptos estratégicos de la OTAN: los predecesores de Madrid 2022".[20]

16 NATO "NATO - Official text: The Alliance's New Strategic Concept (1991)". Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm. Ingreso el 23 agosto 2022.

17 El artículo 5° señala que un ataque armado contra uno o más de Estados miembros será considerado como un ataque contra todos ellos, asistiendo el derecho a la legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51° de la Carta de la ONU, pudiéndose incluso hacer *"empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte"*. Fuente: NATO (1949), *op. cit.*

18 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). (2019), *op. cit.*, p. 23.

19 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). La OTAN y el "Flanco Sur". Balance y perspectivas de futuro a la luz de la Cumbre de Madrid 2022. Madrid, España, Imprenta Ministerio de Defensa, 2022, p. 11.

20 Universidad de Navarra. "Conceptos estratégicos de la OTAN: los predecesores de Madrid 2022". Disponible en: https://www.unav.edu/web/global-affairs/conceptos-estrategicos-de-la-otan-los-predecesores-de-madrid-2022. Ingreso el 05 agosto 2022.

Teniendo como marco los eventos anteriormente señalados, se desarrolla la Cumbre de Lisboa de 2010, instancia en la que se expuso y aprobó el séptimo CE bajo el título *Compromiso activo, defensa moderna*. La nueva edición recogía las experiencias políticas y militares obtenidas durante el primer decenio del siglo XXI, por lo que asignó una importancia significativa –como no lo había hecho anteriormente– a la prevención y gestión de crisis, y a las operaciones de estabilización y reconstrucción.[21]

Debido a la prevalencia de *"una zona Euroatlántica en paz y una Rusia convertida en* partner,[22] *se estimaba poco probable un ataque convencional contra el territorio de la OTAN"*,[23] lo que resultó en una desvalorización del Flanco Este, promoviéndose, al mismo tiempo, el fortalecimiento de los vínculos con socios y aliados de la comunidad internacional.[24]

En suma, desde el inicio del período de la Postguerra Fría y hasta la realización de la Cumbre de la OTAN Madrid 2022, fueron promulgados tres CE de acceso público, con la intención de transparentar los objetivos de la alianza ante todos los Estados, los que complementariamente han sido acompañados de directivas militares. En relación con la incorporación de nuevos miembros, durante el período en mención se sumaron catorce países, por lo que treinta Estados forman parte de la organización en el presente.[25]

Un entorno de seguridad cada vez más impredecible

Los doce años posteriores a la realización de la Cumbre de Lisboa de 2010, donde el entorno estratégico mutó radicalmente por sucesos como la campaña de Libia el 2011, la anexión rusa de Crimea el 2014, la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE) y el repliegue de la misión de Afganistán, ambos sucesos el 2021, llevaron a los líderes de la OTAN a determinar que el CE 2010 debía ser reemplazado por uno que hiciese frente al nuevo orden mundial.[26]

Por otra parte, estas intenciones de cambio se encontraban correctamente alineadas con lo establecido en la Agenda OTAN 2030, aprobada en la Cumbre de Bruselas 2021, documento que fijó las acciones conducentes a actualizar la estructura y rol de la alianza ante la creciente competencia estratégica,[27] *"en un entorno de seguridad cada vez más impredecible con amenazas tan serias como la agresión de Rusia contra Ucrania, el terrorismo, los ataques cibernéticos, las tecnologías disruptivas, el cambio*

21 NATO. Strategic Concept. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN, 2010, p. 6.

22 De acuerdo con el diccionario online de Cambridge, "partner" es: compañero, quien realiza una actividad particular con otra persona. Disponible en: https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles-espanol/partner. Ingreso el 08 agosto 2022.

23 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Cuadernos de Estrategia 211: el futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid 2022. Madrid, España, Imprenta Ministerio de Defensa, 2022, p. 38.

24 AGUILERA, Ana. El próximo concepto estratégico de la OTAN: una oportunidad para España. Madrid, España, Revista Ejército N° 974, Ed. junio 2022, p. 19.

25 NATO. "NATO member countries". *op. cit.*

26 Real Instituto Elcano. "La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid". Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/12/ari106-2021-arteaga-simon-otan-se-actualiza-concepto-estrategico-madrid.pdf. Ingreso el 15 agosto 2022.

27 Competencia estratégica, según las estrategias de Seguridad Nacional (2017) y de Defensa Nacional (2018) de Estados Unidos, se encuentra en un punto intermedio entre el conflicto y la cooperación, y presupone la presencia de ambos elementos. Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). (2022b), *op. cit.*, p. 49.

climático y los desafíos de Rusia y China al orden internacional".[28]

Es en este mismo período y como respuesta a la conquista de Crimea por fuerzas rusas, que la OTAN inicia un gradual despliegue de medios militares en el Flanco Este, como parte de la operación multinacional Presencia Reforzada Avanzada.[29] Esta operación conjunto combinada ha tenido como finalidad *"evitar que la inestabilidad generada por los últimos conflictos se extienda a los países aliados del Este de Europa",* a través del control del espacio aéreo en Lituania y Bulgaria, y la disuasión que proporcionan cuatro fuerzas de tarea en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia.[30]

Figura N° 2: "Países participantes en la operación multinacional Presencia Reforzada Avanzada"

Fuente: "NATO's Enhanced Forward Presence (EFP)".[31]

Ante el incremento del potencial militar en países limítrofes de la Federación de Rusia (FR), el presidente Putin emitió en múltiples oportunidades enérgicas declaraciones en contra de la OTAN, acusándola de tener como propósito encubierto expandir su área de influencia en Europa Oriental, llegando incluso a amenazar con una respuesta militar a través del empleo de misiles hipersónicos y el modernizado material bélico, ante cualquier medida hostil que ejerciera la alianza contra la seguridad de su país.[32]

28 ROMERO, Carmen. Agenda OTAN 2030 y Concepto Estratégico 2022. Madrid, España, Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, N° 1, 2022, p. 114.

29 Estado Mayor de la Defensa de España. "NATO'S Enhanced Forward Presence (EFP)". Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/en/operaciones/operaciones-en-el-exterior/31-eFP_Letonia/#:~:text=NATO%27s%20Enhanced%20Forward%20Presence%20%28eFP%29%20NATO%20has%20enhanced,United%20States%20respectively%2C%20are%20multinational%2C%20and%20combat-ready%2C%20. Ingreso el 15 agosto 2022.

30 *Ibídem*.

31 Estado Mayor de la Defensa de España. "NATO'S Enhanced Forward Presence (EFP)". *op. cit.*

32 El País. "Putin amenaza con una respuesta militar 'dura' a cualquier 'medida hostil' de la OTAN". Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-12-21/putin-amenaza-con-una-respuesta-militar-dura-a-cualquier-medida-hostil-de-la-otan.html. Ingreso el 18 agosto 2022.

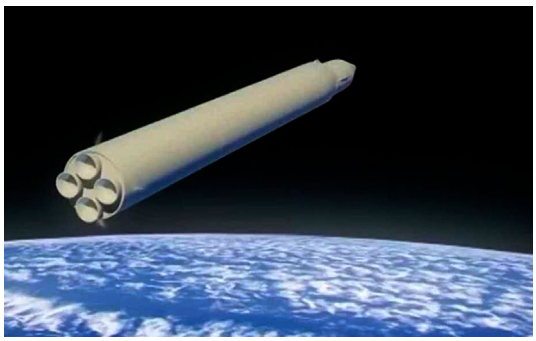


Figura Nº 3: "Misil hipersónico intercontinental Avangard".

Fuente: El Español.[33]

En el contexto de estas fricciones, y a pesar de intervenciones emprendidas por distintos líderes internacionales –como el presidente Emmanuel Macron– para evitar la escalada de la crisis,[34] se produce el evento que no dejaría espacio a la duda sobre si debía o no modificarse la principal amenaza para la seguridad de los aliados y la estabilidad en la zona euroatlántica: la operación militar de la Federación de Rusia (FR) para la conquista del Donbás en febrero de 2022.

En medio de la conmoción internacional generada por la decisión tomada por el líder ruso de emplear la fuerza contra la integridad territorial de un Estado soberano, el secretario general de la alianza, Jens Stoltenberg, convoca a una cumbre extraordinaria en Bruselas,[35] donde además de decidirse incrementar la cantidad y severidad de las sanciones que venían aplicándose contra el régimen de Putin, las intervenciones de los líderes asistentes dejaban de manifiesto que después de 30 años emergía como un némesis[36] la FR.

Concepto Estratégico de la OTAN 2022

Si bien, la OTAN no posee un método predefinido para redactar los CE, el secretario general de la organización, siendo el encargado de liderar los procesos internos, decidió aplicar los mismos pasos utilizados en la elaboración de la agenda OTAN 2030.[37] Esencialmente, organizó y presidió una serie de seminarios con representantes de los Estados miembros más actores relevantes en el ámbito de la seguridad y defensa –pertenecientes a organismos internacionales y al mundo académico–, denominados "Hacia el CE de la OTAN", instancias en las que se debatió sobre los elementos que se consideraron fundamentales en la nueva edición.[38]

Tal como fue convenido en la reunión de Bruselas el 2021, como parte de la Cumbre de Madrid 2022 se presentaron y examinaron los contenidos por parte del pleno durante sesiones dedicadas para dicho fin, mostrándose los líderes participantes conformes con los lineamientos contemplados en el texto, dándose así paso a la aprobación del nuevo CE de la OTAN 2022.

33 El Español "El temible trío de misiles hipersónicos con los que Putin puede ejecutar su 'ataque relámpago'". Disponible en: https://www.elespanol.com/omicrono/tecnologia/20220429/temible-misiles-hipersonicos-putin-ejecutar-ataque-relampago/668433187_0.html#:~:text=El%20misil%20Zirc%C3%B3n%20es%20otro%20de%20los%20grandes,su%20uso%20hipers%C3%B3nico%20e%20impulsado%20por%20combustible%20l%C3%ADquido. Ingreso el 15 agosto 2022.

34 El País. "Macron pide a Putin evitar la guerra: 'Los próximos días serán decisivos'". Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-02-07/macron-reclama-a-putin-una-respuesta-para-evitar-la-guerra.html. Ingreso el 18 agosto 2022.

35 Europapress. "Bruselas - La OTAN confirma una cumbre extraordinaria de líderes con Biden el 24 de marzo". Disponible en: https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-bruselas-otan-confirma-cumbre-extraordinaria-lideres-biden-24-marzo-20220315181230.html. Ingreso el 17 agosto 2022.

36 Según la Real Academia Española, némesis es un castigo fatal que restablece un orden anterior. Disponible en: https://dle.rae.es/n%C3%A9mesis. Ingreso el 17 agosto 2022.

37 Real Instituto Elcano. "La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid". *op. cit.*

38 Instituto Español de Estudios Estratégicos (2022b), *op. cit.*, p. 38.

La nueva edición comprende cuatro apartados: Prólogo, objetivo y principios; Entorno estratégico; Tareas esenciales de la OTAN; y Aseguramiento del éxito continuo de la alianza, los que a continuación se sintetizarán

Figura Nº 4: "Fotografía protocolar al inicio de la Cumbre de la OTAN 2022".

Fuente: "Pedro Sánchez participa en la Cumbre de la OTAN (primera jornada)".[39]

Prólogo

El prólogo del CE inicia señalando que actualmente se vive un *"momento crítico para la seguridad de la Alianza y la estabilidad internacional"*,[40] afirmación que posteriormente se justifica en el capítulo "Entorno estratégico". Por otra parte, reitera los elementos que dan sustento a la existencia de la organización: la protección de los ciudadanos, la defensa del territorio y salvaguardar la seguridad y democracia de los Estados miembros.

En el párrafo siguiente, hace referencia al conflicto internacional que representaría la principal consideración, tanto en el análisis de los riesgos y amenazas –escenario estratégico–, como en las tareas esenciales: *"La guerra de agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania ha destruido la paz y ha alterado gravemente nuestro entorno de seguridad"*.[41] Luego, incorpora otros elementos que constituyen *"un desafío para los intereses y los valores de la Alianza, como el terrorismo, la inestabilidad generalizada, la competencia estratégica y el incremento del autoritarismo"*.[42]

A diferencia de otros conceptos estratégicos, y desde el mismo prólogo, enfatiza un *"enfoque de 360°"*, lo que hace deducir que la alianza intervendrá

39 La Moncloa. "Pedro Sánchez participa en la Cumbre de la OTAN (primera jornada)". Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/en/operaciones/operaciones-en-el-exterior/31-eFP_Letonia/#:~:text=NATO%27s%20Enhanced%20Forward%20Presence%20%28eFP%29%20NATO%20has%20enhanced,United%20States%20respectively%2C%20are%20multinational%2C%20and%20combat-ready%2C%20. Ingreso el 15 agosto 2022.

40 NATO. Strategic Concept. Bruselas, Bélgica, sede central OTAN, 2022, p. 1.

41 *Ibídem*.

42 *Ibídem*.

ante cualquier evento que afecte sus intereses, sin importar el lugar o el dominio, empleando sus capacidades para derrotar a un adversario en lo terrestre, marítimo y aéreo, incorporado el ciberespacial y cognitivo, de manera transversal desde el campo de batalla hasta las zonas del interior de los beligerantes.[43] De este enfoque se desprenden las tres tareas esenciales de la organización: disuasión y defensa; prevención y gestión de crisis; seguridad cooperativa, destacando que la primera representa la columna vertebral de la defensa mutua expresada en el artículo 5° del tratado de Washington de 1949.

Esta introducción además hace mención de conceptos presentes en todos los CE como la capacidad nuclear para preservar la paz,[44] otros que comenzaron a emplearse en el CE 2010 como la resiliencia nacional y colectiva,[45] y nuevos como competidores estratégicos, el cambio climático, la seguridad humana y la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en todos sus cometidos.[46]

Finalmente, y como visión de la Alianza, se señala que los Estados miembros quieren *"vivir en un mundo en el que se respeten la soberanía, la integridad territorial, los derechos humanos y el derecho internacional, y en el que cada país pueda elegir su propio camino, sin agresiones, coacciones o subversión. Trabajamos con todos los que comparten estos objetivos. Nos mantenemos juntos, como aliados, para defender nuestra libertad y contribuir a un mundo más pacífico".*[47]

Objetivo y principios

Este apartado comienza señalando que el objetivo de la alianza y, a la vez, su mayor responsabilidad, es garantizar la *"defensa colectiva frente a todas las amenazas y desde todas las direcciones".* Además, reitera que su actitud estratégica es defensiva, al igual que en los anteriores CE.[48]

Continúa desarrollando los principios rectores de la organización,[49] donde, al contrastarlos con la edición 2010, se evidencia que no se produjeron cambios en los siguientes:

- El vínculo trasatlántico como elemento clave para la seguridad.
- Los valores comunes que comparten los Estados miembros, los que además son los pilares de la alianza: *"La libertad individual, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho".*
- La OTAN sigue siendo el foro transatlántico único y esencial para las consultas, coordinaciones y actuaciones en todos los asuntos relacionados con la seguridad individual y colectiva.
- El compromiso con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y el Tratado del Atlántico Norte.
- La obligación de ejercer una defensa mutua como lo consigna el Artículo 5° del Tratado de la Alianza.
- La complementariedad de las tres tareas esenciales: la disuasión y la defensa; la prevención y la gestión de crisis; y la seguridad cooperativa.

43 Estado Mayor de la Defensa de España. "Nota conceptual 'Operaciones multi-dominio". Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/CCDC/files/OPERACIONES_MULTI-DOMINIO.PDF. Ingreso el 09 agosto 2022.
44 NATO. (2010), *op. cit.*, p. 14.
45 *Ibídem*, p. 12.
46 NATO. (2022), *op. cit.* p. 3.
47 *Ibídem*, p. 2.
48 *Ibídem*, p. 3
49 *Ibídem*.

Por otra parte, se evidencia que fueron anexados nuevos principios superiores, todos ellos presentes en las agendas de los organismos internacionales de primer orden, como la ONU y UE:

- La integración del cambio climático, la seguridad humana y la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en todas las áreas de la alianza.
- La promoción de la buena gobernanza.[50]
- La igualdad de género como reflejo de los valores de la organización.

Algo destacable en el nuevo CE es que plantea que la capacidad de disuasión y defensa constituyen la columna vertebral para la defensa colectiva, a diferencia de la edición 2010, que solo mencionaba la disuasión. Se deduce que la intención de incorporar el concepto defensa tiene la finalidad de comunicar a todos los actores de la comunidad internacional que existe la decisión y voluntad de emplear las herramientas militares de la organización para el cumplimiento de su objetivo.

Entorno estratégico

En esta sección son descritos los riesgos y amenazas que atentan contra la seguridad colectiva de la alianza y, a la vez, se entregan los fundamentos del por qué son considerados contrarios a las normas y principios que propician un ambiente de paz y seguridad en el mundo y, particularmente, en la zona euroatlántica.

1. Federación de Rusia

La descripción del entorno parte señalando que como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania *"La zona Euroatlántica no está en paz"*,[51] aduciendo a que la FR ha socavado el orden internacional debido a su postura militar coercitiva, su retórica y su voluntad comprobada de usar la fuerza para lograr sus objetivos políticos, mediante la subversión, la agresión y la anexión de territorios. Es por lo anterior, que ante este nuevo escenario representa *"la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los aliados y la paz; y la estabilidad"*.[52] Sin embargo, y a pesar de los severos términos que se utilizan para referirse a la FR y a sus numerosas acciones hostiles, la organización deja abierta la alternativa de retomar el diálogo declarando, por una parte, que no pretende desencadenar un conflicto y, por otra, la alianza *"no supone ninguna amenaza para la Federación de Rusia"*.[53]

2. Terrorismo

Como reto de segundo orden para la OTAN fue establecido el terrorismo, señalando que *"se ha expresado como una amenaza asimétrica con implicaciones directas para la seguridad de los Aliados, la paz y la prosperidad internacional"*.[54] Estas organizaciones subversivas han ingresado a una nueva generación de asimetría, al mejorar sus vínculos con potencias autoritarias que le proveen soporte en múltiples áreas; al perfeccionar sus métodos políticos y militares para la consecución de sus objetivos; y ampliar sus tecnologías para incidir

50 De acuerdo con la Real Academia Española, "gobernanza" es la forma de gobernar, especialmente si es eficaz y adecuada a los fines que se persiguen. Disponible en: https://dle.rae.es/gobernanza. Ingreso el 26 agosto 2022.
51 NATO. (2022), *op. cit.*, p. 3.
52 *Ibídem*, p. 4.
53 *Ibídem*.
54 *Ibídem*.

en todos los dominios, produciendo efectos más catastróficos. Por lo indicado, se plantea que la lucha contra el terrorismo sigue siendo esencial para la defensa colectiva de la alianza, formando parte integral de su enfoque de disuasión y defensa de 360°.[55]

3. Competidores estratégicos

Si bien, el CE no declara explícitamente a los Estados que encuadra en esta categorización, al vincular la definición de estos actores autoritarios con otras afirmaciones vertidas en el texto, hace una clara alusión a la FR, la República Popular China (RPC) y otros regímenes dictatoriales como Irán, Siria y Corea del Norte.[56] Esta amenaza está renovando la tecnología de sus sistemas de armas convencionales y nucleares sin transparencia y cumplimento de las normas internacionales, encubriendo sus reales avances en el desarrollo de capacidades estratégicas. Agrega que intervienen en los procesos democráticos de la alianza y otros países mediante tácticas híbridas directas –o a través de terceros– que incluyen ciberataques, campañas de desinformación, instrumentalización de la inmigración y la coacción mediante el suministro de energía y otros recursos.

4. Inestabilidad en África y Medio Oriente

La inestabilidad político social presente en las regiones del Medio Oriente, Norte de África y el Sahel, afecta directamente la seguridad de la alianza. Gran parte de las actividades terroristas islámicas se han trasladado desde sus antiguos asentamientos hacia estas zonas, lo que ha tenido como consecuencia la germinación de numerosos conflictos internos y surgimiento de gobiernos autoritarios apoyados por movimientos terroristas.[57] El advenimiento de estas crisis, interconectadas en las áreas de seguridad, demografía, economía y política, se ve acrecentado por el cambio climático, el surgimiento de grupos terroristas, las emergencias alimentarias y sanitarias, y la intrusión de competidores estratégicos. En este contexto, y a diferencia de los CE anteriores, se comienza a hacer referencia al Flanco Sur de la OTAN, como resultado del aumento constante de los riesgos directos para la alianza provenientes de países del Norte de África y del Sahel.

5. Efectos de la inestabilidad generalizada

Como resultado de la inestabilidad en otras zonas geográficas –más allá de África y Medio Oriente–, se ha producido un incremento sostenido en la violencia sistemática hacia la población civil y sus bienes culturales, así como daños dolosos contra el medioambiente. Este flagelo desencadena el desplazamiento forzado de población, condición ideal para el desarrollo de actividades ilícitas como el tráfico de personas y la inmigración irregular, con nocivas *"consecuencias para las mujeres, los niños y los grupos minoritarios"*.[58]

6. República Popular China

Las acciones, alianzas visibles y no develadas, y retos impuestos por la República Popular China (RPC) en las relaciones entre los Estados, le ha valido

55 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). (2022a), *op. cit.*, p. 16.
56 NATO. (2022), *op. cit.*, p. 5.
57 AGUILERA, Ana. (2022), *op. cit.*, p. 20.
58 NATO. (2022), *op. cit.*, p. 4.

ingresar a la lista de actores autoritarios globales, porque –aduce la alianza– su "*ambiciones declaradas y políticas coercitivas desafían nuestros intereses, seguridad y valores*".[59] Además, deja de manifiesto su preocupación por las acciones que realiza para incrementar la amplitud de su zona de influencia, a través de la utilización de distintas herramientas políticas, económicas y militares, mientras que a la vez encubre su desarrollo armamentista, intrusiones en asuntos internos de los Estados y los fines que persigue. El CE declara además que la RPC no se encuentra sola en estas actividades hostiles, ya que con los años ha profundizado la asociación estratégica con el régimen de Vladimir Putin, apoyándose mutuamente para desequilibrar el orden internacional y atentar contra la seguridad, valores e intereses de la alianza. Al concluir la descripción –y al igual que con la FR–, la alianza expresa su apertura para generar compromisos mutuos y transparencia recíproca con la RPC.

7. Ciberespacio

Este nuevo dominio es *"objeto de disputa permanente"*,[60] por lo que las plataformas digitales de infraestructura crítica, servicios de gobierno, sistemas de inteligencia y organismos de seguridad y defensa son blancos permanentes de los ciberataques concertados por los competidores estratégicos.

8. Acceso al espacio

El libre uso del espacio con fines científicos y de seguridad podría verse en riesgo ante las tecnologías que se encuentran desarrollando competidores estratégicos. Estos sistemas ofensivos en proceso de producción tienen como finalidad deteriorar los equipos espaciales, atentar contra infraestructuras de uso civil o militar y perjudicar la defensa y seguridad de la alianza.[61]

9. Tecnologías emergentes y disruptivas

Los nuevos avances tecnológicos, con sus consecuentes beneficios y perjuicios, han transformado los modos en que se desarrollan los conflictos actuales, llegando incluso a ser elementos trascendentales para los resultados del campo de batalla.[62]

10. Proliferación de armas nucleares, radiológicas, biológicas y químicas

Los incumplimientos de compromisos relacionados al control de armas por parte de la FR y RPC generan incertidumbres en la seguridad global. A pesar de la voluntad y decisión de organismos y actores internacionales, por concretar acuerdos y mesas de discusión focalizadas en fomentar la transparencia de los programas de desarrollo nuclear de Irán y Corea del Norte, estos continúan encubriendo sus alcances y verdaderas intenciones. En lo que refiere a armas químicas, el texto imputa el incumplimiento de las disposiciones establecidas por la Convención sobre Armas Químicas de 1997 a Siria y a la FR –países adheridos–, argumentando que las han utilizado, al igual que Corea del Norte, pero con la salvedad de que este último no ha firmado el tratado.[63]

59 *Ibídem*, p. 5.
60 *Ibídem*.
61 *Ibídem*, p. 3.
62 *Ibídem*, p. 5.
63 United Nations. "Chemical Weapons". Disponible en: https://www.un.org/disarmament/wmd/chemical/. Ingreso el 26 agosto 2022.

11. Cambio climático

Tipificado como un catalizador en el surgimiento de nuevas crisis y amenazas, los cambios en los patrones climáticos pueden acarrear graves consecuencias para la seguridad colectiva, pudiendo *"exacerbar los conflictos, la fragilidad y la competencia geopolítica"*.[64] Sus efectos impactan en la manera en que operan las fuerzas militares de la alianza y en sus infraestructuras, incrementando a la vez el número de intervenciones conducidas para auxiliar a la sociedad civil ante desastres y catástrofes.

Figura Nº 5: "Resumen de los riesgos y amenazas para la OTAN".

Fuente: Elaboración del autor.

Tareas esenciales de la OTAN

A diferencia de lo que se pudiera esperar, este apartado no entrega un listado de tareas que respondan a los elementos de la misión -quién, qué, cuándo, dónde y por qué–,[65] sino que transmite *"declaraciones de lo que debe guiar la acción de la Alianza y de lo que debería hacer, en términos suficientemente flexibles"*.[66] El fundamento de esto, radica en que posterior a la promulgación del CE 2022, el Comité Militar de la OTAN será *"responsable de traducir la decisión política y la orientación en dirección militar"*, por lo que operacionaliza las declaraciones generales en programas y tareas concretas que se difunden a través de la planificación militar.

El radical cambio del entorno estratégico que se desarrolló entre la publicación del CE 2011 y la nueva edición, ha forzado a la OTAN a reorientar el *"paradigma dominado por la gestión de crisis a uno donde* (prima) *la competición estratégica entre grandes potencias y la disuasión y defensa"*,[67] recuperando esta última tarea esencial su preponderancia desestimada desde 1991.

1. Disuasión y defensa

A pesar de las reiteradas ocasiones en que la OTAN declara su actitud defensiva, ratifica que posee la voluntad y capacidad para defender "*cada centímetro del territorio aliado, preservar la soberanía y la integridad territorial*"[68] de todos los Estados miembros frente a acciones hostiles de potenciales agresores. Esta tarea esencial, resultado de una adecuada combinación de capacidades nucleares, convencionales y antimisiles, complementada con espaciales y cibernéticas,[69] constituye tanto los fundamentos de su creación, como el rol que

64 NATO. (2022), *op. cit.*, p. 6.
65 Ejército de Chile. RDPL-20001. Reglamento del Proceso de las Operaciones. Santiago, Chile, División Doctrina, 2016, p. 226.
66 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). (2022b), *op. cit.*, p. 104.
67 Real Instituto Elcano. "La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid", *op. cit.*
68 NATO. (2022), *op. cit.*, p.3.
69 *Ibídem*, p. 6.

desempeña en las relaciones internacionales. Las directrices, concernientes a la disuasión y defensa, se sintetizan como sigue:

- Mejorar las capacidades para disuadir, defender, desafiar y rechazar en todos los dominios y direcciones, lo que se condice con el enfoque 360º.
- Extender la influencia en tierra, mar y aire, incluyendo sistemas de defensa antiaérea y antimisiles integrados.
- Incrementar la preparación colectiva, capacidad de respuesta, despliegues, integración e interoperabilidad, conducido por una sólida estructura de mando.
- Mejorar el análisis del entorno marítimo, con el propósito de disuadir y defender los intereses de la alianza, permitiendo la libertad de navegación y utilización de rutas comerciales marítimas.
- Acelerar los procesos modernizadores de transformación digital, ciberdefensa, y protección de redes e infraestructura.
- Asegurar el empleo seguro y sin restricciones del espacio y ciberespacio. Un ciberataque, o conjunto de ellos, podría conducir a una respuesta militar.
- Desarrollar una potente resiliencia,[70] individual y colectiva, frente a las amenazas, reduciendo simultáneamente las vulnerabilidades estratégicas.
- Mejorar la seguridad energética e invertir en suministros, proveedores y fuentes de energías estables y confiables.
- Invertir en capacidades de preparación, disuasión y defensa contra acciones hostiles en lo político, económico, energético, de información e híbridas, provenientes de actores estatales y no estatales. El empleo de estas podría conducir a una respuesta militar.
- Garantizar la credibilidad, eficacia, integridad y seguridad de disuasión nuclear, cuyo único propósito es preservar la paz, impedir la coacción y evitar agresiones. El empleo del poder nuclear es extremadamente improbable.
- Continuar buscando la aplicación del Tratado de No Proliferación Nuclear, incluido el artículo VI.[71]
- Seguir contrarrestando, disuadiendo, defendiendo y respondiendo a las amenazas que generan los grupos terroristas, coordinadamente con socios, la ONU y la UE.

2. Prevención y gestión de crisis

Los miembros de la OTAN comparten la aspiración de contribuir y gestionar colectivamente los conflictos por intermedio de las capacidades de la organización, para prevenir y responder a las crisis cuando estas puedan afectar la seguridad aliada. El cumplimiento de esta tarea esencial se logra principalmente a través de las *"denominadas misiones internacionales, humanitarias o de paz"*,[72] por lo que las directrices se encuentran relacionadas con la obtención de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su materialización:

70 Resiliencia es la habilidad de una comunidad, servicio, área o infraestructura para detectar, prevenir y, si fuera necesario, resistir, gestionar y recuperarse de un desafío disruptivo. Disponible en: https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=516. Ingreso el 07 septiembre 2022.

71 El artículo VI establece que los firmantes se comprometen a celebrar negociaciones relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general. Disponible en: https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/NPTSpanish_Text.pdf. Ingreso el 29 agosto 2022.

72 Real Instituto Elcano. "La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid", *op. cit.*

- Invertir en la gestión de crisis, ejercicios de entrenamiento y en operaciones multinacionales de respuesta.
- Garantizar la asignación de recursos, medios, entrenamiento y mecanismos de control para apoyar las misiones internacionales y de lucha contra el terrorismo, dentro y fuera de la zona euroatlántica.
- Continuar desarrollando las capacidades empleadas en la gestión de crisis y operaciones de auxilio a la población ante los efectos del cambio climático, la inseguridad alimentaria y las emergencias sanitarias.
- Incrementar los esfuerzos para anticipar y prevenir las crisis y conflictos, valorando la prevención como una forma sostenible de estabilidad y seguridad de los aliados.
- Incorporar actores internacionales para abordar las causas de las crisis y la inestabilidad.
- Integrar socios que expresen su interés en contribuir en las misiones de estabilización y reconstrucción.
- Reforzar la coordinación y cooperación en la gestión de crisis con la ONU, UE y otros organismos internacionales.

3. Seguridad cooperativa

La incorporación de nuevos miembros y socios se interpreta por la alianza como un elemento primordial para garantizar la seguridad, estabilidad y paz en la zona euroatlántica. Declara que mantiene activa la política de puertas abiertas para todas las democracias europeas que compartan los valores que promulga la alianza. Pero no solo queda en el planteamiento de su intención, ya que incluso llega a plasmar en el documento que continuará realizando las acciones necesarias para que se concrete la incorporación de Bosnia y Herzegovina, Georgia, Ucrania y los países interesados de los Balcanes Occidentales y del Mar Negro, bajo el amparo del artículo 10° del Tratado de Washington de 1949.[73] Es más, en respuesta a los persistentes reclamos de la FR por la incorporación de nuevos aliados –sobre los cuales evidentemente mantiene intereses– la OTAN le envía un claro mensaje: *"Ningún tercero tiene voz en este proceso".*

- Apoyar la independencia, soberanía e integridad territorial de los países que aspiran a convertirse en miembros de la alianza.
- Mejorar la asociación estratégica con la UE, socio único e imprescindible para la OTAN.
- Reforzar los mecanismos de consulta política y cooperación en áreas como la movilidad militar, la resiliencia, el impacto del cambio climático, las tecnologías emergentes y disruptivas, la seguridad humana, la Agenda para la Mujer, la Paz y la Seguridad.
- Enfrentar las amenazas cibernéticas, híbridas y desafíos sistémicos planteados por la RPC a la seguridad euroatlántica.
- Fortalecer los lazos con socios para la defensa del orden internacional potenciando el diálogo y la cooperación.
- Aumentar la proyección hacia los países circundantes y de todo el mundo.[74]

73 El artículo 10° establece que "Las Partes pueden, por acuerdo unánime, invitar a ingresar a cualquier Estado europeo que esté en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico Norte… ". Fuente: NATO. (1949), *op. cit.*

74 Esta invitación es para los denominados Aliados Extra-OTAN, que, sin ser miembro de la organización, se les otorga un estatus especial, manteniendo vínculos estrechos con la Alianza y colaboración mutua en materias de seguridad y defensa. Fuente: Disponible en: https://www.state.gov/major-non-nato-ally-status/. Ingreso el 15 agosto 2022.

- Trabajar con los socios para abordar las amenazas y desafíos en regiones de interés estratégico para la alianza, como Oriente Próximo, África del Norte, el Sahel y el Indo-Pacífico.
- Contribuir a la lucha contra el cambio climático, a través de la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero y desarrollo de proyectos de eficiencia energética y producción de energías limpias y verdes.

En la siguiente figura se representa la transversalidad de las principales acciones previstas a realizar por la OTAN y como contribuyen a cada tarea esencial. Se evidencia que el operar con nuevos y antiguos socios, reforzar las relaciones con organismos internacionales y la lucha contra el terrorismo, son esfuerzos que beneficiarían el cumplimento de las tres tareas.

Figura Nº 6: "Acciones previstas a realizar por la OTAN y su contribución a las tres tareas esenciales".

Fuente: Elaboración del autor.

Aseguramiento del éxito continuo de la alianza

La última parte del CE 2022, a modo de corolario, reitera dos temas que –a juicio de la organización– son vitales para la subsistencia y continuidad de la alianza y el cumplimiento de su rol garante de la seguridad y defensa colectiva en el concierto euroatlántico.

El primero, sobre las contribuciones y aportes que deben efectuar los Estados miembros, hace hincapié en la inversión en defensa, compartir equitativamente las responsabilidades y riesgos; y proporcionar los recursos, infraestructura, medios y fuerzas militares necesarias para el quehacer de la alianza.

Como segundo tema, establece la importancia de construir canales fluidos de comunicación y coordinación, base para lograr un eficiente relacionamiento entre la Secretaría General, los líderes y representantes de los Estados miem-

bros y el Consejo de la organización con sus comités dependientes.[75] De igual forma, reitera la importancia de mantener la unidad política y el principio de solidaridad, comprometiéndose en ampliar las consultas –como método para la toma de decisiones– frente a asuntos de carácter estratégico.

Conclusiones

La OTAN desde su creación en 1949 ha promulgado ocho CE, los que han ido variando su enfoque estratégico en concordancia con el entorno de seguridad de la zona euroatlántica. Los cuatro primeros, encuadrados en el período de la Guerra Fría, direccionaban los esfuerzos de la alianza para desarrollar capacidades militares y estructuras de fuerza idóneas ante un hipotético conflicto bélico con la Unión Soviética. Luego, el quinto y sexto CE –de 1991 y 1999 respectivamente– adquirieron un enfoque sustentado en la estabilidad y paz del área geográfica abarcada por la alianza, a través del principio de seguridad cooperativa y la realización de misiones internacionales. El CE 2010, séptimo en la lista, ante el surgimiento de amenazas nunca enfrentadas y la ascendente inestabilidad en países contiguos a la zona euroatlántica, incorpora a sus tareas esenciales la prevención y gestión de crisis, con sus subsidiarias operaciones de estabilización y reconstrucción, más allá de sus fronteras.

El sustancial incremento de amenazas en el decenio 2000 - 2010 fue solo el preludio del volátil entorno estratégico que le precedería. El ascenso de nuevos –y revitalización de antiguos– competidores estratégicos, desinhibidos para ejecutar acciones multidimensionales contra el orden mundial y la autonomía de los Estados, produjeron que la OTAN decidiera efectuar la actualización del CE 2010 con el fin de salvaguardar la seguridad de sus miembros.

El secretario general de la alianza, responsable de la elaboración del nuevo CE, luego de presidir distintos seminarios y mesas de análisis en las que participaron representantes de los aliados y expertos en seguridad y defensa, presentó el resultado del trabajo colaborativo a las primeras autoridades de los Estados miembros de la organización en la Cumbre de Madrid 2022, los que resolvieron aprobar el documento propuesto.

El CE 2022 adopta un enfoque 360°, lo que implica que la OTAN hará uso de sus capacidades militares en cualquier región del mundo y en forma multidimensional para vencer a su enemigo. De esta forma, vuelve a posicionar la "disuasión y defensa" como la principal tarea esencial, incorporando además nuevos retos, como la competencia estratégica, los efectos del cambio climático, la seguridad humana y la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

En el entorno estratégico, se precisan los riesgos y amenazas contrarios a los valores y principios que promulga la alianza, y a la estabilidad de la zona euroatlántica. A diferencia de la versión 2010, el CE vigente ha incorporado nuevos elementos y antagonistas, los que ha denominado competidores estratégicos, que incluyen a la FR, RPC, Irán, Siria, Corea del Norte y grupos terroristas. Nuevos elementos como los ciberataques, la guerra híbrida, las tecnologías disruptivas y las consecuencias, por una parte, de la inestabilidad en África, Medio Oriente y otros Estados fallidos, más los derivados del

75 NATO. "What is NATO?". Disponible en: https://www.nato.int/nato-welcome/index.html. Ingreso el 02 septiembre 2022.

cambio climático, también pasaron a formar parte de esta nueva definición.

La "disuasión y defensa" vuelve a retomar su lugar como columna vertebral de la alianza, siempre manteniendo su histórica actitud defensiva. Su eficiencia depende de una equilibrada combinación de capacidades nucleares, convencionales y antimisiles, junto a las espaciales y cibernéticas. Las iniciativas asociadas a esta tarea esencial, además de dar continuidad a las permanentes, como el desarrollo de capacidades acordes a la evolución de los potenciales adversarios y la necesidad de materializar entrenamientos conjunto combinados que mejoren la interoperabilidad de las fuerzas, adiciona nuevas actividades como la ciberdefensa, la defensa espacial, la capacidad de emplearse en entornos de multidominio, la transformación digital y la seguridad energética, entre otras.

Para la tarea esencial de "prevención y gestión de crisis", segunda en la nómina, la OTAN pone especial énfasis en las contribuciones que deben hacer los Estados miembros, representadas por las fuerzas, los medios y el financiamiento, estableciendo que estos aportes son fundamentales para la realización de las operaciones militares humanitarias, de paz, estabilización y reconstrucción, es decir, las acciones concretas para gestionar las crisis.

La "seguridad cooperativa", tercera tarea esencial de la alianza, contempla labores relacionadas con mejorar los vínculos y coordinaciones con la ONU, UE y otros organismos internacionales; además de incorporar en sus actividades a otros Estados que no formen parte de la alianza, pero compartan sus valores e interés por la seguridad global. Es en este contexto donde se transmite que continuarán los procesos de incorporación –como miembros de la OTAN– de Bosnia y Herzegovina, Georgia, Ucrania y los países interesados de los Balcanes Occidentales y del Mar Negro. De igual forma, fomenta el desarrollo de la resiliencia, con el propósito de alcanzar las condiciones individuales y colectivas, imprescindibles para gestionar y recuperarse de los efectos de acciones antagónicas que eventualmente puedan ejecutar los competidores estratégicos en cualquier dominio.

Considerando, por una parte, que la evolución del enfoque estratégico de los distintos CE ha variado como consecuencia de cambios radicales en el entorno estratégico y, por otra, que el enfoque 360° adoptado por el CE 2022 reposicionó como tarea prioritaria la disuasión y defensa –tal como en el período de la Guerra Fría–, el autor estima que el impacto causado por la invasión de la FR a Ucrania en febrero 2022, sumado a los nuevos competidores estratégicos con la voluntad de atentar contra la seguridad de la alianza, dio término al período Posguerra Fría e inició un nuevo período en el orden internacional que podría denominarse "Retorno a la Polarización Global".

Bibliografía

AGUILERA, Ana. "El próximo concepto estratégico de la OTAN: una oportunidad para España", *Revista Ejército N° 974, Ed. junio, Madrid, España*, 2022.

BARBE, Esther. "El papel del realismo en las relaciones internacionales". *Revista de Estudios Políticos*, Ed. julio – septiembre, Madrid, España, 1987.

Ejército de Chile. RDPL-20001. Reglamento del Proceso de las Operaciones. División Doctrina, Santiago, Chile, 2016.

Ejército de Tierra de España. Boletín informativo N°309: Una cumbre de altura. Ejercito.defensa.gob.es, Madrid, España, 2022.

GARCÍA, Paloma. *Teoría breve de relaciones internacionales*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 2006.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *70 años de evolución estratégica en la OTAN*. Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid, España, 2019.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *La OTAN y el "Flanco Sur". Balance y perspectivas de futuro a la luz de la Cumbre de Madrid 2022*. Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid, España, 2022a.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). *Cuadernos de Estrategia 211: El futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid 2022*. Imprenta Ministerio de Defensa, Madrid, España, 2022b.

NATO. *The North Atlantic Treaty*. Washington DC, US, 1949.

NATO. *Strategic Concept*. Sede central OTAN, Bruselas, Bélgica, 2010.

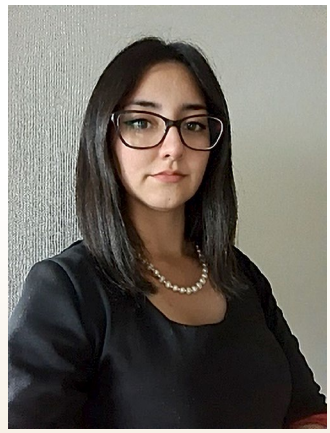
NATO. *Strategic Concept*. Sede central OTAN, Bruselas, Bélgica, 2022.

ROMERO, Carmen. "Agenda OTAN 2030 y Concepto Estratégico2022". *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 8, N.°1, Madrid, España, 2022.

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 143-155
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Inteligencia Artificial: el campo de la innovación en defensa

Denisse Olguín Arias[1]



Resumen

El campo tecnológico considerado más esencial en las estrategias de defensa del siglo XXI es la inteligencia artificial (IA). Aquellos países que logren dominar esta tecnología, marcarán un enorme cambio en la geopolítica de este siglo. Sin embargo, este dominio implicará una brecha entre los países que tengan estas capacidades y aquellos que no dispongan de las mismas. Esto conducirá a una nueva forma de colonización tecnológica que aumentará las dependencias de unos con otros. Por otra parte, los riesgos que puedan surgir de esta nueva tecnología van más allá de la ética; lo que conlleva a que países más avanzados podrán controlar las tecnologías de los países menos avanzados. Esto aumenta las fragilidades de países latinoamericanos, que se encuentran en este campo muy por detrás de Estados Unidos y de China.

Abstract

The technological field considered most essential in the defense strategies of the 21st century is artificial intelligence (AI). Those countries that manage to master this technology will mark a huge change in the geopolitics of this century. However, this dominance will imply a gap between countries that have these capabilities and those that do not. This will lead to a new form of technological colonization that will increase dependencies on each other. On the other hand, the risks that may arise from this new technology go beyond ethics; which means that more advanced countries will be able to control the technologies of less advanced countries. This increases the weaknesses of Latin American countries, which are far behind the United States and China in this field.

Palabras clave
Inteligencia artificial (IA)
Militar defensa geopolítica
Estados Unidos
China
Europa
Latinoamérica

Keywords
Artificial intelligence (AI)
Military defense geopolitics
United States
China
Europe
Latin America

---

1 Ingeniera en Automatización y Robótica en la Universidad Andrés Bello, Máster en Ingeniería Aeronáutica en la Universidad Técnica Federico Santa María. Investigadora de Electrónica y TIC's, Centro de Estudios en Ciencia y Tecnología (CECTAP), Academia Politécnica Militar (ACAPOMIL).

Introducción

La inteligencia artificial (IA) es un área del campo tecnológico que tiene un gran impacto en aplicaciones tanto civiles como militares de variados países. Se puede decir que este desarrollo se debe a cuatro elementos fundamentales:

1. El enorme volumen de datos disponibles.
2. Posibilidad de manipulación con las tecnologías de Big Data.
3. Desarrollo de algoritmos cada vez más robustos, con la capacidad de autogenerar nuevos algoritmos; semejante a la reproducción celular en los seres vivos.
4. La gran capacidad de procesamiento de la información que ofrecen los actuales sistemas informáticos, gestionando con gran rapidez decenas de miles de millones de datos en tamaños que alcanzan los zetabytes.[2]

Si bien ya existen sistemas que se encuentran en operación, están en marcha nuevos desarrollos basados en el potencial que ofrece la IA, tales como la recopilación y análisis de la información logística, de actividades cibernéticas, de vehículos semiautónomos y autónomos, entre otros y, en el campo de la defensa, existen variadas aplicaciones, donde la guerra, tal como se conoce, sería conducida prácticamente sin el elemento humano en los campos de batalla.

La IA ya ha sido utilizada en actividades militares de Estados Unidos en Irak, en Siria y en otros lugares, y es aplicada casi a diario en misiones de información, muchas de las cuales son desconocidas, ya que tanto los que las ejercen a modo de ataque, como aquellos que las reciben y se aprestan a su defensa, prefieren mantenerlas en la más absoluta reserva. A lo que se añade la aplicación de la IA en el dominio del espacio exterior: en noviembre del año 2021, Rusia destruyó uno de sus satélites mediante un misil antisatélite[3] de ascenso directo. En este contexto, es importante destacar que las tecnologías de IA aplicadas al campo militar son un enorme desafío para aquellos países que no dispongan de estas nuevas tecnologías, implicando una enorme brecha entre aquellos países que dispongan de nuevos sistemas basados en IA de aquellos que no lo posean.

Hoy en día los estudios desarrollados más avanzados en IA se presentan en el área académica (a nivel universitario) y en el mundo empresarial, de manera que las fuerzas armadas deberán apoyarse en el sector privado y académico; considerando que, si estos no están muy avanzados, las fuerzas armadas podrían encontrarse con la imposibilidad de tener las capacidades necesarias por la dificultad de adquirir tales tecnologías en los mercados internacionales, debido al cierre de estos por tratarse de productos de alto valor estratégico para la seguridad. Por tanto, la dificultad de adquisición de sistemas de defensa basados en IA determinará la capacidad de responder a los nuevos desafíos de seguridad que se presentarán en el siglo XXI, sin contar la necesidad de dotar de personal a las fuerzas armadas que sea capaz de comprender, analizar y manipular esta nueva tecnología, considerando, además, que podría no estar disponible de forma inmediata para su utilización en el tiempo y en la forma requerida

2 Un zetabyte consiste en 1021 bytes, siendo un byte la unidad de computación más pequeña, que se compone a su vez de 8 bits.

3 AMOS, Jonathan. (16 noviembre 2021). Russian anti-satellite missile test draws condemnation. BBC News: https://www.bbc.com/news/science-environment-59299101 (consultado el 22 de agosto de 2022).

por los acontecimientos, en un contexto geopolítico mundial altamente cambiante.

Todo este panorama es nuevo en los sistemas de defensa en países de Latinoamérica, que requieren desarrollar una estrategia integrada para poner en marcha nuevos sistemas basados en IA, pero con un trabajo conjunto de la industria privada, las universidades y las propias fuerzas armadas. Además, deberá dotarse de los mecanismos de confidencialidad y de protección de la información con la ayuda que la propia inteligencia militar pueda brindar en este sentido.

Dada la importancia de la IA en los sistemas militares, este artículo presenta un panorama inicial que permita la reflexión sobre la necesidad de proporcionar IA a los sistemas de defensa, tanto para soportar las necesidades actuales como las futuras. Aunque la IA puede aportar ventajas en el contexto de la defensa, también abre la posibilidad de importantes retos; pues dotar a las misiones de la posibilidad de operaciones autónomas, podría igualmente tener resultados imprevistos. Es por esto que se presenta la necesidad de desarrollar toda una nueva capacidad estratégica que permita una manipulación segura de esta nueva tecnología en los planes militares, sin excluir, a su vez, las consideraciones éticas y legislativas, así como la formación de mandos y de equipos especializados en el área.

Tecnologías alrededor de la IA

La mayoría de las personas suele decir que "*lo importante no es lo que se conoce, sino lo que se hace con lo que se conoce*". Una frase muy acertada cuando se habla en el ámbito de la estrategia militar. Con esto, se puede deducir que las tecnologías que se encuentran en sistemas basados en IA deben facilitar como primera función el análisis de complejas situaciones para simplificar y favorecer la toma de decisiones, permitiendo la construcción de escenarios futuros.

Una IA presenta variadas formas y técnicas informáticas para que un sistema pueda "aprender" sin la necesidad de ser explícitamente programadas para tal función: se trata de algoritmos trabajados informáticamente que muestran diversas denominaciones, por ejemplo, los utilizados en teoría de juegos (aprendizaje por refuerzo o *reinforcement learning* en inglés), los algoritmos genéticos, las máquinas de vectores de soporte (*suport-vector machines*) o las redes neuronales, las cuales trabajan de igual modo que las redes de neuronas biológicas, es decir, las informaciones que entran en ellas son capaces de producir resultados después de un proceso de aprendizaje interno que se realiza de manera automática.

En este conjunto tecnológico de redes neuronales, se destacan las máquinas que gestionan los algoritmos denominados *Deep Learning*, sistemas que utilizan diferentes estructuras de redes neuronales que, en capas sucesivas, aumentan su capacidad de aprendizaje a medida que son alimentadas con mayores cantidades de datos. En la actualidad, este tipo de máquinas con *Deep Learning*, tienen una capacidad similar al conocimiento humano para la comprensión del lenguaje hablado, reconocimiento de escritura, en sistemas de traducción automática, en el manejo de vehículos autónomos, en los asistentes digitales, en la manipulación de juegos más complejos de estrategia como lo es el ajedrez o el juego chino Go. Un claro ejemplo es la máquina AlphaGo, que en el año 2016 derrotó a Lee Sedol, el mejor jugador del mundo de este antiguo juego de fichas chino, en donde el

tablero puede contener hasta 10.170 combinaciones diferentes.[4] Esta estructura tecnológica se engloba en la ciencia de datos, la que incluye métodos matemáticos, procesos y sistemas de computación que manipulan datos masivos para la toma de decisiones en situaciones complejas, dando un énfasis en el análisis predictivo y en la construcción de escenarios futuros, puesto que saber y conocer lo que puede ocurrir es uno de los elementos esenciales en cualquier proceso de toma de decisiones.

Otro punto importante sobre la IA es convertir los datos adquiridos en datos "inteligentes", es decir, entregarlos como información útil para la toma de decisiones, ya sea para aquellos que deben tomar decisiones complejas en cualquier actividad, o bien para nutrir máquinas inteligentes diseñadas para decidir por ellas mismas lo que se debería hacer en situaciones complejas, tal como es el caso de los vehículos autónomos.

La IA no puede trabajar por sí sola para otorgar una respuesta autónoma e inteligente a un sistema. Se construye y trabaja en base a un conjunto de tecnologías en el que cada una de ellas interacciona con las demás para dar soluciones a problemas complejos. Para el caso de un vehículo autónomo, en primera medida se deberán incorporar múltiples sensores que, a su vez, serán guiados y administrados por otros sistemas, como podrían ser máquinas con capacidad de aprender o máquinas que incorporan algoritmos que procesen el lenguaje natural. La figura 1 muestra un esquema simple con las diferentes tecnologías que pueden constituir un sistema de IA.

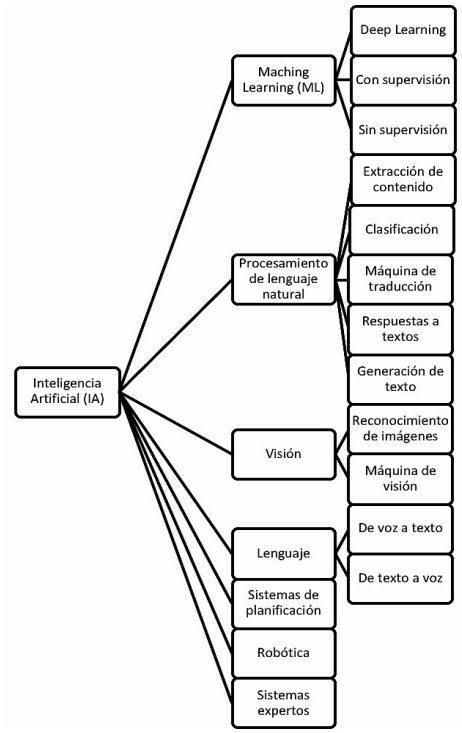


Figura Nº 1: Diversas tecnologías utilizadas en sistemas basados en inteligencia artificial.

Fuente: Elaboración propia.

Gran cantidad de algoritmos están construidos y basados en reglas y, en ocasiones, se han confundido los sistemas expertos como la base fundamental de la IA. Es importante destacar que un sistema experto es un mecanismo lógico compuesto de tres elementos esenciales:

1. Conocimiento-base (knowledge-base).
2. Mecanismo de inferencia.
3. Un programa informático para facilitar la interacción de los usuarios, la construcción del conocimiento-base, y desarrollar un esquema de razonamiento posterior.[5]

4 Deep Mind: https://deepmind.com/research/case-studies/alphago-the-story-so-far (consultado el 24 de agosto de 2022).
5 BUCHANNAN, Bruce. C. y SHORTLIFFE, Edward. H. Rule-Based Expert Systems. Addison-Wesley, 1984, p. 4-19.

Por otra parte, el conocimiento-base es el archivo de sucesos y las asociaciones entre ellos, que se conocen de un área concreta de análisis. Este conocimiento está representado por reglas según un esquema lógico "SI-ENTONCES" (basada en el álgebra de Boole). Por ejemplo, se tiene tres variables: A, B y C pertenecientes a un mismo conjunto. "SI" existe la evidencia de que A y B son ciertos, "ENTONCES" se puede concluir que C será cierto. Aunque el mecanismo de inferencia puede adquirir múltiples formas, es una estructura que controla la relación entre las reglas, de manera que los datos conocidos infieren las reglas para llegar a concluir el conocimiento de aquellos datos desconocidos.

Por tanto, la inteligencia artificial trabaja con un conjunto de tecnologías informáticas basadas en procesos lógico-matemáticos que se encuentran en evolución permanente. En la figura 2 se presenta una proyección del desarrollo de sistemas con IA, sugiriendo la posibilidad de la sustitución de la capacidad humana en muchos aspectos.

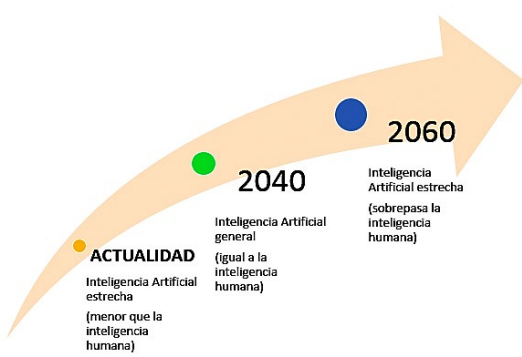


Figura Nº 2: Proyección de la inteligencia artificial.

Fuente: MOHAMED, Ziyad, *op. cit.,* p. 5.

Aplicación de sistemas basados en IA para la defensa

Las aplicaciones de la IA tienen un importante campo de aplicación, especialmente en asuntos de análisis de inteligencia, logística, ciberseguridad y sistemas de mando y control, así como también en vehículos autónomos y semiautónomos para aplicaciones militares, pero, dado que estas tecnologías se desarrollan principalmente en el mundo civil, surgen de manera persistente problemas de desconfianza cuando se trasladan al mundo militar.

Esta desconfianza abre las posibilidades de que un país que se encuentra en constante combate invierta en empresas que desarrollen tecnologías avanzadas de IA. En este caso, adquiriría complejos sistemas y algoritmos de IA capaces de detectar de manera autónoma fallos en equipos militares, o bien sistemas de IA capaces de realizar intrusiones no deseadas en equipos militares en escenarios bélicos o de defensa.

Es interesante también revisar lo que se piensa y ejecuta respecto de las nuevas tecnologías de IA aplicadas al campo militar en China, dado que la tendencia occidental es considerar solamente los desarrollos tecnológicos que suceden en esta parte del mundo, particularmente, en Estados Unidos. Un informe presentado por *China Defense News,*[6] asegura que el mundo *"está actualmente en vísperas de una revolución de la inteligencia, con la sociedad humana pasando de la era de internet a la era de la inteligencia".*

La IA impulsada por el Big Data, los nuevos algoritmos y la supercomputación, están cambiando e

6 HANG HUI, Chen. Inteligencia artificial: cómo alterar el futuro de la guerra. Diponible en: http://www.mod.gov.cn/jmsd/2018-01/02/content_4801253.htm (consultado el 29 de agosto de 2022).

incluso modificando todos los sectores en donde la guerra ya no es una excepción. Asegurando que: *"desde los submarinos hasta los drones, y desde el software de mantenimiento predictivo hasta los asistentes inteligentes para la toma de decisiones, la IA está cambiando los escenarios de la guerra con una amplitud y profundidad sin precedentes, impulsando una nueva ola de cambios militares y modificando silenciosamente la forma y el rostro de la guerra".*

Hoy en día el tiempo es el elemento clave, siendo necesario calcular y predecir los posibles resultados de un conflicto armado. Es por esto que surge la importancia de la IA, que, con algoritmos avanzados y sistemas de supercomputación, puede ayudar y facilitar la predicción de resultados con mayor precisión. De ahí nace la importancia de nuevas tecnologías, como pueden ser los sistemas de armas inteligentes, las contramedidas autónomas o las armas hipersónicas.

Otra potencia, como es el caso de Rusia (sin entrar en los sistemas militares utilizados en el actual conflicto con Ucrania), ha desarrollado una especial estrategia en el contexto de la IA militar, dando prioridad a las tecnologías y capacidades que pueden utilizarse para debilitar los sistemas de mando y control, como también las comunicaciones del adversario. Sin embargo, Rusia se encuentra por detrás en aspectos de desarrollo de IA en comparación a como lo aborda China o Estados Unidos. Por otra parte, la industria de semiconductores de altas capacidades de computación es esencial para el trabajo y tratamiento de sistemas y máquinas basadas en IA. Aquí, Rusia se vuelve enormemente dependiente de Estados Unidos, de la República de Corea o de Taiwán. Sin embargo, mientras que la cultura de innovación occidental se caracteriza por una tendencia a utilizar tecnologías de vanguardia como solución a los problemas estratégicos y tácticos en el dominio militar, el enfoque ruso de las aplicaciones militares de la IA se ve más pragmático.[7] Dicho esto, los estrategas rusos consideran que la guerra de la información es el elemento primordial y central en los conflictos contemporáneos, llegando a considerar la guerra de la información basada en la IA como una *"partida estratégica para ganar la guerra en los conflictos entre Estados"*.[8] Y, según el pensar de los estrategas rusos, es el campo de la IA lo que permitirá a Rusia enfrentarse más eficazmente al entorno de la información en los escenarios de guerras cibernéticas, en el nuevo contexto de guerras electrónicas.[9] Por supuesto, no olvidar la capacidad actual de Rusia en la construcción de vehículos autónomos como lo es el URAN-9; un tanque de combate de gran capacidad operativa (sistemas que se definen como *Unmanned Ground Vehicles* o *UGV*).[10]

Las tecnologías basadas en IA, aparte de ser dirigidas a sistemas de mando y control, incluyendo todas aquellas que se encuentran en el contexto de la ciberguerra, se enfocan, como lo es el URAN-9, a los vehículos autónomos no tripulados y, en especial, a los drones o vehículos aéreos no tripulados (*Unmanned Aerial Vehicles o*

7 Chatam House. Advanced Military Technology in Russia. https://www.chathamhouse. org/2021/09/advanced-military-technology-Russia (consultado el 29 de Agosto de 2022).

8 *Ibídem*.

9 *Ibídem*.

10 CRANNY-Evans, S. (05 de octubre de 2021). Russia to conduct mass testing of Uran-9 UGV in 2022. Janes News: https://www.janes.com/defence-news/news-detail/russia-to-conduct-mass-testing-of-uran-9-ugv-in-2022 (consultado el 30 de agosto de 2022).

UAV). De estas tecnologías es conveniente realizar una distinción entre vehículos autónomos y vehículos automatizados. En los primeros, a partir de la información recibida desde sus distintos sensores y de sus sistemas de IA, será el propio vehículo quien piense y tome la decisión sobre el curso que ha de tomar para lograr alcanzar el objetivo marcado o la tarea asignada. Por su parte, los segundos actuarán según reglas determinadas a la manera lógica "SI-ENTONCES", referidas para los sistemas expertos, entregando como resultado un comportamiento constante en todos los casos; es decir, para un conjunto de entradas (*inputs*) se obtendrán un conjunto único de salidas (*outputs*).[11]

En general, las tecnologías de aplicación militar basadas en sistemas de IA pueden dividirse en cinco grandes grupos:[12]

1. Inteligencia, vigilancia y reconocimiento
2. Logística
3. Ciberoperaciones
4. Desinformación (profunda)
5. Mando y control
6. Vehículos autónomos y semiautónomos
7. Sistemas de armas letales autónomas

Desde otro punto de vista, en la figura 3 se expone algunos riesgos presentes en la aplicación de IA en el campo militar.

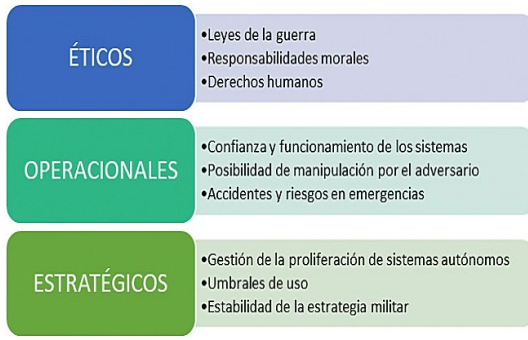


Figura Nº 3: Riesgos asociados al uso militar de la IA.

Fuente: MORGAN, Forrest E. *et al.* Military Applications of Artificial Intelligence. Ethical Concerns.

¿Cómo afecta la IA en la ciberseguridad?

Diariamente se producen miles de ciberataques contra instituciones privadas y públicas de todo el mundo, siendo unos países más atacados que otros, principalmente aquellos que son potencias económicas avanzadas. Los ataques de piratas informáticos (*hackers*) o la diseminación de *ransomware*[13] son por cientos de miles anualmente, en contra de grandes compañías privadas o incluso contra potentes agencias de inteligencia, como fue el caso de los *Shadow Brokers*, donde fueron capaces de acceder a los sistemas de la agencia de inteligencia americana NSA (*National Security Agency*) en el mes de agosto de 2016.[14] Asimismo fue el caso del denominado Petya, que alcanzó a manipular los ordenadores de medio mundo,

11 CUMMINGS, Mary L. (enero 2017). Artificial Intelligence and the Future of Warfare. Chatham House: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-01-26-artificialintelligence-future-warfare-cummings-final.pdf (consultado el 30 de agosto de 2022).

12 Congressional Research Service. Artificial Intelligence and National Scurity. 10 de noviembre de 2020. https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45178.pdf (consultado el 15 de marzo de 2022).

13 Son programas informáticos hostiles (virus, gusanos informáticos, programas espía, etc.), denominados *malware* en inglés, que se basan, en el caso del *ransomware*, en la extorsión e impiden a los usuarios la posibilidad de acceder a sus propios archivos salvo que se pague la cantidad exigida.

14 GOODIN, Dan. (14 de abril de 2017). NSA-leaking Shadow Brokers just dumped its most damaging release yet. Ars Technica: https://arstechnica.com/information-technology/2017/04/nsa-leaking-shadow-brokers-justdumped-its-most-damaging-release-yet/ (consultado el 30 de agosto de 2022).

incluido el conocido ciberataque a los sistemas de distribución de energía eléctrica de Ucrania.[15] De igual modo, es importante recordar que más de 60.000 ficheros pertenecientes al Gobierno de Estados Unidos aparecieron accesibles públicamente en los servicios en la nube de Amazon (*Amazon Web Services*), por una mala operación de un ingeniero de dicha empresa.[16] Estos errores evidencian la enorme cantidad de ciberataques que ocurren diariamente contra empresas o instituciones públicas en todo el mundo.

Como se ha mencionado, las aplicaciones de la IA en el campo militar son fundamentalmente operacionales y tácticas y, muchas de ellas, van dirigidas a la toma de decisiones. La IA es un componente que puede proporcionar ventajas defensivas y ofensivas. Sin embargo, como también se ha presentado en este artículo, también puede proporcionar riesgos a sus propias capacidades, es decir, a la vez de presentar nuevas capacidades abre las puertas para dar ventajas a un oponente que se encuentre tecnológicamente mucho más avanzado. Un caso paradigmático de esta estrategia es el programa lanzado por el US *Strategic Operations Control* (SOCOM), que "*no es sino el Mando de Operaciones Estratégicas para la defensa de Estados Unidos, que tiene en marcha una hoja de ruta invirtiendo fuertemente en tecnologías apoyadas por la IA, donde el aprendizaje automático es uno de los puntales de tal estrategia, que mantiene en lo esencial tres objetivos principales:*

1. *Personal operativo experto en técnicas de IA*
2. *Desarrollo de aplicaciones específicas de IA para las fuerzas armadas*
3. *Análisis del alcance y potencial de las aplicaciones de IA en el campo militar*".[17]

Cuando se consideran los aspectos estratégicos de un conflicto armado, la inteligencia artificial viene a potenciar las capacidades de comando, control, comunicaciones e inteligencia, las cuales incluyen aspectos relacionados con el seguimiento y guiado de misiles y la intercepción de los misiles enemigos. Es aquí cuando es necesario las aplicaciones en aspectos relacionados con la ciberseguridad, lo cual presenta la otra cara de la moneda: los actuales métodos de defensa ante potentes ciberataques de potenciales adversarios presentan vulnerabilidades, y estos pueden disponer de nuevas armas inteligentes contra las que no sea posible una respuesta eficaz, provocando que exista una línea delgada entre los métodos de ciberdefensa y de ciberataque.

El Departamento de Defensa de Estados Unidos considera que la IA es un instrumento esencial para predecir, identificar y responder a ciberataques y otras amenazas físicas que provengan de diversas fuentes. Para esto trabajan en cooperación con el sector público-privado, seleccionando aliados comerciales y personal académico con el fin de desarrollar nuevos sistemas con énfasis en áreas

15 Este video muestra la situación que se produjo entre el personal técnico que se ocupaba del control de la red de distribución de electricidad de Ucrania. https://www.wired.com/video/watch/watch-hackers-take-over-a-ukranian-power-station (consultado el 30 de agosto de 2022).

16 ZAVIA, Matías. (03 de febrero de 2017). Cómo un comando mal escrito por un ingeniero de Amazon dejó una buena parte de Internet inaccesible durante horas. Gizmodo en español: https://es.gizmodo.com/como-un-comando-mal-escrito-por-un-ingeniero-deamazon-1792910295 (consultado el 01 de septiembre de 2022).

17 SOCOM. Plans New Artificial Intelligence Strategy. https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/8/9/socom-plans-new-artificial-intelligencestrategy (consultado el 01 de septiembre de 2022).

del tratamiento de datos, evaluación y pruebas de nuevos sistemas basados en IA y, principalmente, en el área de la ciberseguridad.[18]

Sin embargo, los sistemas inteligentes basados en IA pueden aumentar las vulnerabilidades de cualquier defensa ante potenciales ciberataques, en los que, contrariamente a lo que se establezca, un potencial enemigo podría utilizar *malware* para hacerse con el control, manipular o engañar al respecto del comportamiento de los sistemas de IA diseñados para el ataque o la defensa. Un claro ejemplo es el proyecto *Maven* de Estados Unidos,[19] capaz de extraer de forma autónoma objetos de interés de imágenes en movimiento o fijas, buscando lograr una gran capacidad de ciberataque a la hora de ser detectado. Ahora bien, es un hecho que los ciberataques existen porque los sistemas informáticos son vulnerables. Siempre existirá alguien capaz de encontrar la manera de corromper un algoritmo por muy robusto que este sea. Se debe entender que los ciberataques se dirigen a interrumpir, alterar, confundir, degradar e incluso destruir los sistemas y redes informáticas del adversario. De igual modo lo hacen con la información.

Al lado de los ciberataques se encuentra también la ciberexplotación, que se enfoca en la adquisición de información sensible de forma ilegal, sin perturbar el correcto funcionamiento de los sistemas. De igual modo, el ciberespionaje se vuelve un entorno complejo, algo a lo que algunos denominan como "sombras en la nube".[20] Tanto los ciberataques como la ciberexplotación, basados en sistemas de IA no se enfocan únicamente a los sistemas de computación o a los sistemas de armas fijos o móviles, sino que también tiene como objetivo las redes de comunicaciones, de manera que, a mayor procedimiento técnico de los sistemas militares, mayores son los peligros y los riesgos de ser interceptados. Por otra parte, de acuerdo con la RAND Corporation,[21] el ciberespacio se compone de tres capas que interactúan en los otros espacios indicados: la capa física, la capa sintáctica y la capa semántica, tal como se aprecia en la figura 4. Todo un conjunto susceptible de ser destruido en una u otra forma o de poder destruir a un posible oponente.

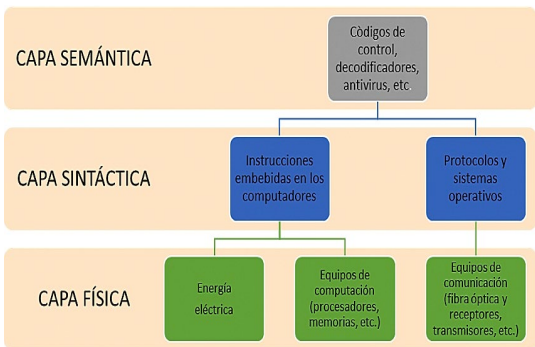


Figura Nº 4: Estructura del ciberespacio.

Fuente: LIBICKI, M. C., Cyberdeterrence and Cyberwar. RAND Corporation, 2009.

18 U.S. Department of Defense. Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy. Harnessing AI to Advance Our Security and Prosperity. https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF?source=GovDelivery (consultado el 06 de septiembre de 2022).

19 PELLERIN, Cheryl. (21 de julio de 2017). Project Maven to deploy computer algorithms to war zone by year's end. U.S. Department of Defense: https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1254719/project-maven-to-deploycomputer-algorithms-to-war-zone-by-years-end/ (consultado el 06 de septiembre de 2022).

20 DEIBERT, Ronald. y ROHOZINSKI, Rafal. Shadows in the Cloud. Investigating Cyber Espionage 2.0. https://www.nartv.org/mirror/shadows-in-the-cloud.pdf (consultado el 11 de marzo de 2022).

21 LIBICKI, Martin. C., Cyberdeterrence and Cyberwar. RAND Corporation, 2009. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG877.pdf (consultado el 28 de marzo de 2022).

En definitiva, la IA es útil para ayudar en la toma de decisiones en el contexto del ciberespacio debido a que la rapidez es esencial y los sistemas basados en esta tecnología son capaces de gestionar enormes volúmenes de datos a gran velocidad. Sin embargo, aunque sea posible desarrollar sistemas militares autónomos o semiautónomos que otorguen una gran capacidad operativa, los sistemas militares bajo la tecnología de la IA son igualmente vulnerables a los ciberataques, dejando la puerta abierta a importantes consideraciones respecto de su uso e, incluso, se puede pensar en la posibilidad de la adquisición de armas del exterior manipuladas por los propios vendedores para debilitar las capacidades operativas del país. La dimensión global del ciberespacio en operaciones militares puede ser muy negativa si no se dispone de capacidades humanas como tecnológicas para desarrollar los propios sistemas y máquinas basadas en IA, al margen de mercados internacionales, ya sean de países aliados o de otros no aliados.[22]

¿Cómo afecta la IA en la geopolítica?

En el año 2017, el presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, comentando con un grupo de periodistas y estudiantes rusos declaró que: *"Quien se convierta en el líder en esta esfera* (la inteligencia artificial) *se convertirá en el gobernante del mundo"*.[23] El poder, en el contexto de las relaciones internacionales durante el siglo XXI, estará determinado por la tecnología.

En este nuevo escenario, Estados Unidos y China surgen como las dos grandes potencias que, probablemente, dominarán el ciberespacio. Por otra parte, Latinoamérica parece carecer de estas capacidades tecnológicas y corre el riesgo de padecer una suerte de "cibercolonización", considerando los peligros que esto implica para la independencia y la autonomía en un contexto global.[24]

En la historia, los imperios se han caracterizado por implantar su poder en un extenso territorio, imponiendo sus modos de ejercer política y sus normas sociales en dicho territorio, la IA viene a ser el instrumento clave en la constitución de imperios en el ciberespacio.[25]

Tal como se ha mencionado durante el desarrollo de este artículo, una de las claves en el desarrollo de las capacidades de IA, aparte de la computación y la creación de potentes algoritmos, se encuentra en los datos. Es ahí donde la manipulación de datos masivos ha permitido el crecimiento y cambio en el contexto económico global y el desarrollo de las grandes empresas tecnológicas mundiales, tales como Google (*Alphabet*), Apple, Amazon, Facebook (actualmente, Meta) o Microsoft que, junto con los consorcios chinos Tencent y Alibaba, constituyen el poder tecnológico global.

Por otra parte, la petrolera saudí Saudi Aramco tiene el privilegio de ingresar a este selecto grupo de empresas, cuyo valor de capitalización bursátil supera en cada caso los 600.000 millones de dólares

22 Stanley Center for Peace and Security. The Militarization of Artificial Intelligence. 2009. https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/06/Stanley-Stimson-UNODA-2020- TheMilitarization-ArtificialIntelligence.pdf (consultado el 09 de septiembre de 2022).

23 MIAILHE, Nicolás. Géopolitique de l'Intelligence artificielle: le retour des empires? Politique étrangère, Vol. 83, Issue 3, 2018.

24 *Ibídem*.

25 *Ibídem*.

(en valores de 2020).[26] Estas empresas ya dominan el ciberespacio gracias a sus potentes sistemas basados en IA, además de llevar a cabo la manipulación de miles de millones de datos de todo tipo de usuarios de todo el mundo. Este se ha convertido en un poder geopolítico poco considerado, pero que actúa y predomina determinantemente en las inversiones de múltiples gobiernos en todo el mundo, así como también se aprecia en muchos de los desarrollos tecnológicos de empresas y universidades. [27]

Simplemente, la IA está cambiando el equilibrio de poder en el mundo. Todo lo relativo a la IA es un nuevo eje que cambiará no solo el ciberespacio, sino lo que algunos denominan como "geoespacio".[28]

Reflexiones finales

La inteligencia artificial, como se ha explicado en este artículo, es el campo de la tecnología en donde se determinará un nuevo orden mundial. Como ha sido la tónica de la historia humana, estará determinado por las estructuras de poder político y militar, en donde China y Estados Unidos se convertirán en las dos grandes potencias de este siglo, sin olvidar a otros países que juegan igualmente a ocupar y defender aquellos espacios geopolíticos que consideran propios.

Sin embargo, como se ha expresado en estas páginas, las aplicaciones de IA en el dominio militar aportan considerables ventajas, pero también importantes riesgos. Dichos riesgos provienen esencialmente de los desarrollos tecnológicos que se van dando en este nuevo campo de actuación.

También existe la posibilidad de que países contrarios aprovechen sus mejores potencialidades para convertir la IA en un arma de doble filo, volviéndose en contra de aquellos que supuestamente tienen grandes capacidades en sus desarrollos de inteligencia artificial. A esto se une lo que se ha decidido denominar como "cibercolonización", que permitirá que muchos países pasen a ser dependientes de otros y, por tanto, ocupen un lugar secundario en su peso geopolítico y geoeconómico a nivel mundial.

Por otra parte, se presenta con nitidez la falencia y carencia en desarrollos tecnológicos en el campo de la inteligencia artificial en Latinoamérica quedando muy por detrás de Estados Unidos, de China e incluso de Rusia.

Por tanto, hoy en día contar con un sistema de IA ya es una necesidad en el campo de la defensa y se vuelve absolutamente crucial para poder participar con independencia en los retos geopolíticos que presenta el siglo XXI.

Sirva el presente artículo como una llamada de atención para poner en marcha con urgencia un plan integrado de aplicaciones de IA en la defensa, en el que las fuerzas armadas deberán ser el motor de dicha integración, con mandos y personal especializados y con un programa específico que analice, desarrolle y englobe todas las capacidades disponibles.

26 PAGANINI, Pierluigi. Data, the New Power in Geopolitics. ISPI (Italian Institute for International Political Studies). 2021. Recuperado de: https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/data-new-power-geopolitics-30657#:~:text=The%20governments%20that%20invested%20moredata%20is%20the%20new%20power (consultado el 13 de septiembre de 2022).

27 *Ibídem*. En este artículo de P. Paganini se muestran las 17 universidades más importantes en el desarrollo de IA, siendo las más relevantes las que se encuentran en Estados Unidos.

28 PANDYA, Jayshree. The Geopolitics of Artificial Intelligence. Forbes. Rescatado de: https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2019/01/28/the-geopolitics-of-artificialintelligence/?sh=25d27d1a79e1 (consultado el 15 de septiembre de 2022).

Bibliografía

AMOS, Jonathan. *Russian anti-satellite missile test draws condemnation. BBC News*. (16 noviembre 2021). Recuperado de: https://www.bbc.com/news/science-environment-59299101

BUCHANAN, Bruce G. y SHORTLIFFE, Edward. H. *Rule-Based Expert Systems.* Addison-Wesley, 1984, pp. 4-19.

Chatam House. *Advanced Military Technology in Russia.* Recuperado de: https://www.chathamhouse.org/2021/09/advanced-military-technology-russia

Congressional Research Service. *Artificial Intelligence and National Security.* 10 de noviembre de 2020. Recuperado de: https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45178.pdf

CRANNY-Evans, S. *Russia to conduct mass testing of Uran-9 UGV in 2022.* Janes News. (05 de octubre de 2021). Recuperado de: https://www.janes.com/defence-news/news-detail/russia-to-conduct-mass-testing-of-uran-9-ugv-in-2022

CUMMINGS, Mary. L. *Artificial Intelligence and the Future of Warfare.* Chatham House. (enero 2017). Recuperado de: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-01-26-artificialintelligence-future-warfare-cummings-final.pdf

Deep Mind. Recuperado de: https://deepmind.com/research/case-studies/alphago-the-story-so-far

DEIBERT, Ronald y ROHOZINSKI, Rafal. *Shadows in the Cloud. Investigating Cyber Espionage 2.0.* Recuperado de: https://www.nartv.org/mirror/shadows-in-the-cloud.pdf

GOODIN, Dan. *NSA-leaking Shadow Brokers just dumped its most damaging release yet. Ars Technica.* (14 de abril de 2017). Recuperado de: https://arstechnica.com/information-technology/2017/04/nsa-leaking-shadow-brokers-justdumped-its-most-damaging-release-yet/

HANG HUI, Chen. Inteligencia artificial: cómo alterar el futuro de la guerra. Recuperado de: http://www.mod.gov.cn/jmsd/2018-01/02/content_4801253.htm

LIBICKI, Martin. C. *Cyberdeterrence and Cyberwar.* RAND Corporation, 2009. Recuperado de: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG877.pdf

MIAILHE, Nicolás. "Géopolitique de l'Intelligence artificielle: ¿le retour des empires?" *Politique étrangère,* Vol. 83, Issue 3, 2018.

MOHAMED, Ziyad. *Artificial Intelligence, Definition, Ethics, and Standards.* The British University in Egypt, 2018-2019.

MORGAN, Forrest E. *et al. Military Applications of Artificial Intelligence.* Ethical Concerns.

PAGANINI, Pierluigi. *Data, the New Power in Geopolitics*. ISPI (Italian Institute for International. Political Studies). 2021. Recuperado de: https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/data-new-power-geopolitics-30657#:~:text=The%20governments%20that%20invested%20more,data%20is%20the%20new%20power

PANDYA, Jayshree. *The Geopolitics of Artificial Intelligence.* Forbes. Recuperado de: https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2019/01/28/the-geopolitics-of-artificialintelligence/?sh=25d27d1a79e1

PELLERIN, Cheryl. *Project Maven to deploy computer algorithms to war zone by year's end. U.S.* Department of Defense. (21 de julio de 2017). Recuperado de: https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1254719/project-maven-to-deploycomputer-algorithms-to-war-zone-by-years-end/

SOCOM. Plans *New Artificial Intelligence Strategy*. Recuperado de: https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/8/9/socom-plans-new-artificial-intelligencestrategy

Stanley Center for Peace and Security. *The Militarization of Artificial Intelligence.* 2009. Recuperado de: https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2020/06/Stanley-Stimson-UNODA-2020- TheMilitarization-ArtificialIntelligence.pdf

U.S. Department of Defense. *Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy*. Harnessing AI to Advance Our Security and Prosperity. Recuperado de: https://media.defense.gov/2019/Feb/12/2002088963/-1/-1/1/SUMMARY-OF-DOD-AI-STRATEGY.PDF?source=GovDelivery

ZAVIA, Matías S. Cómo un comando mal escrito por un ingeniero de Amazon dejó una buena parte de Internet innacesible durante horas. *Gizmodo en español*. (3 de febrero de 2017). Recuperado de: https://es.gizmodo.com/como-un-comando-mal-escrito-por-un-ingeniero-deamazon-179291.

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 157-269
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

El Ejército de Tierra de España al 2035

Brigadier Francisco Arellano Soffia[1]

"El centro de gravedad de la Fuerza 35 seguirá siendo el combatiente, por lo que será nuestra prioridad velar por su formación, motivación y moral. Al mismo tiempo, será necesario conseguir el equilibrio entre el factor humano y las posibilidades que nos otorgue la tecnología".

General de Ejército
Ex-Jefe de Estado Mayor del ETE
Francisco Javier Varela Salas

Resumen

El presente artículo se refiere al Ejército de Tierra de España (ETE) y su mirada al 2035. Inicialmente, se efectúa una breve descripción de las características del entorno internacional y nacional actual, lo que ha tenido y seguirá teniendo un impacto directo en la determinación de los riesgos y amenazas, y derivado de estos, la preparación y conducción de los medios del sector defensa y dentro de estos en particular los del Ejército de Chile, debiendo este adaptarse a dicho contexto. Posteriormente, se analiza la realidad de España y del ETE en particular, considerando a este último como referente en el contexto internacional. Dentro de este análisis se consideran las tendencias actuales, el concepto del ETE al 2035, su organización actual, para finalmente desarrollar las características-capacidades que el ETE debe alcanzar al 2035 bajo la estructura de las funciones de combate.

Abstract

This article refers to the Spanish Army (ETE) and its look at 2035. Initially, a brief description of the characteristics of the current international and national environment is made, which has had and will continue to have a direct impact on the determination of risks and threats, and derived from these, the preparation and conduct of the means of the defense

Palabras clave
Entorno internacional
Ejército de Tierra de España
Concepto al 2035
Funciones de combate

Keywords
International environment
Spanish Army
Concept to 2035
Combat Functions

1 Oficial de Ejército, especialista de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Dirección Operacional, otorgados por la Academia de Guerra (ACAGUE), Magíster en Gestión Educacional de la Universidad Diego Portales, Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico de la ACAGUE. Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Táctica y Operaciones, Inteligencia e Historia Militar y Estrategia, y Oficial de Estado Mayor del Ejército de Brasil. Se desempeña como Agregado de Defensa y Miitar en España.

sector and within these in particular those of the Chilean Army, it must adapt to this context. Subsequently, the reality of Spain and the ETE in particular is analyzed, considering the latter as a reference in the international context. Within this analysis, the current trends are considered, the concept of the ETE to 2035, its current organization, to finally develop the characteristics – capabilities that the ETE must reach by 2035 under the structure of the Combat Functions.

Introducción

La evolución del entorno tanto internacional como nacional a partir de la última década del siglo XX y lo transcurrido en el presente siglo, se ha traducido en la aparición de nuevos riesgos y amenazas. Esta evolución se ha caracterizado por el surgimiento de actores no estatales y la configuración más compleja de los conflictos, situación que ha dejado de manifiesto la vulnerabilidad de la población civil, especialmente mujeres y niños.[2]

Por otra parte, la interdependencia actual que existe entre los países, lo que se confirma con los efectos iniciales de la guerra entre Rusia y Ucrania, sin dudas, también repercuten en Chile. Hechos-situaciones que ocurren a miles de kilómetros de nuestro territorio nacional afectan nuestra seguridad y desarrollo, incidiendo en el bienestar de los chilenos.

Dentro de los cambios globales a los que estamos expuestos, tal como se señala en nuestro Libro de Defensa Nacional (2017), despuntan las características de los conflictos contemporáneos, donde se señala que estos se desarrollan en múltiples dimensiones, con un marcado énfasis en el ámbito interestatal. De lo anterior se desprenden nuevos desafíos globales para la seguridad y defensa, destacando: el cambio climático, la ciencia y tecnología, el ciberespacio y la presencia en el espacio ultraterrestre.

Es en este contexto, que cobra especial relevancia la conducción, desarrollo y empleo de los medios de la Defensa, y dentro de estos los propios del Ejército de Chile en el siglo XXI. Es por esto y mirando al Ejército de Tierra de España, como referente en el contexto internacional dadas sus particularidades y semejanzas a la realidad nacional, es que en este breve artículo se expondrá la situación actual del ETE y su mirada hacia el 2035.

Entorno internacional de España[3]

El ambiente operacional y la forma de cómo hacer la guerra en los últimos años, ha tenido sin dudas cambios sustantivos, los que han repercutido en la organización de la fuerza por un lado y el empleo de la misma por otro. La evolución de la situación internacional, la que se deriva de las tendencias de los cambios globales a los que estamos sujetos, produce una dinámica de cambios constantes en relación a los retos y amenazas para la seguridad y defensa. Es por esto que se requieren Fuerzas Armadas con capacidad de anticiparse a estos cambios con la antelación que requieren los ciclos de planificación.

En este mismo contexto cabe señalar que dicha planificación a largo plazo, estimado en un horizonte de a lo menos de 15 años, es determinante para orientar el diseño futuro de las Fuerzas Armadas, buscando garantizar su eficiencia y sostenibilidad operativa. Es de esta forma, y a fin de resolver el problema estratégico que se presenta, es que el ETE, en el contexto antes

2 Ministerio de Defensa de Chile. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 72.
3 Ejército de Tierra de España. Conceptos para el combate 2035, 2019, p. 1.

señalado, realizó una predicción en relación con el "Entorno operativo terrestre futuro 2035".

Para lo anterior, el ETE trabajó el escenario de estabilidad nacional en los diferentes niveles de la conducción. En el nivel político, asume que las Fuerzas Armadas mantendrán las misiones asignadas en la Constitución y en la Ley Orgánica 5/2005, además que seguirá participando en operaciones militares derivadas de sus compromisos adquiridos con diferentes organizaciones internacionales. Por su parte, en el nivel estratégico, se considera que las Fuerzas Armadas continuarán actuando en dos escenarios: seguridad del territorio nacional y de sus ciudadanos en el exterior; y seguridad en el exterior, con la capacidad de restablecer y/o contribuir a la seguridad internacional. Finalmente, en el nivel operacional, la estructura operativa de las Fuerzas Armadas deberá continuar garantizando la acción conjunta.

Tendencias[4, 5]

Las tendencias, sin dudas, condicionan el entorno operativo presente y futuro, además de establecer las bases para definir posibles escenarios en los que finalmente se desarrollarán las operaciones militares según corresponda. En lo económico, el incremento de la población traerá consigo una mayor demanda de recursos que cada vez son más escasos. Se consolida un modelo laboral, donde se incrementa la brecha salarial y la calidad de vida, lo que conllevará un mayor conflicto social. Por su parte, en lo político, se mantendrá la rivalidad entre grandes potencias, con un marcado foco en la región Asia-Pacífico, lo que incidirá directamente en la decadencia de la hegemonía del poder occidental. Finalmente, en lo social, se mantendrá un crecimiento demográfico desigual, como es el caso de África, lo que, sumado a conflictos armados y problemas sociales, se traduce en una amenaza en aumento para el Reino de España, derivado de un significativo aumento de la presión migratoria hacia otras zonas. A lo anterior, cabe señalar que en los países occidentales (UE), la baja demografía tendrá implicaciones directas en el envejecimiento de su población y en la disponibilidad de los recursos humanos aptos para servir en los Ejércitos.

Entre los riesgos y amenazas, el ETE determinó como gravitantes los siguientes: la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos armados, la propagación del conflicto en la zona gris (donde el adversario emplea estrategias híbridas con una combinación de medios convencionales y no convencionales), el terrorismo, ataques cibernéticos, la guerra de la información, Estados frágiles o fallidos, migraciones forzadas motivadas por problemas económicos, sociales y/o producto de conflictos armados, crimen organizado y finalmente las catástrofes naturales.

En este contexto, el empleo de la fuerza en lo terrestre será cada vez más complejo, derivado de la presencia de múltiples actores y de la influencia de diferentes factores que se desprenden de los riesgos y amenazas antes señalados. Es así que se definen diferentes entornos de actuación, siendo estos los siguientes:

- **Espacio de batalla no lineal**, que se caracteriza por disponer de espacios amplios y zonas vacías con gran dispersión de fuerzas.

4 Ejército de Tierra de España. Conceptos… *op. cit.*, 2019, pp. 1-3.
5 Ejército de Tierra de España. Tendencias 2020-2021. Volumen I "Aspectos Generales", 2022, pp. 7-22.

La población podrá tener una actitud neutra u hostil y estará concentrada principalmente en núcleos de población, mientras que el adversario empleará un modelo asimétrico.

- **Zonas urbanas densamente pobladas**, que se caracteriza por la presencia permanente de la población civil, por su exposición continua al peligro influyendo de forma directa en las operaciones, y por un adversario que emplea un modelo de enfrentamiento asimétrico.
- **Existencia masiva de nuevas tecnologías de uso civil**, que tendrán consecuencias directas en el empleo de la fuerza, ya que su actuación podrá ser observada por cualquier individuo, poniendo en riesgo la seguridad de las operaciones militares.
- **Apoyo a autoridades civiles,** derivado del empleo de la fuerza terrestre en territorio nacional, donde se llevarán a cabo acciones de apoyo a las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado.

Derivado de los entornos de actuación, se enuncian a continuación las principales características de los conflictos armados establecidas por el ETE:

- Existencia de múltiples actores estatales y no estatales, combatientes y no combatientes.
- La sorpresa será una constante en la forma de actuación.
- El adversario aprovechará los avances tecnológicos para su posible empleo y de esta forma neutralizar en determinados casos la ventaja propia.
- Se producirán acciones violentas de gran impacto para socavar el apoyo social a la intervención militar.
- Dificultad para poner término a un conflicto armado, por lo que el enfrentamiento se prolongará en el tiempo e irá mutando.
- Fusión entre los diferentes niveles de la conducción al interactuar con dinamismo. Será necesario reducir los ciclos de decisión, además de reducir las estructuras de mando y control.
- Desarrollo de acciones simultáneas de todo tipo, desde ayuda humanitaria hasta combates de alta intensidad.
- Mayor interconectividad entre los diferentes ámbitos[6] de las operaciones.
- El ciberespacio se convertirá en uno de los principales espacios de confrontación.
- Dejará de existir la delimitación del espacio de batalla y se actuará simultáneamente con otras agencias.
- El Derecho Internacional condicionará las tácticas y procedimientos en el empleo de la fuerza.

Visión y concepto de empleo futuro de la fuerza al 2035

La visión establecida por el ETE considera:

"El Ejército de 2035, componente esencial de la Fuerza Conjunta, estará capacitado para constituir organizaciones operativas flexibles y cohesionadas, dotadas de medios tecnológicamente avanzados y formadas por personal altamente motivado y preparado. Será capaz de operar en todo tipo de entornos y de integrarse en estructuras multinacionales para asegurar la protección de la población y el control del territorio y los recursos. Será una herramienta resolutiva para la consecución de espacios de libertad y seguridad en defensa de los intereses de España dónde y cuándo se precise".[7]

Por su parte, el concepto definido considera tres pilares a tener presentes:

6 Ejército de Tierra de España. Conceptos… *op. cit.*, 2019, pp. 1-9. (Terrestre, marítimo, aeroespacial, cognitivo y ciberespacial).
7 Ejército de Tierra de España. Fuerza 35, 2019, p. 4.

La fuerza terrestre	Seguirá siendo fundamental en los conflictos, debiendo generar las necesarias capacidades que permitan su actuación sostenida en el tiempo.
	Deberá apoyar a las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado en tareas de seguridad pública durante períodos de tiempo prolongado.
Unidad tipo	Será la Brigada como sistema de combate integral. Para su diseño es necesario tener en cuenta los elementos del entorno operativo al 2035, además de las características de los conflictos armados.
Características de la Fuerza	- Interoperabilidad. - Multiespectro. - Expedicionaria. - Disponibles. - Alta Tecnología - Integrales. - Autónomas. - Modulables y adaptables. - Escalables. - Catalizadas por el personal.[8]

Tabla Nº 1: Pilares del concepto de empleo futuro de la fuerza-2035.

Fuente: Elaborado por el autor.

Figura Nº 1: "Concepto Fuerza 2035".

Fuente: Ejército de Tierra de España (2019). Fuerza 35, p. 16.

Figura Nº 2: "Concepto del empleo de la fuerza al 2035"

Fuente: Elaborado por el autor.

8 Se refiere a la sólida formación moral, intelectual y física de los individuos que integren las unidades militares.

Por otra parte, el ETE concluye acerca de cómo este entorno operativo y las características de los conflictos armados influyen en cuatro áreas: preparación de la fuerza, su organización, doctrina y finalmente en el desarrollo de las operaciones.

Organización[9]

Inicialmente, y para un mejor entendimiento se presenta la organización del ETE, el que está constituido por un Cuartel General (CG), la Fuerza y un Apoyo a la Fuerza. El Cuartel General está constituido por un conjunto de unidades que comprenden los medios materiales y humanos necesarios para asesorar al jefe de Estado Mayor del Ejército (JEME), que equivale al comandante en jefe del Ejército (CJE), en materias propias de sus funciones. Dentro del CG destaca el Estado Mayor del Ejército (EME) como principal organismo asesor al mando de un general de división.

Figura Nº 3: "Organización del ETE".

Fuente: Informe de situación del Ejército de Tierra, 2018.

Por su parte, la Fuerza corresponde al conjunto de medios humanos y materiales que se agrupan y organizan con la tarea principal de planificar, preparar, ejecutar y evaluar operaciones militares. En la organización de la Fuerza destacan el Cuartel General Terrestre del Alta Disponibilidad, la Fuerza Terrestre, el Mando de Canarias y la Fuerza Logística Operativa. Cabe señalar que, en la Fuerza, la unidad del nivel de brigada corresponde al eje central sobre la cual se configura

9 Ejército de Tierra de España. Informe de situación, preparado, dispuesto y operativo, 2018, pp. 4-11.

el resto de la estructura del ETE. Diseñada como un sistema de combate integral, constituyendo la base para generar las distintas capacidades operativas. Corresponde a una estructura flexible, adaptable y capaz de actuar en todo el espectro del conflicto.

Finalmente, se considera diferentes unidades de Apoyo a la Fuerza, destacando entre ellas: Mando de Personal, Mando de Apoyo Logístico, Mando de Adiestramiento y Doctrina, Inspección General del Ejército y la Dirección de Asuntos Económicos.

La unidad de referencia será la brigada, que constituirá un sistema integral dotado de todas las capacidades, que le permitirán anticiparse al adversario y sorprenderlo en cualquier espectro del conflicto. Estará estructurada, organizada y adiestrada desde tiempo de paz, en su configuración más próxima a su organización para el combate.[10]

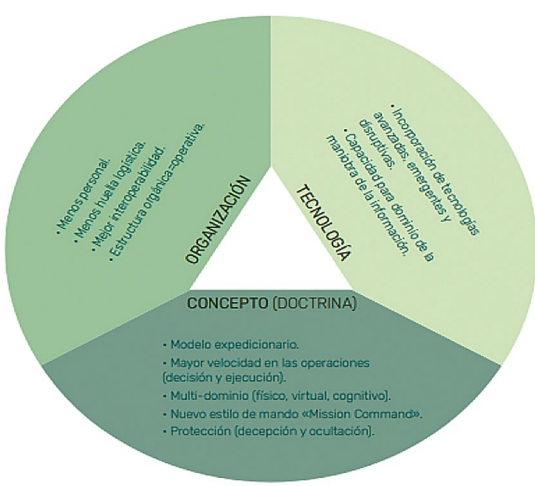


Figura Nº 4: "Características de la Fuerza 35".

Fuente: Ejército de Tierra de España (2019). Fuerza 35, p. 22

10 Ejército de Tierra de España. Fuerza, *op. cit.*, 2019, p. 3.

La Brigada 35 incorporará tecnología avanzada y dispondrá de una estructura orgánica que integre todas las funciones de combate de nivel táctico, permitiéndole generar estructuras operativas para su empleo en todo el espectro del conflicto.

Funciones de combate

Como una mejor forma de visualizar al Ejército de Tierra de España al 2035, y de acuerdo a su concepto y a lo mencionado con anterioridad, a continuación se desarrollará dicha visualización a través de las funciones de combate, para de esta forma obtener un mejor entendimiento de lo que finalmente se busca al final de este plazo. Para lo anterior, cabe señalar que el ETE considera dentro de su planificación medir los logros alcanzados en tres momentos (2024, 2030 y 2035), para de esta forma adoptar las medidas que cada caso amerite.

A. Mando

Cabe señalar que el sistema de Mando y Control deberá integrar en tiempo útil todas las funciones de combate, debiendo proporcionar un panorama que incorpore todos los ámbitos del espacio de batalla. Dicho sistema deberá, además, ser interoperable con otros sistemas en entornos conjuntos, combinados y con otros de ámbito civil.

Por otra parte, se deberá contar con un sistema de Mando y Control robusto, seguro y resiliente, con la capacidad de desplegar puestos de mando reducidos y móviles que garanticen el enlace en situaciones estáticas o en movimiento.

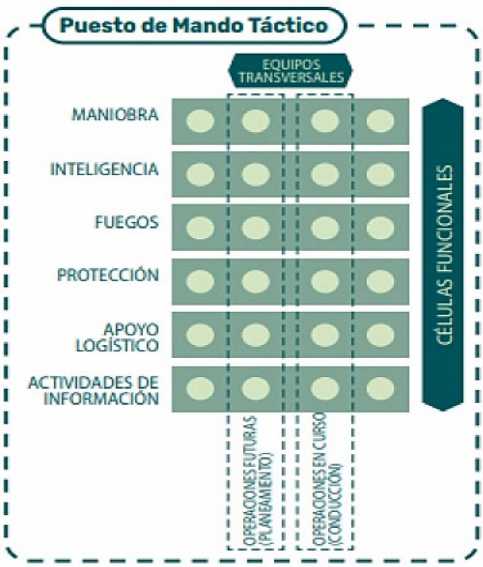


Figura Nº 5: Puesto de Mando Táctico.

Fuente: Ejército de Tierra de España (2019). "Fuerza 35", p. 32.

La brigada, que será la unidad de empleo al 2035, deberá disponer de 2 PCTAC (Puesto de Combate Táctico) de similares capacidades. La gestión de la información adquirirá un papel relevante a fin de proporcionar la información necesaria a cada escalón de mando en tiempo oportuno. Finalmente, el elevado ritmo de las operaciones obligará a disponer de herramientas de ayuda a la toma de decisiones basada en inteligencia artificial.

La capacidad de Mando y Control es vital para el cumplimiento de la misión. Debe permitir la sincronización de los efectos de las unidades subordinadas en un entorno electromagnético degradado ante un oponente tecnológicamente avanzado.[11]

B. Maniobra

La fuerza deberá tener una movilidad y autonomía tal que le permita asumir misiones en los escenarios más exigentes, mediante la dispersión y concentración de los medios disponibles. Se contará con mayor potencia de combate y mayores capacidades de reconocimiento, mediante el empleo de vehículos autónomos y semiautónomos. Se deberá mejorar la capacidad de combate desembarcado.

El empleo de unidades en combates de alta intensidad obligará a contar con la protección y supervivencia pertinente, debiendo buscar el equilibrio entre el blindaje que se desea y los sistemas de detección, neutralización y destrucción.

El combate urbano cobra especial relevancia, debiendo contar con unidades altamente entrenadas y equipadas en este escenario, especialmente en la dimensión del subsuelo. En este mismo sentido, para operar en entornos donde la población es el objetivo, será preciso graduar el empleo de la fuerza, para que de esta forma cualquier unidad pueda materializar efectos no letales si la situación así lo exige.

Se impulsarán las operaciones aeromóviles, debiendo contar con plataformas que permitan operar en cualquier momento -condición y/o en ambientes degradados. Finalmente, el fraccionamiento de las unidades exigirá disponer de la capacidad de movilidad y contramovilidad. De esta forma, las unidades de apoyo a la movilidad deberán disponer de capacidades para la limpieza de rutas y obstáculos, la demolición de infraestructuras y apertura de brechas, entre otras. Por su parte, la contramovilidad se basará en los sistemas de detección y reacción rápidos.

11 *Ibídem*, p. 33.

C. Inteligencia

Se dará especial énfasis al ciclo de inteligencia, el que se deberá desarrollar de forma más rápida y segura, único camino para acortar el ciclo de toma de decisiones. Lo anterior, apoyado en la inteligencia artificial. Por su parte, el proceso ISTAR[12] será clave para integrar los ciclos de inteligencia, operaciones y de *targeting*.

Se deberán combinar los diferentes medios de obtención con que se cuenten, desde aquellos medios propios de las diferentes unidades en primera línea con aquellos utilizados en la retaguardia. Además, se deberá revalorizar la importancia de los medios de obtención tradicional, derivado del amplio uso del espectro electromagnético. A lo anterior, se deberá tener presente otros medios de obtención tales como lo son las fuentes abiertas, incluyendo las redes sociales.

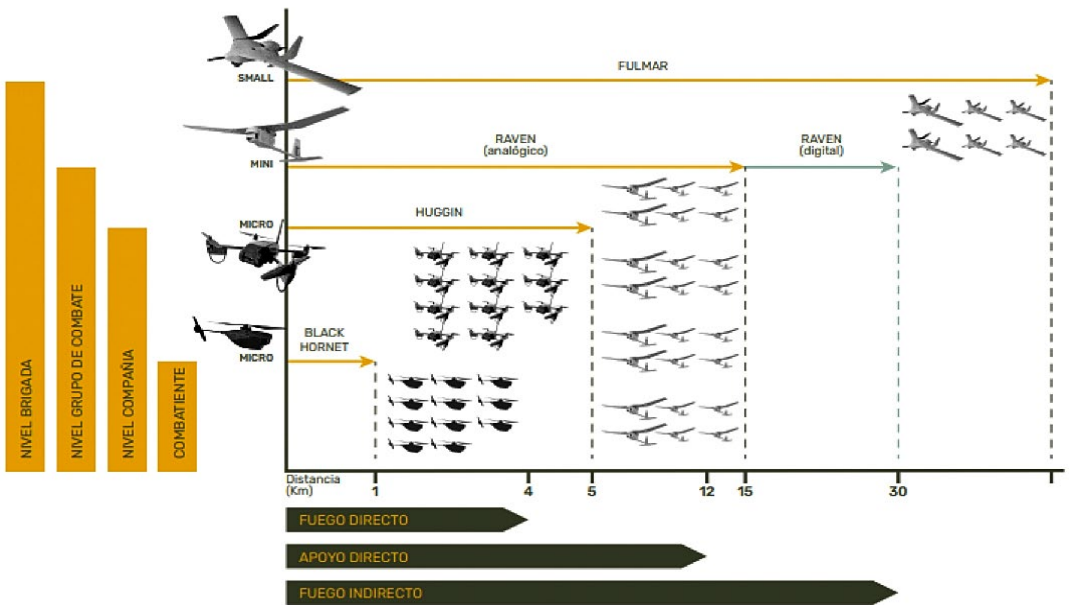


Figura Nº 6: Niveles y medios de obtención.

Fuente: Ejército de Tierra de España (2019). Fuerza 35, p. 34.

Ahora, para disponer con oportunidad de la inteligencia deseada será necesario asegurar su accesibilidad, de manera que pueda ser explotada en todos los niveles. En el escalón brigada, existirá una célula funcional de inteligencia en cada Puesto de Mando Táctico, donde se realizará una explotación inmediata y autónoma de la información. El establecimiento de un centro de integración del conocimiento en el Puesto de Mando *Reach-back*[13] permitirá apoyar desde retaguardia para un análisis más especializado y elaborar inteligencia específica en ámbitos como el ciberespacio y fuentes abiertas.

12 Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance.

13 Corresponde a un Puesto de Mando de Apoyo Retrasado fuera del teatro de operaciones o en territorio nacional, que permitirá descargar el funcionamiento de los Puestos de Mando Tácticos en todas aquellas actividades que, gracias al factor tecnológico, se pueden llevar a cabo con eficacia a distancia.

La necesidad de gestionar un elevado volumen de información obligará a automatizar procesos, incorporando tecnologías de inteligencia artificial y *big data,* siendo necesaria la interoperabilidad de las bases de datos.[14]

D. Fuegos

Se deberá disponer de fuegos específicos terrestres, con reducidos tiempos de reacción, proporcionando además masa de fuegos cuando se requiera. Además, se deberá disponer de la capacidad de integrar los fuegos conjuntos de la maniobra. En este mismo sentido, la adquisición de objetivos se realizará apoyándose en la estructura de inteligencia con medios productores de fuego con el alcance y precisión a fin de aumentar su eficacia y de esta forma reducir los daños colaterales, con especial énfasis en zonas urbanas.

Por otra parte, será necesario disponer de medios que permitan la dispersión de estos, teniendo presente que estos continuarán siendo objetivos de alto rendimiento para el enemigo. Lo anterior, tomando en consideración la proliferación de sensores en el espacio de batalla.

Se requerirá de una estructura modular que permita ejecutar fuegos de forma descentralizada, para de esta forma actuar en beneficio de varias unidades simultáneamente y de concentrar los efectos cuando se requiera. Además, será prioridad la integración de los fuegos. A nivel batallón, se producirá la integración de los fuegos de artillería, mortero o helicóptero. Ahora, en el nivel brigada, se contará con un equipo *(Join Tactical Air Controler)* para la integración de los fuegos conjuntos.

Finalmente, y con un claro propósito ofensivo y en el contexto del empleo de la energía electromagnética, se requerirá de sistemas tecnológicamente avanzados que permitan desarticular los sistemas de telecomunicaciones y de no telecomunicaciones enemigos, incluyendo perturbadores ligeros en apoyo a las pequeñas unidades.

La aplicación a los fuegos de tecnologías avanzadas y disruptivas permitirá incrementar su alcance, precisión, eficacia y rapidez de respuesta.[15]

Figura Nº 7: Esquema de Unidad de Fuego de Apoyo a una Brigada.

Fuente: Ejército de Tierra de España (2019). Fuerza 35, p. 37.

14 Ejército de Tierra de España. Fuerza, *op. cit.*, 2019, p. 35.
15 *Ibídem*, p. 36.

E. Protección

Se deberá contar con un sistema que neutralice la amenaza RPAS[16] y que además proporcione una defensa activa contra cohetes, morteros y proyectiles de artillería. En este mismo sentido, además se deberá contar con unidades de defensa antiaérea en función del escenario, pudiendo integrar misiles y cañones para de esta forma dotar a la brigada y batallón de una mayor protección.

La capacidad C-IED[17] deberá transitar a una mayor flexibilidad en cuanto a sus medios, a fin de adaptarse a los cambios en los procedimientos y técnicas. Esta capacidad deberá estar presente hasta los niveles más bajos.

En el contexto de la amenaza NBQ,[18] se requerirá capacidades de detección mejoradas hasta el nivel combatiente. La capacidad de descontaminación deberá establecerse en diferentes niveles, disponiendo en las pequeñas unidades de capacidad de realizar una primera descontaminación. En el contexto de la guerra electrónica, se deberá contar con equipos ligeros, los que se emplearán principalmente en conflictos de carácter asimétrico.

Finalmente, en el ámbito de la ciberdefensa militar, se deberá contar con una capacidad de defensa contra ataques ciber en los diferentes niveles, incluyendo la capacidad de detección. Las diferentes plataformas terrestres (helicópteros-artillería AA-RPAS) deberán disponer de sistemas de identificación a fin de proporcionar información amigo-enemigo en tiempo real.

La "Brigada 35" contará con capacidades misil y cañón antiaéreo, así como con sistemas específicos contra RPAS micro, mini y *small*.[19]

F. Apoyo logístico

Se deberá reducir al mínimo la huella logística, debiendo racionalizar las diferentes fases del ciclo logístico. Empleo generalizado de munición inteligente y de precisión, se dispondrá de eficiencia energética y la capacidad de autogeneración de energía o de captación de recursos de gran volumen.

Se reducirá la necesidad de escalones intermedios, siendo fundamental disponer de un sistema integrado de información logística, donde la previsión de la demanda y la gestión de los apoyos se basen en la recogida automatizada de datos. Se mantendrá en servicio los sistemas PU (por unidad) con menos personal, siendo necesario la capacidad de autodiagnóstico de los materiales, la predicción de averías, la simplificación de las tareas de mantenimiento y la posibilidad de generar localmente piezas de repuesto entre otras.

Se hará uso de la robotización y automatización para operaciones logísticas tales como la conducción, preparación de cargas y su manejo. Se dará especial énfasis a disponer de mayores capacidades de estabilización a vanguardia para aplicar procedimientos de soporte vital y estabilizar las bajas para evacuaciones que pueden ser dilatadas. Para lo anterior, se adoptarán las medidas que permitan una mejor capacitación, con énfasis en la figura del paramédico.

16 RPAS: *Remotely piloted aircraft system.*
17 C-IED: contra artefactos explosivos improvisados.
18 Nuclear, bacteriológica y química.
19 Ejército de Tierra de España. Fuerza, *op. cit.*, 2019, p. 43.

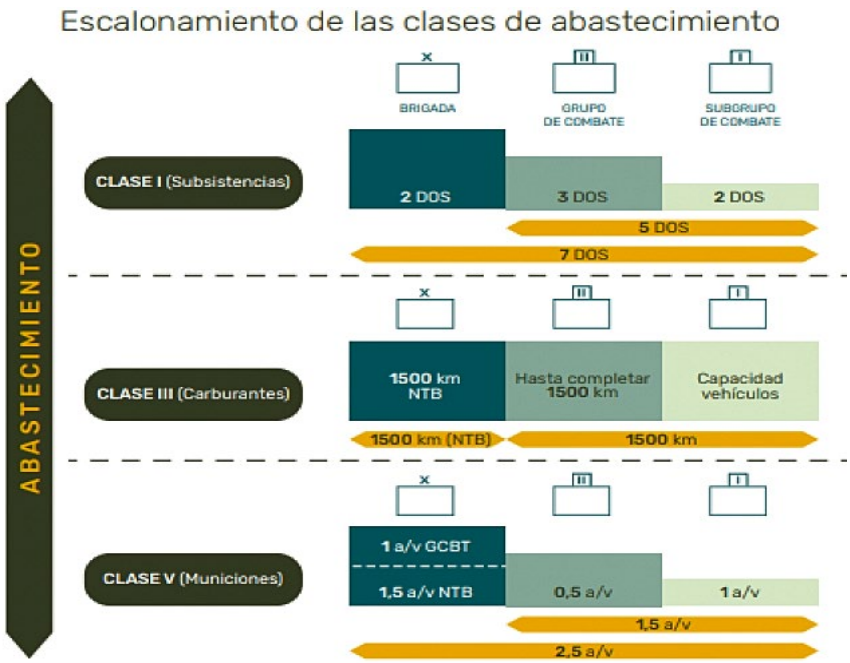


Figura Nº 8: Escalonamiento de las clases de abastecimiento.

Fuente: Ejército de Tierra de España (2019). Fuerza 35, p. 41.

Finalmente, se requerirá de una logística capaz de apoyar a una fuerza expedicionaria a gran distancia de sus bases, donde la capacidad de establecer y explotar terminales aéreas, marítimas y ferroviarias será clave.

La evolución del apoyo logístico estará basada en la fiabilidad del dato que ofrecen los diferentes sistemas de información.[20]

G. Información

Teniendo como contexto que en los conflictos futuros será crítico integrar el ámbito de la información a la maniobra en lo terrestre, las fuerzas terrestres deberán disponer de unidades específicas para alcanzar una posición de ventaja en el ámbito cognitivo mediante el empleo de actividades de información. Estas actividades se deberán materializar desde los niveles más bajos, incorporando operaciones psicológicas, CIMIC (Cívico-Militar) o de comunicación. Desde el escalón superior, se deberán facilitar los equipos necesarios para materializar la ejecución de las actividades de información en el escalón brigada y batallón. Además, será necesario contar con estas capacidades en el adiestramiento de la brigada.

Conclusiones

Lo analizado y expuesto deja en evidencia que el empleo de la fuerza militar en el siglo XXI enfrenta un nuevo panorama global, donde factores como

20 *Ibídem*, p. 41.

el entorno estratégico, demografía, entorno físico, ciberespacio y nuevas tecnologías, cobran especial relevancia. Lo anterior obligó al ETE a efectuar un análisis del estado actual de la fuerza, a fin de establecer una visión y un concepto de la fuerza militar proyectable al 2035. Es así que se establece que será la brigada –unidad que se constituirá como sistema integral– el nivel operativo capaz de emplearse en cualquier espectro del conflicto, la que deberá como requisito fundamental estar estructurada, organizada y adiestrada desde tiempo de paz, con una configuración lo más parecida a su organización para el combate.

En este mismo sentido, se definen las características de la fuerza al 2035, destacando entre ellas: en cuanto a su organización, integrada por menos personal, disminución de la huella logística y mejor capacidad para interoperar; en cuanto a su tecnología, incorporación de tecnologías avanzadas, emergentes y disruptivas, y capacidad para dominio de la maniobra de la información y; en cuanto a su doctrina, modelo expedicionario, mayor velocidad en las operaciones, empleo multidominio, nuevo estilo de mando y protección.

Para el logro de lo anterior, el ETE establece una metodología que permite que la transformación se produzca de forma ordenada y sistemática. Dicha metodología considera una fase conceptual, una fase de experimentación y una fase de implementación, cada una con sus tiempos y objetivos específicos.

Finalmente, cabe señalar que el ETE se hace cargo de los nuevos escenarios en los que sus medios de combate se verán enfrentados con un horizonte al 2035. Para lo anterior desarrolla un análisis, a través de las funciones de combate, estableciendo lo que se desea alcanzar en términos de capacidades y con una línea del tiempo acotada a fin de medir los logros al 2024, 2030 y finalmente al 2035.

Bibliografía

Ejército de Tierra de España. *Tendencias 2020-2021*. Volumen I, "Aspectos Generales", 2022.

Ejército de Tierra de España. *Tendencias 2020-2021*. Volumen II, "Según Especialidades", 2022.

Ejército de Tierra de España. *Tendencias 2020-2021*. Volumen III "Tendencias relacionadas con fuerza futura", 2022.

Ejército de Tierra de España. *Revista del Ejército de Tierra español*. Nº 970, enero-febrero 2022.

Ejército de Tierra de España. *Informe de Situación del Ejército de Tierra de España,* 2018.

Ejército de Tierra de España. *Conceptos para el Combate 2035*, 2019.

Ejército de Tierra de España. *Tendencias 2020-2021*. Volumen I, "Aspectos Generales. Mando de Adiestramiento y Doctrina", 2019.

Ejército de Tierra de España. *Fuerza 35*, 2019.

Ministerio de Defensa de Chile. *Política de Defensa Nacional de Chile*, 2020.

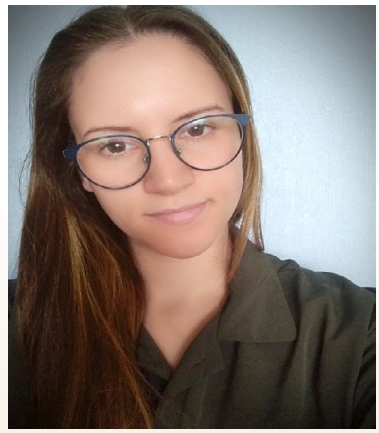
Ministerio de Defensa de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, 2017.

Ministerio de Defensa de España. *Estrategia de Seguridad de España*, 2021.

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 171-186
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Sobrevivir al invierno. Impacto del conflicto ruso-ucraniano en la seguridad alimentaria global

Florencia D. Vega[1]



Resumen

Producto de la situación de conflicto en desarrollo en el Este europeo y el estado de alerta internacional, se han abordado diferentes aristas que abarcan conceptos en un amplio espectro, desde el funcionamiento de los regímenes internacionales, hasta la utilización de armas nucleares. En este sentido, la crisis humanitaria que afecta a la población en la zona de disputa ha traído al centro del debate un tópico cuyo alcance es de larga data en la seguridad internacional, que tiene que ver con el acceso a los alimentos y a la satisfacción de necesidades nutricionales en valores saludables: la seguridad alimentaria. El presente artículo se propone analizar el concepto de seguridad alimentaria a la luz de los hechos que se suscitan entre los Estados limítrofes de Rusia y Ucrania desde febrero de 2022. Se consideran las variables geopolíticas y las consecuencias económicas, y se incorporan las consideraciones que el cambio climático y la pandemia por el virus SARS-CoV-2 suponen a la hora de diagnosticar el estado actual y futuro de la seguridad alimentaria.

Abstract

As a result of the developing conflict situation in Eastern Europe and the international state of alert, different issues have been addressed, covering a broad spectrum of concepts ranging from the functioning of international regimes to the use of nuclear weapons. In this sense, the humanitarian crisis affecting the population in the disputed zone has brought to the center of the debate a topic whose scope is long-standing in international security, which has to do with access to food and the satisfaction of nutritional

Palabras clave
Seguridad alimentaria
Rusia-Ucrania
SARS-CoV-2
Crisis climática

Keywords
Food security
Russia-Ukraine
SARS-CoV-2
Climate crisis

1 Licenciada en Estudios Internacionales, analista en políticas y asuntos internacionales, mención Economía por la Universidad de Santiago. Miembro de la Red Profesional de Ciencia Política en Chile. Miembro de la Red de Mujeres Especializadas en Seguridad y Defensa en Latinoamérica y el Caribe (AMASSURU). Áreas de investigación: seguridad y defensa, organizaciones criminales, medioambiente, Antártica.

needs in healthy values: food security. This article sets out to analyze the concept of food security in the light of the events arising between the bordering states of Russia and Ukraine since February 2022. It considers the geopolitical variables and economic consequences, and incorporates the considerations that climate change and the SARS-CoV-2 pandemic entail to diagnose the current and future state of food security. In addition, the strategies adopted by the European bloc for the protection of food safety and future proposals to mitigate the negative effects produced by the confrontation between Russia and Ukraine, still under development, are examined.

Introducción

¿De qué depende la seguridad alimentaria hoy?

El sistema internacional se enfrenta a una coyuntura crítica, agravada por los hechos ocurridos en la frontera ruso-ucraniana desde el 24 de febrero de 2022. "Se terminó el periodo de la abundancia"[2] aducía el primer mandatario francés, Emmanuel Macron, pocos meses después de iniciada la escalada de violencia, haciendo referencia a un complejo invierno del hemisferio norte sin combustible ruso y escasez de recursos energéticos como consecuencia de la guerra en Ucrania.

Desde conflictos de intereses y revuelo geopolítico, hasta crisis humanitarias, energéticas y limitaciones en la disponibilidad de productos básicos son solo algunas de las consecuencias que ha provocado la contienda en la frontera entre Rusia y Ucrania.

Europa es la región más afectada, por su cercanía geográfica con la zona en conflicto y en parte por la alta dependencia de la Unión Europea del gas proveniente de Rusia, país que proporciona un tercio del suministro energético de la región. El riesgo de un corte total del abastecimiento continúa siendo percibido como una amenaza latente por los ciudadanos de la eurozona, dado que la inflación podría dispararse y con ello la capacidad adquisitiva para acceder a alimentos se vería, también, erosionada. Entre los países más alcanzados por esta preocupación se encuentra Alemania, quien era uno de los principales receptores de gas ruso, y que con la paralización de la puesta en funcionamiento del gasoducto *Nordstream* 2 y la política occidental de independizarse de las importaciones rusas en el corto plazo, deberá diseñar un nuevo plan de consumo energético y/o establecer lazos comerciales con otros distribuidores para satisfacer su demanda de combustible.

La seguridad alimentaria, concepto que hace referencia a la disponibilidad y acceso a alimentos, se ha visto en jaque debido a la interrupción de cadenas de suministro de *commodities* cuya comercialización depende en gran medida de las decisiones que pasan por territorio ruso, ucraniano o sus zonas de influencia. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la define como la situación en la cual *"todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y*

2 France 24 (24 de agosto, 2022). Estamos viviendo el fin de la abundancia: Macron advierte desafíos económicos y sociales. Recuperado de: https://www.france24.com/es/europa/20220824-estamos-viviendo-el-fin-de-la-abundancia-macron-advierte-desaf%C3%ADos-econ%C3%B3micos-y-sociales

saludable",[3] por lo cual una situación de guerra como la que atraviesa Europa en la actualidad, es un factor desestabilizador de la seguridad alimentaria dadas las repercusiones económicas del conflicto para los Estados directamente implicados, y que además pone en riesgo a otros sectores del mundo cuya cadena de suministro de bienes se ve involucrada en mayor o menor medida con Rusia o con Ucrania.

Tal es así que, contra el pronóstico anticipado de quienes argumentaban que dos países cuyo peso en la economía mundial es reducido (en conjunto, cercano a un 2% del PIB y del comercio mundial)[4] no podrían provocar mayor impacto negativo en los ciclos económicos que fluían hacia una lenta recuperación, tras la conmoción de una inesperada pandemia que aún muestra tener injerencia en la producción y el empleo, los augurios económicos positivos se desplomaron. Concretamente, la invasión de Ucrania por parte de Rusia frenó de inmediato la recuperación posterior a la pandemia de COVID-19 y ha llevado a la economía mundial a una senda de menor crecimiento y creciente inflación,[5] lo que preocupa a las poblaciones que han encontrado importantes dificultades para reponerse luego de largos meses de inestabilidad financiera.

Las repercusiones han escalado a nivel global, aunque el impacto económico y social de la guerra se manifiesta con mayor fuerza en los países europeos que tienen una alta dependencia de los suministros de combustible y energía rusos, y que se enfrentan a una delicada situación humanitaria agravada por la crisis de refugiados.

Frente a lo anterior, y considerando la urgencia climática que ha colocado el tema de la producción de alimentos y la escasez de materia prima en el centro de las discusiones políticas para elaborar las estrategias políticas y de cooperación internacional de cara a las próximas décadas, la seguridad alimentaria se ha convertido en una preocupación que en la actualidad aqueja a países de todo el globo, con diferentes grados de desarrollo, y que no necesariamente son socios comerciales de Rusia o Ucrania.

En materia de acceso a los alimentos, los datos más recientes disponibles sugieren que el número de personas que no se pueden permitir una dieta saludable a nivel mundial aumentó en 112 millones (hasta alcanzar casi los 3.100 millones), lo cual refleja las repercusiones del incremento de los precios de los alimentos al consumidor durante la pandemia.[6] 1 de cada 10 personas alrededor del mundo padeció hambre durante el año 2021, de acuerdo con las investigaciones de la FAO,[7] niveles que en muchos lugares del mundo son inusitados,

3 FAO. Cumbre Mundial de Alimentación, Roma, 1996. Recuperado de https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm

4 Emol (24 de agosto, 2022). Seis meses de guerra: ¿Cómo el conflicto entre Rusia y Ucrania frenó el esperado repunte económico global? Recuperado de https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/08/24/1070720/efectos-economicos-de-la-guerra.html

5 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) (8 de agosto, 2022). El informe de perspectivas económicas de la OECD pone de manifiesto el alto precio de la guerra entablada por Rusia contra Ucrania. Recuperado de https://www.oecd.org/newsroom/el-informe-de-perspectivas-economicas-de-la-ocde-pone-de-manifiesto-el-alto-precio-de-la-guerra-entablada-por-rusia-contra-ucrania.htm.

6 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles, 2022. Recuperado de https://www.fao.org/3/cc0639es/cc0639es.pdf

7 *Ibídem*.

considerando que la cifra aumentó en 103 millones de personas respecto del año 2019, y en 46 millones de personas si tomamos como referencia el año 2020.

Figura Nº 1: Factores condicionantes de la seguridad alimentaria en la actualidad.

Fuente: Elaboración propia.

La contienda en la frontera ruso-ucraniana está a la vista, es una de las principales razones de la suspensión de las cadenas de suministro en la actualidad, condición que impacta directamente en los precios de las materias primas, provocando una tasa de inflación que deteriora progresivamente los ingresos y el poder adquisitivo de los hogares. Mientras que la inercia inflacionaria, que a la fecha ha empujado a más de 70 millones de personas a la pobreza, según análisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), continúa amenazando la seguridad alimentaria de un número cada vez más alto de personas.

En otras palabras, las características del mundo actual hiperconectado y una sociedad internacional que funciona de acuerdo a la capacidad de generar alianzas para llegar a acuerdos y ejercer presión en torno a intereses económicos y geopolíticos, han sentado las bases para la consolidación de una estabilidad frágil, vulnerable a los conflictos interestatales, y que es difícil de restablecer en el corto plazo.

Definiciones preliminares

Dentro del amplio espectro de temas que competen a la seguridad y defensa en una nación,

una de las amenazas que no está representada particularmente por la acción de otro(s) Estado(s) es la de la seguridad alimentaria, o dicho de otra manera, el riesgo que supone la falta de ella.

La definición que la FAO proclamó en el año 1996, en un escenario internacional completamente diferente al que transitamos hoy en día, y que apunta a promover el acceso físico, social y económico a alimentos con valor nutricional suficiente y de forma permanente, aún se mantiene vigente. Y si bien se han agregado otras variables de análisis como la inseguridad alimentaria, defensa alimentaria o bioterrorismo, el cometido principal continúa siendo garantizar el acceso continuo a alimentos, lo que se ve facilitado por el aumento en las rutas de comercio internacional, pero que de igual manera está expuesto a la fragilidad de un sistema que presenta grietas de acuerdo a su volatilidad, susceptible de ser socavada por guerras o pandemias.

En este sentido, "seguridad alimentaria" es un concepto que reviste una importancia superlativa, dado que aborda la cobertura de las necesidades básicas y fundamentales de las personas para su supervivencia, pero que a su vez es muy difícil de garantizar en algunas sociedades azotadas por la pobreza, las adversidades climáticas o incluso las circunstancias políticas (guerras, dictaduras, enfrentamientos civiles prolongados, etc.), lo cual lo pone de manera constante en el centro de los debates sobre desarrollo y cooperación internacional, entre otros temas que son transversales a las políticas de cada país.

La velocidad de la repercusión que cada decisión tiene en el ámbito internacional, ligada a la naturaleza de nuestra realidad actual hiperconectada y un intrincado sistema de tratados y alianzas comerciales internacionales que se ha urdido con el pasar de los años, ha llevado a que países con indicadores económicos favorables o cuyo PIB se encuentra en niveles altos o de proyección futura estimada ascendente hayan tenido que desarrollar una estrategia para abordar la seguridad alimentaria, con la misma preocupación con la que lo hacen los países en vías de desarrollo o en condiciones críticas. Esto tiene que ver con que la coyuntura reciente (guerra, pandemia, crisis climática) ha demostrado que ningún Estado está exento de caer en una recesión económica o incluso una crisis sociopolítica a raíz de los embates de un evento extraordinario de alcance internacional.

De esta manera, incluso en los debates actuales sobre la defensa y seguridad nacional, el concepto de seguridad alimentaria se ha vuelto no solo importante, sino urgente de atender, intentando elaborar estrategias para sobreponerse, en un futuro, a situaciones inesperadas.

En cuanto a la articulación del concepto, la FAO establece cuatro dimensiones primordiales de la seguridad alimentaria,[8] a saber:

1. La disponibilidad física de los alimentos.
2. El acceso económico y físico a los alimentos.
3. La utilización de los alimentos.
4. La estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores.

8 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por su sigla en inglés). La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones. Una introducción a los conceptos básicos de seguridad alimentaria, 2011. Recuperado de https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf

La DISPONIBILIDAD FÍSICA de los alimentos	La seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la "oferta" dentro del tema de la seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.
El ACCESO económico y físico a los alimentos	Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.
La UTILIZACIÓN de los alimentos	La utilización normalmente se entiende como la forma en que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.
La ESTABILIDAD en el tiempo de las tres dimensiones anteriores	Incluso en el caso de que su ingesta de alimentos sea adecuada en la actualidad, se considera que no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional. Las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de precios de los alimentos) pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas.

Figura N° 2: Dimensiones de la seguridad alimentaria humana.

Fuente: Informe FAO, 2011.

Lo anterior explica en gran medida por qué resulta tan complejo hablar de seguridad alimentaria en un mundo sacudido por la emergencia climática, una pandemia de dimensiones inusitadas y a lo que se sumó un conflicto armado que se veía solo como una posibilidad muy lejana, y cuyas consecuencias reales fueron subestimadas en instancias preliminares.

Como contrapartida de la seguridad alimentaria, encontramos el concepto de "inseguridad alimentaria",[9] que la FAO subdivide, a su vez, en dos categorías: inseguridad alimentaria crónica e inseguridad alimentaria transitoria.[10] Mientras que la primera describe un escenario en el que la situación crítica persiste durante un periodo prolongado y se respalda con dificultades financieras profundas, la segunda se da a raíz de una caída repentina en la capacidad productiva o de accesibilidad a los alimentos, se presenta por periodos de corto plazo (pero no necesariamente de bajo impacto) y está íntimamente ligada a situaciones coyunturales y a la impredictibilidad de un mundo caracterizado por la incertidumbre. A estos dos extremos se suma un punto intermedio denominado "inseguridad alimentaria estacional",[11] que si bien puede predecirse bajo determinadas condiciones y, por lo tanto, afrontarse de mejor manera, también tiene la capacidad de afectar las condiciones sociales y económicas por periodos prolongados, generando consecuencias difíciles de superar en el mediano plazo.

9 En sentido contrario a la seguridad alimentaria, la inseguridad alimentaria se define como la situación en la que una persona carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable. La FAO mide la inseguridad alimentaria utilizando la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES).

10 FAO (2011). *Op. cit.*

11 El concepto de inseguridad alimentaria estacional representa un punto intermedio entre la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria. Se asemeja a la inseguridad alimentaria crónica en el sentido de que normalmente se puede predecir y de que sigue una secuencia de eventos conocida. Sin embargo, dado que la inseguridad alimentaria estacional tiene una duración limitada, también puede considerarse como una inseguridad alimentaria transitoria recurrente (FAO, 2011, p. 2).

A pesar de que las definiciones son de ayuda para diagnosticar el problema, no basta considerar el horizonte temporal, sino que además es fundamental observar el nivel de impacto que genera un escenario de inseguridad alimentaria, lo que determinará los mecanismos de recuperación necesarios para sobreponerse.

Para ello, la FAO ha determinado una escala que permite medir cuán intenso o severo es el impacto de la inseguridad alimentaria en el estado nutricional de las personas, medida que permite determinar el nivel de urgencia con el que se debe abordar el problema y los recursos que se requieren para implementar el plan de acción.

La medición del hambre de la FAO, definida como subnutrición, se refiere a la proporción de la población cuyo consumo de energía como parte de su dieta es menor al umbral establecido (FAO, 2011, p. 2) y se evalúa de acuerdo al Marco Integrado para la Clasificación de la Seguridad Alimentaria y de la Fase Humanitaria (IPC), que se detalla en la tabla a continuación:

Clasificación de fase	Indicadores
Seguridad alimentaria general	- Tasa bruta de mortalidad - Prevalencia de malnutrición - Acceso/disponibilidad de alimentos - Diversidad de la dieta - Acceso/disponibilidad de agua - Estrategias para enfrentar problemas - Activos para la subsistencia
Inseguridad alimentaria crónica	
Crisis alimentaria y de subsistencia	
Emergencia humanitaria	
Hambruna / catástrofe humanitaria	

Figura N° 3: Clasificación de la seguridad alimentaria.

Fuente: Informe FAO, 2011.

La escala muestra los distintos niveles de gravedad en cuanto a seguridad alimentaria y enuncia los indicadores considerados para construir la clasificación, que van desde la tasa de mortalidad, hasta la disponibilidad de activos para la subsistencia. Lo anterior da cuenta de que la inseguridad alimentaria se ha consolidado como una amenaza latente que no solo está sujeta al nivel de ingresos de los países, sino que más bien tiene que ver con una conjunción de factores que en numerosas ocasiones pueden ser fortuitos o inopinados y, por lo tanto, transversales.

Sobreponerse a la pandemia

La pandemia por Covid-19 ha sido y continúa siendo uno de los hitos que marca nuestra época y que además de sacudir fuertemente a las economías regionales y el comercio mundial, nos presentó una nueva forma de vivir y de relacionarnos, marcada por las medidas preventivas de contagio y las formas de trabajo adaptadas a una sociedad que tuvo que readecuarse rápidamente para subsistir.

El confinamiento, el aislamiento, la dificultad para producir bienes y para acceder a ellos, aumentó la preocupación por la pobreza e indigencia en países que ya presentaban serios problemas, y puso a prueba la capacidad de los líderes mundiales para crear políticas que financiaran a gran parte de la población afectada, pero que a su vez no generaran una recesión económica difícil de subsanar en el futuro, lo cual no siempre se logró a cabalidad.

Sin duda, la pandemia fue un elemento importante a considerar a la hora de medir la seguridad alimentaria, que mostró retrocesos conforme se manifestaban las consecuencias económicas más profundas de la paralización (parcial) del comercio

a nivel local e internacional. El Covid-19 puso de relieve nuevamente las fragilidades de nuestros sistemas agroalimentarios y las desigualdades en nuestras sociedades, causando nuevos aumentos del hambre y la inseguridad alimentaria en el mundo,[12] demostrando el apremio ante la necesidad de diversificar nuestras formas de producción, distribución y consumo para mitigar el impacto ante futuras crisis.

Los análisis que relacionan el Covid-19 y sus efectos con la inseguridad alimentaria son contundentes. Un estudio realizado en Chile en el contexto pandémico obtuvo el concluyente resultado de que el confinamiento genera un aumento progresivo de la inseguridad alimentaria leve y moderada,[13] situación que parece ser replicable a muchos otros países de características económicas disímiles y en diferentes latitudes. El componente psicosocial en este entendido ha desempeñado un papel central a la hora del abastecimiento de bienes de consumo básico en los individuos y familias, y el componente económico sin duda favoreció escenarios de aumento de inseguridad alimentaria.

Con todo ello, y con la visibilización de las fallas del sistema actual de producción y distribución de alimentos, la estrepitosa desaceleración económica a la que se enfrenta la economía mundial desde entonces ha empeorado el escenario y se han buscado soluciones apostando a la lucha en contra de la diseminación del virus SARS-CoV 2, sin considerar los devastadores efectos que una guerra podría traer en este contexto.

Entre las consecuencias más visibles se registran el aumento de los niveles de inflación, aumento de precios de alimentos y la reducción de los ingresos, con lo cual muchas personas vieron mermado su poder adquisitivo y, con ello, su capacidad de compra y de acceso a bienes básicos, desmejorando la calidad de vida de la población en general.

Asimismo, los esfuerzos mancomunados por alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en 2015 por Naciones Unidas[14] también se vieron afectados, dada la disminución de recursos disponibles para trabajar en pos de la Agenda 2030. En consecuencia, el trabajo por garantizar la seguridad alimentaria contenido en el ODS 2 "Hambre cero" tuvo contratiempos que dilataron la consecución de metas en torno a dicho objetivo.

Entre los cambios repentinos, la necesidad de adaptarse rápidamente y la toma de decisiones en contextos de incertidumbre, la estabilidad económica se convirtió en muchos casos en algo inasequible. Los riesgos de estas dinámicas para la seguridad alimentaria y la nutrición son graves. Ya antes del estallido de la pandemia, según el último informe titulado "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo",[15] unos 2.000 millones de personas padecían inseguridad alimentaria en niveles moderados o graves. Desde 2014 estas cifras vienen subiendo y han

12 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. *Op. cit.*

13 PRADA, Gloria; DURÁN A., Samuel; MOYA O., José Luis. Confinamiento e inseguridad alimentaria durante la pandemia por Covid-19 en Chile. Revista Chilena de Nutrición. 2021. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-75182021000500678&script=sci_arttext

14 ONU. Resolución de las Naciones Unidas "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). Recuperado de: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/52/PDF/N1529152.pdf?OpenElement

15 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. *Op. cit.*

aumentado en 60 millones en cinco años.[16] Hoy esa cifra podría, incluso, verse incrementada como consecuencia del conflicto ruso-ucraniano y si bien aún no existe una distancia temporal significativa que permita ver las cosas con mayor claridad, y la guerra aún está en curso, ya se estima un importante número de personas afectadas y en contexto de inseguridad alimentaria en la zona de guerra y sectores aledaños.

Seguridad alimentaria, cambio climático y conflicto Rusia-Ucrania.

En 2019 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) reportó a las Naciones Unidas que la seguridad alimentaria estaba siendo afectada por el aumento en las temperaturas, los cambios en los patrones de las lluvias y una frecuencia en aumento de los eventos extremos, en referencia a desastres naturales, inundaciones, sequías,[17] etc. Diversos factores devenidos de la crisis climática, como el calentamiento global o las olas de calor repercuten en la producción de cultivos, lo que además de impactar directamente en el volumen de la producción, menoscaban la calidad nutricional de los alimentos obtenidos, al mismo tiempo que grandes extensiones de suelo agrícola son afectadas por temporales de lluvia e inundaciones, haciendo perder cultivos y deteriorando las condiciones de la tierra.

Figura N° 4: Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles, 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022.

16 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición, 2020. Recuperado de https://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf

17 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). 2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, 2019. Recuperado de https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories/

Estas condiciones, sumadas a las dificultades de exportación de cereales de Ucrania y Rusia (que juntos producen el 30% de dichos productos en el mundo) y al incremento histórico de la inflación en múltiples países, son las responsables de agravar la seguridad alimentaria. Al menos 45 países son los que enfrentan el mayor riesgo de una crisis de alimentos, según Boston Consulting Group.[18]

Muchos de los países de alto riesgo en materia de seguridad alimentaria, reflejados en la ilustración que precede, además de ostentar niveles elevados de extrema pobreza y depender fuertemente de las importaciones para abastecer a su población de alimentos básicos, son también zonas afectadas por condiciones climáticas adversas de larga trayectoria, y cuyos esfuerzos para mitigarlos se vieron limitados a causa de la pandemia por Covid-19. Entre los ejemplos se pueden citar Haití, que además de ser el país más pobre del continente y uno de los más pobres del mundo, ha sido golpeado por catástrofes naturales relacionadas con el cambio climático, al igual que Sudán del Sur y otros Estados del centro de África.

El panorama no es alentador, y junto con la guerra en Rusia y Ucrania, las expectativas de crecimiento se desmoronan. El segmento de población que más preocupa son los jóvenes, quienes estarán entre 4 y 7 veces más expuestos a experimentar olas de calor a lo largo de su vida, que las generaciones mayores,[19] de acuerdo a datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Solo los esfuerzos mancomunados de los países que han entendido la urgencia del tema están logrando impulsar estrategias claras de adaptación y mitigación ante la crisis climática, cuyos primeros resultados esperan ser evaluados en 2030.

Economía de guerra. Del repunte a la desaceleración

El año 2022 traía consigo una luz de esperanza para la economía mundial, que agonizaba tras más de dos años de una pandemia con duras consecuencias, contexto en el que incluso las economías más fuertes del mundo tomaron medidas extremas para disminuir los niveles de recesión, mientras que las economías débiles luchaban por emplear estrategias para mantener a salvo a su población en medio de la escasez de vacunas y las reducidas alternativas de producción y consumo de alimentos y bienes básicos.

Ya durante 2021 se había registrado un repunte económico equivalente al 5,7%,[20] cifra que se relaciona directamente con la distribución de vacunas para combatir el Covid-19 y con el flujo constante de inversiones, aspecto fundamental para impulsar la recuperación económica, y si bien por entonces no podía hablarse de una proyección económica mucho mejor hacia 2022, sí se estimaba una lenta recuperación y un retorno paulatino de la producción e inversión en las economías avanzadas que incluso podría retornar a las tendencias de crecimiento prepandémicas.

18 *Boston Consulting Group*. La guerra en Ucrania y la prisa por alimentar al mundo, 2022. Recuperado de https://www.bcg.com/press/20june2022-la-crisis-alimentaria-mundial-que-se-avecina-requiere-una-accion-inmediata

19 PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2021-2022. Recuperado de https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf

20 Banco Mundial (7 de junio, 2022) En medio de una abrupta desaceleración del crecimiento, crece el riesgo de estanflación. Recuperado de https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/06/07/stagflation-risk-rises-amid-sharp-slowdown-in-growth-energy-markets

En enero de 2022, la mayor de las preocupaciones para la economía mundial era la evolución de la variante ómicron de coronavirus y un flujo inestable en las cadenas de suministro del comercio mundial, pero todo ello pasó a segundo plano el 24 de febrero del mismo año, cuando Rusia toma la ofensiva contra Ucrania poniendo en marcha una "operación militar especial" que comenzó con una invasión de tropas al país vecino, seguida de bombardeos a ciudades ucranianas, entre ellas Kyiv y Járkiv, desatando en pocos días una vorágine a nivel internacional y un diálogo acelerado de los distintos bloques internacionales que instaban a Vladimir Putin a dar marcha atrás con sus acciones bélicas, sin éxito.

En estas circunstancias, comenzaron a descartarse rápidamente las expectativas de crecimiento económico que se habían proyectado para 2022, aun considerando lo que se suponía era un conflicto entre dos Estados con poca relevancia para la economía mundial, cuyos productos internos brutos sumados tienen un peso cercano al 2%[21] del total global. Sin embargo, el análisis acelerado que concebía el rol económico secundario de los actores involucrados y un enfrentamiento que duraría poco, entendiendo que los costos de prolongarlo eran demasiado altos, era cuando menos, desacertado.

La guerra pasó rápidamente de una operación militar relámpago pensada para hacerse con el control de la capital ucraniana, a un extenso enfrentamiento que podría encajar en lo que se denomina "guerra de desgaste", cuyo objetivo parece ser ahogar a Ucrania, incitándola a ceder y aceptar las condiciones rusas de rendición, lo cual la dejaría en una posición aún más desfavorable. Basta evaluar el desabastecimiento de alimentos básicos que existe en la actualidad en diferentes zonas de Ucrania dada la suspensión de cadenas de suministro y del ingreso de productos por los puertos más importantes del Mar Negro para considerar cuán afectada está la seguridad alimentaria en la región.

En términos económicos, la guerra no solo ha sido devastadora para la economía ucraniana y se ha convertido en un imperativo muy costoso para Moscú, que mantiene movilizadas a sus tropas en circunstancias adversas, lejos de sus bases militares principales, lo que supone mayor despliegue de recursos para alimentar a sus recursos militares, dotarlos de combustible y municiones; sino que sus consecuencias negativas se han hecho sentir fuertemente en los lugares más recónditos del mundo. Esto tiene que ver con que, pese a su valor ínfimo en el comercio internacional, tanto Rusia como Ucrania son núcleos del comercio de fertilizantes, granos, combustible y otras fuentes de energía. De esta forma, y como era de esperarse, los precios de los *commodities* se dispararon y la inflación escaló a valores preocupantes.

Los mercados internacionales reaccionaron fuertemente al aumento del precio del barril de petróleo y al incremento del precio del gas (y con ello, de las tarifas), a lo cual se sumó una caída estrepitosa de las bolsas de valores a nivel internacional, que vino a completar el panorama adverso con el impacto de las sanciones económicas aplicadas por la acción bélica emprendida por Rusia.

En los precios del combustible, particularmente, el impacto ha sido dramático. Junto al costo adicional

21 Emol. *Op. cit.*

para los agricultores que necesitan combustible para hacer funcionar sus equipos y maquinarias, el transporte terrestre de última milla representa hasta el 40% de los costos de los alimentos en muchos países en desarrollo. Entonces, a medida que aumentan los precios del combustible, sube el costo total de los alimentos, creando un círculo vicioso[22] del que será complejo reponerse en el corto plazo.

Las economías de bajos ingresos y con situaciones de inercia inflacionaria prolongadas, se vieron incluso más deprimidas a causa de los efectos de la guerra, a pesar de no tener nexos directos con el conflicto.

En el caso particular de Chile, la tasa de inflación del 2022 registrada hasta ahora se posicionado como las más alta de los últimos 28 años. Y si bien la figura 4 muestra que la tasa inflacionaria prevista para el 2022 oscilaba entre un rango de 5.9% y 9,9%, la realidad es que la inflación ha aumentado más allá de las expectativas, alcanzando un 13.1%[23] anual para el mes de julio del corriente año, a partir de análisis presentados por el Banco Central.

Figura N° 5: Tasa de inflación.

Fuente: Statista, a partir de Fondo Monetario Internacional, abril 2022 (FMI).

La industria también siente el impacto: los sectores que más consumen energía, como el químico, el siderúrgico y el metalúrgico, están sufriendo, lo que perjudica a la industria manufacturera en

22 *Boston Consulting Group. Op. cit.*

23 Banco Central de Chile. Resumen IPoM septiembre 2022. Recuperado de https://www.bcentral.cl/resumen-ipom/-/detalle/resumen-ipom-septiembre-2022#:~:text=La%20proyecci%C3%B3n%20de%20inflaci%C3%B3n%20para,sobre%20lo%20previsto%20en%20junio.

Alemania e Italia. En China y Japón, el sector está debilitado por la estrategia china de cero Covid.[24] Por su parte, Rusia, además del gran desembolso económico para solventar los gastos de mantener en pie el conflicto, debe asumir los costos de las sanciones que la comunidad internacional le aplica persistentemente desde febrero del corriente año, mientras que Ucrania, el país más pobre de Europa, atraviesa una de las crisis humanitarias más arduas de los últimos tiempos.

Lo cierto es que los efectos secundarios de la invasión de Rusia a Ucrania están aumentando el ritmo de la desaceleración del crecimiento económico mundial, que ahora se prevé que se reduzca al 2,9 % en 2022.[25] Más aún, debido a las pocas expectativas de que el conflicto armado cese en el corto plazo, y considerando que la movilización de recursos para combatir la pandemia por Covid-19 puso en pausa muchas de las políticas para mitigar el hambre a nivel mundial y luchar contra el cambio climático, se espera que la inflación continúe siendo un problema durante los próximos años y que la seguridad alimentaria continúe viendo decrecer sus indicadores.

Reflexiones finales

La inseguridad alimentaria alrededor del mundo hoy es preocupante y, a raíz de la coyuntura actual, cada vez son más las personas que no tienen acceso regular a alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas, con lo cual se ven impedidos de desarrollar una vida activa y saludable. En Latinoamérica y el Caribe, no se registraban cifras de subnutrición tan nocivas como las que se obtienen en la actualidad desde el año 2014.

Las causas de esta situación se resumen en tres problemáticas cuyas raíces se encuentran en fenómenos muy disímiles, pero todos de gran relevancia y gravedad: la crisis climática, la pandemia por SARS-CoV-2 y, más recientemente, la guerra entre Rusia y Ucrania. A lo anterior, se suman los elementos desencadenantes transversales y no coyunturales (sistemas sanitarios, educación nutricional, nivel de desarrollo de cada país, etc.), que alrededor del mundo se han abordado con políticas públicas para contrarrestar sus efectos y generar planes de largo plazo.

A pesar de los esfuerzos internacionales por avanzar en materia de alimentación, en la actualidad un tercio de la población mundial se encuentra en situación de inseguridad alimentaria moderada,[26] lo que implica que los alimentos a los que accede no logran alcanzar el estándar necesario para una nutrición adecuada, o bien que se ven en la obligación de suprimir una de las raciones diarias de comida. Por otra parte, 923 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria grave pasan sin comer una o más jornadas consecutivas.[27] Esta cifra está indefectiblemente ligada a la invasión rusa a territorio ucraniano y las acciones militares que se desataron desde entonces, profundizando un conflicto que amenaza con originar una ola de hambre a nivel mundial.

El fin de la guerra depende, entre otros factores, de qué tan efectivas sean las sanciones que se le

24 Emol. *Op. cit.*
25 Banco Mundial (2022) *Global Economic Prospects.* En: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f7740bced755498ae0307a-0350012022/related/Global-Economic-Prospects-June-2022-Chapter-1-Highlights-SP.pdf
26 FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. *Op. cit.*
27 *Ibídem*.

imponen a Moscú y de la disposición de Vladimir Putin a asumir el costo de prolongar un conflicto ímprobo para sostener su postura de controlar geopolítica y militarmente el este de Europa, conteniendo la influencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre los países que no forman parte (aún) del bloque militar occidental. Todas las aseveraciones que podemos realizar sobre el futuro son solo cálculos, empero, aunque no sabremos con certeza qué nos deparan los meses que se aproximan ni cómo o cuándo se pondrá fin a la contienda, sí podemos asegurar que es imperativo poner coto al conflicto para restituir las garantías de seguridad alimentaria en la región, permitiendo restablecer las exportaciones por los puertos de Ucrania.

Sin perjuicio de lo anterior, el retorno a niveles deseables de seguridad alimentaria depende no solo de un escenario de paz y de los resultados que se observen luego de cumplir los compromisos internacionales sobre la urgencia climática que nos aqueja, sino que también estará ligado a la forma en la que el mundo logre adaptarse a las necesidades de una realidad volátil, incierta, compleja y ambigua (VUCA, por su sigla en inglés). En este sentido resultará crucial el diseño de uno o varios modelos de producción y comercialización de alimentos que sean capaces de funcionar aún en contextos de catástrofe, de los cuales la historia reciente nos ha demostrado no estar exentos.

En términos generales, el fomento a la agricultura local y a la industrialización nacional son algunas de las alternativas que se barajan para prevenir que las consecuencias de futuros conflictos se transformen en un elemento desestabilizador para las economías locales y regionales, que demoran años e incluso décadas en recuperarse de eventos como los que estamos viviendo en la actualidad. En lo concreto, poner como prioridad un plan técnico de mejoras que incluya ampliar la cobertura de la cooperación regulatoria y desarrollar la infraestructura regional y local será fundamental para sortear en un plazo prudente los devastadores efectos de estos últimos 3 años (2020-2021-2022) para las economías del mundo y el acceso a los alimentos.

El modelo actual es peligroso y está colmado de defectos que nos dejan expuestos a crisis de grandes proporciones dada su vulnerabilidad, y es fundamental reconocer que el núcleo del problema no es la capacidad productiva actual de nuestro planeta, sino que tiene que ver con la ineficiencia de los sistemas alimentarios en cuanto a la distribución segura de bienes y de insumos para su producción.

Bibliografía

Banco Central de Chile. Resumen IPoM septiembre 2022. Recuperado de https://www.bcentral.cl/resumen-ipom/-/detalle/resumen-ipom-septiembre-2022#:~:text=La%20proyecci%C3%B3n%20de%20inflaci%C3%B3n%20para,sobre%20lo%20previsto%20en%20junio.

Banco Mundial (7 de junio, 2022) En medio de una abrupta desaceleración del crecimiento, crece el riesgo de estanflación. Recuperado de https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/06/07/stagflation-risk-rises-amid-sharp-slowdown-in-growth-energy-markets

Banco Mundial (2022) *Global Economic Prospects*. En: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f7740bced755498ae0307a-0350012022/related/Global-Economic-Prospects-June-2022-Chapter-1-Highlights-SP.pdf

BEN HASSEN, Tarek. EL BILALI, Hamid. Impacts of the Russia-Ukraine war on global food security: towards more sustainable and resilient food systems? Foods. 2022. Vol. 11. Recuperado de https://www.mdpi.com/2304-8158/11/15/2301

Boston Consulting Group. La guerra en Ucrania y la prisa por alimentar al mundo, 2022. Recuperado de https://www.bcg.com/press/20june2022-la-crisis-alimentaria-mundial-que-se-avecina-requiere-una-accion-inmediata

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición, 2020. En: https://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf

Emol (24 de agosto de 2022) Seis meses de guerra: cómo el conflicto entre Rusia y Ucrania frenó el esperado repunte económico global. En: https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/08/24/1070720/efectos-economicos-de-la-guerra.html

FAO. Cumbre Mundial de Alimentación, 1996. Recuperado de https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm

FAO. La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones. Una introducción a los conceptos básicos de seguridad alimentaria, 2011. Recuperado de https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf

FAO-PESA Centroamérica. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos básicos, 2005. Recuperado de http://www. pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles, 2022. Recuperado de https://www.fao.org/3/cc0639es/cc0639es.pdf

France 24. "Estamos viviendo el fin de la abundancia": Macron advierte desafíos económicos y sociales, 24 de agosto, 2022. Recuperado de https://www.france24.com/es/europa/20220824-estamos-viviendo-el-fin-de-la-abundancia-macron-advierte-desaf%C3%ADos-econ%C3%B3micos-y-sociales

GIL, Linda; MANYES, Lara; FONT, Guillermina; BERRADA, Houda. Defensa alimentaria: revisión de herramientas y estrategias. *Revista de Toxicología*. 2019. Recuperado de https://www.redalyc.org/journal/919/91967023002/91967023002.pdf

GLAUBEN, Thomas; SVANIDZE, Miranda; GÖTZ, Linde; PREHN, Sören; JAMALI JAGHDANI, Tinoush; ĐURIĆ, Ivan; KUHN, Lena. The war in Ukraine, agricultural trade and risks to global food security. *Intereconomics*. 2022. Recuperado de https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10272-022-1052-7.pdf

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). 2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, 2019. Recuperado de https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories/

KING, Thea; COLE, Martin; FARBER, Jeffrey; EISENBRAND, Gerhard; ZABARAS, Dimitrios; FOX, Eedward; HILL, Jeremy. Food Safety for food security: Relationship between global megatrends and developments

in food safety. *Trends in Food Science & Technology*. 2017. Vol. 68 (160-175). Recuperado de https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0924224416303703

Infobae. ¿Por qué Ucrania es importante? Un país clave en agricultura, reservas de minerales y gas, 24 de febrero, 2022. Recuperado de https://www.infobae.com/economia/2022/02/24/por-que-ucrania-es-importante-un-pais-clave-en-agricultura-reservas-de-minerales-y-gas/#:~:text=%2D%20Primero%20en%20Europa%20en%20superficie,tierra%20de%20Ucrania%20es%20cultivable.&text=%2D%20Primer%20lugar%20en%20el%20mundo,la%20Complejidad%20Econ%C3%B3mica%20(OEC).

ONU. Resolución de las Naciones Unidas "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). Recuperado de: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/52/PDF/N1529152.pdf?OpenElement

PRADA, Gloria; DURÁN A., Samuel; MOYA O., José Luis. Confinamiento e inseguridad alimentaria durante la pandemia por covid-19 en Chile. *Revista Chilena de Nutrición*. 2021. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-75182021000500678&script=sci_arttext

Repercusiones del conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia en la seguridad alimentaria mundial y asuntos conexos en relación con el mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) https://www.fao.org/3/nj164es/nj164es.pdf

RODRÍGUEZ, Daniel; BIANCHI, Eduardo; CONISLLA, Milagros; CAMPOS, Adriana; SARQUIS, Alejandra. Impactos de conflicto en Ucrania en el comercio y la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*. 2022. Recuperado de https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/20724/BVE22088299e.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Unión Europea (UE). La guerra del hambre: una crisis alimentaria y de fertilizantes provocada por Rusia, 6 de julio, 2022. Recuperado de https://www.eeas.europa.eu/delegations/per%C3%BA/la-guerra-del-hambre-una-crisis-alimentaria-y-de-fertilizantes-provocada-por-rusia_es?s=162

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 187-192
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

La guerra híbrida, una visión crítica

Jorge Sanz Jofré[1]

Introducción

En el tiempo de dominio del paradigma "guerra fría", la guerra, en términos generales, se estudiaba en cuanto guerra regular o irregular, entrenándose al soldado en esos ambientes; una vez caídos los socialismos reales y con el cambio de paradigma, se pasa del modelo de conflicto al de la cooperación, y el fenómeno político y social "guerra" es reemplazado por conceptualizaciones como "amenazas asimétricas" y "guerra híbrida", que no alcanzan, por las definiciones asignadas, el umbral de una respuesta militar.

Durante el año 2013, el general Valery Gerasimov, jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa, publicó en una revista especializada rusa el artículo "El valor de la ciencia está en la anticipación", también traducido como "la ciencia está en la capacidad de prever lo que sucederá o podría suceder en el futuro", independiente de la exactitud de su traducción, muchos analistas se obnubilaron con sus propuestas y la conceptualización que hace el general Gerasimov comenzó a llenar páginas y páginas de estrategas -y otros no tanto- impactados por los planteamientos que ahí se pronunciaban, sin revisar las antiguas escrituras, que nos recuerdan mucho de lo planteado por Gerasimov, pero sin la tecnología que hoy domina el espectro.

1 Teniente Coronel (R) de Ejército, especialista en Estado Mayor por la Academia de Guerra del Ejército (ACAGUE), Profesor de Historia Militar y Estrategia, Geografía Militar y Geopolítica, Magíster en Ciencias Militares, todos obtenidos en la ACAGUE. Doctor *(cum laude),* en Desarrollo Local y Territorio de la Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, España. Profesor de la ACAGUE, director del Observatorio de Conflictos del Centro de Estudios Estratégicos (CEEAG) del ACAGUE, profesor en la Universidad del Desarrollo en relaciones y seguridad internacionales. Analista internacional en medios de comunicación social (radio – TV).

Nunca como hoy ha sido más relevante entender que la guerra es un acto político que no se puede estudiar ni analizar desde una perspectiva únicamente militar, operacional o estratégica. En términos del conflicto híbrido de Gerasimov, debemos posicionar la actual guerra Rusia-Ucrania dentro de un ambiente político, en Rusia, con una óptica rusa y sujeto a la constante dominante rusa, que es proteger la seguridad de sus fronteras y la lealtad ideológica de su pueblo.

Alexander Duguin,[2] en su texto "La geopolítica de Rusia", confirma la necesidad de una visión propiamente rusa, al igual que lo planteado por el general Gerasimov:

"*...deberíamos estudiar ruso, la sociedad escrupulosamente y a fondo en sus constantes estructurales y, especialmente, trazar la formación y evolución de los puntos de vista de los rusos sobre el mundo circundante; es decir, deberíamos estudiar cómo los rusos comprenden e interpretan el mundo circundante y su entorno. El problema no es solo aprender sobre la estructura geográfica de los territorios rusos (contemporáneos o históricos); eso es importante, pero insuficiente. Debemos aclarar cómo la sociedad rusa entendió e interpretó la estructura de estos territorios en diferentes momentos; lo que considera "propio", lo que es "extraño" y cómo la conciencia de fronteras, identidad cultural y de civilización, y la relación con esas etnias y pueblos que viven en los territorios vecinos cambiaron. Las opiniones de la sociedad rusa (sobre la base de que la sociedad soviética y en nuestro tiempo se formaron los de la Federación de Rusia) sobre el espacio territorial han sido insuficientemente estudiado, y como resultado, este factor más importante en la creación de una geopolítica rusa en toda regla es para el momento solo disponible para nosotros de manera fragmentaria y episódica*".

Otro antecedente de lo desarrollado por Gerasimov, es posible encontrarlo en el conde Alexander de Marenches –director general del servicio de inteligencia francés entre 1970 y 1981–, quien afirmaba ya en 1986 que el conflicto internacional actual consiste en la lucha por el dominio de las materias primas y el control psicológico de las poblaciones por los medios de comunicación, las iglesias, la educación y la desinformación (PUCP, s/data). Lo planteaba en un tiempo sin Internet, cuando aún no existía la explotación maliciosa de todas las redes sociales y la disputa del espacio ciber.

El *Military Review*[3] publica el artículo "Cómo comprender el artículo de Gerasimov" del lingüísta y analista ruso de la Oficina de Estudios Militares Extranjeros en el Fuerte Leavenworth, Charles K. Bartles, donde se hace una singular aclaración, que no deja de llamar la atención: "*la finalidad de este artículo es familiarizar a nuestros lectores con las perspectivas de los líderes militares de mayor antigüedad rusos en cuanto al tema de la guerra futura y no debe interpretarse como una iniciativa para fomentar sus perspectivas*". Esta explicación solo advierte que esta es una visión de la guerra escrita por un general ruso, orientado a la lógica de la perspectiva rusa, pero no es parte de la forma estadounidense de ver la guerra.

2 DUGUIN, Alexander. La geopolítica de Rusia. Londres, ed. Arktos Media Ltd, 2015. ISBN 978- 1-910524-37-4.
3 Military Review, es una publicación especializada del Ejército de Estados Unidos; en este caso corresponde al período marzo - abril, 2016.

Para el desarrollo de esta reflexión, se utilizará como base el documento de la revista *Military Review*.

Una visión general de lo expuesto por Gerasimov

La primera aproximación que hace el general Gerasimov al tema es para enmarcarlo en el siglo XXI, impactado por las revoluciones del norte de África, también conocidas como la "Primavera Árabe", en que, producto de una crisis social en Túnez, se enfrenta la sociedad civil con el poder político y lo hace caer. Gerasimov describe en su texto el riesgo que se observa a partir del contagio de violencia que entregó resultados similares en Egipto y Libia, asociándolo a una intervención extranjera, no convencional, que transforma al Estado en caos y guerra civil, recordando la propia experiencia rusa en la guerra patriótica con el uso de grupos guerrilleros y luego la guerra contra formaciones irregulares en Afganistán.

Desde esta visión inicial de Gerasimov, aparecen entonces las bases de una concepción híbrida, que muchos estrategas tratan como conflicto híbrido y algunos otros como guerra híbrida (lo que ayuda a confirmar que es solo una visión personal y no necesariamente doctrinaria),[4] con componentes como subversión política, ciberguerra, operaciones psicológicas, represalias económicas y, dada la tecnología disponible y vista la capacidad de las redes sociales en Túnez y Egipto, la utilización de los medios de comunicación y operaciones especiales a través de las redes sociales; por tanto, Gerasimov rescata la necesidad de conquistar el manejo y la supremacía de la comunicación estratégica. Su temor, respecto de lo que pueda suceder en Rusia, lo detalla y lo plantea el mismo general al destacar que el rol que juegan los medios no militares para lograr metas políticas y estratégicas ha aumentado, y dentro de ellos incorpora el potencial de protesta de la población. Esta *imaginación prospectiva* lo acerca a la estrategia en el empleo de los medios disponibles y a la inteligencia estratégica a través de las operaciones especiales.

Otro elemento que destaca Gerasimov es la reducción del empleo de grandes formaciones en el nivel estratégico y plantea que las diferencias entre los niveles estratégico, operacional y táctico como también las operaciones ofensivas y defensivas están siendo eliminadas, rompiendo con la doctrina vigente en las fuerzas armadas del mundo.[5]

Para materializar su propuesta destaca el hecho de la construcción de armas de alta precisión. Volviendo en el tiempo y, desde una retrospectiva crítica, se asemeja a la teoría del poder aéreo levantada por Giulio Douhet en la década del 20 del siglo pasado, donde la función de la fuerza aérea es dirigir su potencial destructor al corazón del adversario para, de esa forma, quebrar su capacidad de lucha, lo que evidentemente no prosperó.

Es muy relevante lo que plantea el general Gerasimov respecto de la organización política y cambios legales que se requieren según su percepción del conflicto, cuestión que choca con las posibilidades

4 No se debe olvidar que el conflicto es una contraposición de intereses y la guerra es la condición legal en la que se enfrentan, al menos, dos Estados reconocidos a través de sus fuerzas militares.

5 Analizar la guerra ruso-ucraniana en desarrollo permite entender que la idea de empleo de la fuerza que impone Gerasimov es, a la luz de los resultados, cuestionable.

de un gobierno democrático, como es el caso de Chile, que, reconociendo una naturaleza híbrida en potenciales amenazas, muy rápidamente las elimina del umbral de agresión que implica una respuesta militar.[6] (Política de Defensa, 2020, p. 43).

Desde una perspectiva crítica, el conflicto híbrido de Gerasimov requiere de cambios burocráticos, procedimentales, que van a chocar con la normativa política de cualquier Estado occidental; el mismo general señala que el pensamiento militar de la Rusia actual no se puede comparar con el florecimiento de ideas al término de la II Guerra Mundial, lo que infiere la necesidad de un gobierno no democrático para llevar adelante estas nuevas ideas. En la contraparte o en la defensa del Estado contra la amenaza híbrida, esta tiene ventajas, ya que el mundo occidental ha apostado por mantenerla en el umbral de acción de las policías, restando la posibilidad de enfrentarla como una real amenaza, denominándolas genéricamente como amenazas asimétricas.

Muy interesante, en este plano de las ideas, la reflexión que hace el mismo Gerasimov en su artículo de referencia: "*No debemos copiar la experiencia extranjera y perseguir a países líderes, sino que debemos superarlos y ocupar posiciones de liderazgo nosotros mismos*".

Una visión crítica de lo expuesto por Gerasimov y que no está en la discusión académica

El cambio de paradigma representado por la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética trajeron consecuencias que poco a poco van apareciendo para explicar los fenómenos políticos que se suceden en una continuidad conceptual de la Guerra Fría.

La transición hacia el paradigma de la globalización trajo consigo la cooperación internacional y el discurso del fin de los tiempos, el término del "otro" en su condición de adversario-enemigo, y otras ideas afines que se convirtieron en la negación de la guerra y, consecuencialmente con ello, de quienes pelean en ellas.

La guerra regular pasó a ser un término excluido, la construcción de una sociedad mundial en contraposición a una internacional relativizó las fronteras e hizo que los problemas fueran de todos y no solamente del afectado, el comercio internacional amplió sus posibilidades y la globalización de las comunicaciones se instaló como una realidad que conectó a todo el mundo de manera instantánea, por tanto, la guerra regular perdía sentido conceptualmente, lo confirma Gerasimov en su visión al señalar que los enfrentamientos directos de grandes formaciones de fuerza en el nivel estratégico y operacional se están convirtiendo gradualmente en cosa del pasado, dando paso a una reconstrucción de la percepción del enemigo.

Steven Pinker (2011), en el libro *Los ángeles que llevamos dentro,* señala que *"aún las formas más conocidas de conflictos armados están siendo relegadas al arcón de los recuerdos (…) el poder militar desplegado tanto en Occidente como Oriente es casi irrelevante para cumplir con su tarea principal (…) dicho poder militar es más una ilusión que una realidad."*

6 Política de Defensa de Chile. Disponible en https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf

Esta última parte se condice con lo que plantea Gerasimov: una amenaza que emplee todo el potencial de lo asimétrico en el espacio de responsabilidad de las policías. Ese es su espacio político y de acción, dejando fuera de juego el espacio de la respuesta militar.

El caso del conflicto Rusia-Ucrania demuestra la utilización de medios híbridos en la búsqueda de un objetivo político, a partir de la ocupación de Crimea por parte de Rusia.

La generación y mantención de una agitación política en el Donbas que facilitara la caída del presidente de Ucrania a fin de instalar en el poder a un líder prorruso, mantuvo la tensión desde febrero de 2014, en que se cerraron los accesos a Crimea, luego se llamó a referéndum y en marzo se firmó el decreto de traspaso de Crimea a Rusia, hasta el 24 de febrero de 2022 en que Rusia lanza una ofensiva sobre Ucrania.

La segunda parte de esta guerra híbrida fue el empleo del potencial bélico y, ante la imposibilidad de alcanzar el objetivo a través de medios híbridos, se vuelve a la guerra y se comienzan a reescribir las páginas del retorno de la guerra regular entre Estados como medio de acción para solucionar problemas políticos.

Esta lectura del planteamiento de Gerasimov busca demostrar que la guerra híbrida estaría fuera del rango de acción legal de las fuerzas armadas del Estado. En el caso de Chile está tipificado en la Política de Defensa Nacional de Chile de 2020, lo que dificulta pensar y planificar el empleo de la fuerza ante una amenaza híbrida. No se descarta en esta aseveración que la fuerza pueda encontrarse en una guerra regular, con un ambiente sofisticado en el plano de la batalla multidominio, pero escapa a la conceptualización de guerra híbrida.

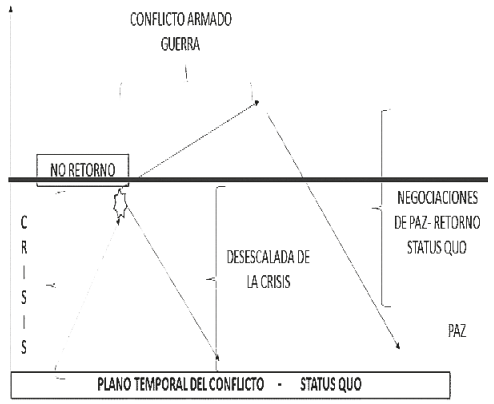


Figura 1: El conflicto.

Fuente: Adaptado por el autor.

La figura 1 representa los distintos momentos del conflicto. La guerra híbrida se desarrolla en la fase de la crisis, bajo el punto de no retorno que involucra, desde ahí hacia arriba, el desarrollo de la planificación de las Fuerzas Armadas. Esto no impide que, una vez empleadas las Fuerzas Armadas, el enemigo utilice medios híbridos en el campo de batalla, pero, empleándose las Fuerzas Armadas, la guerra se convierte en guerra regular.

Algunas ideas finales

Es importante asumir que la guerra sigue siendo un actor relevante en la política internacional, independiente de su denominación y de los voluntarismos que quieren apartarla de la porfiada realidad.

El artículo sobre la postura del general Valery Gerasimov contiene una forma particular de observar una amenaza a Rusia, en la lógica rusa y derivada de su apreciación respecto de las Revoluciones de Colores y de la Primavera

Árabe, que implicaron la acción decidida de la sociedad civil en contra de la sociedad política gobernante, utilizando medios y elementos asociados a amenazas asimétricas, potenciados por la tecnología y facilitados por las restricciones al empleo de la fuerza provenientes de organizaciones internacionales. El autor del artículo, Charles K. Bartles, destaca que Gerasimov no sugiere una nueva manera de guerra rusa o una guerra híbrida, según lo señalado en el Occidente.

Tal es la magnitud de las restricciones al uso de la fuerza, que existen nuevamente unidades mercenarias en distintos escenarios de conflicto, actuando fuera de los marcos de uso de la fuerza.

Un aspecto relevante de la forma de pensar del general Gerasimov es que sugiere que para cada nueva idea, la Academia de Ciencia Militar tome parte activa del desarrollo de esta.

Se agrega a lo anterior, en relación con el entorno, tipo de gobierno, el tipo de mando y la forma de desarrollo de la fuerza, que la estructura tiene un componente político-ideológico que influye en su forma de actuar.

Bibliografía

DUGUIN, Alexander. *La geopolítica de Rusia*. Londres, ed. Arktos Media Ltd., 2015. ISBN 978- 1-910524-37-4.

Military Review, marzo-abril 2016, pp. 55-63; https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/militaryreview/Archives/Spanish/MilitaryReview_20160430_art001SPA.pdf

PINKER, Steven. *Los ángeles que llevamos dentro,* Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2011.

Política de Defensa de Chile. Disponible en https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf

Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP), http://blog.pucp.edu.pe/blog/michaelscott/2018/08/22/reflexionando-sobre-el-dominio-mundial/, rescatado el 21/09/2022

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 193-195
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

La UE adopta su último paquete de sanciones contra Rusia por la anexión ilegal de las regiones ucranianas de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón[1]

En el contexto de la continuación de la escalada de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la anexión ilegal de las regiones ucranianas de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón, el Consejo de la UE, decidió el 6 de octubre imponer un nuevo paquete de sanciones económicas e individuales contra Rusia, el que incluyó medidas para reforzar la presión sobre el Gobierno y la economía rusos, debilitar las capacidades militares y hacer que el Kremlin pagará por la escalada ofensiva realizada.

Josep Borrell, alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, señaló:

"Este nuevo paquete de sanciones contra Rusia es una prueba de nuestra determinación de detener la maquinaria de guerra de Putin y responder a su última escalada con "referéndums" falsos y la anexión ilegal de territorios ucranianos. Estamos golpeando aún más la economía de guerra de Rusia, limitando las capacidades de importación/exportación de Rusia y estamos en la vía rápida para liberarnos de la dependencia energética rusa. También estamos apuntando a los responsables de la anexión ilegal de territorios ucranianos. La UE apoyará a Ucrania todo el tiempo que sea necesario".

La decisión introduce en la legislación de la UE la base para establecer un límite de precios relacionado con el transporte

1 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/10/06/eu-adopts-its-latest-package-of-sanctions-against-russia-over-the-illegal-annexation-of-ukraine-s-donetsk-luhansk-zaporizhzhia-and-kherson-regions/

marítimo de petróleo ruso para terceros países y más restricciones al transporte marítimo de petróleo crudo y productos derivados del petróleo a terceros países. Concretamente, las medidas adoptadas se explicitan de la siguiente manera:

- Prohibición de prestar transporte marítimo y asistencia técnica, servicios de intermediación o financiación o asistencia financiera, relacionados con el transporte marítimo a terceros países de crudo (a partir de diciembre de 2022) o derivados del petróleo (a partir de febrero de 2023) que se originan o se exportan desde Rusia.
- La derogación del precio tope permitiría la prestación del transporte y estos servicios si el petróleo o los productos derivados del petróleo se compran a un precio tope preestablecido o por debajo de este.
- La nueva prohibición de que los buques de la UE realicen transporte marítimo de dichos productos a terceros países se aplicará a partir de la fecha en que el Consejo decida por unanimidad introducir el precio máximo.
- El tope de precios reducirá drásticamente los ingresos que Rusia obtiene del petróleo después de que su guerra ilegal contra Ucrania haya inflado los precios mundiales de la energía. El tope del precio del petróleo también puede servir para estabilizar los precios mundiales de la energía.

En lo que respecta al comercio, la UE consideró:

- Ampliar la prohibición de importar productos de acero desde Rusia o se exporten desde ese país.
- Restricciones adicionales a la importación de pulpa de madera y papel, cigarrillos, plásticos y cosméticos, así como elementos utilizados en la industria de la joyería, como piedras y metales preciosos, que en conjunto generan importantes ingresos para Rusia.
- Restricciones a la venta, transferencia de suministro o exportación de bienes adicionales utilizados en el sector de la aviación.

El paquete de medidas acordado también comprende:

- Sanción de personas y entidades que hayan desempeñado un papel en la organización de "*referéndums*" ilegales, representantes del sector de la defensa y personas conocidas que difundan desinformación sobre la guerra.
- Ampliación de la lista de artículos restringidos que pueden contribuir a la mejora militar y tecnológica de Rusia o al desarrollo de su sector de defensa y seguridad, ello agrega, además, componentes electrónicos, productos químicos adicionales y bienes que pueden usarse para la pena capital, la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Prohibición de vender, suministrar, transferir o exportar armas de fuego civiles y sus componentes esenciales y municiones; vehículos y equipos militares, equipos paramilitares y piezas de repuesto.
- Prohibición de que los ciudadanos de la UE ocupen cargos en los órganos de gobierno de determinadas personas jurídicas, entidades u organismos de propiedad estatal o controlados por el Estado ruso.
- Prohibición total de la provisión de servicios de billetera, cuenta o custodia de criptoactivos a personas y residentes rusos, independientemente del valor total de esos criptoactivos.
- Prohibición de prestar servicios de arquitectura e ingeniería, así como servicios de consulto-

ría informática y servicios de asesoramiento jurídico a Rusia.

Las restricciones y nuevas prohibiciones de importación de la UE se cuantifican por un valor de 7.000 millones de euros destinados a frenar los ingresos de Rusia, así como restricciones a la exportación, lo que privará aún más al complejo militar e industrial del Kremlin de componentes y tecnologías clave y a la economía rusa de servicios y experiencia europeos. Las sanciones también privan al ejército ruso y a sus proveedores de otros bienes y equipos específicos necesarios para librar su guerra en territorio ucraniano.

Desde el punto de vista geopolítico-geoeconómico, las implicaciones económicas y financieras de la continua agresión de Rusia son cuantiosas, ya que la guerra ha interrumpido los mercados mundiales de productos básicos, especialmente los de tipo agroalimentarios y energía.

Fuente: https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20180510/443454780949/retos-union-europea-refugiados-populismo.html

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 197-198
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Ejército desarrolló competencia de tanques en Antofagasta

Desde el 3 al 5 de octubre del presente año, se realizó la Competencia Nacional de Tanques 2022, organizada por la 3ª Brigada Acorazada "La Concepción", con sede en Antofagasta.

El objetivo fue "*evaluar técnicamente a las tripulaciones de tanques que pertenecen a la Fuerza Terrestre, basándose en un modelo que mide las competencias necesarias para la operación del tanque Leopard 2 A 4 y la toma de resoluciones de los comandantes*" señaló el director de la competencia, mayor Juan Pablo Orozco B., añadiendo que la relevancia del evento fue que en este "*se pone a prueba el compañerismo, trabajo en equipo y destreza técnica de las tripulaciones, logrando obtener experiencias para aumentar la capacidad operativa de las unidades de tanques*".

Participaron tripulaciones de la 1ª Brigada Acorazada, 2ª Brigada Acorazada, 3ª Brigada Acorazada, 4ª Brigada Acorazada, Centro de Entrenamiento de Combate Acorazado CECOMBAC y Escuela de Caballería Blindada.

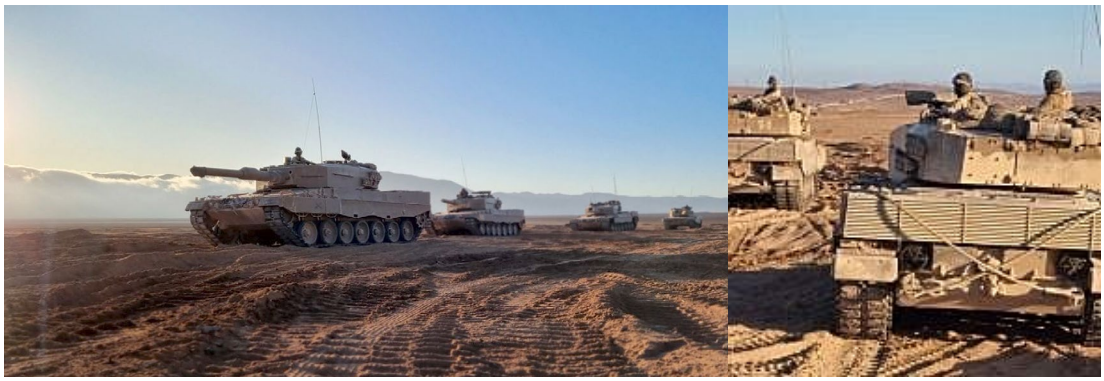
El evento se basó en la experiencia de ediciones anteriores, realizadas entre 2016 y 2019, retomando una tradición interrumpida por la pandemia, y contó con una serie de pruebas técnicas y tácticas, muy exigentes y de gran realismo. "*Creo firmemente que es más exigente que las pruebas equivalentes que se realizan en el extranjero*", dijo el mayor Orozco, "*ya que las tripulaciones compiten permanentemente, sin descanso entre cada prueba*".

Desde el punto de vista de los participantes, "*la competencia permite preparar a las tripulaciones a un nivel profesional muy alto*", dijo el subteniente Nicolás Zamorano V., del Grupo de tanques N°7 "Guías", quien se desempeñó como comandante de Tanque en representación de la 2ª

Brigada Acorazada "Cazadores". "*Esta instancia es muy importante porque nos permitirá medir las capacidades y elevar el rendimiento de cada una de las unidades de tanques de nuestro país*", señaló.

Las evaluaciones comprendieron eventos de pruebas físicas, tiro de pistola y subametralladora, simuladores de tanques, identificación de siluetas de objetivos, un evento sorpresa, marcha y orientación terrestre, procedimiento ante corte de oruga, evaluación y evacuación de heridos y enfermos, solicitud de pedido de fuego de artillería y tiro de tanques diurno y nocturno.

Todo esto representó para las tripulaciones una importantísima experiencia profesional, la oportunidad de intercambiar experiencias entre distintas unidades y la posibilidad de extraer lecciones aprendidas sobre procedimientos en terreno. Al Ejército le brindó la oportunidad valor de mantener a sus unidades acorazadas, centros de entrenamiento y escuela, en constante entrenamiento, optimizando su alistamiento operacional.



Fuente: https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ejercito-da-inicio-a-competencia-de-tanques-en-antofagasta

Escenarios Actuales, año 27, noviembre, Nº 3 (2022), pp. 199-201
Centro de Estudios e Investigaciones Militares
Santiago de Chile
ISSN 0717-6805

Sobre el poder

Autor: Byung – Chul Han.[1]
Cantidad de páginas: 184.
Editorial: Herder Editorial.
Edición: 2016.
ISBN 978-84-253-3855-4.
Por: Gabriel Pablo Flores Canales[2]

Este libro ayuda a comprender el concepto del poder desde variadas y determinadas aristas. Comienza en su primer capítulo estableciendo la lógica del poder. Interesantemente aborda en primer lugar que la lógica del poder no es de ninguna manera *neutralizante,* por el contrario esa sería el fin de este. Establece que el poder es un fenómeno de la forma, es decir, que es primero un camino y por ende se podrían escoger otros también.

El autor realiza un amplio análisis y expone argumentación seria para entender al poder más allá de su definición como acción *coercitiva*, o como una herramienta cuyo único fin sea la coerción.

El poder en su máximo esplendor es aquel que se posiciona en el otro y no tiene como fin destruirlo o eliminarlo, es decir el poder se mantiene vivo cuando se proyecta en el otro.

Cuando el poder se mantiene casi invisible a los ojos del súbdito es que este es efectivo.

RESEÑA DE LECTURAS RECOMENDADAS

1 Byung-Chul Han (Seúl, Corea del Sur, 1959), estudió filosofía en la Universidad de Friburgo y literatura alemana y teología en la Universidad de Múnich. En 1994 se doctoró de la primera de dichas universidades con una tesis sobre Martin Heidegger. En la actualidad es profesor de Filosofía y Estudios Culturales en la Universidad de las Artes de Berlín. Es autor de más de una decena de títulos, de los cuales se han traducido al castellano otros nueve ensayos, también en Herder Editorial.

2 Alumno de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Central de Chile, actualmente se encuentra realizando su práctica intermedia en el CESIM.

El libro conforme a su avance permite al lector comenzar a nutrirse del concepto de poder en su más amplio significado.

De acuerdo con el autor, el grado de poder en la organización jerárquica se verá mediado según la necesidad de consejo que requiere el soberano por parte de sus subordinados.

La violencia física como parte del concepto del poder, si bien no representa una característica imprescindible, forma parte del constante debate sobre su papel en la obtención o carencia de este. El autor postula que el uso de esta se encuentra muy lejos de ser una práctica efectiva, muy por el contrario, esta representa el fracaso del poder.

Conforme avanza el capítulo, describe conceptos que, al igual que la violencia física, son parte del poder, la libertad es uno más. Expone la concepción de Luhmann, la cual postula que la libertad del subordinado estará mediada por la cantidad de opciones que tenga al momento de tomar una decisión. Es decir, mientras más posibilidades tenga el individuo para escoger, su libertad es proporcional. Con esto el autor del libro, Byun-Chul Han, no está de acuerdo y postula que más bien la libertad del subordinado se encontraría mediada por la intensidad del "sí" con el cual elija una opción por sobre otra, es en esta situación donde la libertad se ejercería en su máximo esplendor.

El poder se encuentra presente desde las sociedades más antiguas hasta las actuales, ahora el autor postula que finalmente el poder es ejercido por personas para personas (p. 34).[3] Por lo tanto, es relevante comprender que el poder se debe proyectar en el otro, de lo contrario no existe tal. *"Todo espacio de poder es la continuidad de un sí mismo que persevera consigo mismo frente a otro"* (p. 36).[4]

Volviendo a la violencia, en el libro se expone que esta se encontraría fuera de sentido cuando no existe un contexto comunicativo, sin ninguna racionalidad de por medio, cuando solo se ejerce sin más nada. Finalmente, las dinámicas del poder no se construyen con la intencionalidad *a priori* de asesinar al otro, sino más bien el poder se vería incrementado cuando permite la vida (p. 44).[5]

En el segundo capítulo, "La semántica del poder", configura sus distintos aspectos presentando, en primer lugar, al lenguaje corporal y cómo el poderoso mediante la vulneración busca darse a entender. El poder es analizado en este capítulo como eje estructurante de la sociedad en su conjunto, todas las relaciones humanas se encuentran en mayor o menor grado mediadas por el poder. Como fue mencionado en el primer capítulo, no tan solo tiene un papel coercitivo sino que *"el poder es elocuente. Articula el mundo nombrando las cosas y determinando su «hacia dónde»" y «para qué»".* (p. 49).[6]

La descripción del poder en términos negativos es algo que, como se menciona en el libro, hay que dejar de lado. Se requiere de mayor voluntad para comprenderlo como parte de la vida. Al

3 Byung-Chul, Han, (2016). Sobre el poder. Herder. p. 34. ISBN 9788425438554.
4 *Ibídem*, p. 36.
5 *Ibídem*, p. 44.
6 *Ibídem*, p. 49.

comprender esto, se asimila al concepto en todo el significado de este. La idea social de que el poder solo limita, coarta, prohíbe o interpone, es errónea porque este también, permite, construye y enriela.

El poder en todo momento es comunicación, este vive y se justifica en la estrecha relación con ella. ¿Qué sería un acto de poder sin una debida comunicación? No sería un acto de poder como tal. Los efectos del poder deben ser analizados por todos desde el punto A hasta el punto B. *"El poder del soberano habla por medio del cuerpo mutilado o de las cicatrices que las torturas dejan en él"*.[7]

Cuando el trabajo del poder es silencioso y casi imperceptible, entonces que este está avanzando en buen camino y se introduce en lo más profundo de la organización o persona, ya que *"antes que con la espada, trabaja con normas o normalizaciones"* (p. 65).[8] La cotidianidad del poder incrementa su efectividad y eficiencia. Es decir, mientras más desapercibido sea su actuar el efecto positivo de este será mayor. Es así entonces como el autor al final del capítulo postula que no será gracias a la fama o vociferación que el poder será efectivo, sino que lo será desde la oscuridad y la tiniebla, entendiendo estos términos como aspectos cosméticos que acompañan el lento pero seguro avance del poder.

En el tercer capítulo, llamado "La metafísica del poder", se describe la estructura y los componentes del poder. ¿Por qué el hombre busca poder? Responde señalando que se trata de una condición implícita del ser humano, que se entremezcla con el placer y la libertad. ¿Cuál es el rol de estos conceptos? *"La sensación de placer que supone la ganancia de poder es una sensación de libertad"* (p. 82).[9] El soberano, al ostentar el poder, ostenta libertar al mismo tiempo, por lo que ser consciente del poder podría ser incluso más poderoso que el mismo poder. Esto conlleva a que el poder sea una experiencia interior y subjetiva, según se explica.

En el cuarto capítulo, denominado "Política del poder", se hace un completo análisis de los tipos de poder, específicamente del poder teológico y del poder político, y se plantean las diferencias en sus concepciones: "*A diferencia del soberano teológico, el soberano político solo tiene un poder relativo*" (p. 116).[10] Esto quiere decir que, bajo la idea de que el soberano teológico ostenta la bendición de Dios, este poder no tendría límites, en cambio el poder político puede ser arrebatado y tener finitud.

El hombre domina el poder y lo hace propio, con sus propias leyes y bordes, lo cual permite su movimiento libre dentro de la sociedad. Más adelante se visualiza el rol de la comunicación en el poder y el sistema político. Autores como Schmitt proponen la teoría del atrio, la cual postula que todo grupo de poder se encuentra rodeado de un grupo de personas, instituciones, entidades, etc., que se comunican con el soberano, de este grupo podría depender la cantidad de poder del gobernante.

En el quinto y último capítulo llamado "La ética del poder", el libro explica rápidamente la naturaleza del posicionamiento del poder, señalando que de alguna manera el sentido de pertenencia con la ubicación originaria

7 *Ibídem*, p.60.
8 *Ibídem*, p.65.
9 *Ibídem*, p.82.
10 *Ibídem*, p.116.

generaría una concepción variable del poder. El orden establecido propicia la generación de un gran marco donde el poder trabaja, sin embargo, la vinculación territorial del poder con fenómenos como la globalización ha mutado hacia un territorio digital.

NORMAS EDITORIALES

La revista *Escenarios Actuales* es publicada desde 1995 de manera ininterrumpida. Actualmente es una publicación trimestral y se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. Hoy en día solo se elabora en versión digital y es posible descargarla desde nuestro sitio web de forma íntegra (www.cesim.cl), asimismo se publica en Twitter, Linkedin y Facebook.

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, amenazas emergentes, emergencias y catástrofes, así como los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Materias todas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

Escenarios Actuales aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Para reforzar sus objetivos, se encuentra incorporada al catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a sus áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial y además a todos los delegados del Consejo de Publicaciones Militares, quienes evalúan desde la óptica del resguardo de los intereses del Ejército.

En el caso de que el contenido de un artículo se aparte de la línea editorial, el CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben estar registrados en el sistema ORCID y remitir sus trabajos a extension.cesim@ejercito.cl o escenariosactuales.cesim@ejercito.cl, cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:

Artículos: estos deben tener una extensión máxima de 20 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe consi-

derar un resumen de hasta 200 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.

Norma a utilizar ISO 690 – 2010.

Visiones: estas deberán tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12.

Reseña de Lecturas Recomendadas: estas deben tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Asimismo, deben especificar el autor, la casa editorial, año y lugar de edición, número de páginas y el registro de inscripción de la publicación.

En todos los casos anteriores, el o los autores deben remitir un breve currículum vitae, haciendo referencia a sus grados académicos, posgrados o postítulos, ocupación y lugar en que se desempeñan. Además, se solicita adjuntar una fotografía digital e incluir una dirección de correo electrónico.

Referencias bibliográficas: las citas o las fuentes empleadas deben ser numeradas consecutivamente y seguir el siguiente formato: apellido, nombre, *título,* ciudad, casa editorial, año de edición, p. (página)/pp. (páginas).

Ejemplo de libro: WILHELMY, Manfred *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 45.

Ejemplo de artículo: ABELLÁN, Joaquín "Historia de los conceptos e historia social", en S. Castillo, *La historia social de España,* Ed. Siglo XXI de España, 1991, p. 48.

Para monografías: APELLIDO (S), Nombre. Título del artículo. Responsabilidad secundaria. *Título de la publicación seriada* (año).

Para ponencias: APELLIDOS (S), Nombre. "Título de la parte". En: APELLIDO (S), Nombre. *Título de la obra completa*. Responsabilidad secundaria. Nº de edición. Lugar: editorial, año publicación. Serie. ISBN.

Para los documentos electrónicos: Responsable principal. Título (tipo de soporte). Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de publicación, fecha de actualización o revisión (fecha consulta). Descripción física. (Colección). Notas. Disponibilidad y acceso. Número normalizado.

Centro de Estudios e Investigaciones Militares

Bandera Nº 52, Santiago de Chile I Teléfono: (56) 2 2668 3800
email: extension.cesim@ejercito.cl I escenariosactuales.cesim@ejercito.cl

Búscanos como CESIM_CHILE
www.cesim.cl